América Latina y el Caribe 2019

POLÍTICAS PARA PYMES COMPETITIVAS EN LA ALIANZA DEL PACÍFICO Y PAÍSES PARTICIPANTES DE AMÉRICA DEL SUR



OCDE

CAF BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

América Latina y el Caribe 2019

POLÍTICAS PARA PYMES COMPETITIVAS EN LA ALIANZA DEL PACÍFICO Y PAÍSES PARTICIPANTES DE AMÉRICA DEL SUR

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE ni de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:
OECD/CAF (2019), *América Latina y el Caribe 2019: Políticas para PYMEs competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur*, OECD Publishing, Paris.
https://doi.org/10.1787/60745031-es

ISBN 978-92-64-67325-0 (impresa)
ISBN 978-92-64-72561-4 (pdf)

Número de referencia de la CAF: CAF-645 2019

Versión revisada, junio 2019
Los detalles de la revisión están disponibles en:
http://www.oecd.org/about/publishing/Corrigendum-America_Latina_y_el_Caribe_2019.pdf

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Fotografías: Portada © Diseñada por Caroline Lee, Spielplatz 13.

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en: *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.*

© OECD y CAF 2019

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a *rights@oecd.org*. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en *info@copyright.com* o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en *contact@cfcopies.com*.

Prefacio

Las micro, pequeñas y medianas empresas (PYMEs) son un componente fundamental del tejido social y económico de América Latina y el Caribe. Las PYMEs proporcionan empleos, ingresos, bienes y servicios a millones de familias. De hecho, pequeñas tiendas, restaurantes y talleres forman parte del paisaje en toda la región. En este sentido, las PYMEs tienen un papel clave que desempeñar, ya que la región enfrenta el desafío clave de aumentar la productividad. Las PYMEs y los empresarios también son importantes contribuyentes a la innovación y el dinamismo en la región. Estas empresas serán esenciales para que la región logre economías más competitivas, sociedades más inclusivas y para cerrar la brecha existente con otras regiones dinámicas, como Asia emergente. Las PYMEs también serán clave para que los países de la región escapen de la llamada "trampa del ingreso medio" y alcancen economías diversificadas, que agreguen valor y dependan menos de los bienes primarios.

En este contexto, el desarrollo PYME es una marcada prioridad para los responsables de la formulación de políticas de la región, que han identificado el crecimiento económico, la formalización y la diversificación como objetivos primarios de la política pública en los últimos años, en concordancia con los planes generales de desarrollo nacional. De hecho, los siete países cubiertos en este estudio, que incluyen a los cuatro miembros de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México, Perú), así como a Argentina, Ecuador y Uruguay, han acumulado, en diferentes grados, una experiencia significativa en políticas PYME, incluyendo esfuerzos para mejorar el clima de negocios en general, así como proporcionar apoyo directo a las PYMEs. Sin embargo, existen desafíos para la planificación de políticas, la implementación y la evaluación de impacto, especialmente cuando los gobiernos intentan equilibrar los múltiples objetivos relacionados con la transformación económica, la generación de empleo y la reducción de la pobreza y la desigualdad.

El Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe contribuye a este esfuerzo al llevar y adaptar los métodos de trabajo de la OCDE en la región para la producción de estadísticas relevantes y oportunas, la evaluación de políticas, el diálogo y el asesoramiento sobre este importante tema. Este estudio, que es la primera aplicación de la metodología del Índice de Políticas PYME en la región de América Latina y el Caribe, es el resultado de la colaboración entre la OCDE y CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, en cooperación con el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), la Fundación para el Análisis Estratégico y el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa (FAEDPYME), y los responsables de las políticas en cada uno de los siete países participantes.

Estamos seguros de que este informe agregará valor al debate regional y a los esfuerzos de reforma de las políticas PYME, gracias al marco que proporciona para evaluar comparativamente los avances en el diseño y la implementación de políticas PYME frente a las buenas prácticas reconocidas internacionalmente. Al examinar el entorno de políticas PYME en una amplia gama de áreas, y al transformar reseñas cualitativas en

información numérica de forma que se pueda comparar a lo largo del tiempo y en diferentes economías y regiones, se obtiene una herramienta valiosa para proporcionar orientación para la reforma y desarrollo de políticas sobre la base de estos hallazgos. La naturaleza comparativa del análisis trae a la luz oportunidades para el aprendizaje entre pares, que están respaldadas por recomendaciones de políticas tanto a nivel regional como nacional.

Estamos orgullosos de llevar este trabajo en forma conjunta a la región de América Latina y el Caribe, aprovechando la experiencia de los miembros de la OCDE y otras regiones emergentes, y esperamos continuar esta fructífera colaboración para mejorar el desarrollo de las PYMEs como un importante motor del crecimiento sostenible en la región.



Angel Gurría	Luis Carranza	Embajador Javier Paulinich
Secretario General de la OCDE	Presidente de CAF	Secretario Permanente del SELA

Prólogo

Este estudio es el resultado de un período de más de dos años de colaboración entre la OCDE, CAF y el 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.

A partir de 2015, el SELA se acercó a la OCDE con una propuesta para adaptar la metodología del Índice de Políticas PYME de la Organización al contexto regional de América Latina y el Caribe. Este Índice es una herramienta analítica desarrollada por la OCDE, en cooperación con socios internacionales, para mapear políticas y programas públicos PYME y evaluar su alineación con buenas prácticas a lo largo del tiempo. El Índice fue desarrollado para su aplicación en economías emergentes en el contexto de los programas de Relaciones Globales de la OCDE. Desde su primera aplicación en 2007, se ha utilizado en 38 economías en varias regiones emergentes del mundo, incluida la región del Medio Oriente y África del Norte, el sureste de Europa y Turquía, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), y Europa del Este y Asia Central.

Si bien todas estas evaluaciones comparten una metodología común, cada aplicación regional se adapta para reflejar las prioridades regionales de las economías en cuestión para anclar la evaluación al debate regional de la política. Por lo tanto, la OCDE y el SELA organizaron dos reuniones regionales durante 2016 para definir las prioridades específicas del marco de evaluación para la región de América Latina y el Caribe e identificar países específicos y/o grupos subregionales interesados en someterse al proceso de evaluación. Luego de estas reuniones, se recibieron cartas de interés de las autoridades ministeriales relevantes de Argentina, Ecuador y Uruguay, así como de la Presidencia Pro Tempore de la Alianza del Pacífico bajo Chile, que expresaron su interés en participar en la primera aplicación del Índice en la región, que lleva al lanzamiento de este estudio en particular. Desde entonces, se han recibido más cartas de interés de varios países centroamericanos, y la OCDE espera identificar oportunidades futuras, en continua colaboración con socios regionales, para responder a esta demanda.

Este proyecto es un producto del Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe que, basándose en la ya establecida relación y diálogo de la OCDE con la región, fue lanzado en 2016 para ayudar a la región a avanzar en su programa de reformas a lo largo de las tres prioridades regionales clave para aumentar la productividad, promover la inclusión social y fortalecer las instituciones y la gobernanza. Es un buen ejemplo de los métodos de trabajo de la OCDE, que potencian la producción de estadísticas comparables, la evaluación de políticas, y el diálogo y asesoramiento sobre políticas, así como el compromiso del Programa de trabajar de la mano con socios regionales y facilitar una participación más amplia de los países de la región en el trabajo de la OCDE y su acceso a la experiencia de la OCDE. Durante sus primeros tres años de existencia, el Programa, a través de proyectos como estos, ha permitido un diálogo sistemático y mutuamente beneficioso entre los países de la OCDE y la región, llevando las perspectivas políticas de la región a la labor de la OCDE.

Agradecimientos

El Índice de Políticas PYME 2019 para América Latina y el Caribe: Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur es el resultado del trabajo realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a través de su Programa Regional para América Latina y el Caribe, CAF - Banco de Desarrollo de América Latina y la Fundación para el Análisis Estratégico y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa (FAEDPYME), en cooperación con el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), y los funcionarios responsables de políticas nacionales en cada uno de los siete países participantes (AL7). El informe se basa en la metodología del Índice de Políticas PYME desarrollado por la OCDE y aplicado a 38 economías en cinco regiones del mundo.

El informe fue redactado bajo la dirección de *Andreas Schaal*, Director de Relaciones Globales de la OCDE; *Juan Elorza*, Director de Análisis y Asesoría Técnica para el Sector Privado, CAF; y *José Antonio Ardavin*, Director Interino de la División para América Latina y el Caribe, Secretaría de Relaciones Globales de la OCDE.

Este informe ha sido posible gracias al apoyo del SELA y su Secretario Permanente, el Embajador *Javier Paulinich*, quien, en su compromiso para promover la integración regional y el desempeño de las PYMEs, hizo grandes esfuerzos a favor de la aplicación de esta metodología en la región de América Latina y el Caribe, así como las contribuciones de los coordinadores nacionales del proyecto SME PI en cada uno de los países AL7 y los académicos de FAEDPYME, quienes apoyaron los procesos de recolección de datos y verificación.

Además de agradecer a los diversos ministerios y organismos en los países AL7, que invirtieron tiempo y energía durante los procesos de recolección y verificación de la información, así como comentarios durante el proceso de redacción, nos gustaría dar un reconocimiento especial a las contribuciones de las siguientes personas y organizaciones a lo largo de la evaluación:

Argentina: *Melina Barba*, Directora Nacional de PYMEs y Competitividad, Ministerio de la Producción y el Trabajo, y Coordinadora Nacional del proyecto SME PI; *Celeste Ingaramo*, Coordinadora de Relaciones Internacionales, Ministerio de la Producción y el Trabajo; y *Julia Watman* y *María Antonella Lattenero*, Ministerio de la Producción y el Trabajo.

Chile: *Felipe Commentz Silva*, Jefe de la División de Empresas de Menor Tamaño, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (MEFT); *Abel Benítez*, miembro del Grupo Técnico de Trabajo para PYMEs de la Alianza del Pacífico (AP), y Coordinador Nacional del proyecto SME PI; y *Manuel López*, División de =Empresas de Menor Tamaño del MEFT.

Colombia: *Dra. Sandra Acero*, Directora de PYMEs, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) y Coordinadora Nacional del proyecto SME PI; y *Mireya Bermeo Álvarez*, Dirección de PYMEs del MINCIT, y miembro del Grupo de Trabajo Técnico de la AP para las PYMEs.

Ecuador: *Roberto Estévez*, Subsecretario para las PYMEs y Artesanos, Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO), y Coordinador Nacional del proyecto SME PI; *Diego Ordoñez A.*, Dirección de Articulación del Mercado, MIPRO; y *Juan Pablo Gencón Torres*, ex Coordinador General de Estudios Prospectivos y Macroeconómicos, MIPRO.

México: *Adrián Carrillo Acuña*, Coordinación General de Planificación Estratégica, Evaluación y Seguimiento del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) y Coordinador Nacional del proyecto SME PI; *Iván Ornelas Díaz*, Coordinador de Área Internacional, INADEM, y Miembro del Grupo de Trabajo Técnico sobre las PYMEs de la AP; y *Blanca Lucía Flores Pérez*, Coordinación General de Planificación Estratégica, Evaluación y Seguimiento, INADEM.

Perú: *Judith Collado Flores*, Directora de Cooperativas e Instituciones, Ministerio de la Producción (PRODUCE) y Coordinador Nacional del proyecto SME PI; *Heber Fundes*, ex miembro de la Dirección General de Desarrollo Empresarial, PRODUCE, y Coordinador Nacional del proyecto SME PI; *Lizandro Gutiérrez*, Coordinador del Grupo Técnico de Trabajo para las PYMEs de la AP, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR); y *José Ignacio Zamora Reategui*, Dirección de Cooperativas e Instituciones y la Dirección General de Desarrollo Empresarial, PRODUCE.

Uruguay: *Rafael Mendive*, Director de la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME), Ministerio de Industria, Economía y Minería (MIEM) y Coordinador Nacional del proyecto SME PI; *Álvaro Ons*, Secretario del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad; y *María del Pilar Llaneza*, Asesora de Evaluación |y Supervisión, –MIEM-DINAPYME.

FAEDPYME: *Domingo García Pérez de Lema*, Director Adjunto; *Francisco Javier Martínez García*, Director Adjunto; *Nicolás Beltramino* y *Juan Marcelo Ingaramo*, Universidad de Villa María, Argentina; *Mauricio Castillo Vergara* y *Alejandro Álvarez-Marín*, Universidad de la Serena, Chile; *Saulo Bravo García*, Universidad Santiago de Cali; *Edgar Julián Gálvez Albarracín*, Universidad del Valle, Colombia; *Willson Araque Jaramillo*, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador; *Dr. Gonzalo Maldonado Guzmán* y *Dra. Sandra Yesenia Pinzón Castro*, Universidad Autónoma de Aguascalientes, México; *Eduardo Rocca Espinoza* y *Christian Santos Cornejo Sánchez*, Pontificia Universidad Católica del Perú; y *María Messina Scolaro*, Universidad de la República Uruguay.

SELA: *Eduardo Piña*, Especialista en Estudios y Propuestas; y *Silvia Hernández Rada*, Dirección de Relaciones para la Integración y Cooperación, a quienes se les agradece por su continuo apoyo técnico y de acercamiento a los países de la región.

El informe fue preparado por un equipo de la OCDE y CAF. *Antonio Fanelli* (OCDE) preparó las secciones sobre el marco institucional y el entorno operativo y la simplificación de procedimientos. Las secciones sobre los servicios para el desarrollo de las PYMEs, licitaciones públicas, innovación y tecnología fueron preparadas por *Jorge Gálvez Méndez* (OCDE). Las secciones relativas a transformación productiva, acceso al mercado e internacionalización fueron redactadas por *Anna Wiersma* (OCDE). Las perspectivas generales sobre el contexto económico, ambiente empresarial y el sector

PYME para cada perfil de país fueron elaboradas por *Juan Martín Fernández* y *Natalia García Dimas*, consultores, bajo la supervisión del mencionado equipo de la OCDE. Las secciones sobre acceso al financiamiento y el capítulo introductorio sobre el contexto económico y el papel de las PYMEs en la región de América Latina y el Caribe fueron preparadas por *Guillermo Rodríguez Guzmán*, consultor, bajo la supervisión de *Adolfo Castejón*, *Diana Mejía* y *Rebeca Vidal* (CAF). Todo el equipo contribuyó de manera significativa durante todo el proceso de evaluación. Se recibieron contribuciones sustanciales de *William Tompson*, Jefe de la División para Eurasia, Secretaría de Relaciones Globales de la OCDE, así como *Luis Aranda*, Dirección de Ciencia, Tecnología e Innovación, OCDE; *Manuel Gerardo Flores Romero*, *Paulo Magina*, *Rebecca Schultz* y *Minjoo Son*, Dirección de Gobernanza Pública, OCDE; *Andrea Grifoni*, Dirección de Asuntos Financieros y Empresariales, OCDE; *Javier López González*, *Evdokia Moïse* y *Silvia Sorescu*, Dirección de Comercio y Agricultura, OCDE; y los coordinadores nacionales de los países AL7.

El informe final fue editado y preparado para su publicación por *Vanessa Vallee*, *Carmen Fernandez Biezma,* y *Florence Guerinot*, OCDE. El informe contó con la ayuda editorial de *Chris Marquardt*, y la traducción al español fue preparada por los funcionarios del Departamento de Traducción del SELA, *Rosanna Di Gregorio* y *Antonio Peña*. La puesta en práctica del proyecto recibió la asistencia de *Julie Whitelock*, División para América Latina y el Caribe, Secretaría de Relaciones Globales de la OCDE.

El trabajo de investigación y el presente informe fueron posibles gracias al apoyo financiero y al apoyo en especie por parte de CAF, SELA y FAEDPYME.

Índice

Prefacio **3**
Prólogo **5**
Agradecimientos **7**
Abreviaturas y acrónimos **19**
Resumen Ejecutivo **25**
Capítulo 1. Contexto Económico y rol de las PYMEs en América Latina y el Caribe **29**
Capítulo 2. Proceso de evaluación y marco de las políticas **45**
Capítulo 3. Descripción general de los hallazgos claves **53**
Parte I. Hallazgos por dimensión **65**
Capítulo 4. Marco institucional (Dimensión 1) **67**
Capítulo 5. Entorno operativo/simplificación de procedimientos (Dimensión 2) **97**
Capítulo 6. Acceso al financiamiento (Dimensión 3) **115**
Capítulo 7. Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE) y compras públicas para las PYMEs (Dimensión 4) **135**
Capítulo 8. Innovación y tecnología (Dimensión 5) **159**
Capítulo 9. Transformación productiva (Dimensión 6) **175**
Capítulo 10. Acceso a los mercados e internacionalización (Dimensión 7) **199**
Parte II. Hallazgos por país **227**
Capítulo 11. Argentina **229**
Capítulo 12. Chile **281**
Capítulo 13. Colombia **337**
Capítulo 14. Ecuador **391**
Capítulo 15. México **437**
Capítulo 16. Perú **489**
Capítulo 17. Uruguay **535**

Cuadros

Cuadro 1.1. Crecimiento del PIB Real para países seleccionados (2010-2020) 30
Cuadro 1.2. Participación en el empleo según actividad económica 34

Cuadro 2.1. Marco de evaluación del SME PI 2019 para la AP y los países participantes de América del Sur 48
Cuadro 2.2. Indicadores del SME PI de AL7 provenientes de otros datos suplementarios 50
Cuadro 3.1. Puntuaciones del SME PI 2019 para AL7 60
Cuadro 4.1. Puntaje de la subdimensión 1.1: definición de PYME 72
Cuadro 4.2. Criterio de definición de las PYMEs en los países de LA7 73
Cuadro 4.3. Puntaje de la subdimensión 1.2: planificación estratégica, diseño de políticas y coordinación 76
Cuadro 4.4. Comparación de los marcos estratégicos de AL7 para el desarrollo de las PYMEs 77
Cuadro 4.5. Puntajes de la subdimensión 1.3: consultas público-privadas 83
Cuadro 4.6. Puntajes de la subdimensión 1.4: medidas para abordar la economía informal 87
Cuadro 4.7. Dimensión 1: Recomendaciones de políticas 92
Cuadro 5.1. Puntajes de la subdimensión 2.1: simplificación legislativa y Análisis de Impacto Regulatorio 102
Cuadro 5.2. Puntajes de la subdimensión 2.2: registro de empresas 105
Cuadro 5.3. Puntajes de la subdimensión 2.3: facilidad para declarar impuestos 107
Cuadro 5.4. Conectividad seleccionada de TIC: LA7 vs. Europa y Asia-Pacífico 109
Cuadro 5.5. Puntajes de la subdimensión 2.4: gobierno electrónico 109
Cuadro 5.6. Dimensión 2: Recomendaciones de políticas 112
Cuadro 6.1. Puntajes de la sub-dimensión 3.1: Marco legal, regulatorio e institucional sobre acceso al financiamiento 120
Cuadro 6.2. Puntajes de la sub-dimensión 3.2: Diversificación de fuentes de financiamiento a empresas 122
Cuadro 6.3. Puntajes de la sub-dimensión 3.3: Educación Financiera 125
Cuadro 6.4. Puntajes de la sub-dimensión 3.4: Procedimientos eficaces para el tratamiento de la bancarrota 128
Cuadro 6.5. Recomendaciones de política 130
Cuadro 7.1. Puntajes de la subdimensión 4.1: servicios de desarrollo empresarial 140
Cuadro 7.2. Servicios de desarrollo empresarial: planificación y diseño[1] 141
Cuadro 7.3. Prestación de SDE en los países de AL7 144
Cuadro 7.4. Puntajes de la subdimensión 4.2: servicios de apoyo para emprendedores 146
Cuadro 7.5. Servicios de apoyo a emprendedores: planificación y diseño[1] 147
Cuadro 7.6. Disponibilidad de información de servicios de apoyo a emprendedores[1] 149
Cuadro 7.7. Puntajes de la subdimensión 4.3: Compras públicas 151
Cuadro 7.8. Facilitación de la participación de las PYMEs en las compras públicas 152
Cuadro 7.9. Uso de las compras públicas electrónicas y los programas para apoyar a las PYMEs[1] 153
Cuadro 7.10. Dimensión 4: Recomendaciones de política 155
Cuadro 8.1. Puntajes de la subdimensión 5.1: marco institucional para las políticas de innovación 162
Cuadro 8.2. Revisión del marco institucional para las políticas de innovación[1] 164
Cuadro 8.3. Puntajes de la subdimensión 5.2: servicios de apoyo para la innovación en las PYMEs 167
Cuadro 8.4. Puntajes de la subdimensión 5.3: financiamiento de la innovación 169
Cuadro 8.5. Dimensión 5: Recomendaciones de política 172
Cuadro 9.1. Salario promedio por trabajador, países ALAL7 seleccionados (como % de las empresas grandes) 177
Cuadro 9.2. Puntajes de la subdimensión 6.1: Estrategias para mejorar la productividad 181
Cuadro 9.3. Comparación de los marcos estratégicos de los países AL7 para el desarrollo y transformación productiva de las PYMEs 182
Cuadro 9.4. Diálogos público-privados sobre la productividad en los países de AL7 183
Cuadro 9.5. Monitoreo de los indicadores clave de rendimiento (ICRs) en productividad en los países de AL7 185

Cuadro 9.6. Puntajes de la subdimensión 6.2: Políticas para mejorar las aglomeraciones productivas186
Cuadro 9.7. Comparación de los programas de apoyo activos de AL7 para conglomerados y parques industriales 187
Cuadro 9.8. Puntajes de la subdimensión 6.3: Integración en las cadenas de valor regionales y globales..... 190
Cuadro 9.9. Dimensión 6: Recomendaciones de políticas 195
Cuadro 10.1. Puntajes para la subdimensión 7.1 Programas de Apoyo a la Internacionalización 204
Cuadro 10.2. Puntajes para la subdimensión 7.2: Facilitación del Comercio 207
Cuadro 10.3. Puntajes para la subdimensión 7.3: Uso del comercio electrónico 210
Cuadro 10.4. Puntajes para la subdimensión 7.4: Estándares de calidad 213
Cuadro 10.5. Puntajes para la subdimensión 7.5. Aprovechando de los beneficios de la integración regional 216
Cuadro 10.6. Dimensión 7: Recomendaciones de política 220
Cuadro 11.1. Indicadores macroeconómicos..... 231
Cuadro 11.2. Puntuaciones seleccionadas en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) - Argentina 2018 233
Cuadro 11.3. Definición de las PYMEs - Argentina 239
Cuadro 11.4. Número de empresas y empleos por tamaño de empresa - 2017 239
Cuadro 11.5. Empleo total y trabajadores informales por tamaño de empresa - 2010 240
Cuadro 11.6. Empleo, valor agregado, productividad y remuneración por tamaño de empresa – 2005 240
Cuadro 11.7. Comportamiento de las exportaciones por tamaño de empresa - 2017..... 242
Cuadro 11.8. Ejemplos de SDE para emprendedores y PYMEs en Argentina 254
Cuadro 11.9. Programas de innovación de las PYMEs 259
Cuadro 12.1. Indicadores macroeconómicos..... 283
Cuadro 12.2. Puntuaciones seleccionadas en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) - Chile 2018 .. 285
Cuadro 12.3. Definición oficial de PYME en Chile 289
Cuadro 12.4. Número de empresas y empleos por tamaño de empresa - 2016 290
Cuadro 12.5. Participación en variables seleccionadas por tamaño de empresa, 2017 290
Cuadro 12.6. Empleo por tamaño de empresa (definición basada en el empleo) - 2018 290
Cuadro 12.7. Economía informal y PYMEs..... 291
Cuadro 12.8. Valor agregado por tamaño de empresa 291
Cuadro 12.9. Exportaciones directas y a través de intermediarios por tamaño de empresa - 2017..... 293
Cuadro 12.10. Visión general de proveedores de SDE en Chile 306
Cuadro 12.11. Acciones relacionadas con la innovación en la Agenda de Productividad, Crecimiento e Innovación 2014-2018 de Chile 310
Cuadro 12.12. Visión general del Plan Nacional de Innovación 2014-2018..... 311
Cuadro 12.13. Programas de innovación insignia en Chile..... 313
Cuadro 12.14. Visión general de progreso de “Programas Estratégicos de Especialización Inteligente” de Chile..... 317
Cuadro 13.1. Indicadores macroeconómicos..... 339
Cuadro 13.2. Puntuaciones seleccionadas en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) - Colombia 2018 340
Cuadro 13.3. Definición de PYMEs – Colombia 344
Cuadro 13.4. Número de empresas y empleo por tamaño de la empresa - 2005..... 345
Cuadro 13.5. Empresas registradas por tamaño - 2015 345
Cuadro 13.6. Porcentaje de trabajadores no contribuyentes con un fondo de pensiones, por tamaño de empresa – abril 2017..... 346
Cuadro 13.7. Indicadores de rendimiento por sector por tamaño de empresa- Manufactura - 2017... 347
Cuadro 13.8. Indicadores de rendimiento por sector por tamaño de empresa – Comercio - 2015..... 347

Cuadro 13.9. Objetivos de la Política de Desarrollo Productivo para 2016-2025 (Documento CONPES 3866 de 2016)..... 352
Cuadro 14.1. Indicadores macroeconómicos..... 393
Cuadro 14.2. Puntuaciones seleccionadas en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) - Ecuador 2018395
Cuadro 14.3. Definición de las PYMEs - Ecuador..... 398
Cuadro 14.4. Número de establecimientos, empleo y valor agregado por tamaño de establecimientos 399
Cuadro 14.5. Empleo privado, sector informal y seguro social por tamaño de empresa – 2017 399
Cuadro 14.6. Comportamiento de las exportaciones por tamaño de empresa - 2011..... 402
Cuadro 14.7. Sectores prioritarios bajo la Estrategia Nacional de Cambio Económico 2015-2017 de Ecuador..... 413
Cuadro 14.8. Objetivos de la política industrial 2025: desarrollo de clústeres de la industria básica. 421
Cuadro 15.1. Indicadores macroeconómicos – México 439
Cuadro 15.2. Puntuaciones selectas del Índice de Desarrollo Humano (IDH) - México 2018 441
Cuadro 15.3. Definición de PYME en México 445
Cuadro 15.4. Empresas y empleo por tamaño de la empresa (categorías basadas en el empleo) - 2013..... 445
Cuadro 15.5. Empresas y empleo por tamaño de la empresa (definición oficial) - 2014..... 446
Cuadro 15.6. Empleo en el sector agrícola no privado y acceso a las instituciones de salud por tamaño de la empresa – II-2017 446
Cuadro 15.7. Valor agregado, productividad, remuneraciones y formación de capital por tamaño de empresa - 2013..... 448
Cuadro 15.8. Participación de las empresas en las actividades de exportación por tamaño - 2014 ... 450
Cuadro 15.9 Empresas exportadoras y valor exportado en el sector manufacturero por tamaño de la empresa – 2015..... 450
Cuadro 16.1. Indicadores macroeconómicos - Perú..... 491
Cuadro 16.2. Puntuaciones seleccionadas en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) – Perú 2018 ... 493
Cuadro 16.3. Definición de las PYMEs en Perú 497
Cuadro 16.4. Número de empresas y empleos por tamaño de empresa - 2016..... 497
Cuadro 16.5. Empleo por tamaño de empresa, I - 2017 498
Cuadro 16.6. Valor agregado, productividad y remuneración de los trabajadores por tamaño de empresa - 2007 498
Cuadro 16.7. Comportamiento de las exportaciones por tamaño de empresa - 2014..... 500
Cuadro 16.8. Número de exportadores y valor generado 500
Cuadro 16.9. Suma exportada por las PYMEs según sector económico 2012/2016..... 500
Cuadro 16.10. Matriz de objetivos y acciones estratégicas sectoriales PESEM 511
Cuadro 17.1. Indicadores macroeconómicos – Uruguay..... 537
Cuadro 17.2. Puntuaciones seleccionadas en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) – Uruguay 2018..... 539
Cuadro 17.3. Definición de las PYMEs en Uruguay..... 542
Cuadro 17.4. Empresas y empleo por tamaño (número de empleados) - 2016 542
Cuadro 17.5. Empleo y sector informal por tamaño de empresa - 2016 543
Cuadro 17.6. Valor agregado, productividad y remuneración media de los trabajadores – 2001..... 543
Cuadro 17.7. Empresas exportadoras y valor exportado por tamaño - 2015..... 545

Gráficos

Gráfico 1.1. Número de firmas, participación en el empleo, y participación en el producto interno bruto dependiendo de su tamaño 32

Gráfico 1.2. Productividad interna de las PYMEs relativa a empresas grandes 33
Gráfico 1.3. Productividad de las PYMEs relativa a empresas grandes (Europa y países seleccionados de América Latina) 33
Gráfico 1.4. Inserción Productiva a PYMES en mercados en desarrollo 35
Gráfico 1.5. Inserción Productiva de PYMES en mercados desarrollados 36
Gráfico 2.1. Ejemplos de niveles de dimensión, sub-dimensión e indicador 49
Gráfico 4.1. Marco del SME PI AL7 para evaluar la Dimensión 1 70
Gráfico 4.2. Puntajes ponderados de la Dimensión 1: Marco institucional 71
Gráfico 4.3. Puntajes ponderados de la dimensión 1, por subdimensión 90
Gráfico 5.1. Marco de la SME PI AL7 para evaluar la Dimensión 2 100
Gráfico 5.2. Puntajes ponderados de la dimensión 2: entorno operativo/simplificación de procedimientos 101
Gráfico 5.3. Puntajes ponderados de la dimensión 2 por subdimensión 111
Gráfico 6.1. Porcentaje de empresas reportando restricciones al acceso al financiamiento: América Latina y AL7 117
Gráfico 6.2 Marco de referencia del SME PI AL7 para evaluar la Dimensión 3 119
Gráfico 6.3. Puntajes ponderados para la Dimensión 3: Acceso a financiamiento 120
Gráfico 6.4. Puntuaciones ponderadas para la dimensión 3 por subdimensión 130
Gráfico 7.1. Marco del SME PI AL7 para evaluar la Dimensión 4 137
Gráfico 7.2. Puntaje ponderado de la Dimensión 4: servicios de desarrollo de las PYMEs y compras públicas 138
Gráfico 7.3. Puntajes ponderados de la Dimensión 4 por subdimensión 154
Gráfico 8.1. Marco del SME PI AL7 para evaluar la Dimensión 5 161
Gráfico 8.2. Puntajes ponderados de la Dimensión 5: Innovación y Tecnología 161
Gráfico 8.3. Puntajes ponderados de la Dimensión 5 por subdimensión 171
Gráfico 9.1. Productividad relativa de PYMEs en relación con las grandes empresas en países seleccionados de América Latina y de la OCDE 176
Gráfico 9.2. Marco del SME PI AL7 para evaluar la Dimensión 6 180
Gráfico 9.3. Puntajes ponderados de la dimensión 6: transformación productiva 180
Gráfico 9.4. Puntajes ponderados de la Dimensión 6 por subdimensión 193
Gráfico 10.1. Exportadores directos o indirectos (al menos 10% de ventas) por tamaño y país - AL7200
Gráfico 10.2. Marco del SME PI AL7 para la evaluación de la Dimensión 7 202
Gráfico 10.3. Puntajes ponderados para la Dimensión 7: Acceso a los mercados e internacionalización 203
Gráfico 10.4. Desempeño de la AL7 vs. la OCDE - Indicadores de facilitación del comercio (TFIs) seleccionados (2017) 208
Gráfico 10.5. Puntajes ponderados de la dimensión 7 por subdimensión 219
Gráfico 11.1. 2019 SME PI Puntuaciones de Argentina 230
Gráfico 11.2. Indicadores *Doing Business* 2019 – Argentina 237
Gráfico 11.3. Empleo formal no agrícola en las PYMEs por sector - 2015 241
Gráfico 11.4. Empleo por sectores por tamaño de empresa - 2015 241
Gráfico 11.5. Desempeño relativo de Argentina – Indicadores PMR de la OCDE 247
Gráfico 12.1. 2019 SME PI Puntuaciones de Chile 282
Gráfico 12.2. Indicadores *Doing Business* 2019 - Chile 288
Gráfico 12.3. Productividad laboral por tamaño de empresa, Chile vs. OCDE – (,000 USD 2013) ... 292
Gráfico 12.4. Empleo en PYMEs por sector - 2015 292
Gráfico 12.5. Proporción del empleo sectorial por tamaño de empresa - 2015 293
Gráfico 12.6. PYMEs exportadoras (directas o indirectas) por sector - 2017 294
Gráfico 13.1. 2019 SME PI Puntuaciones de Colombia 338
Gráfico 13.2. Indicadores *Doing Business* 2019 - Colombia 343

Gráfico 13.3. Porcentaje del total de empresas y de población, y densidad de empresas (empresas por cada 1.000 hab.) por región 346
Gráfico 13.4 Composición sectorial del empleo privado para empresas con menos de 100 trabajadores - 2018 348
Gráfico 13.5. Composición sectorial del empleo privado por tamaño de la empresa - 2017 348
Gráfico 13.6. Empresas de exportación y valor exportado por tamaño de empresa – 2010- 2015 349
Gráfico 14.1. 2019 SME PI Puntuaciones de Ecuador 392
Gráfico 14.2. Valor agregado no petrolero per cápita por provincia - 2015 394
Gráfico 14.3. Indicadores *Doing Business* 2019 - Ecuador 397
Gráfico 14.4. Valor agregado, formación bruta de capital fijo y productividad por tamaño de establecimiento 400
Gráfico 14.5. Empleo no agrícola en PYMEs por sector de actividad – 2015 401
Gráfico 14.6. Participación en empleo sectorial por tamaño de establecimiento – 2015 401
Gráfico 15.1. 2019 SME PI Puntuaciones de México 438
Cuadro 15.2. Indicadores de *Doing Business* 2019 - México 443
Gráfico 15.3. Densidad de empresas y IDH por región de México 447
Gráfico 15.4. Empleos en las PYMEs por sector - 2014 448
Gráfico 15.5. Empleo sectorial por tamaño de la empresa - 2014 449
Gráfico 16.1. 2019 SME PI Puntuaciones de Perú 490
Gráfico 16.2. Indicadores *Doing Business* 2019 - Perú 495
Gráfico 16.3. Empleo en las PYMEs formales por sector - 2016 499
Gráfico 16.4. Empleo por sectores por tamaño de empresa - 2016 499
Gráfico 17.1. 2019 SME PI Puntuaciones de Uruguay 536
Gráfico 17.2. Indicadores *Doing Business* 2019 - Uruguay 541
Gráfico 17.3. Empleo de las PYMEs por sectores - 2016 544
Gráfico 17.4. Empleo sectorial por tamaño de empresa - 2016 544

Recuadros

Recuadro 7.1. Práctica internacional en centros de desarrollo de negocios: centros MAOF de Israel 145
Recuadro 11.1. Marco jurídico y normativo para la participación de las PYMEs en las compras públicas en Argentina 255
Recuadro 12.1. Objetivos estratégicos: Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento 2014-2018 296
Recuadro 12.2. Sistema Nacional de Innovación de Chile 312
Recuadro 13.1. Marco jurídico y normativo para la participación de las PYMEs en las compras públicas en Colombia 364
Recuadro 13.2. Sistema Nacional de Colombia de Competitividad e Innovación (SNCCTI) 367
Recuadro 15.1. Sistema Nacional de Innovación de México 466

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/

Abreviaturas y acrónimos

Moneda

ARG	Peso argentino
CLP	Peso chileno
COP	Peso colombiano
MXN	Peso mexicano
PEN	Sol peruano
UYU	Peso uruguayo
USD	Dólar estadounidense

(Ecuador utiliza el dólar estadounidense)

Argentina

AAICI	*Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional*
AFIP	*Administración Federal de Ingresos Públicos*
ANPCYT	*Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica*
BCRA	*Banco Central de la República Argentina*
GACTEC	*Gabinete Científico Tecnológico*
FONTAR	*Fondo Tecnológico Argentino*
INDEC	*Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina*
MIA	*Mercado de Innovación Argentina*
MINCYT	*Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva*
PNRT	*Plan Nacional de Regularización del Trabajo*
SEPyME	*Secretaría de Emprendedores y PyMEs*
SNCTI	*Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Argentino*

Chile

CNID	*Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo*
CORFO	*Corporación de Fomento de la Producción*
CONICYT	*Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnología*
DIPRES	*Dirección de Presupuestos*
DIRECON	*Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales*
ELE	*Encuesta Longitudinal de Empresas*
EME	*Encuesta de Micro Emprendimiento*
FIE	*Fondo de Inversión Estratégica*

INE	*Instituto Nacional de Estadísticas*
MEFT	*Ministerio de Economía, Fomento y Turismo*
OPEN	*Oficina de Productividad y Emprendimiento Nacional*
SBIF	*Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de Chile*
SERCOTEC	*Servicio de Cooperación Técnica*
SII	*Servicio de Impuestos Interno*
SUPERIR	*Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento*
UF	Unidad de Fomento

Colombia

ACOPI	*Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Empresas*
BANCÓLDEX	*Banco de Comercio Exterior de Colombia*
COLCIENCIAS	*Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación*
CONFECÁMARAS	*Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio*
CONPES	*Consejo Nacional de Política Económica y Social*
DANE	*Departamento Administrativo Nacional de Estadística*
DNP	*Departamento Nacional de Planificación*
FOMIPYME	*Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas*
MINCIT	*Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*
MINTIC	*Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*
PAS	*Plan de Acción y Seguimiento* (Documento de CONPES 3866 de 2016)
PTP	*Programa de Transformación Productiva*
RUT	*Registro Único Tributario*
SENA	*Servicio Nacional de Aprendizaje*
SINERGIA	*Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados*
SNCCTI	*Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación*

Ecuador

DINARDAP	*Dirección Nacional de Registros de Datos Públicos*
ENCMP	*Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva*
GPR	*Gobierno por Resultados*, *(herramienta de supervisión utilizada por la administración pública federal*)
INEC	*Instituto Nacional de Estadística y Censos*
LOSNCP	*Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*
MINTEL	*Ministro de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información*
MIPRO	*Ministerio de Industrias y Productividad*

Senplades	*Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*
RUC	*Registro Único del Contribuyente*
RUM	*Registro Único de MIPYMES*
SCVS	*Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros*
SENESCYT	*Secretaria de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación*
SERCOP	*Servicio Nacional de Contratación Pública*
ZEDE	*Zona Especial de Desarrollo Económico*

Mexico

BANXICO	*Banco de México*
CCE	*Consejo Coordinador Empresarial*
CONACYT	*Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*
CONAMER	*Comisión Nacional de Mejora Regulatoria* (hasta hace poco tiempo se denominaba COFEMER)
CONEVAL	*Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*
FNE	*Fondo Nacional Emprendedor*
NAFIN	*Nacional Financiera*
IMCO	*Instituto Mexicano de Competitividad*
INADEM	*Instituto Nacional del Emprendedor*
INEGI	*Instituto Nacional de Estadística y Geografía*
ONE	*Observatorio Nacional del Emprendedor*
PDP	*Programa por Democratizar la Productividad*
PND	*Plan Nacional de Desarrollo*
PRODEINN	*Programa de Desarrollo Innovador*
RAE	*Red de Apoyo al Emprendedor*
RIF	*Régimen de Incorporación Fiscal*
SAT	*Servicio de Administración Tributaria*
SE	*Secretaria de Economía*
TLCAN	*Tratado de Libre Comercio de América del Norte*
T-MEC	*Acuerdo Comercial entre México, Estados Unidos y Canadá* (reemplazó el TLCAN a partir de noviembre de 2018)

Peru

CDE	*Centro de Desarrollo Empresarial*
CEPLAN	*Centro Nacional de Planeamiento Estratégico*
CNCF	*Consejo Nacional de Competitividad y Formalización*
CODEMYPE	*Consejo Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa*
CONCYTEC	*Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica*
DGDE	*Dirección General de Desarrollo Empresarial*
INEI	*Instituto Nacional de Estadística e Informática*
MAC	*Mejor Atención al Ciudadano*

MEF	*Ministerio de Economía y Finanzas*
MINCETUR	*Ministerio de Comercio Exterior y Turismo*
PENX 2025	*Plan Estratégico Nacional Exportador 2025*
PESEM	*Plan Estratégico Sectorial Multianual*
PNDP	*Programa Nacional de Diversificación Productiva 2016-2024*
PRODUCE	*Ministerio de la Producción*
RUC	*Registro Único de Contribuyentes*
SIICEX	*Sistema Integrado de Información de Comercio Exterior*
SUNARP	*Superintendencia Nacional de los Registros Públicos*
SUNAT	*Superintendencia Nacional de Administración Tributaria*

Uruguay

AGESIC	*Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento*
ANDE	*Agencia Nacional de Desarrollo*
ANII	*Agencia Nacional de Investigación e Innovación*
BCU	*Banco Central de Uruguay*
CCE	*Centro de Competitividad Empresarial*
DINAPYME	*Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas*
INE	*Instituto Nacional de Estadística*
INEFOP	*Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional*
LATU	*Laboratorio Tecnológico del Uruguay*
MIDES	*Ministerio de Desarrollo Social*
MIEM	*Ministerio de Industria, Energía y Minería*
OPP	*Oficina de Planeamiento y Presupuesto*
PENCTI	*Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación*

Regional

AL7	Los siete países latinoamericanos incluidos en el presente estudio (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay)
ALC	*América Latina y el Caribe*
AP/AP4	*Alianza del Pacífico* (miembros: Chile, Colombia, México y Perú)
BID	*Banco Interamericano de Desarrollo*
CAF	*Corporación Andina de Fomento – Banco de Desarrollo de América Latina*
CAN	*Comunidad Andina* (los países miembros incluidos en el presente estudio son Colombia y Perú)
CAMIPYME	*Comité Andino de Micro, Pequeña y Mediana Empresas*
CEPAL	*Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (Naciones Unidas)
FOCEM	*Fondo para la Convergencia Estructural* (Mercosur)
GIP	*Grupo de Integración Productiva* (Mercosur)

MERCOSUR	*Mercado Común del Sur* (Los países miembros incluidos en el presente estudio son Argentina y Uruguay)
MIPYMEs	*micro, pequeñas y medianas empresas*
MYPEs	*micro y pequeñas empresas*
PAC	*Programa del BID de Apoyo a la Competitividad (para MIPYMES)*
PIP	*Programa de Integración Productiva* (Mercosur)
PYMEs	*pequeña y mediana empresas*: en el presente estudio se utiliza este término para referirse de manera colectiva a las micro, pequeñas y medianas empresas
PYMEx	*PYME exportadora*
REDVUCE	*Red Interamericana de Ventanillas Únicas para el Comercio Internacional del BID*
SICA	*Sistema de la Integración Centroamericana*

Otros

AIR	*análisis del impacto regulatorio*
APE	*agencia de promoción de exportaciones*
APEC	*Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico*
CTI	*ciencia, tecnología e innovación*
CGV	*cadena global de valor*
DPI	*derechos de propiedad intelectual*
ECI	*Índice de Complejidad Económica* (Instituto Tecnológico de Massachusetts, "Economic Complexity Index")
EE.UU.	*Estados Unidos*
EMN	*empresa multinacional*
FMI	*Fondo Monetario Internacional*
GDI	*Índice de Desarrollo relativo al Género,* ONU ("Gender Development Index")
ICR	*indicador de rendimiento*
I&D	*investigación y desarrollo*
IDH	*Índice de Desarrollo Humano,* ONU
IES	*instituciones de educación superior*
IED	*inversión extranjera directa*
IFC	*Corporación Financiera Internacional* (International Finance Corporation)
IFI	*institución financiera internacional*
INB	*ingreso nacional bruto*
IVA	*impuesto al valor agregado*
M&E	*seguimiento (o monitoreo) y Evaluación*
ODS	*Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU*
OEA	*Operador Económico Autorizado*
OIT	*Organización Internacional del Trabajo*

ONG	*organización no-gubernamental*
ONU	*Organización de las Naciones Unidas*
ONUDI	*Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial*
OMA	*Organización Mundial de Aduanas*
OMC	*Organización Mundial del Comercio*
PDV	*punto de venta*
PIB	*producto interno bruto*
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (OECD, "Programme for International Student Assessment")
PNB	*producto nacional bruto*
PMR	*Reglamentos del Mercado de Productos* (índice de la OCDE y el Banco Mundial; "Product Market Regulation Indicators")
PNUD	*Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*
PPA	*paridad de poder adquisitivo*
PTPR	*Revisión de la Política de Transformación Productiva* (OCDE, "Productive Transformation Policy Review")
PYMEs	*pequeña y mediana empresas*: en el presente estudio se utiliza este término para referirse de manera colectiva a las micro, pequeñas y medianas empresas
RoOs	*normas de origen*
SDE	*servicios de desarrollo empresarial*
SME PI	*Índice de Políticas PYME* (OCDE; "SME Policy Index")
SOE	*empresa estatal*
StD	*desviación estándar*
TFIs	*Indicadores de la Facilitación del Comercio* (OCDE; "Trade Facilitation Indicators")
PTF	*productividad total de los factores*
TI	*tecnología de la información*
TIC	*tecnologías de la información y comunicaciones*
TLC	*tratado de libre comercio*
UE	*Unión Europea*
UNCTAD	*Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo* ("United Nations Conference on Trade and Development")
VET	*educación y formación profesionales* ("vocational education and training")
VUCE	*Ventanilla Única de Comercio Exterior*
WEF	*Foro Económico Mundial* ("World Economic Forum")
y-o-y	*anual o año a año* ("year-on-year")

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 latinoamericanos 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.

Capítulo 1. Contexto Económico y rol de las PYMEs en América Latina y el Caribe

Contexto económico

América Latina enfrenta importantes desafíos para los cuales un crecimiento más sostenido, sostenible e inclusivo será necesario

Durante las dos últimas décadas la región de América Latina y el Caribe ha registrado un crecimiento económico relativamente dinámico, por arriba del promedio de la OCDE, aunque menor al de otros países emergentes como los de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). Dicho crecimiento, que en muchos casos ha sido influido por los niveles de producción y de precios de productos básicos como los minerales, el petróleo y los alimentos, ha permitido la reducción de la pobreza extrema (de 29% al 16% entre 2000 y 2014) y pobreza moderada (del 17% al 14% para el mismo periodo) (OCDE, BID, 2016[1]).

El crecimiento ha continuado, aunque con cierta volatilidad en algunos países durante los últimos años. Durante 2010-2013, la región de América Latina y el Caribe gozó de tasas de crecimiento económico elevadas que luego se estancaron en 2014-2016 e incluso se tornaron negativas en algunos países (Argentina y Ecuador – Cuadro 1.1). La región retomó la senda de crecimiento en 2017 con una expansión del PIB real de 1.3%, en promedio, y continúa en una tendencia de recuperación que se espera continúe hasta 2020 (IMF, 2018[2]). Si bien las expectativas para 2018 habían sido favorables, en junio de 2018, el Fondo Monetario Internacional (FMI) revisó a la baja sus estimaciones para el segundo semestre de 2018 y 2019 en los cuales se espera que la región continúe creciendo, pero menos de lo originalmente proyectado. Además, cabe señalar que las tasas de crecimiento previstas para la región para 2019-2020 están muy por debajo del promedio de las de otros países emergentes como los del sudeste asiático (por arriba del 6%).

Los países de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México, y Perú) y los otros 3 países participantes en este reporte (Argentina, Ecuador, y Uruguay) vivieron una desaceleración menos pronunciada en 2015 y 2016 y disfrutaron tasas de crecimiento superiores al promedio regional en 2017 y 2018 como se puede constatar en el Cuadro 1.1. Sin embargo, se espera que esas diferencias se reduzcan en 2019 y 2020 donde sus tasas de crecimiento proyectadas convergen con el panorama regional. Mientras los prospectos son considerablemente más positivos para Chile y Perú (4.0 y 4.1% en 2018, y 3.4 y 4.1% en 2019, respectivamente), el FMI considera que la crisis económica de Argentina no menguara antes de 2020 (se proyecta un retroceso de -2.6% en 2018 y -1.6% en 2019).

Los principales riesgos que pueden desviar a la región de esta senda de recuperación económica son disrupciones por desastres naturales, la incertidumbre en la implementación de políticas luego de procesos electorales en varios países de la región en

2017 y 2018, y los potenciales efectos negativos ante el recrudecimiento de las políticas comerciales de algunos de los principales socios de la región, particularmente Estados Unidos (BBVA, 2018[3]; World Bank, 2018[4]). Otros factores geopolíticos de riesgo incluyen las incertidumbres entre las relaciones Estados Unidos – China, la volatilidad en los mercados financieros durante 2018, el proceso de separación del Reino Unido de la Unión Europea (*Brexit*) y la creciente evidencia de desaceleración mundial de finales de 2018 inicios de 2019, especialmente en China.

Cuadro 1.1. Crecimiento del PIB Real para países seleccionados (2010-2020)

Crecimiento del PIB Real (%)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Argentina	10.1	6	-1	2.4	-2.5	2.7	-1.8	2.9	-2.6	-1.6	2.2
Chile	5.8	6.1	5.3	4.1	1.8	2.3	1.3	1.5	4	3.4	3.2
Colombia	4.3	7.4	3.9	4.6	4.7	3	2	1.8	2.8	3.6	3.7
Ecuador	3.5	7.9	5.6	4.9	3.8	0.1	-1.2	2.4	1.1	0.7	1.3
Mexico	5.1	3.7	3.6	1.4	2.8	3.3	2.9	2	2.2	2.5	2.7
Peru	8.5	6.5	6	5.8	2.4	3.3	4	2.5	4.1	4.1	4.1
Uruguay	7.8	5.2	3.5	4.6	3.2	0.4	1.7	2.7	2	3.2	3.4
AL7	6.4	6.1	3.8	4.0	2.3	2.2	1.3	2.3	1.9	2.3	2.9
América Latina y el Caribe	6.1	4.6	2.9	2.9	1.3	0.3	-0.6	1.3	1.2	2.2	2.7

Fuente: Elaboración propia basada en (IMF, 2018[2]).

Si bien la recesión económica de mediados de esta década parece haber sido superada, la región sigue enfrentándose a tasas de crecimiento considerablemente inferiores a otras regiones en desarrollo y sus empresas siguen siendo caracterizadas por niveles de productividad muy bajos (OECD/CAF/ECLAC, 2018[5]). Este último continúa siendo un gran reto en materia económica para la región cuyos niveles de productividad interna se han mantenido estancados desde 1970 y han continuado su prolongado declive en comparación a mercados operando en la frontera tecnológica (IDB, 2016[6]); (OECD/CAF/ECLAC, 2018[5]). En consecuencia, y a pesar de la heterogeneidad característica de América Latina, la convergencia respecto de los niveles de vida de los países avanzados ha perdido velocidad, y en algunos países ha comenzado incluso a revertirse (OCDE, BID, 2016[1]).

Para hacer frente a tales desafíos la región debe continuar y acelerar el paso de reformas estructurales en términos de educación y competencias, y de una mejor asignación de recursos humanos y de capital a actividades de mayor productividad. Esto implica acciones en distintos frentes como la mejora del capital humano, la consolidación del ambiente de negocios y de inversión, el fortalecimiento de los marcos de innovación, la mejora de las infraestructuras y el fortalecimiento de la gobernanza pública, incluyendo a través del combate a la corrupción (OCDE, BID, 2016[1]).

Otros retos para la región incluyen el desarrollo de una base de exportaciones más diversas y numerosas tras la caída del balance externo por cuarto año consecutivo, así como un mayor énfasis en el ahorro, inversión productiva y el fortalecimiento de las redes de colaboración regional (BBVA, 2018[3]; IMF, 2018[2]; OECD/CAF/ECLAC, 2018[5]).

PYMEs en la región de ALC

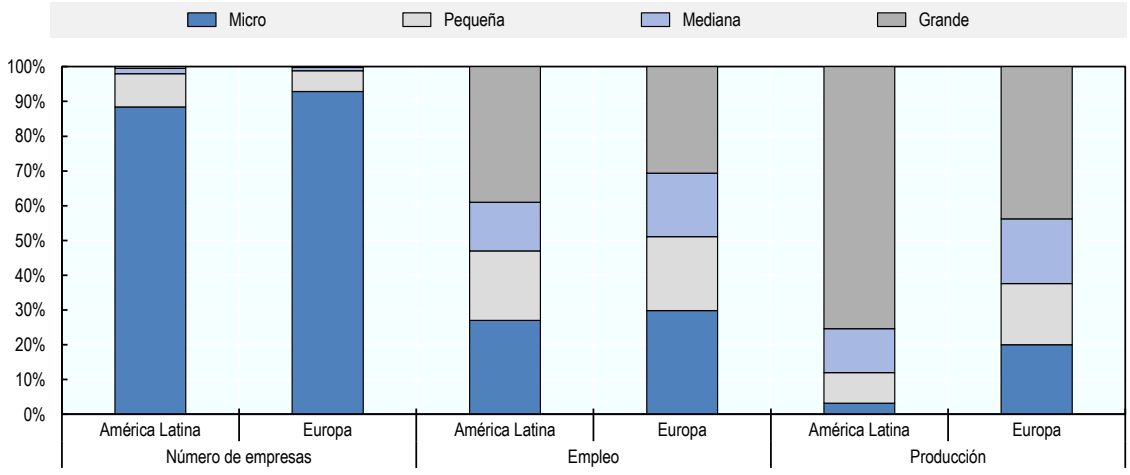
América Latina tiene muchas PYMEs, pero de baja productividad

Las micro, pequeñas y medianas empresas (PYMEs)[1] son un componente fundamental del entramado económico, así como de las estrategias de fomento y crecimiento económico de la región. Este rol protagónico en los lineamientos de desarrollo es consistente con el elevado número de empresas de pequeño tamaño que operan en la región y su alta contribución al empleo. Según algunas mediciones tradicionales basadas en encuestas de empresas como las Enterprise Surveys del Banco Mundial, el 90% de las empresas de la región pueden ser consideradas Pymes (Lederman et al., 2014[8]). Estas encuestas están limitadas a empresas manufactureras formales con más de cinco empleados por lo que si bien son útiles, no permiten describir la totalidad del universo empresarial de la región. Otra limitación de estas encuestas es que utilizan un umbral único para definir empresas grandes (100 empleados) que no necesariamente coincide con las definiciones nacionales.

Otras mediciones más recientes buscan subsanar algunas de estas falencias basando sus cálculos en encuestas de hogares que les permiten ofrecer una imagen más veraz sobre las empresas más pequeñas del espectro y la población auto-empleada. Según estos cálculos, el 99.5% de las empresas de América Latina son PYMEs, con casi 9 de cada 10 firmas catalogadas como microempresas (OIT, 2015[9]); (Dini and Stumpo, 2018[10]). En conjunto, las PYMEs representan el 60% del empleo productivo formal de la región, pero son responsables de una cuarta parte del valor de la producción total de las economías de América Latina (Dini and Stumpo, 2018[10]).

La diferencia entre la participación en el mercado laboral y la generación de valor agregado sugiere una importante brecha de productividad de las empresas de menor tamaño respecto a las de mayor tamaño en la cual la comparación con regiones más desarrolladas resulta reveladora. Como se puede observar en el Gráfico 1.1, la proporción de empresas formales que son consideradas PYMEs es similar en América Latina y Europa, cubriendo casi la totalidad del universo empresarial (99.5% del total). Estos segmentos generan alrededor de seis de cada 10 empleos formales disponibles en América Latina, mientras que las PYMEs de Europa generan cerca de 7 de cada 10 empleos. Sin embargo, en Europa, las PYMEs contribuyen más del doble a la generación de riqueza que sus homologas latinoamericanas. Esta diferencia es particularmente grande para las empresas en el extremo del espectro de tamaño: las microempresas latinoamericanas representan cerca del 3.2% de la producción mientras que en Europa contribuyen 6 veces más al producto (20% del PIB) aun cuando tienen una participación bastante similar en la fuerza laboral (28% en América Latina y 30% en Europa).

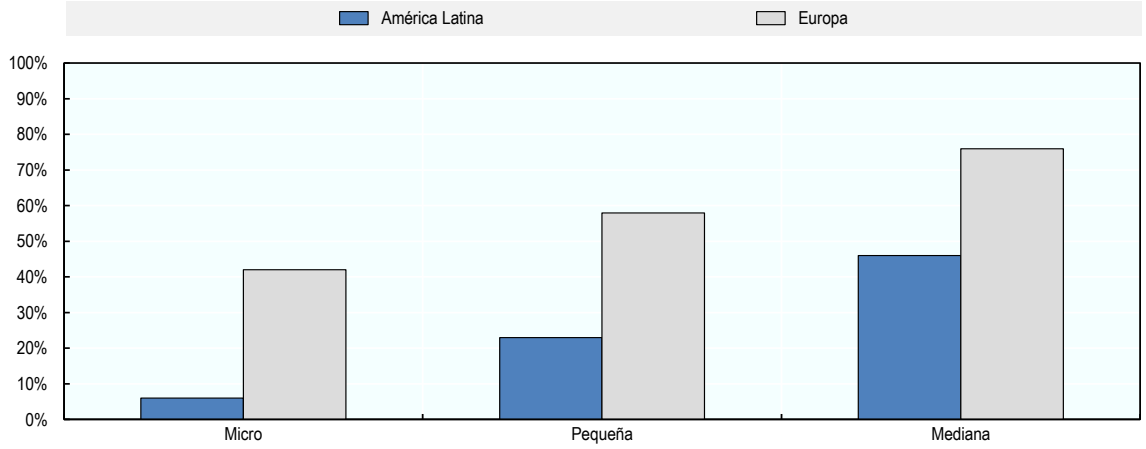
Gráfico 1.1. Número de firmas, participación en el empleo, y participación en el producto interno bruto dependiendo de su tamaño



Fuente: Elaboración propia basado en (Dini and Stumpo, 2018[10]).

El gran número de firmas de pequeño tamaño y su relevancia en la fuerza de trabajo contrasta en gran medida con su limitado impacto en el PIB, revelando una marcada brecha de productividad entre las empresas grandes y el resto de la población empresarial en América Latina. Sin embargo, esta relación es mejor descrita luego de tomar en consideración los diferentes acervos de factores productivos (tierra, capital y trabajo) empleados por cada una de las empresas. El Gráfico 1.2 compara la Productividad Total de los Factores[2] de empresas de diferente tamaño. Ésta provee una mejor medida la magnitud de las brechas de productividad interna y cómo están asociadas al tamaño de la empresa. Basado en esta medición, la productividad de las microempresas alcanza únicamente el 6% de la productividad de las empresas grandes en el mismo país en América Latina. Si bien las empresas pequeñas y medianas son considerablemente más productivas que las micro empresas, se encuentran muy lejos de alcanzar los niveles de productividad de las empresas grandes de la región: la productividad de empresas pequeñas es menos de un cuarto de la productividad de empresas grandes mientras que la productividad de las empresas de magnitud intermedia no alcanza la mitad de la productividad de las empresas de gran tamaño. Si bien en Europa también existe una relación positiva entre el tamaño de la empresa y los niveles de productividad relativa, las brechas existentes son mucho más moderadas. Por ejemplo, la productividad de las microempresas en Europa es 42% de la de las empresas grandes, similar al 46% alcanzado por las empresas medianas de América Latina (Dini and Stumpo, 2018[10]). Numerosos estudios sostienen que estas diferencias en productividad son un hecho estilizado[3] en las diferentes economías de la región (OIT, 2015[9]) y confirman que estas brechas con las grandes empresas se han ampliado en los últimos 50 años (Infante, 2011[11]). Estudios más antiguos como (Peres and Stumpo, 2000[12]) ya habían destacado esta tendencia hacia una creciente disparidad en términos de productividad en décadas pasadas.

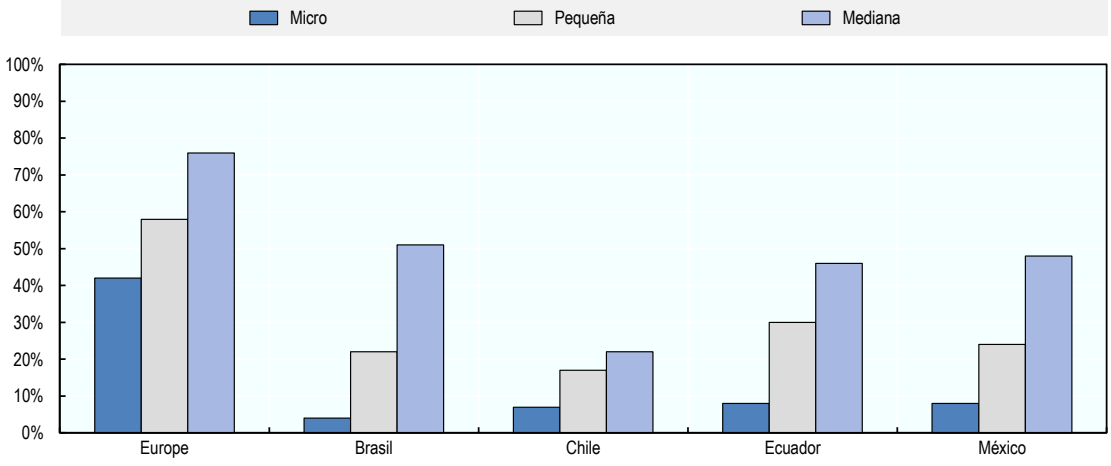
Gráfico 1.2. Productividad interna de las PYMEs relativa a empresas grandes



Nota: Los niveles de productividad promedio para las micro, pequeñas y medianas empresas se expresan como un porcentaje del nivel de las grandes empresas, con un promedio de productividad de las grandes empresas del 100%.
Fuente: Elaboración propia basado en (Dini and Stumpo, 2018[10]).

Sin embargo, estas comparaciones regionales esconden diferencias importantes entre países. Como se observa en el Gráfico 1.3, las brechas de productividad de las microempresas son muy notables, particularmente pronunciadas en Brasil donde alcanzan solo el 4% de la productividad de las empresas grandes. Por otra parte, llama la atención el notable rezago de las empresas pequeñas y medianas en Chile, cuya productividad relativa respecto a las empresas de mayor tamaño es considerablemente inferior a la observada en otros países de la región. En otros casos como Ecuador y México también se observan diferencias notables en los niveles de productividad relativa, pero estas observaciones son relativamente similares entre ambos países.

Gráfico 1.3. Productividad de las PYMEs relativa a empresas grandes (Europa y países seleccionados de América Latina)



Nota: Los niveles de productividad promedio para las micro, pequeñas y medianas empresas se expresan como un porcentaje del nivel de las grandes empresas, con un promedio de productividad de las grandes empresas del 100%.
Fuente: Elaboración propia basado en (Dini and Stumpo, 2018[10]).

Parte de la brecha de productividad identificada es explicada por la relativa concentración de las PYMEs en ciertas actividades económicas de poco valor agregado y baja productividad. Como se puede observar en el Cuadro 1.2, las empresas grandes dominan en los segmentos de Minería, Provisión de Electricidad, Gas y Agua e Intermediación Financiera. Si bien esta mayor participación de empresas grandes en estos sectores no es sorprendente debido a las economías de escala inherentes a estas actividades, estos sectores destacan por niveles de productividad muy superiores al resto de la economía de la región. Específicamente, el sector minero se caracteriza por una productividad nueve veces mayor que el promedio, mientras que la los operadores financieros y la provisión de servicios tienen niveles de productividad que cuadriplican y duplican, respectivamente, el promedio de la región (Stumpo and Correa, 2017[13]; Dini and Stumpo, 2018[10]).

Cuadro 1.2. Participación en el empleo según actividad económica

Sector	PYMEs	Grande	Total
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	66.1	33.9	100
Minería	32.6	67.4	100
Manufactura	48.7	51.3	100
Electricidad, Gas y Agua	22.7	77.3	100
Construcción	62.3	37.7	100
Comercio	76.5	23.5	100
Hoteles y restaurantes	86.1	13.9	100
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	52	48	100
Intermediación financiera	32	68	100
Inmobiliaria	55.8	44.2	100
Enseñanza	46.5	53.5	100
Servicios sociales y de salud	51.4	48.6	100
Otros	82.3	17.7	100
Total	61.2	38.8	100

Fuente: Elaboración propia basado en (Dini and Stumpo, 2018[10]).

En contraste, agentes económicos de menor magnitud suelen especializarse en actividades con menores requerimientos en términos de escala, capacidades técnicas, complejidad productiva, y otras barreras de entrada (Burachik, 2002[14]; OIT, 2015[9]). Por tanto, no sorprende que las PYMEs tengan una participación mayoritaria en actividades como el comercio minorista, o segmentos más tradicionales y de baja productividad como el sector agropecuario (GEM, 2016[15]; OIT, 2015[9]; Dini and Stumpo, 2018[10]). En la última década, este último segmento presentó el mayor crecimiento en el número de PYMEs (Dini and Stumpo, 2018[10]).

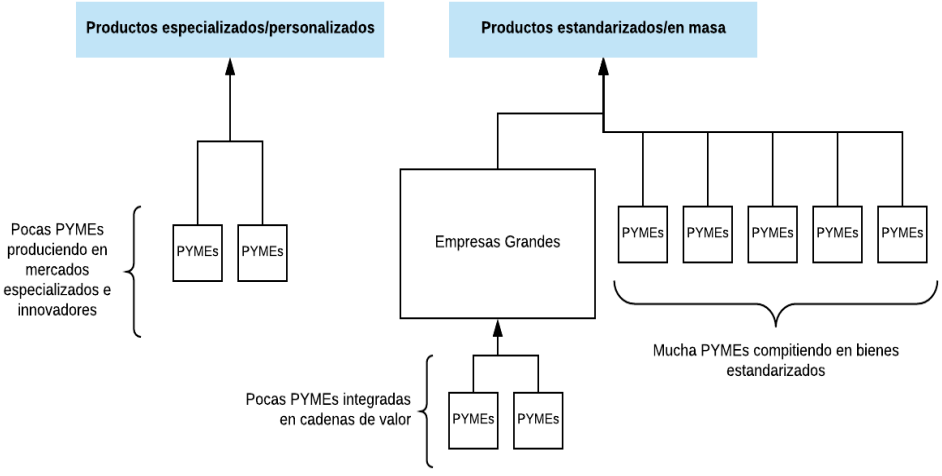
Si bien estas comparaciones de los niveles de productividad de las PYMEs latinoamericanas son reveladoras, subestiman la magnitud de la problemática de la productividad dos razones. En primer lugar, la mayoría de estas mediciones de productividad están basadas en empresas formales y en algunos casos incluso se restringen a empresas de más de 5 empleados en sectores económicos específicos (Ibarraran, Maffioli and Stucchi, 2009[16]; CAF, 2013[17]). Ya que cabe esperar que el sector informal y auto-empleado tenga niveles de productividad incluso inferiores a los que son capturados por estas mediciones, las brechas entre empresas grandes y el resto del universo empresarial de la región resumidos hasta el momento son una subestimación de las verdaderas brechas existentes. En segundo lugar, estas comparaciones reflejan las diferencias entre PYMEs y empresas grandes en el mismo país por lo que no toman en

cuenta la potencialmente mayor brecha de productividad externa: es decir, la diferencia con empresas de similares características operando en países con niveles de eficiencia más cercanos a la frontera tecnológica. Esta última falencia es particularmente relevante ya que los bajos niveles de productividad agregada de las economías latinoamericanas ha sido identificada consistentemente como uno de los factores fundamentales para explicar la brecha de ingreso respecto a otros países (IDB, 2016[6]; OCDE, BID, 2016[1]; Thompson Araujo, Voctrokutova and Wacker, 2016[17]).[4]

Las PYMEs latinoamericanas son muy heterogéneas en su forma de interactuar con otras empresas

Una de las características fundamentales de las PYMEs en países en desarrollo es la forma como interactúan con el resto del entramado empresarial. En América Latina la mayoría de las Pymes participan en sectores de bajo valor agregado y reducidos niveles de capital humano, compitiendo en mercados con productos poco diferenciados como el comercio minorista y la agricultura. Por tanto, estas firmas están altamente expuestas a operar con bajas tasas de rentabilidad y ser desplazadas por firmas de mayor tamaño capaces de beneficiarse de economías de escala y costos de producción y distribución más competitivos. En contraste, solo un pequeño grupo de firmas están integradas en las cadenas de creación de valor proveyendo bienes y servicios especializados según los requerimientos específicos de sus clientes, o proveyendo bienes intermedios y servicios a empresas de mayor tamaño. Estas últimas firmas, aunque escasas, suelen operar con niveles de capital humano elevados y mayores niveles de innovación (Gráfico 1.4) (Altenburg and Eckhardt, 2006[19]; OIT, 2015[9]; Dini and Stumpo, 2004[20]).

Gráfico 1.4. Inserción Productiva a PYMES en mercados en desarrollo



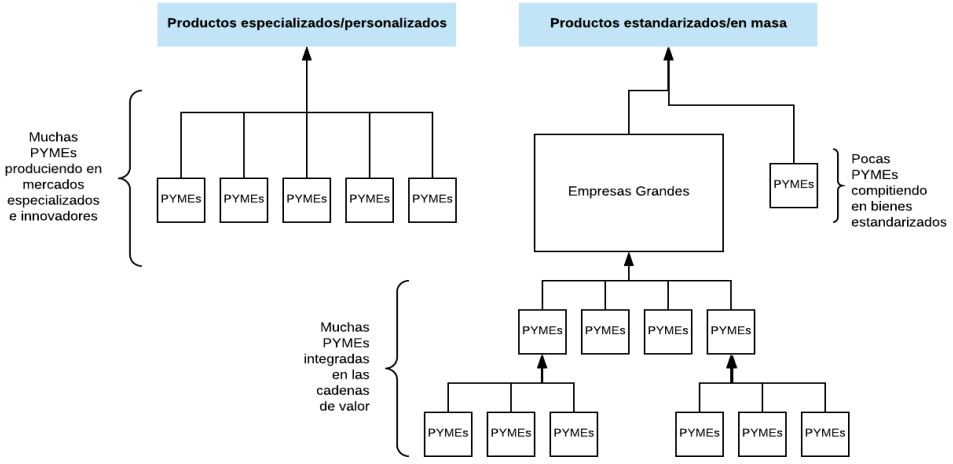
Fuente: Elaboración propia basado en (Altenburg and Eckhardt, 2006[19]).

Sin embargo, los vínculos empresariales siguen siendo débiles, pues incluso en los casos más exitosos de la región, los encadenamientos productivos se basan en relaciones de mercado, por ejemplo, facilitadas por la concentración espacial de los diferentes actores en aglomeraciones productivas que generan economías como la creación de un mercado de trabajo especializado o el acceso a bienes públicos. Si bien estas aglomeraciones son relevantes, las ventajas que proveen son relativamente estáticas y no proveen soluciones

ante los constantes cambios de los mercados internos y externos donde operan estas empresas.

Por otra parte, relaciones de cooperación más avanzadas suelen requerir la acción colectiva e intencional de los distintos participantes que les permita adaptarse a las realidades cambiantes de sus mercados. Estas formas de cooperación pueden ocurrir entre competidores del mismo mercado (cooperación horizontal), por ejemplo, mediante la compra conjunta de maquinaria y factores productivos de uso común o la venta conjunta de la producción; o entre empresas en distintas etapas de un mismo proceso productivo (cooperación vertical). Si bien América Latina cuenta con varios polos de desarrollo que buscan explotar algunas de las ventajas de aglomeración, los esfuerzos colectivos intencionales y bien coordinadores entre las Pymes son menos comunes que en mercados más avanzados (Dini and Stumpo, 2004[20]). Además, las firmas de menor tamaño están mejor integradas en las cadenas de valor al producir bienes y servicios para empresas de mayor tamaño o productos especializados y altamente personalizados (Gráfico 1.5).

Gráfico 1.5. Inserción Productiva de PYMES en mercados desarrollados



Fuente: Elaboración propia basado en (Altenburg and Eckhardt, 2006[19]).

Si bien la brecha de productividad es un hecho estilizado indiscutible, oculta la heterogeneidad de las PYMEs latinoamericanas que abarcan todo el espectro desde pequeñas organizaciones empresariales o iniciativas unipersonales con muy bajo valor agregado impulsadas como refugio al desempleo hasta empresas altamente especializadas, integradas en las cadenas de valor, y con altos niveles de innovación y potencial de crecimiento. En este sentido, del Banco Mundial (Lederman et al., 2014[8]) resalta la importancia de diferenciar entre individuos auto-empleados cuyas empresas son pequeñas pero que poseen un potencial de crecimiento limitado; y, empresas jóvenes que si bien siguen siendo pequeñas, poseen un alto potencial crecimiento e innovación. Según argumentan los autores, las políticas de desarrollo empresarial podrían ser mejor focalizadas al centrarse en empresas nuevas en lugar de empresas pequeñas.

Muchos emprendimientos en América Latina son un refugio ante el desempleo

Según el Monitor de Emprendimiento Global (GEM, 2016[15]), siete de cada diez emprendedores de América Latina asevera haber iniciado sus actividades empresariales para aprovechar una oportunidad relevante. Sin embargo, los resultados del Banco de

Desarrollo de América Latina (CAF, 2013[17]), encuentran que tres cuartos de los microempresarios pueden ser catalogados como emprendimientos de subsistencia ya que alcanzan ingresos y niveles de satisfacción laboral muy similares a los observados en el sector informal.

Si bien esos hallazgos presentan una imagen menos favorable del ecosistema de emprendimiento de la región, resultaría erróneo concluir que la mayoría de los emprendedores de la región operan en el sector informal, pues la realidad de la región es lo opuesto: el número de microempresarios formalizados es superior a aquellos que se mantienen en condición de informalidad (Lederman et al., 2014[8]). Sin embargo, la similitud entre ambos segmentos sugiere que muchos emprendimientos inician como un refugio ante las dificultades del mercado laboral formal. De hecho, incluso (GEM, 2016[15]) reconoce que algunas de las dificultades económicas de la región a mediados de la década se tradujeron en una mayor proporción de individuos iniciando negocios como una respuesta al desempleo.

Otra de las características de estas unidades económicas son las altas tasas de natalidad y de mortalidad (CAF, 2013[17]; OIT, 2015[9]). Según los datos ya mencionados del GEM, el porcentaje de emprendedores nacientes es mayor en América Latina que en otras regiones en desarrollo con estructuras económicas similares, aunque también presenta una de las tasas de descontinuación más altas de las regiones consideradas (GEM, 2016[15]). Sin embargo, el informe ya mencionado del Banco Mundial sugieren más bien que (a) las tasas de natalidad empresarial en América Latina se encuentran por debajo de los niveles esperados para el nivel de desarrollo económico de la región y que (b) también oculta una considerable heterogeneidad entres los países: mientras Costa Rica se encuentra en una posición muy favorable, otros como Argentina y Brasil están considerablemente rezagados respecto a lo que cabría esperar de acuerdo a sus niveles de ingreso (Lederman et al., 2014[8]).

Estas diferencias suelen ser atribuidas a barreras de entrada para la formalización de las actividades empresariales. Sin embargo, este argumento languidece ya que las tasas de natalidad de empresas formales no han despuntado si bien esta ha sido una de las áreas de mayor desarrollo de políticas en la última década. Ello sugiere que las barreras de entrada no son la restricción más relevante y que una serie de reformas estructurales más profundas sería necesaria para estimular el nacimiento y crecimiento de las empresas de la región.

Una potencial explicación a esta dualidad entre las tasas de natalidad altas, pero no tan elevadas como sugeriría el nivel de desarrollo de América Latina subraya la distinción entre las relativamente bajas limitaciones para emprender negocios de bajo valor agregado, baja diferenciación y elevada vulnerabilidad ante los ciclos económicos (GEM, 2016[15]) que contrasta con las mayores barreras de entradas y debilidades estructurales que dificultan el surgimiento y consolidación de empresas formales con mayor potencial de crecimiento y productividad (Lederman et al., 2014[8]).

Exportar e innovar no son objetivos de la mayoría de las Pymes de la región

Para muchos emprendedores exportar permite expandir el tamaño de los mercados donde colocar sus productos, pero también ofrece oportunidades de aprendizaje y transferencia tecnológica al interactuar con clientes con requisitos más sofisticados o mayor inclinación hacia la calidad que les permite aprender a operar con mayores niveles de productividad (Atkin, Khandelwal and Osman, 2017[21]). El acceso a nuevos mercados también suele ser asociado con emprendimientos más innovadores que buscan explotar nuevos nichos de

mercado con productos novedosos o modificar los procesos de producción de bienes existentes para hacerlos más atractivos al público (Lederman et al., 2014[8]).

A pesar de estos potenciales beneficios, la internacionalización de las operaciones comerciales no es una de las prioridades para la mayoría de las Pymes de la región. Según datos de GEM, en promedio, el 71% de los emprendimientos de la región no tienen ningún tipo de ingresos provenientes de otros mercados con porcentajes que superan el 90% en Argentina y Brasil, dos de las mayores economías de la región (GEM, 2016[15]). En contraste, en Colombia, Panamá y Chile las proporciones de empresas exportadoras es considerablemente mayor, pero los mercados locales siguen representando la abrumadora mayoría de sus actividades comerciales. Un informe de CEPAL (Urmeneta, 2016[22]), por su parte, desarrolló una definición unificada de las Pymes exportadoras para 14 países de la región que considera ventas internas y externas, y consolida información de diferentes organismos públicos. Según esta definición objetiva de, menos del 1% de las empresas participan en los mercados externos y si bien 9 de cada 10 empresas exportadoras pueden ser considerada Pymes. Si bien este porcentaje parece elevado, debe interpretarse en relación al hecho que casi la totalidad de las empresas de la región son Pymes. Igualmente, las Pymes exportadoras solo representan 5% del valor de las ventas externas y el 25% de la fuerza laboral involucrada en actividades exportadoras. En regiones desarrolladas, las ventas de las Pymes representan más del 40% del total de las exportaciones, 8 veces más que el promedio en América Latina (Urmeneta, 2016[22]).

Además de su baja participación, las pocas PYMEs que logran exportar no logran hacerlo de forma sostenible: solo de 62% logra repetir sus actividades en otros mercados anualmente. En contraste, más del 85% de las grandes empresas que exportan son capaces de seguir vendiendo sus productos en los mercados extranjeros (Urmeneta, 2016[22]). Una de las razones que ayuda a entender esta diferencia es que muchas de las PYMEs concentran sus actividades en un producto único en un solo destino (45% de las PYMEs exportadoras), mientras que las empresas de mayor tamaño exportan múltiples productos a varios destinos por lo que son menos vulnerables a cambios coyunturales en uno de ellos. En otras palabras, los cambios de la actividad exportadora de las empresas pequeñas ocurren fundamentalmente en el margen extensivo (exportar o no exportar) mientras que la decisión de las empresas grandes se centra en el margen intensivo (cuánto exportar).

PYMEs y el rol del Estado

Las PYMEs se han mantenido en el centro de la agenda de los países de América Latina en aras de propulsar el crecimiento económico, y la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Estas políticas de apoyo a las PYMEs pueden justificarse desde un punto de vista económico por la existencia de fallas de mercado que limitan su crecimiento (Ibarraran, Maffioli and Stucchi, 2009[16]). En primer lugar, las PYMEs son particularmente vulnerables ante asimetrías de información que, por ejemplo, afectan su acceso al crédito a través de instituciones financieras tradicionales. De forma similar, los productos de algunos agentes económicos tienen indivisibilidades que impiden a las PYMEs integrarse en las cadenas de valor. Siguiendo con el ejemplo del acceso al financiamiento, el bajo valor unitario de los créditos requeridos por las PYMEs puede no ser suficientemente atractivos para los intermediarios financieros para cubrir los costos fijos asociados al procesamiento de la información necesaria. Esta situación puede extenderse a muchos

otros factores como el margen intensivo del mercado laboral ya que los trabajadores pueden no estar dispuestos a ser empleados por un número discreto de horas.

Adicionalmente, el apoyo a las PYMEs puede argumentarse ante la existencia de externalidades positivas derivadas de su capacidad asociativa para generar demanda de bienes y servicios de otros sectores productivos. En este caso, estos atributos positivos serían un argumento para subsidiar el surgimiento y desarrollo de las PYMEs.

Un segundo grupo de argumentos están más bien arraigados en temas de equidad: ya que las PYMEs representan un elevado porcentaje de la fuerza laboral, y particularmente de aquellos con menores niveles de capacitación y oportunidades laborales más limitas, apoyar el crecimiento, tecnificación y desarrollo productivo de las PYMEs puede considerarse un mecanismo de mejorar las condiciones de vida de aquellos que obtienen sustento de las actividades comerciales de estas empresas.

Iniciativas gubernamentales para PYMEs en América Latina

Las políticas de los gobiernos de América Latina orientadas a PYMEs han sido diseñadas con tres grandes objetivos: creación de empleo, solución de fallas de mercado y aumento de la competitividad. Sin embargo, otros temas como el desarrollo de capital humano y las capacidades de innovación también han sido considerados como objetivos centrales por algunas de las estrategias nacionales (Ferraro, 2011[23]; SELA, 2015[24]).

Estos esquemas de fomento incluyen una multiplicidad de áreas de política entre las cuales destacan: (Ferraro and Stumpo, 2010[25]; Ferraro, 2011[23]; SELA, 2015[24]; GEM, 2016[15]; Dini and Stumpo, 2018[10]):

- **Factores habilitantes.** Éstas son medidas que benefician a todos los segmentos productivos e incluyen, por ejemplo, i) estabilidad macroeconómica para permitir el desarrollo de actividades empresariales en un contexto estable y predecible que facilite realizar inversiones en horizontes temporales más prolongados; ii) desarrollo de infraestructura mínima para facilitar los procesos productivos, por ejemplo en materia vial y de servicios públicos fiables; y, iii) seguridad física y jurídica que permita el aprovechamiento de los frutos del trabajo propio sin riesgos de apropiación de dichos beneficios bien sea por parte de funcionarios del Estado o terceros.
- **Marco regulatorio.** El marco legal para PYMEs suele estar contenido en una legislación especial para este segmento que provee una definición formal del sector en el país y lineamientos para el tratamiento preferencial otorgado a este grupo del universo empresarial.
- **Transferencias y beneficios tributarios.** En algunos casos, el marco regulatorio puede incluir sacrificios fiscales que otorgan beneficios impositivos para empresas de tamaño reducido, así como transferencias no reembolsables para el desarrollo de actividades empresariales de etapa temprana.
- **Reducción de barreras de entrada.** Estas políticas abarcan la simplificación de procesos jurídicos y costos asociados a la conformación de empresas formales, por ejemplo, mediante la creación de una tipología empresarial simplificada del régimen jurídico aplicable a empresas de menor tamaño.
- **Acceso al financiamiento.** Las herramientas de política disponibles en este caso son muy variadas e incluyen:

  - Provisión de fondos y líneas de crédito - bien sea de forma directa a través de instituciones financieras del Estado, o de forma indirecta mediante organismos de segundo piso que dirigen recursos hacia el sistema financiero en condiciones más favorables que las de mercado;
  - Desarrollo de productos financieros apropiados para las dimensiones y necesidades de las PYMEs como por ejemplo *factoring*
  - Facilitación de acceso a la información veraz para juzgar los riesgos crediticios, por ejemplo mediante la creación de registros de bienes o servicios de información crediticia; y
  - Reducción de fallas de mercado como los mecanismos de garantías gubernamentales para facilitar el acceso a la banca tradicional para aquellos que carecen de colaterales.

- **Asistencia técnica, transferencia tecnológica y capacitación.** Entre estas medidas destacan servicios de consultoría y capacitación que buscan dotar a los emprendedores de las herramientas financieras y técnicas para incrementar la competitividad y potencial de crecimiento de sus firmas. Éstas también suelen estar acompañadas de programas de transferencia de tecnologías que permitan impulsar la productividad de las empresas mediante el uso más eficiente de otros factores productivos.
- **Innovación y mejora de procesos productivos.** Estas medidas buscan desarticular el paradigma de las PYMEs como una fuente de autoempleo, para más bien integrarse a un segmento con una base tecnológica más avanzada. Las herramientas de política empleadas con este fin abarcan subsidios, programas de financiamiento y asistencia técnica, y esquemas de cooperación empresarial con el objetivo de incentivar a las firmas de menor tamaño a invertir recursos en mejoras de sus procesos productivos, así como el desarrollo de nuevos productos y servicios.
- **Incentivos a la exportación.** Las PYMEs representan un porcentaje muy bajo del volumen de exportaciones de la región por lo que muchos gobiernos de la región han desarrollado herramientas para favorecer la inserción de estas empresas en los mercados externos generadores de divisas. Entre las medidas de apoyo usualmente empleadas destacan esfuerzos de promoción con empresarios de mercados externos, provisión de información de potenciales mercados, servicios de consultoría y asesoramiento legal y técnico, líneas de financiamiento preferencial, y esquemas de garantías para acceso al crédito, entre otros.
- **Cooperación y articulación en las cadenas de valor.** Estas políticas suelen seguir dos enfoques bien diferenciados. En primer lugar, existen programas que buscan la integración entre pares con un enfoque sectorial y/o regional para explotar los beneficios de la asociatividad en términos de transferencia tecnológica y conocimientos del área de negocio. En segundo lugar, hay estrategias que buscan integrar a grupos de pequeños empresarios en las cadenas de suministro de bienes y servicios para empresas de mayor tamaño que les otorguen mejores condiciones económicas.
- **Compras públicas**. El poder de compra del Estado también ha sido empleado como un elemento catalizador de la producción de empresas de menor tamaño. En este sentido, se han implementado medidas que favorecen a las PYMEs en

licitaciones públicas o que reducen los costos de transacción de participar en estos procesos, por ejemplo, mediante la implementación de sistemas de subasta electrónicos.

La naturaleza multifacética de las políticas productivas dirigidas a las PYMEs resalta la relevancia de una estrategia integrada que permita emplear diferentes herramientas para levantar las barreras que limitan el nacimiento y desarrollo de empresas más productivas y mejor integradas en los sistemas de creación de valor de la región. Sin embargo, un requisito fundamental para el desarrollo de una estrategia integrada es realizar un diagnóstico holístico de las iniciativas de apoyo que han sido implementadas por un país para poder identificar falencias y áreas de mejora. Este primer Índice de Políticas Públicas para Pymes de América Latina representa un esfuerzo en esta dirección.

Notas

[1] Para los fines de esta publicación y debido a las definiciones variadas de micro, pequeñas y medianas empresas en toda la región, los autores de este informe suelen utilizar el término "PYME" para referirse colectivamente a las micro, pequeñas y medianas empresas, a menos que se especifique de otra manera. Consulte el Capítulo 2 para obtener más información sobre la metodología de esta evaluación.

[2] Productividad Total de los Factores (PTF) se refiere a la proporción de la producción de una empresa que no puede ser explicada por cambios en la cantidad de factores productivos (normalmente capital y trabajo) empleados por una empresa en sus procesos productivo.

[3] En economía, un *hecho estilizado* se refiere a hallazgos empíricos que son tan consistentes (por ejemplo, en una amplia gama de mercados y períodos de tiempo) que son aceptados como hechos.

[4] Según las estimaciones (Thompson Araujo, Voctrokutova and Wacker, 2016[18]), si los países de América Latina pudieran cerrar la brecha de productividad con países como Estados Unidos, su nivel de ingreso se duplicaría sin ningún otro cambio en los acervos de factores productivos.

Referencias

Altenburg, T. and U. Eckhardt (2006), *Productivity enhancement and equitable development: challenges for SME development*, UNIDO. [18]

Atkin, D., A. Khandelwal and A. Osman (2017), "Exporting and Firm Performance: Evidence from a Randomised Experiment", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 132/2, pp. 55-615. [20]

BBVA (2018), *Latin America Economic Outlook*, BBVA. [3]

Burachik, G. (2002), "Supervivencia de nuevas empresas industriales: una reseña de la literatura", *Desarrollo Económico*, Vol. 42/165, pp. 85-116. [13]

CAF (2013), *Reporte de Economía y Desarrollo. Emprendimientos en América Latina: Desde la subsistencia hacia la transformación productiva*, CAF. [16]

Dini, M. and G. Stumpo (2018), *MIPYMES en América Latina. Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*, CEPAL. [9]

Dini, M. and G. Stumpo (2004), *Pequeñas y Medianas Empresas y Eficiencia Colectiva. Estudios de caso en América Latina*, CEPAL. [19]

Ferraro, C. (2011), *Apoyando a las pymes: Políticas de fomento en América Latina y el Caribe*, CEPAL. [22]

Ferraro, C. and G. Stumpo (2010), *Políticas de apoyo a las PYMES en América Latina. Entre Avances Innovadores y Desafíos Institucionales*, CEPAL. [24]

GEM (2016), *GEM America Latina y el Caribe 2015/16*, Global Entrepreneurship Monitor. [14]

Ibarraran, P., A. Maffioli and R. Stucchi (2009), "SME Policy and Firms' Productivity in Latin America", *IZA Discussion Paper Series 4486*. [15]

IDB (2016), *The Productivity Gap in Latin America: Lessons from 50 Years of Development*, IDB Department of Research and Chief Economist. [6]

IMF (2018), *Regional Economic Outlook. Western Hemisphere. An Uneven Recovery. Oct 2018*, International Monetary Fund, Publication Services. [2]

Infante, R. (2011), *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, CEPAL. [10]

Lederman, D. et al. (2014), *El emprendimiento en América Latina. Muchas empresas y poca innovación - Resumen*, World Bank. [7]

OCDE, BID (2016), *Fomentando un Crecimiento Inclusivo de la Productividad en América Latina*, http://www.oecd.org/latin-america/Impulsando_Productividad_Crecimiento_Inclusivo.pdf. [1]

OECD/CAF/ECLAC (2018), *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/leo-2018-es. [5]

OIT (2015), *Panorama Laboral Temático. Pequeñas empresas, grandes brechas. Empleo y condiciones de trabajo en las MYPE de América Latina y el Caribe*, OIT. [8]

Peres, W. and G. Stumpo (2000), "Small and Medium-Sized Manufacturing Enterprises in Latin America and the Caribbean Under the New Economic Model", *World Development*, Vol. 28/9, pp. 1643-1655. [11]

SELA (2015), *Políticas Públicas de apoyo a las MIPYMES en América Latina y el Caribe*, SELA. [23]

Stumpo, G. and F. Correa (2017), *Brechas de productividad y cambio estructual*, CEPAL. [12]

Thompson Araujo, J., E. Voctrokutova and K. Wacker (2016), *Understanding the Income and Efficiency Gap in Latin America and the Caribbean*, World Bank. [17]

Urmeneta, R. (2016), *Dinámica de las empresas exportadoras en América Latina*, CEPAL. [21]

World Bank (2018), *Global Economic Prospects*, World Bank. [4]

Capítulo 2. Proceso de evaluación y marco de las políticas

Metodología de evaluación

Esta sección ofrece una visión general de la metodología de evaluación del Índice de Políticas PYME (SME PI, por sus siglas en inglés).

A los fines del presente estudio y debido a las variadas definiciones de lo que son las micro, pequeñas y medianas empresas en toda la región, los autores de este documento por lo general utilizan el término "PYME" para referirse de manera colectiva a las micro, pequeñas y medianas empresas, a menos que especifique lo contrario.

Índice de Políticas PYME: Desarrollo y aplicación

El SME PI es una herramienta analítica, desarrollada por la OCDE, en cooperación con contrapartes internacionales, a fin de elaborar un mapa de los programas y políticas para las PYMEs y evaluar su alineación con las mejores prácticas a través del tiempo. El Índice fue desarrollado para su aplicación en las economías emergentes dentro del contexto de los programas de Relaciones Globales de la OCDE. Desde su primera aplicación en el año 2007, se ha utilizado en cuatro regiones y 38 economías en todo el mundo.[1]

El objetivo principal del Índice es reunir un corpus amplio de información sobre las políticas de cada país, a fin de armonizar dicha información y transformar lo que son en gran parte insumos cualitativos en información numérica que pueda ser comparada durante el tiempo y a través de las diferentes economías y regiones. Repitiendo periódicamente la evaluación, normalmente cada tres o cuatro años, las economías participantes pueden evaluar su progreso en su propósito de alinearse con las mejores prácticas reconocidas internacionalmente, respondiendo a las necesidades de sus poblaciones PYMEs y de convergencia hacia un conjunto común de objetivos a nivel regional.

Todas las evaluaciones SME PI comparten una metodología común. Sin embargo, la metodología está adaptada para cada aplicación regional, para que refleje las prioridades regionales de las economías en cuestión a fin de anclar la evaluación al debate regional sobre la política. En el caso de esta evaluación y en contraste con otras regiones del mundo en las que se ha aplicado este Índice, *no existe documento estratégico formal alguno que sirva de guía de acción para el desarrollo de las PYMEs a nivel regional*. En consecuencia, tal como se describe en la siguiente sección, el marco de evaluación específico para los siete países de América Latina cubiertos en este estudio (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay, denominados "AL7") fue preparado en consulta con coordinadores nacionales de AL7, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), haciendo referencia a la metodología SME PI y a los expertos de la OCDE en varias áreas políticas pertinentes.

La evaluación se lleva a cabo principalmente a través de un cuestionario (el "cuadro de evaluación"), el cual es desarrollado por la OCDE y las organizaciones contraparte, y se basa en informaciones proporcionadas por expertos y las partes interesadas. Tal como se expondrá más adelante en este Capítulo, el marco de la evaluación se compone de "dimensiones" (áreas de política) que sucesivamente se dividen en componentes llamados "subdimensiones", y se identifica un conjunto de indicadores para cada subdimensión. La mayoría de ellos son cualitativos, pero hay un número de indicadores cuantitativos para medir la "intensidad" de las intervenciones políticas. Los resultados de esta evaluación se expresan como índices numéricos (puntuaciones) en una escala de 1 a 5, calculada para los niveles de dimensión y subdimensión. Para calcular estos resultados, se ponderan las puntuaciones de los indicadores sobre la base de la percepción de la importancia y relevancia (véanse las subsecciones sobre "Puntuación" y "Ponderación", más adelante).

El SME PI se basa en los resultados de dos evaluaciones paralelas. En primer lugar, los gobiernos realizan una **autoevaluación**, encabezada por un "coordinador nacional" previamente designado (un funcionario gubernamental asignado para dirigir la evaluación de la política). Esta autoevaluación se alimenta de insumos recopilados de los distintos organismos y ministerios involucrados en el desarrollo y aplicación de las políticas para las PYMEs. Además, se lleva a cabo una **evaluación independiente** sobre la base de insumos provenientes de un equipo de expertos locales que recopilan datos e información y realizan entrevistas con actores claves y representantes del sector privado.

Metodología del Índice de Políticas PYME: ventajas y limitaciones

El marco del Índice de Políticas PYME (SME PI) 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.

Si bien otros índices y ejercicios de *benchmarking* evalúan el entorno empresarial en América Latina y el Caribe, el SME PI agrega valor ya que va más allá de las estadísticas para examinar el ambiente de las políticas para PYMEs a través de una amplia gama de áreas. Además, este índice:

- Adopta un enfoque participativo para la evaluación y la medición a través de la participación de legisladores, el sector privado y las organizaciones asociadas;
- Proporciona orientación sobre cómo mejorar el marco de las políticas para PYMEs en cada país, a través de recomendaciones políticas y ejemplos de buenas prácticas;
- Incorpora datos relevantes de otras organizaciones, como el informe *Doing Business* del Banco Mundial y encuestas a empresas, así como datos adicionales de la OCDE, tales como las puntuaciones del índice de facilitación de comercio de la OCDE;
- Utiliza el contexto del país y factores más amplios que afectan el desarrollo de las PYMEs, a fin de complementar el análisis que surja de las puntuaciones; y
- Se centra en la región de América Latina y el Caribe en su travesía hacia una mayor integración económica, lo cual permite a las autoridades responsables por las políticas identificar los desafíos que puedan confrontarse en el futuro.

Al igual que sucede con todas las metodologías que aspiran transformar una realidad compleja en una visión inteligible, el marco del SME PI tiene sus limitaciones. El Índice está diseñado para evaluar los niveles de desarrollo de las políticas en todo su ciclo, con sus tres etapas: planificación y diseño, implementación, y monitoreo y evaluación (M&E). Como tal, está diseñado para medir y comparar los niveles de *desarrollo* de las políticas en lugar de su *rendimiento*, ya que este último resulta mucho más complejo de interpretar (mucho menos armonizar y comparar) en vista de las diferencias significativas en las prácticas de M&E en los países.

Además:

- El panorama general de los insumos y resultados de la política gubernamental pueden ser difíciles de interpretar, especialmente en los países donde los gobiernos locales son principalmente los que implementan las políticas para las PYMEs. La metodología actual de SME PI se centra en la política a nivel nacional o central.
- Las diversas definiciones de las PYMEs limitan la comparabilidad de los datos entre las economías.
- Las ponderaciones de los indicadores se definen sobre la base de opiniones de expertos y, por lo tanto, pueden quedar abiertas a cuestionamientos. Ciertos indicadores pueden haber recibido especial protagonismo debido a su importancia para los países AL7 y no necesariamente en base a las opiniones de los expertos.

Sin embargo, en general, la premisa subyacente del marco del SME PI es que existe una correlación positiva entre las mejores prácticas políticas y el rendimiento. En otras palabras, una política bien diseñada y totalmente implementada a través de todo su ciclo de tres etapas será: a) más eficaz y b) más fácil de evaluar en términos de su desempeño, lo cual permitirá a los funcionarios responsables por la política tomar decisiones orientadas al rendimiento en el futuro.

Proceso de evaluación para AL7

Marcos temporales de la evaluación 2019

Esta evaluación, en particular, se llevó a cabo entre marzo de 2017 y marzo de 2019. No obstante, cabe señalar que, con respecto a los datos evaluados, se estableció una fecha límite para julio de 2018; por consiguiente, para fines de puntuación esta evaluación sólo considera los datos relevantes sobre las instituciones, las políticas y las reformas hasta esa fecha. Las tres fases de este proceso de evaluación son las siguientes:

- **Fase de diseño** (entre marzo y junio de 2017). Se identificaron los Coordinadores Nacionales para cada país. Se preparó el marco de evaluación en consulta con los coordinadores nacionales, CAF y SELA, utilizando referencias provenientes de la metodología SME PI de la OCDE y de los expertos de la OCDE en varias áreas políticas pertinentes.
- **Recopilación de la información y fase de evaluación** (entre julio de 2017 y julio de 2018). Los países AL7 llevaron a cabo una autoevaluación de sus marcos de política (mediante un cuestionario de evaluación). Esto se complementó con una evaluación independiente. Dentro del contexto de este ejercicio en particular, la evaluación independiente se realizó en cooperación con la Fundación para el Análisis Estratégico y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa

(FAEDPYME), utilizando su red de expertos académicos en cada uno de los países AL7. Se condujeron talleres y misiones de evaluación en cada uno de los siete países con el fin de apoyar el ejercicio de recolección de datos. Normalmente, en dichas reuniones participaron entre 30 y 50 autoridades encargadas de las políticas para las PYMEs, entre ellos representantes de ministerios y agencias gubernamentales, la sociedad civil, la comunidad académica, las ONGs y el sector privado. Las investigaciones y el seguimiento con las partes interesadas pertinentes se destinaron a llenar vacíos de información y resolver inconsistencias. Por último, se desarrollaron puntuaciones preliminares y se realizó un taller con todos los coordinadores nacionales en Bogotá, Colombia, en julio de 2018, para presentar y discutir los resultados iniciales.

- **Fase de consolidación y publicación** (entre agosto de 2018 y marzo de 2019). Datos adicionales fueron recogidos a través de un seguimiento con las partes interesadas relevantes en respuesta al mencionado taller de AL7; además, se preparó el borrador del informe y las partes interesadas de los países participantes, SELA y FAEDPYME revisaron el informe, al igual que un grupo de expertos de la OCDE. Luego de este proceso, se integraron al informe los comentarios finales. La publicación final fue lanzada formalmente en una reunión regional que se realizó en abril de 2019. Una serie de eventos de difusión nacionales debían realizarse después del lanzamiento.

Marco de la política

El marco de la evaluación de 2019 para la región AL7 brinda mapas y parámetros de referencia sobre las políticas para las PYMEs en siete ámbitos de la política ("dimensiones"), que se desglosan en 26 componentes ("subdimensiones") (Cuadro 2.1). Estos componentes fueron desarrollados en el marco del SME PI genérico elaborado por la OCDE, y de las reuniones colectivas con las autoridades responsables de los países AL7. Los indicadores establecidos por la OCDE, así como los datos de otros organismos internacionales, también se incorporaron como bloques temáticos en varios casos (véase la subsección "Integración de datos preexistentes de otras fuentes", más adelante). La aplicación habitual del marco debería proporcionar una imagen dinámica de las reformas de las políticas PYME y las prioridades en el tiempo.

Cuadro 2.1. Marco de evaluación del SME PI 2019 para la AP y los países participantes de América del Sur

Dimensiones y subdimensiones	
1. Marco institucional	***2. Entorno operativo / simplificación de procedimientos***
1.1 Definición de PYMEs	2.1 Simplificación legislativa y análisis del impacto regulatorio
1.2 Planificación estratégica, diseño y coordinación de políticas	2.2 Registro de empresas
1.3 Consultas público-privadas	2.3 Facilidad para declarar impuestos
1.4 Medidas para abordar la economía informal	2.4 Gobierno electrónico
3. Acceso al financiamiento	***4. Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE) y compras públicas para las PYMEs***
3.1 Marco legal, regulatorio e institucional sobre acceso al financiamiento	4.1 Servicios de desarrollo empresarial
3.2 Diversificación de fuentes de financiamiento a empresas	4.2 Servicios de desarrollo de emprendedores
3.3 Educación financiera	4.3 Compras públicas
3.4 Procedimientos eficaces para el tratamiento de la	

bancarrota	
5. Innovación y tecnología	***6. Transformación productiva***
5.1 Marco institucional	6.1 Estrategias para mejorar la productividad
5.2 Servicios de apoyo	6.2 Políticas para mejorar las aglomeraciones productivas
5.3 Financiamiento para la innovación	6.3 Integración en cadenas de valor regionales y globales
7. Acceso al mercado e internacionalización	
7.1 Programas de apoyo a la internacionalización	7.4 Estándares de calidad
7.2 Facilitación del comercio	7.5 Aprovechando los beneficios de la integración regional (acuerdos subregionales de cooperación y comercio)
7.3 Uso del comercio electrónico	

Puntuación

Como se mencionó anteriormente, el cuadro de evaluación utilizada para los países AL7 consta de siete dimensiones y 26 subdimensiones. Las subdimensiones se dividen en bloques temáticos, cada uno con su propio conjunto de indicadores. A su vez, los bloques temáticos normalmente se dividen en tres componentes, cada uno que representa una etapa diferente del ciclo de política: planificación y diseño, implementación, y monitoreo y evaluación (M&E) (Gráfico 2.1). En algunas sub-dimensiones donde este método no es aplicable (por ejemplo, en relación con la definición de PYME o la disponibilidad de algunos instrumentos financieros dentro de la dimensión "acceso al financiamiento") los bloques temáticos pueden diferir. La dimensión 3 en "acceso al financiamiento" también utiliza un número de "sub sub-dimensiones", cada una de las cuales también a su vez se desglosa en bloques temáticos (véase el Cuadro 3.1 en el Capítulo 3).

Gráfico 2.1. Ejemplos de niveles de dimensión, sub-dimensión e indicador



Este enfoque (subdividir las puntuaciones para reflejar las diferentes etapas del ciclo de políticas) permite a los gobiernos identificar y atacar las etapas donde se enfrentan notables fortalezas o debilidades.

El marco de evaluación consta de indicadores cualitativos y cuantitativos, que toman las siguientes formas:

- **Indicadores básicos:** Estos son indicadores que determinan la puntuación de la evaluación y pueden ser indicadores binarios o múltiples en medidas cualitativas.
- **Preguntas abiertas:** Las preguntas abiertas se incluyen después de los indicadores básicos para cada subdimensión en el cuestionario de evaluación.

Pueden incluir preguntas cualitativas (por ejemplo: "¿Qué agencias son responsables de la aplicación?") o cuantitativas (por ejemplo: "¿Cuánto es el presupuesto para el plan de acción?"). Las preguntas abiertas no reciben puntaje, pero ayudan a evaluar el contexto político general, contribuyendo así a la puntuación final.

Ponderación

Las ponderaciones se aplicaron a los niveles de bloque temático y subdimensión de la misma manera para todos los países AL7. Las ponderaciones fueron asignadas durante el mencionado taller con los coordinadores nacionales en el final de la fase de recopilación y evaluación de datos. Durante esta discusión, se acordó cómo asignar las ponderaciones sobre la base de la importancia de las subdimensiones específicas para los países y la región. Los bloques temáticos más comunes (planificación y diseño, implementación, monitoreo y evaluación (M&E)) asignaron ponderaciones de 35%, 45% y 20%, respectivamente, con el fin de enfatizar la importancia de la implementación de la política. Esto recibe el apoyo de los SME PIs para otras regiones.

Integración de datos pre-existentes de otras fuentes

Algunos bloques temáticos adoptan la forma de datos pre-existentes de la OCDE y el Banco Mundial (Cuadro 2.2). Los datos para algunos de estos indicadores fueron convertidos en escalas de nivel 4 (0, 0,33, 0,66, 1) o de nivel 5 (0, 0,25, 0,5, 0,75, 1). Se determinaron intervalos para cada nivel basados en cómo el indicador ya se había utilizado en otras evaluaciones SME PI de la OCDE.

Cuadro 2.2. Indicadores del SME PI de AL7 provenientes de otros datos suplementarios

Sub-dimensión o sub-sub dimensión	Indicador(es)	Escala utilizada	Fuente de los datos
2.2 Registro de empresas	Todos los indicadores bajo el Bloque Temático 2: Rendimiento	Nivel 5	Banco Mundial, *Doing Business* 2019. http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/starting-a-business
2.3 Facilidad para declarar impuestos	Todos los indicadores en la sub-dimensión	Nivel 4	Banco Mundial, *Doing Business* 2019. http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/paying-taxes
3.1.2 Marco regulatorio legal para préstamos comerciales	Todos los indicadores en el Bloque Temático 1: Derechos de los acreedores	Puntuaciones reales	Banco Mundial, *Doing Business* 2019. http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/getting-credit
3.1.3 Oficina(s) de información de crédito	Todos los indicadores en la sub-sub dimensión	Puntuaciones reales	Banco Mundial, *Doing Business* 2019. http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/getting-credit
7.2 Facilitación del comercio	Todos los indicadores en el Bloque Temático 1: Indicadores de facilitación del comercio	Nivel 4	Indicadores de Facilitación del Comercio de la OCDE http://www.oecd.org/trade/facilitation/indicators.htm

Siempre que sea posible, la evaluación se esforzó por complementar los indicadores del marco con información cuantitativa adicional, tal como la asignación presupuestaria, el número de participantes en la actividad y así sucesivamente. Debido a las limitaciones en

los datos o en su comparabilidad, estos indicadores a menudo no reciben puntaje, pero se utilizan para informar sobre la puntuación de otros indicadores, así como en la reseña de la evaluación.

Notas

[1] La metodología SME PI ya ha sido y continúa siendo aplicada periódicamente en varias regiones emergentes del mundo, incluyendo la región del Medio Oriente y el Norte de África (MENA), el Sudeste de Europa y Turquía, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), y Europa Oriental y Asia Central (Eurasia), así como América Latina y el Caribe. Véase http://www.oecd.org/global-relations/smallandmedium-sizedenterprisessmepolicyindex.htm.

Capítulo 3. 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.

Descripción general de los hallazgos claves

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 3.1 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 3.1. 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*
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	35%	5.00	5.00	5.00	3.67	5.00	5.00	5.00	*4.81*	*4.67*	*0.47*

Dimensión /subdimensión / bloque temático	Ponderación	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MÉX	PER	Prom. AL7	Prom. AP4	StD
Diseño											
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*
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*

Dimensión /subdimensión / bloque temático	Ponderación	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MÉX	PER	Prom. AL7	Prom. AP4	StD
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*
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*

Dimensión /subdimensión / bloque temático	Ponderación	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MÉX	PER	Prom. AL7	Prom. AP4	StD
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 Diseño	35%	4.75	4.75	4.63	4.75	4.75	4.50	4.63	*4.68*	*4.66*	*0.09*
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.

Parte I. Hallazgos por dimensión

Capítulo 4. Marco institucional (Dimensión 1)

Este capítulo analiza el nivel de avance de los países AL7 en relación con los principales componentes de la política PYME, en particular el alcance de las políticas en relación con la definición de PYMEs del país; los objetivos de las políticas y su orientación estratégica; la asignación del mandato de políticas PYME; el diseño y la gobernanza de las principales instituciones a cargo de las políticas; los mecanismos de consulta y coordinación; y las acciones emprendidas para reducir la informalidad empresarial. Los resultados de la evaluación muestran que los países AL7 han acumulado una experiencia significativa en el desarrollo del sector privado y las políticas PYME, y que han establecido marcos institucionales altamente articulados.

Sin embargo, los países AL7 aún enfrentan grandes desafíos en términos de lograr una mayor integración de las políticas PYME en sus más amplias estrategias de desarrollo económico y social; hacer que los mecanismos de coordinación y consulta sean más efectivos; mejorar los mecanismos de monitoreo y evaluación; y asegurar una consistencia entre los objetivos generales de la política y las herramientas y presupuestos a disposición de las instituciones encargadas de la implementación de políticas. La presencia de un gran sector informal en la mayoría de los países AL7 es un desafío adicional para la formulación de políticas, ya que socava la capacidad de los gobiernos para llevar a cabo políticas PYME más inclusivas y para llegar a los segmentos más vulnerables de la población PYME.

Introducción

Este capítulo trata de los principales componentes de las políticas sobre las PYMEs, especialmente el alcance de las políticas, tal como lo determina la definición de PYMEs para cada país; los objetivos y orientación estratégica de las políticas; la asignación de los mandatos de las políticas de PYME; el diseño y gobernanza de las principales instituciones encargadas de las políticas; los mecanismos de consulta y coordinación sobre políticas y las acciones que se emprenden para reducir la informalidad empresarial.

La política para las PYMEs es un área compleja de las políticas públicas. Las causas de esta complejidad son la extrema heterogeneidad de la población de PYMEs en cuanto a tamaño de las empresas, la dotación de capital físico y humano, los sectores de operación y el potencial de crecimiento. Igualmente lo es el número de dimensiones de las políticas y las instituciones públicas en el campo de las políticas relacionadas con las PYMEs.

La forma en que los gobiernos estructuran y operan los marcos de políticas para las PYMEs tiene repercusiones significativas en el logro de los resultados de las políticas. Anteriores evaluaciones del Índice de Políticas PYME (SME PI, por sus siglas en inglés) han mostrado una relación cercana entre los puntajes obtenidos en la dimensión del marco institucional y los de una cantidad de otras dimensiones de políticas; esto es particularmente cierto en las que tratan del acceso a los mercados, la provisión de servicios de desarrollo de negocios (BDS) y el mejoramiento del capital y las destrezas humanos.

La política concerniente a las PYMEs consiste en una combinación de medidas de política horizontales y específicas (verticales). Las medidas horizontales son aquellas cuyo objetivo es el mejoramiento del ambiente operativo en general en favor de todos los tipos de empresas, como, por ejemplo, las medidas de simplificación regulatoria. Las medidas específicas son las que pretenden mejorar las condiciones de un segmento específico de la población de PYMEs, definido en términos del tamaño de la clase, el sector de operación, el potencial de crecimiento, el área de actividad (tal como las actividades de investigación y desarrollo), la localización y otros rasgos.

Las medidas de políticas sobre las PYMEs a menudo abarcan áreas de políticas que no están directamente dentro del área de acción del ministerio central o el organismo que tiene el mandato de conducir la política referente a las PYMEs. Estas medidas pueden, por ejemplo, cubrir áreas tales como la política fiscal y laboral, acciones de apoyo a las actividades de investigación y desarrollo, y/o desarrollo de destrezas y entrenamiento educativo que, por lo general, entran en el portafolio de ministerios y organismos pertinentes que no son los directamente señalados para diseñar e implementar la política con respecto a las PYMEs. La coordinación general y efectiva de política tiene, por tanto, un papel central en la política para PYMEs.

La mayoría de los gobiernos, en países con diferentes niveles de desarrollo económico, han adoptado un enfoque estratégico para su política de PYME, integrando las políticas de PYMEs con su estrategia de desarrollo económico en el sentido más amplio, definiendo un conjunto de objetivos de políticas y organizando sus acciones asociadas a políticas alrededor de una estrategia de mediano plazo. En la mayoría de los casos, el enfoque estratégico es apoyado por las evidencias de un diagnóstico de los principales temas que enfrenta el sector de las PYME. El nivel de éxito de la implementación de la estrategia está estrechamente vinculado a la calidad de los mecanismos de coordinación de políticas y al sistema de diálogo público-privado, así como al nivel de recursos humanos y financieros comprometidos por las distintas instituciones públicas. Los

elementos complementarios vitales son la disponibilidad de estadísticas oportunas y completas sobre las PYMEs, así como un sistema avanzado de supervisión y evaluación.

Todos estos elementos concurren para definir y buscar la combinación correcta de políticas horizontales y específicas. Las políticas para las PYMEs son un área en la que no existen modelos ni directivas predefinidas y donde el enfoque pragmático más productivo es con frecuencia el que se basa en el ensayo y el error. Si el diseño de políticas no puede ser predeterminado, existen, sin embargo, numerosas buenas prácticas en la elaboración de políticas que provienen de las revisiones y lecciones aprendidas, que pueden ser útiles a la hora de evitar demoras y errores costosos. Aunque, dado el alcance de este informe, es imposible valorar la calidad y efectividad del enfoque de política de PYMEs adoptado por cada uno de los países AL7, es factible medir el nivel de desarrollo institucional conforme a las buenas prácticas de elaboración de políticas.

Todos los países AL7 han acumulado una experiencia significativa en el desarrollo del sector privado y las áreas de política de PYMEs y han establecido marcos institucionales altamente articulados. En la última década, en respuesta al impacto negativo de la crisis financiera mundial (2008-2010) y el fin del super-ciclo de las materias primas (2014-2015) sobre el desarrollo económico de los países, la mayoría de los países AL7 han identificado la política de PYMEs como una de las áreas esenciales que han de estimular el crecimiento económico y laboral e impulsar la transformación productiva.

Este capítulo muestra cómo los países AL7 han definido los objetivos de su política estratégica de PYMEs y han desarrollado su marco institucional en concordancia, desde una perspectiva regional, además de presentar una evaluación detallada de su desempeño.

Marco para la evaluación

El marco para evaluar la Dimensión 1 está estructurado sobre los principales componentes de la política para PYMEs, tal como se ha expuesto antes. El marco comprende cuatro subdimensiones: la definición de pequeña y mediana empresa, la planificación estratégica, diseño de políticas y coordinación de políticas, las consultas entre sector público y sector privado y las medidas para abordar el sector informal (Gráfico 4.1). La primera subdimensión involucra el alcance de las políticas, mientras que las otras tratan principalmente del diseño institucional, el enfoque estratégico y la organización de las intervenciones de políticas.

La subdimensión 1.1 cubre los términos y el uso operativo de la definición de PYME del país. El propósito de la definición de PYME debe delimitar el alcance de la política pública, concebir la segmentación de la población PYME en subclases (microempresa, pequeña empresa y mediana empresa), y establecer una base común para la coordinación de políticas entre las instituciones públicas. La justificación primaria de la política para PYMEs es atacar las fallas estructurales de mercado debidas al tamaño de la empresa, asociadas a la economía de escala y alcance, a los mayores costos de transacción, etc. El umbral que fija el límite entre las PYMEs y las grandes deberían, por tanto, definir el límite por encima del cual las fallas estructurales de mercado dejaran de tener un papel significativo en determinar el desempeño de la empresa.

La subdimensión 1.2 se enfoca en la forma en que los países AL7 conforman sus objetivos estratégicos y organizan sus intervenciones de políticas PYME. Incluye un conjunto de indicadores con respecto a la estructura del marco de políticas para PYMEs, los mecanismos de coordinación y consulta intragubernamentales y la disponibilidad de estadísticas oportunas y completas sobre las PYMEs.

La subdimensión 1.3 se concentra en los canales y la práctica de consulta con las asociaciones del sector privado que representan el sector PYME, con la vista puesta en la frecuencia, transparencia y apertura de tales consultas.

La última subdimensión observa cómo los países AL7 están tratando el asunto de la informalidad. La informalidad laboral y empresarial tiene una alta incidencia en todos los países AL7. En la mayoría de ellos, reina la informalidad entre trabajadores por cuenta propia y microempresarios, que con frecuencia escapan a cualquier forma de registro formal, pero también está presente entre empresas pequeñas y medianas que, aunque formalmente registradas, no cumplen en su totalidad con la ley y las regulaciones, especialmente las relacionadas con el pago de impuestos y las cuestiones laborales. La informalidad empresarial es un fenómeno complejo con amplias implicaciones sociales, fiscales y legales/regulatorias. La presencia de un enorme sector informal tiene repercusiones significativas en la elaboración de políticas para PYMEs, puesto que, en la mayoría de los casos, las empresas informales, de hecho, operan fuera del alcance de las políticas acerca de las PYMEs. Cada una de ellas tiende a responder de manera diferente a las señales e incentivos de las políticas, pues temen ser perseguidas por su no cumplimiento de las normas y perder cualquier ventaja conquistada gracias a la violación de leyes y regulaciones. La subdimensión 1.4 apunta específicamente a las implicaciones de la informalidad en el crecimiento de la empresa y su dinámica de competencia y a la respuesta de las políticas gubernamentales.

Gráfico 4.1. Marco del SME PI AL7 para evaluar la Dimensión 1

Dimensión 1: Marco Institucional	
1.1 Definición de PYMEs	• Definición legal • Uso consistente de la definición en la legislación • Criterios múltiples • Criterios de independencia
1.2 Planificación estratégica, diseño y coordinación de políticas	• Estrategia de desarrollo para las PYMEs • Agencia de implementación de políticas para las PYMEs (o equivalente) • Disponibilidad de datos estadísticos sobre las PYMEs
1.3 Consultas entre sectores públicos y privados	• Frecuencia y transparencia de las consultas público-privadas (CPP) • Participación del sector privado en CPPs • Mecanismos formales de retroalimentación y revisión
1.4 Medidas para abordar la economía informal	• Análisis de los antecedentes del sector informal • Estrategia de formalización • Retroalimentación del sector privado • Seguimiento y transparencia

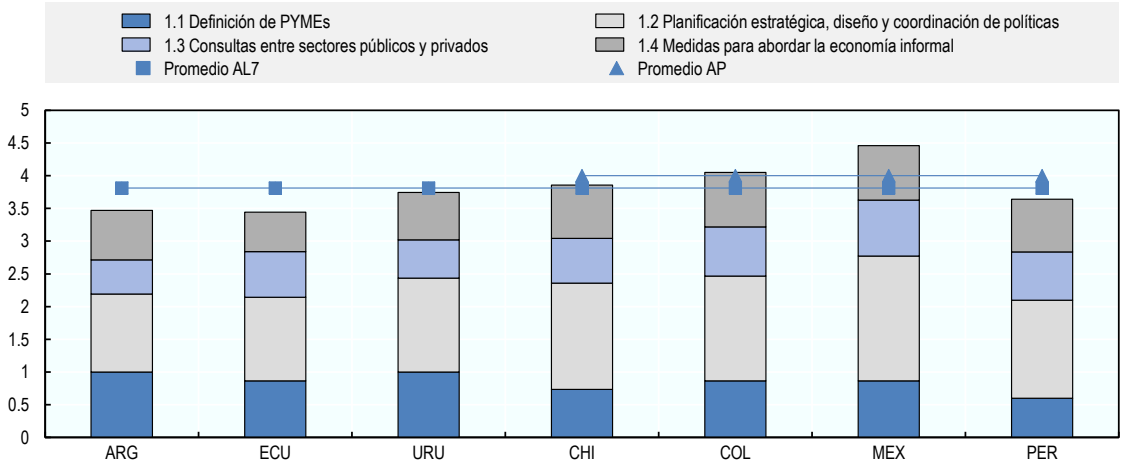
Al combinar los resultados de la evaluación, la subdimensión 1.2 (planificación estratégica, diseño y coordinación de políticas) recibió la mayor ponderación (40%), mientras que las restantes dimensiones tienen un peso de 20%.

Análisis

El puntaje promedio general de la dimensión que analiza el marco institucional para políticas PYME es 3,81 sobre una escala de 5 (véase el Gráfico 4.2), lo cual indica que

instituciones de políticas para las PYMEs están activas, que se han identificado las directrices estratégicas y que se han puesto en marcha los mecanismos de coordinación y consulta. Sin embargo, los países AL7 aún enfrentan importantes desafíos con respecto a una mayor integración de las políticas para PYMEs en sus estrategias más amplias de desarrollo económico y social, el hacer más efectivos los mecanismos de coordinación y consulta, y el mejorar los mecanismos de supervisión y conducir evaluaciones de impacto de las políticas y los programas. Además, la presencia de un amplio sector informal en la mayoría de los países AL7 mina la capacidad del gobierno para poner en práctica políticas para PYMEs y alcanzar a los segmentos más vulnerables del universo de la población PYME.

Gráfico 4.2. Puntajes ponderados de la Dimensión 1: Marco institucional



Nota: Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, en la cual 5 es el más alto. Véase el Capítulo 2 y el Anexo A para obtener mayor información sobre la metodología.

Subdimensión 1.1. Definición de PYMEs

Esta subdimensión incluye cuatro indicadores: 1) existencia de una definición legal de PYMEs en el país; 2) número de parámetros utilizados en la definición de PYME; 3) uso de una sola definición de PYMEs en toda la administración pública, y 4) inclusión de una cláusula de independencia en la definición de PYMEs en la que se estipule que una empresa no califica como PYME si es controlada por una empresa grande, incluso cuando satisfaga el criterio regular estipulado en la definición de PYME.

El desempeño promedio de los países AL7 en esta subdimensión es relativamente alto (4,24), puesto que todos tienen definiciones legales válidas, basadas, en la mayoría de los casos, en criterios múltiples y con frecuencia utilizados de manera coherente en toda la administración pública. Argentina y Uruguay han alcanzado el mayor puntaje posible (5.0), gracias a que son los únicos países que han introducido una cláusula explícita de independencia en sus definiciones de PYME.

Cuadro 4.1. Puntaje de la subdimensión 1.1: definición de PYME

	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MÉX	PER	*Prom.*	*StD*
Planeación y diseño	5,00	4,33	5,00	3,67	4,33	4,33	3,00	*4,24*	*0,66*
Puntaje total de la subdimensión	**5,00**	**4,33**	**5,00**	**3,67**	**4,33**	**4,33**	**3,00**	***4,24***	***0,66***

Nota: Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, en la cual 5 es el más alto. Véase el capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

Todos los países de LA7 han adoptado una definición oficial de PYME

El primer componente de cualquier política para el desarrollo de las PYMEs es la introducción de una definición de PYMEs que esté legalmente fundamentada y que sea operativamente sólida. El propósito de la definición es delinear nítidamente el alcance de las políticas y proporcionar a las empresas una referencia clara del tipo de condiciones de política que se les aplican.

Aunque todos los países AL7 tienen una definición de PYMEs, la forma en que se ha formulado varía de manera considerable. En numerosas ocasiones, la definición está incluida en el acto legislativo principal que define el alcance y los objetivos de la política de PYMEs del país, como en los casos de Chile y Colombia. En otros casos (Ecuador, México, Perú), la definición de PYMEs está incluida en el conjunto de disposiciones que regulan la aplicación de instrumentos específicos de política, como por ejemplo la regulación del Reglamento al Código de la Producción de Ecuador o las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor de México. En Argentina y Uruguay, la definición de PYMEs es establecida por decreto emitido por el ministerio competente.

En general, es práctica común la aplicación congruente en toda la administración

La existencia de una definición unitaria y su aplicación coherente son elementos importantes para promocionar la coordinación entre todos los diferentes ministerios y organismos públicos involucrados en la elaboración y puesta en marcha de políticas relativas a PYMEs y facilitar la comunicación con el sector privado. El alcance de la definición de las PYMEs debe establecer el amplio alcance de las políticas, un importante elemento para la definición del área de aplicación de medidas generales de políticas, muchas veces fiscales o regulatorias, diseñadas para favorecer a todo el sector PYME, o una subclase específica.

También es preciso distinguir entre los amplios parámetros instituidos por la definición de PYMEs, que son revisados sólo después de cierto número de años, y los criterios de elegibilidad estipulados en el marco de los programas y medidas de apoyo a las PYMEs por medio de regulaciones de ministerios y organismos. Todos los países AL7 rehúyen la fijación, por ley, de criterios de elegibilidad que aseguren la necesaria flexibilidad para el diseño de los programas de apoyo a las PYMEs, aunque ajustan periódicamente los parámetros de la definición de PYMEs y el umbral de clase, siguiendo la evolución de la población PYME.

Perú es el único país AL7 que no aplica congruentemente su definición de PYMEs en la totalidad de la administración pública. En su caso, la definición se aplica a los actos legislativos y a las medidas de política tomadas por el Ministerio de Producción, pero no es obligatorio que sea aplicada por otros ministerios y ramas de la administración pública. Sin embargo, el gobierno está haciendo esfuerzos por promover una aplicación coherente

de su definición de PYMEs en todos los diferentes componentes de la administración pública.

Las definiciones de PYME varían notablemente a lo largo de LA7 y se consideran varios parámetros

Los parámetros regulares para las definiciones de PYMEs incluyen el número de empleados a tiempo completo, facturación anual y activos. El criterio del empleo es considerado un buen índice del tamaño y estructura de la empresa. El criterio de empleo es aplicado por cuatro países AL7 (Argentina, Colombia, México y Uruguay), en concordancia con un segundo parámetro (facturación anual o activos totales). La renuencia a utilizar el parámetro del empleo a veces es justificada por la falta de información confiable sobre el empleo, debido a la alta incidencia del trabajo informal. Entre todos los países AL7, solo Chile y Perú basan su definición de PYMEs en un solo parámetro: la facturación anual. Chile, Perú y Uruguay establecieron el parámetro de la facturación en una unidad especial de contabilidad (para más información, véanse las notas al Cuadro 4.2), que es revisada periódicamente en concordancia con la tasa de inflación, para evitar la tarea de revisar periódicamente la definición legal de PYMEs.

Cuadro 4.2. Criterio de definición de las PYMEs en los países de LA7

Región	País	Definiciones		
		Micro	Pequeña	Mediana
Alianza del Pacífico	**Chile**	Facturación: hasta 2.400 UF1	Facturación: entre 2.400 y 25.000 UF	Facturación: entre 25.000 y 100.000 UF
	México	Hasta 10 empleados Facturación: hasta 4 millones de MXN	Entre 11–502 empleados Facturación: entre 4 y 100 millones de MXN	Entre 51–250 empleados3 Facturación: entre 100 y 250 millones de MXN
Alianza del Pacífico / Comunidad Andina	**Colombia**	Hasta 10 empleados Facturación: activos totales, sin incluir vivienda, tienen un valor igual o menos a 500 veces el del salario mínimo mensual del momento	Entre 11 y 50 empleados Facturación: activos totales, sin incluir vivienda, tienen un valor entre 501 y 5.000 veces el del salario mínimo mensual del momento	Entre 51 y 200 empleados Facturación: activos totales, sin incluir vivienda, tienen un valor entre 5.001 y 30.000 veces el salario el del salario mínimo mensual del momento
	Perú	Facturación: hasta 150 UIT 4	Facturación: entre 151 y 1.700 UIT	Facturación: entre 1.701 y 2.300 UIT
Comunidad Andina	**Ecuador**	Entre 1 y 9 empleados Facturación: hasta USD 100.000 Activos: hasta USD 100.000	Entre 10 y 49 empleados Facturación: entre USD 100.001 y USD 1.000.000 Activos: entre USD 100.001 y USD 750.000	Entre 50 y 199 empleados Facturación: entre USD 1.000.001 y USD 5.000.000 Activos: entre USD 750.001 y USD 3.999.999
	Argentina	Entre 5 y 15 empleados, dependiendo del sector[5] Facturación: hasta 3.800.000-15.800.000 ARS, dependiendo del sector	Hasta 10-60 empleados, dependiendo del sector Facturación: hasta 23.900.000-95.000.000 ARS, dependiendo del sector	Grupo A: Hasta 50-235 empleados, dependiendo del sector Facturación: hasta 182.400.000-661.200.000 ARS, dependiendo del sector Grupo B

Región	País	Definiciones		
		Micro	Pequeña	Mediana
MERCOSUR				Hasta 215-655 empleados, dependiendo del sector Facturación: entre 289.300.000 ARS y 1.140.300.000 ARS, dependiendo del sector
	Uruguay	≤ 4 empleados Facturación: hasta 2.000.000 UI[6]	Entre 5-19 empleados Facturación: hasta 10.000.000 UI	Entre 20-99 empleados Facturación: hasta 75.000.000 UI

1. UF: *Unidades de fomento*. Unidad de contabilidad utilizada en Chile. La tasa de cambio entre la UF y el peso chileno es constantemente ajustada para tomar en cuenta la inflación, de modo que el valor de la UF permanece casi invariable día tras día, durante períodos de baja inflación. Valor de la UF en pesos chilenos (29/11/2018): 27.518,15; tasa de cambio 1 USD/CLP (29/11/2018): 673,31; valor de la UF en USD (29/11/2018): 41,11.
2. El límite superior se establece en 30 empleados en el caso del sector de comercio (otras categorías sectoriales incluyen industria y servicios).
3. El límite inferior se establece en 51 empleados en los casos de los sectores de servicios e industrias. El límite superior se sitúa en 100 empleados en el caso de los sectores de comercio y servicios.
4. UIT: *Unidad impositiva tributaria*. Unidad de contabilidad utilizada en Perú. 1 UIT = 4.150 PEN (2018); tasa de cambio 1 USD/PEN: aproximadamente 3.36 (12/12/2018); valor de la UIT en USD aproximadamente USD 1.236 (12/12/2018).
5. El umbral sectorial inferior corresponde al sector agrícola, mientras que el superior corresponde a los sectores de la industria y la manufactura. Otras categorías sectoriales son la construcción, los servicios y el comercio.
6. UI: *Unidades Indexadas*. Unidad de contabilidad utilizada en Uruguay, que es reajustada conforme a la inflación, tal como es medida por el índice de precios al consumidor (IPC). El valor de la UI es aproximadamente 4,02 pesos uruguayos (UYU) (12/12/2018). Tasa de cambio 1 USD/UYU = aproximadamente 32 UYU (12/12/2018); valor de la UI en USD: 0,13 (12/12/2018).

Todos los países AL7 utilizan subdefiniciones de micro, pequeña y mediana empresa, pero los umbrales de tamaño varían significativamente de país a país

Todos los países AL7 segmentan su población PYME en tres clases: micro, pequeñas y medianas. Entre esos países (Argentina, Colombia, México y Ecuador), que aplican el criterio del empleo, existe una convergencia general en cuando al establecimiento del umbral para definir una microempresa en alrededor de 10 empleados de tiempo completo. Para las empresas pequeñas, el umbral superior ha sido fijado en 50 empleados, mientras que para las empresas medianas, va de 200 empleados (en Colombia y en Ecuador) a 250 (en México), mayormente en concordancia con los umbrales fijados por la mayoría de los países de la OCDE.[1] En el caso de Uruguay, el umbral superior de empleo está fijado en un nivel mucho más bajo: 4 para las microempresas, 19 para las empresas pequeñas y 99 para las medianas, una decisión justificada por el tamaño relativamente pequeño de la economía uruguaya.

Argentina ha introducido una definición de dos niveles para las empresas medianas, basándose principalmente en el valor de facturación.[2] El umbral superior del segundo nivel se encuentra en un valor relativamente alto, lo que permite la extensión del apoyo gubernamental a las empresas con estructura avanzada y una presencia de mercado consolidada.

Argentina y Uruguay son los únicos países de AL7 que han incluido en sus definiciones de pequeña y mediana empresa una cláusula que expresamente excluye de la población de

las PYMEs las empresas de pequeña escala controladas por grupos grandes. La introducción de esta cláusula debería prevenir que las empresas grandes establezcan unidades de baja escala bajo su control para explotar el tratamiento preferencial que se da a las PYMEs.

Las definiciones de PYME en los países AL7 están suficientemente bien estructuradas, pero aún hay espacio, tanto dentro de cada país como entre todos ellos, para un nivel más alto de coordinación

En general, los países AL7 han instituido definiciones de PYMEs que señalan con bastante claridad el alcance de las políticas y satisfacen los criterios elementales de operatividad, pero es menester hacer tres importantes observaciones.

La primera se refiere a la aplicación del criterio basado en la facturación anual y los activos totales. Esto requiere acceso a información confiable de las empresas, no directamente accesible desde bancos de datos controlados por el gobierno y con frecuencia no totalmente disponibles para las microempresas y las empresas pequeñas. A fin de superar esta limitación, numerosos países AL7 requieren que las empresas se registren en el ministerio correspondiente, o que presenten evidencia directa que pruebe su condición de PYME.

La segunda se vincula con la relativa falta de correspondencia, en varios países AL7, entre la definición de PYMEs utilizada por los organismos nacionales de estadísticas, que principalmente se basan en el criterio del empleo, y la definición de las políticas, que puede limitar la capacidad de los legisladores de sustentar sus políticas en estadísticas sólidas.

La última observación concierne a la limitada convergencia de las definiciones de PYME dentro de los principales bloques comerciales de la región, principalmente la Alianza del Pacífico (AP), Mercosur y la Comunidad Andina. Esto es particularmente relevante en el caso de la AP. Dado que los estados miembros de la AP avanzan en las medidas de acceso al mercado, incluyendo el acceso recíproco en adquisiciones públicas, existe una creciente necesidad de progresar en una definición común, para evitar la distorsión en los regímenes de competencia y para simplificar la operación a nivel empresarial.

Subdimensión 1.2. Planificación estratégica, diseño y coordinación de políticas

Tal como se mencionó en la introducción, una práctica común, adoptada en diversos países en diferentes etapas de su desarrollo económico, para organizar efectivamente sus intervenciones de política, es elaborar una estrategia multianual de desarrollo de las PYMEs. La estrategia puede tomar la forma de (a) un documento individual e independiente o (b) pueden incluirse orientaciones estratégicas para el desarrollo de las PYMEs en planes estratégicos más amplios del gobierno, tales como el plan de desarrollo del país a mediano plazo, la política industrial, la estrategia de desarrollo del sector privado, la estrategia de transformación productiva o el plan de desarrollo social.

Independientemente de la forma que adopte, una estrategia bien estructurada debería incluir una declaración clara de su visión con respecto a cómo se espera que funcione el sector al final del plazo de la estrategia, que comúnmente es descrita en términos cualitativos (por ejemplo, un sector PYME más “innovador y dinámico” o más “orientado a la exportación”). La visión debería estar complementada por objetivos bien definidos y cuantificables, metas intermedias y una presentación con detalles suficientes de cómo pretende el gobierno organizar las políticas públicas para alcanzar los objetivos. El

documento debería incluir también una parte dedicada a la secuencia planeada de intervenciones de políticas, así como indicaciones de los recursos y cambios legislativos/regulatorios e institucionales requeridos y los sistemas que el gobierno pretende adoptar para supervisar y evaluar la implementación de la estrategia. Finalmente, la ejecución de la estrategia debe ser apoyada por planes de acción anuales o bianuales, que detallen las acciones que deben emprenderse y los recursos asignados y las responsabilidades de las diferentes organizaciones públicas y privadas involucradas en su implementación, así como la indicación de los mecanismos de supervisión para rastrear la marcha de la estrategia/plan de acción.

Normalmente, la elaboración de la estrategia es el resultado de un intenso período de consulta dentro y fuera de la administración pública, de manera que los objetivos y las intervenciones de políticas son apoyados por un amplio consenso. La argumentación de la estrategia debería ser anclada a una sólida evidencia y un análisis bien desarrollado de las características y tendencias de la población PYME y un diagnóstico de los obstáculos que enfrentan el sector PYME y la administración pública para alcanzar los objetivos expresados en el documento estratégico.

Los resultados de la evaluación muestran que los países AL7 están relativamente avanzados en esta sub-dimensión (Cuadro 4.3). Todos los países, con la exclusión de Chile, se desempeñan mejor en la *implementación* que en las fases de *planificación y diseño*, y *monitoreo y evaluación*. México lidera a los países AL7 con puntajes altos en las tres fases del ciclo de políticas.

Cuadro 4.3. Puntaje de la subdimensión 1.2: planificación estratégica, diseño de políticas y coordinación

	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MÉX	PER	*Prom.*	*StD*
Planificación y diseño	1,48	2,92	3,37	4,55	3,37	4,48	3,22	*3,34*	*0,96*
Implementación	4,00	3,00	3,67	3,67	5,00	5,00	4,17	*4,07*	*0,68*
Monitoreo y evaluación	3,30	4,07	3,79	4,11	2,85	4,78	3,73	*3,80*	*0,57*
Puntaje total de la subdimensión	**2,98**	**3,19**	**3,59**	**4,06**	**4,00**	**4,77**	**3,75**	***3,76***	***0,55***

Nota: Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, en la cual 5 es el más alto. Véase el capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

Planificación y diseño: los objetivos y orientaciones de la política sobre las PYMEs se establecen en el marco de una estrategia nacional mayor para el desarrollo económico y/o la transformación productiva

Ninguno de los países AL7 ha desarrollado hasta ahora una estrategia individual y a mediano plazo referente a las PYMEs. En todos los países AL7, excepto Argentina, las orientaciones estratégicas de la política para las PYMEs están incluidas en otros documentos estratégicos de mediano plazo (véase el Cuadro 4.4). En los casos de Chile, Colombia, Ecuador y Uruguay, las indicaciones estratégicas para las PYMEs están contenidas en los planes para el mejoramiento de la productividad, la innovación y el crecimiento (en Chile), la política industrial (en Ecuador) y la transformación productiva y la competitividad (en Colombia y en Uruguay).

En México y Perú, las orientaciones estratégicas de la política relativa a las PYMEs están incluidas en los planes de desarrollo multiáreas del país y otros documentos. Argentina es el único ejemplo, entre los países AL7, donde las orientaciones estratégicas para las políticas PYME no han sido totalmente desarrolladas. El Ministerio de Producción y

Trabajo ha emitido comunicados en que declara las directrices amplias del gobierno acerca de las PYMEs, pero no ha desarrollado esas indicaciones en un plan estratégico.

Entre todos los países AL7 que han desarrollado un enfoque estratégico, Chile y México son los más avanzados en lo que respecta al diseño de políticas.

Chile es un buen ejemplo de cómo se han desarrollado los objetivos de política para las PYMEs dentro de un contexto de estrategia económica más amplia: la *Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento 2014-2018*, que tiene un alcance más amplio que la política de PYMEs y cuyo objetivo general es definir el camino que conduzca a la transformación de Chile en una economía totalmente desarrollada. Contiene 47 medidas detalladas, estructuradas alrededor de siete ejes. Ocho de esas medidas están específicamente dirigidas a apoyar el sector PYME, mientras que todas las demás medidas están diseñadas para apoyar el sector empresarial privado en general, aunque todas tienen significativas implicaciones para las PYMEs. Sin embargo, aunque los objetivos cualitativos de la agenda están claramente definidos, los objetivos cuantitativos no están explícitamente declarados. Su definición ha sido dejada a los organismos de implementación.

En México, las indicaciones estratégicas para las PYMEs derivan del Plan Nacional de Desarrollo (2013-18) y están especificadas en el Programa de Desarrollo Innovador del Ministerio de Economía (PRODEINN 2013-2018), que también contiene numerosos objetivos cuantitativos y cualitativos. Las asignaciones presupuestarias para apoyar las acciones de políticas para las PYMEs y las actividades del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), la agencia de carácter nacional encargada del desarrollo de las PYMEs, reciben fondos anualmente y son canalizados por medio del Fondo Nacional Emprendedor (FNE).

En Colombia, las direcciones estratégicas para la política PYME son definidas por un conjunto de documentos complementarios. La ley que regula las PYMEs, introducida en el año 2000 y enmendada en el 2004, contiene la definición oficial de PYMEs, definió el marco institucional e indicó las directrices de la política estratégica de las PYMEs. La Política de Desarrollo Productivo 2016-2025 (Documento CONPES 3866 del 2016) presenta las cinco direcciones estratégicas que el gobierno pretende seguir para asegurar la transformación productiva del país. Ninguna de las medidas presentadas en el documento son específicas para las PYMEs, pero el gobierno reconoce que la inmensa mayoría de estas medidas están diseñadas para apoyar empresas a pequeña escala.

Cuadro 4.4. Comparación de los marcos estratégicos de AL7 para el desarrollo de las PYMEs

	Documento estratégico pertinente	Componente de desarrollo de las PYMEs	Observaciones
Argentina	N/A	Diversas acciones a nivel programático llevadas a cabo por la Secretaría de Emprendedores y Pequeña y Mediana Empresa (SEPYME) del Ministerio de Producción y Trabajo, pero no tiene ninguna estrategia abarcadora.	-
Chile	Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento 2014-18	Componente "Apoyo a las PYMEs" (ocho de la 47 medidas incluidas en la Agenda).	

	Documento estratégico pertinente	Componente de desarrollo de las PYMEs	Observaciones
Colombia	Plan de Desarrollo Nacional 2014-2018	Capítulo V, "Competencia e infraestructura estratégica", incluye el objetivo de "incrementar la productividad de las empresas", que abarca aspectos vitales de la política para las PYMEs.	Un "Sistema Nacional de Apoyo a las PYMEs" instituido por la Ley 905/2004 facilita la coordinación interministerial y con el sector privado, y también elabora planes de acción anuales.
	Documento CONPES 3866 del 2016: Política de Desarrollo Productivo 2016-2025	La política incluye variadas referencias a las PYMEs, tanto en el diagnóstico y líneas de acción, pero no contiene ningún componente estratégico dedicado .	
Ecuador	Planes nacionales de desarrollo: *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017; Toda una vida 2017-2021*	Diversos objetivos de desarrollo estratégico tienen consecuencias indirectas en el desarrollo de las PYMEs, pero no hay componente dedicado a las PYMEs.	-
	Política Industrial 2016-2025	La política industrial incluye muchas referencias a las PYMEs, tanto en el diagnóstico y líneas de acción, pero no contiene ningún componente estratégico dedicado.	
México	Plan Nacional de Desarrollo 2013-18: Programa para Democratizar la Productividad (Gobierno Federal)	Programa para Democratizar la Productividad: componente estratégico de PYMEs (estrategia #2.3)	Las regulaciones operativas del Fondo Nacional Emprendedor (FNE) son actualizadas cada año para reflejar los proyectos que serán financiados y fijar el objetivo general anual del Fondo.
	Programa de Desarrollo Innovador 2013-18 (Secretaría de Economía)	Programa de Desarrollo Innovador 2013-18: componente estratégico de PYMEs (objetivo sectorial #3)	
Perú	Plan Estratégico Multianual Sectorial 2017-2021, o PESEM (Ministerio de Producción)	Fija acciones específicas y objetivos cuantitativos para todo el sector productivo y el subsector PYME.	El DGDE de PRODUCE está encargado de la ejecución del conjunto de acciones incluida en el PESEM para el sector de las PYMEs y el complimiento de los objetivos relacionados con las PYMEs del PESEM.
	Agenda de Competitividad 2014-18 (Gobierno Federal, ejecutado por el Ministerio de Economía y Finanzas)	La Agenda de Competitividad incluye diversas metas estratégicas relacionadas con las PYME, vinculadas con un plan anterior, "Plan Nacional de Diversificación Productiva 2014-16", implementado por el Ministerio de Producción.	
Uruguay	Transforma Uruguay: Primer Plan Nacional para la Transformación Productiva y la Competitividad (2017-2021)	El Primer Plan Nacional de Transforma Uruguay contiene diversos proyectos que apuntan a las PYMEs, pero no tiene componente dedicado a las PYMEs.	El MIEM también emitió líneas estratégicas para el período 2015-2020; MIEM-DINAPYME emite planes de acción anuales en concordancia con estas líneas.

En Uruguay, el compromiso estratégico del gobierno con el sector PYME se basa en un enfoque dual. El Directorio de Política PYME (DINAPYME), que forma parte del Ministerio de Industria, Economía y Minería (MIEM), ha elaborado un conjunto de directrices estratégicas para el período 2015-2020, y, al mismo tiempo, el gobierno ha elaborado una estrategia de transformación productiva a mediano plazo, *Transforma Uruguay 2017-2021*, articulada alrededor de cuatro pilares. Las acciones propuestas por Transforma Uruguay no son específicas para las PYMEs, sino que más bien están dirigidas a apoyar a todo el ecosistema empresarial; sin embargo, se espera que las PYMEs reciba el mayor apoyo del gobierno.

Ecuador tampoco tiene una estrategia explícita para las PYMEs. Las orientaciones de política para las PYMEs están integradas en la Política Industrial (2016-2025) del país y han sido ancladas en sus planes de desarrollo (el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, Toda una vida 2017-2021).

De modo similar, en Perú las orientaciones de política estratégica con respecto a las PYMEs están contenidas en el Plan Estratégico Multisectorial (PESEM) del Ministerio de Producción (PRODUCE) y abarca un conjunto de objetivos en que destacan la generación de empleos, la promoción de la productividad, la diversificación productiva y la internacionalización empresarial. El PESEM incluye una matriz organizada por acciones y objetivos y un conjunto de metas cuantitativas.

La implementación podría mejorarse mediante la introducción de más objetivos cuantitativos y el uso de planes de acción, así como el fortalecimiento de la coordinación interministerial

Aunque, con la excepción de Argentina, el enfoque estratégico está suficientemente articulado a lo largo de los países AL7, las herramientas de implementación de las políticas son relativamente débiles, En cuatro de los siete países (Colombia, Ecuador, Perú, y México), las orientaciones estratégicas se traducen en objetivos cuantitativos. En dos de ellos, Colombia y Ecuador, las orientaciones estratégicas son complementadas por planes de acción.

Al mismo tiempo, en todos los países AL7 el mandato de las políticas para las PYMEs está claramente definido y asignado a un ministerio específico del área correspondiente. Todos los países han creado un departamento especializado que se encarga de las políticas concernientes a las PYMEs, bajo la responsabilidad de un viceministerio o subsecretaría. La línea de división entre el diseño de políticas y la implementación de políticas no está siempre claramente definida. Sólo dos países, Chile y México, han conformado agencias específicas de desarrollo de las PYMEs: SERCOTEC y CORFO en Chile e INADEM en México. Uruguay ha fundado la Agencia Nacional de Desarrollo Económico (ANDE), que, entre otras cosas, se encarga de la ejecución de varios programas de apoyo a las PYMEs. En todos los otros casos, el directorio general de PYMEs está encargado de gestionar todo el ciclo de política, desde la elaboración de políticas hasta la implementación, así como la supervisión y evaluación, con el apoyo de cantidad de otros organismos e instituciones.

De hecho, en todos los países AL7, es habitual, para la implementación de la política, el enfoque de organizar acciones de política a través de convocatorias periódicas. El principal papel de la institución encargada de la ejecución de políticas es definir el objetivo de estas, elaborar los términos de referencia y los criterios de elegibilidad y hacer la convocatoria para que se hagan propuestas. La implementación es *de facto*, en muchos casos, delegada a instituciones intermediarias, como las cámaras de comercio, las asociaciones de productores, los organismos locales de desarrollo, los consultores privados y las redes empresariales.

Este sistema permite la contención de costos operativos, al mismo tiempo que promueve la creación de redes de apoyo empresarial a nivel nacional y local, como en el caso de la Red Mexicana de Apoyo Empresarial (RAE) y el Sistema Nacional de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa de Colombia. Sin embargo, también aleja el principal organismo encargado de la implementación de las políticas de PYMEs de un diálogo continuo con las empresas y limita los intercambios de información entre las PYMEs y los organismos encargados de las políticas respectivas a nivel central. Este sistema de

operación es significativamente diferente del adoptado por las instituciones más avanzadas en el desarrollo de las PYMEs del sudeste asiático, como la "Singapore Enterprise" de Singapur, la "Malaysia Enterprise Corporation" de Malasia y la "OSMEP" de Tailandia. Entre las diferentes organizaciones de AL7 que operan en el área de la ejecución de políticas referentes a las PYMEs, sólo SERCOTEC y CORFO han desarrollado un compromiso más directo a nivel empresarial.

Todos los países AL7 han establecido alguna forma de coordinación intragubernamental para el área de la política PYME. Un enfoque frecuente es crear un "consejo consultivo", compuesto de representativos de varios ministerios y organismos públicos que se encarguen íntegramente de los asuntos referentes a las políticas para las PYMEs. Se han instituido también los consejos consultivos y de coordinación en el marco de la implementación de las estrategias de transformación industrial y productiva. Argentina es un caso singular entre los países AL7 por no haber creado un organismo formal de coordinación interministerial que se encargue de la política concerniente a las PYMEs, sino que se apoya más en consultas informales que lleva a cabo el Ministerio de Producción y Trabajo.

Monitoreo y evaluación: todos los países AL7 han puesto en marcha sistemas de supervisión de sus programas, pero la supervisión a nivel estratégico sigue siendo débil

No hay uniformidad en los resultados de los países AL7 en esta área. En general, todos han adoptado mecanismos regulares de monitoreo que mantienen registros de la aplicación de diferentes programas de apoyo a las PYMEs, aunque con diferentes niveles de sofisticación. En los capítulos dedicados a otras dimensiones de las políticas, se reporta una descripción de esos mecanismos.

Con contadas excepciones, los países AL7 también han adoptado mecanismos débiles para supervisar el cumplimiento de los objetivos fijados en los planes estratégicos nacionales que tienen implicaciones directas en el desarrollo de las PYMEs, tales como la política industrial o las estrategias y planes de transformación productiva. Esto se debe a varios factores, como la relativa falta de objetivos cuantitativos, la frecuente ausencia de planes de acción y la relativa debilidad de mecanismos de coordinación de políticas, que limita la capacidad de recaudar información oportuna de las instituciones involucradas en la implementación de estrategias.

En todos los países AL7, la evaluación es un área particularmente débil. Únicamente Chile ha sido constante en el compromiso de realizar evaluaciones de impacto a los programas que específicamente atañen a las PYMEs. De hecho, entre todos los países AL7, Chile, Colombia, y México son los más avanzados en el área de supervisión de estrategias y programas:

- En Chile, se creó una página web pública para supervisar la implementación de la mencionada Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento 2014-2018. No obstante, aunque esta página rastrea el estado de la implementación en general de cada uno de los proyectos incluidos en la Agenda, no va mucho más allá para adoptar unos indicadores clave de rendimiento cuantitativo. Los programas llevados adelante por SERCOTEC y CORFO son supervisados de cerca y el Directorio Central de Presupuesto del gobierno (DIPRES), en consulta con las instituciones de implementación, realizan evaluaciones de impacto *ad hoc* que están a disposición del público.

- En el caso de Colombia, se hace un seguimiento regular de la puesta en marcha de la mencionada Política de Desarrollo Productivo 2016-2025 (Documento CONPES 3866 del 2016) a través de informes públicos bianuales elaborados por el Departamento de Planificación Nacional (DNP). El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) también debe entregar al Congreso informes anuales sobre la implementación de programas de apoyo a las PYMEs, mientras que las distintas instituciones encargadas de aplicar programas de apoyo a las PYMEs, tales como INNpulsa, tienen que proporcionar regularmente información detallada sobre las características y localización de las empresas que se benefician de esos programas.
- En México, la evaluación de los programas de políticas públicas es llevada adelante por un cuerpo independiente (CONEVAL), que supervisa y evalúa el FNE y otros programas. La Secretaría de Economía también publica informes anuales sobre el estado de la implementación del PRODEINN, y el INADEM emite unas "matrices de resultados" directamente relacionados con el impacto de las intervenciones de la FNE; sin embargo, en ambos casos, la información presentada tiende a estar más orientada hacia los procesos que hacia los resultados. Además, a nivel estratégico, la relación entre los indicadores de rendimiento del macronivel seleccionado y las líneas de acción estratégica declarada no está clara (véase el capítulo 15 sobre México para mayor información). Finalmente, la información esencial sobre los beneficiarios de los programas de apoyo a las PYMEs del INADEM son publicados regularmente en la página del INADEM en Internet (en la sección *Datos abiertos*).

En Perú, CEPLAN supervisa con regularidad la ejecución del PESEM 2017-2021; al hacerlo, organiza reuniones mensuales con todas las instituciones públicas involucradas y dos veces al año publica un informe de supervisión sobre los avances en la implementación del plan. En Ecuador, el gobierno ha introducido una herramienta específica para la gestión de políticas públicas denominada Gestión por Resultados (GPR), que debe permitir la supervisión oportuna de programas gubernamentales. Cada institución está encargada de cargar información sobre la implementación de programas a intervalos regulares; aunque estos informes no son públicos, sí forman una base de datos de informes públicos anuales que son publicados por cada institución. Además, el Ministerio de Industria y Productividad (MIPRO) publica informes periódicos de implementación que alinean sus actividades con la Política Industrial 2016-2025.

En Uruguay, el gobierno está desarrollando un sistema de supervisión general para la estrategia Transforma Uruguay; por otro lado, MIEM-DINAPYME y las diferentes instituciones de implementación (ANDE, AGEV/OPP y INEFOP) han desarrollado sus propias unidades de supervisión y evaluación. En Argentina, el Ministerio de Producción y Trabajo compila informes periódicos sobre la ejecución de programas, pero sólo para su uso interno. No se ha hecho pública información alguna sobre las tipologías de empresas beneficiarias, localizaciones ni sectores.

Las estadísticas sobre las PYMEs de AL7 son relativamente buenas, aunque la recolección de información sobre la generación de valor agregado por parte de las PYMEs es limitada. La disponibilidad oportuna de información completa sobre las PYMEs en las fuentes oficiales es un requisito esencial para la formulación de políticas basadas en evidencia y, además, representa un importante aporte a la supervisión y evaluación de las políticas. En particular, la información sobre el desempleo, facturación, generación de valor agregado, inversión y flojos de importación y exportación,

discriminada por clases de empresa y sectores, permite un análisis detallado del crecimiento y las tendencias de productividad en todo el sector PYME. Los datos a nivel de empresas permiten un análisis más pormenorizado, mientras que los estudios periódicos sobre la población PYME proporcionan a los responsables del diseño de políticas información sobre los asuntos vitales que enfrentan las empresas en relación con el ambiente operativo y de inversión.

Todos los países AL7 periódicamente recolectan información sobre las PYMEs en relación con el empleo y la facturación por clase de empresa, según los parámetros establecidos por diferentes organismos nacionales de estadísticas. Además, México y Perú reúnen información sobre la generación de valor agregado por clase de empresa y sector de actividad, lo cual permite un análisis más preciso del rendimiento de la productividad en todas las clases de empresa. Colombia y Uruguay también reúnen información sobre el valor agregado, pero no está desagregada por clase de empresa y sectores. Argentina es capaz de recolectar una enorme cantidad de datos sobre empresas a través de su sistema de registro de PYMEs, pero esta información no es pública, ni siquiera en forma conjunta; es reunida exclusivamente para uso del Ministerio de Producción y Trabajo.

Las estadísticas basadas en estas investigaciones son complementadas con datos del censo, que son más exhaustiva y se obtienen, en promedio, cada cinco años en todos los países AL7. Sin embargo, la alta incidencia de la informalidad hace más compleja la recolección de información completa, sobre todo para el segmento de las microempresas. Las investigaciones sobre vivienda y fuerza de trabajo, así como la información proveniente de los censos, proporciona indicaciones sobre el alcance de la informalidad, con énfasis, específicamente, en la informalidad del trabajo.

Subdimensión 1.3: Consultas entre sectores públicos y privados

La adopción de mecanismos de consulta abiertos y bien estructurados con las organizaciones que representan a las empresas privadas, así como la capacidad de la institución gubernamental de comprometerse en un diálogo público-privado constructivo, proporciona una contribución fundamental a la elaboración de políticas bien diseñadas para el sector PYME y para su efectiva implementación.

Mientras las empresas más grandes normalmente tienen mayores destrezas para participar en el diálogo con el sector público y cuentan con mejores recursos para apoyar actividades de presión, las PYMEs enfrentan dificultades mucho mayores en participar activamente en las sesiones de diálogo entre el sector público y el privado. La amplia diversidad existente dentro del universo de las PYMEs, los limitados recursos humanos y financieros y la existencia de un alto nivel de informalidad limitan la capacidad de representación de las PYMEs. En particular, las empresas más pequeñas, las recién creadas y las localizadas en las áreas menos desarrolladas del país tienden a estar mal representadas en las organizaciones del sector privado. El diálogo público-privado a menudo corre el riesgo de caer en manos de las empresas más grandes y consolidadas, que pueden, por tanto, ejercer mayor influencia para garantizar posiciones de mercado y limitar a los competidores. Es importante entonces que los gobiernos adopten enfoques proactivos en la organización de consultas con el sector privado, para cerciorarse de escuchar las diferentes voces expresadas por el sector empresarial y para evitar que el diálogo sea capturado por intereses específicos.

Los resultados de la evaluación general sobre la subdimensión 1.3 indican que entre los países AL7, México tiene el sistema más completo y avanzado para las consultas público-

privadas; Chile, Colombia, Ecuador y Perú están en un nivel intermedio de desarrollo, mientras que Uruguay y Argentina todavía están en el proceso de construir canales efectivos para las consultas público-privadas.

Cuadro 4.5. Puntajes de la subdimensión 1.3: consultas público-privadas

	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MÉX	PER	*Prom.*	*StD*
Frecuencia y transparencia	2,41	4,29	3,51	3,67	4,06	4,68	3,59	*3,74*	*0,67*
Involucramiento del sector privado	3,20	4,00	2,13	3,73	3,87	3,60	4,33	*3,55*	*0,66*
Monitoreo y evaluación	1,67	1,00	3,67	2,33	3,00	5,00	2,33	*2,71*	*1,23*
Puntaje total de la subdimensión	**2,62**	**3,50**	**2,92**	**3,43**	**3,76**	**4,26**	**3,67**	***3,45***	***0.50***

Nota: Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, en la cual 5 es el más alto. Véase el capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

La frecuencia y transparencia de las consultas público-privadas: la práctica varía en los países AL7, pero las consultas abiertas en línea son cada vez más comunes

En la mayoría de los países AL7 existe ya una larga tradición de consultas público-privadas. Sin embargo, el enfoque de tales consultas (centralizadas o descentralizadas, formales o informales), el nivel de frecuencia y transparencia y el alcance de las asociaciones entre lo público y lo privado varían notablemente de país a país.

La introducción de las plataformas localizadas en Internet y gestionadas por instituciones gubernamentales para recibir retroalimentación de los ciudadanos y las empresas sobre las leyes y regulaciones planificadas por el gobierno ha proporcionado nuevas vías para llegar a canales de consulta más directos y difusos.

Excepto Argentina, todos los países AL7 han introducido requerimientos formales para consultar con el sector privado durante el proceso de elaboración de leyes y regulaciones. En muchos países, como en Colombia, Ecuador, y Perú, estos requerimientos se extienden a todas las leyes y regulaciones que tienen un impacto económico directo; en los demás países (Chile, México y Uruguay), la obligación es válida solamente para leyes y regulaciones mayores. Todos los países AL7, con la excepción de Argentina, también han adoptado directrices específicas acerca de cómo deberían conducidas las consultas público-privadas, incluyendo, en la mayoría de los casos, una especificación del tiempo mínimo abierto para las consultas.

La difusión de nuevos proyectos de ley y regulaciones por parte de instituciones públicas en Internet, para recibir comentarios y sugerencias del público, es una práctica común en todos los países AL7, pero es apenas en México donde son publicadas todas las invitaciones en una página de Internet centralizada. En todos los demás países se hace a través de la página del ministerio u organismo responsable.

Involucramiento del sector privado en las consultas público-privadas: en la mayoría de los casos se pide al sector privado que proporcione información durante la fase de elaboración de la política, rara vez se le invita a revisar la implementación de la política y se les da acceso a los resultados del M&E

La mayoría de los países AL7 llevan a cabo sus consultas público-privadas periódicamente y solicitan retroalimentación al sector privado durante la etapa de

elaboración de las leyes y regulaciones. En Perú y Uruguay, las consultas son convocadas una vez que se completa el proceso inicial de redacción de la norma.

México y Argentina son casos emblemáticos de dos enfoques muy diferentes en lo que se refiere a las consultas público-privadas. En México, el diálogo entre el sector público y el privado está altamente institucionalizado. Las organizaciones del sector privado son miembros del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), que fue creado para reunir visiones y sugerencias de diferentes organizaciones privadas. La junta directiva del FNE incluye un representante del sector privado con iguales derechos que todos los demás miembros. Además, el INADEM ha fundado un Consejo Consultivo MiPYMEs, que es consultado sobre las leyes y regulaciones más importantes y sobre las acciones de apoyo relativas al sector PYME; mientras tanto, en la Secretaría de Economía, existe un Consejo Nacional para la Competitividad de la MiPYME. Hay que destacar, sin embargo, que el Consejo Consultivo MiPYMEs del INADEM no requiere la participación del sector privado y, si es invitado, no tiene derecho de voto. Así, a pesar de que existen varios grupos enfocados en las PYMEs, a nivel operativo, solo hay un representante regular del sector con derecho de voto (en la junta del FNE). A nivel empresarial, el INADEM promueve las comunicaciones directas con las PYMEs a través de blogs, tales como el *Blog del Emprendedor*,[3] que es parte de la RAE, y con la organización de una serie de reuniones, conferencias y talleres. Un canal adicional de comunicaciones es el Observatorio Nacional de Empresas (ONE),[4] plataforma para la difusión de información y estadísticas con respecto al emprendimiento y a las PYMEs.

Por su parte, Argentina ha adoptado un sistema sobre todo informal. El gobierno decide cuándo son necesarias las consultas e, independientemente, invita a sus contrapartes del sector privado, bien las cámaras de comercio u otras organizaciones sectoriales a una ronda de conversaciones informales, cuyos resultados no están disponibles para el público. Al comienzo del 2017, el Ministerio de Producción y Trabajo organizó unas consultas tripartitas llamadas “Mesas Ejecutivas para la Transformación Productiva”, que reunieron a representantes de las principales organizaciones sectoriales y centrales de comercio para promover la elaboración de planes de desarrollo sectorial (sin enfoque específico en lo tocante a las PYMEs). Estos acuerdos sectoriales, que ahora existen con cerca de 30 sectores (véase la sección “Transformación productiva” para mayor información).

La mayoría de los gobiernos tienden a ser selectivos en cuanto a las organizaciones del sector privado que invitan a tomar parte en las sesiones de discusión privado-públicos. La representación del sector PYME es mayormente delegada a las cámaras de comercio y otras organizaciones sectoriales, que pueden diluir la representación de empresas más pequeñas. Una excepción, aunque parcial, es Ecuador, donde se da una enorme representación al “Sistema Económico Social, Solidario y Sostenible”, compuestos por cooperativas, asociaciones productivas locales y el sector comunitario que apoya la comercialización y distribución de productos fabricados por microempresa locales. Las organizaciones que se mueven en este sistema, incluyendo las que representan sus sistema financiero,[5] tienen un rol muy importante a la hora de influir sobre las políticas de desarrollo del gobierno, bajo la supervisión de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.[6]

Monitoreo y evaluación: un área relativamente descuidada

Recientemente, Argentina, México, Colombia y Chile han realizado revisiones de sus procesos de consultas público-privadas, pero en la mayoría de los casos, esas revisiones no han resultado en cambios significativos en sus procesos.

Subdimensión 1.4: medidas para abordar la economía informal

Todos los países AL7 tienen que hacer frente a la existencia de un amplio sector informal. En la mayoría de los países emergentes hay altos niveles de informalidad, pero América Latina y el Caribe, incluyendo los países que gozan de ingresos por encima del promedio, como los de AL7, la informalidad es parte de la estructura de la economía, con enormes repercusiones para el desarrollo económico y social de la región.

La informalidad es definida como "el grupo de empresas, trabajadores y actividades que operan fuera del marco legal y regulatorio" (Loayza, Serven and Sugawara, 2009[1]). A nivel de empresas, la informalidad incluye todas aquellas empresas, pero también todos los trabajadores por cuenta propia que producen bienes y servicios legales pero que no cumplen con las leyes y regulaciones laborales, fiscales y administrativas del país (Feige, 2016[2]).

La informalidad laboral ha recibido la mayor atención de la opinión pública, economistas y responsables de políticas públicas, además de la atención internacional. La informalidad del trabajo, que consiste en el no cumplimiento de las regulaciones, el no pago o el pago parcial de la seguridad social y contribuciones a las pensiones o la exclusión de los derechos laborales, es síntoma y causa de inequidad e injusticia social, debido a que afecta desproporcionadamente a los grupos más débiles de trabajadores. La informalidad también puede ser una estrategia de supervivencia para sectores de la población que buscan ingresar al mercado laboral formal.

Las implicaciones del inmenso sector informal en los ingresos fiscales y los presupuestos gubernamentales han sido ampliamente analizadas.[7] El impacto que ha tenido la informalidad empresarial ha sido relativamente menos estudiado, sobre todo debido a la extrema dificultad de reunir información para el análisis empírico. Las investigaciones de mercado laboral y vivienda han contribuido a recabar gran cantidad de estadísticas sobre la informalidad laboral; la OIT ha tenido un papel importante en la recolección de datos, armonización y análisis. La información sobre la informalidad empresarial en que se compara, por ejemplo, el desempeño de empresas similares que operan a diferentes niveles de informalidad, no está a la disposición del público y depende del acceso a información altamente confidencial recabada a través de inspecciones fiscales, declaraciones de impuestos o solicitudes de créditos a instituciones microfinancieras.

Existen diferentes grados de informalidad entre las empresas y los trabajadores por cuenta propia, que van desde aquellos que no están registrados y escapan de la detección por parte de la administración (informalidad total), hasta los que están registrados y son reconocidos por la administración pública, pero no cumplen totalmente (informalidad parcial).

En términos generales, los empresarios informales tienen costos operativos más bajos que sus pares formales, pero también un acceso muy limitado, cuando lo tienen, a los créditos bancarios y demás servicios bancarios, escasa protección legal, y están más expuestos a los riesgos de tener que pagar sobornos para evadir inspecciones de gobierno y, en la mayoría de los casos, no tienen acceso a los programas de apoyo del gobierno.

La información existente sobre América Latina y el Caribe (ILO, 2018[3]) muestra que la informalidad es mayor entre los trabajadores por cuenta propia y microempresarios. Aunque en algunos casos proporcionan a las poblaciones vulnerables una manera de salir de la pobreza extrema, consideradas en su conjunto las empresas informales distorsionan la competencia, reducen los márgenes de las empresas formales y desaniman la inversión y la innovación. Esta dinámica distorsionada puede forzar a las empresas formales a mudarse a la informalidad parcial o a confiar en proveedores informales y subcontratistas para poder competir. En general, las empresas informales están menos inclinadas a invertir en el desarrollo de destrezas y activos físicos, que hacen de ellas menos productivas que las empresas formales (La Porta and Shleifer, 2014[4]). No están dispuestas a expandirse, dado que el riesgo de detección por parte de los funcionarios públicos crece parejo con el tamaño de la empresa.

Por ende, la existencia de un amplio sector informal tiene significativas implicaciones en el desarrollo empresarial y es altamente relevante para la política PYME, pero, al mismo tiempo, todas las microempresas y los trabajadores por cuenta propia que operan en el sector informal en este momento carecen de alguna forma de representación en el diálogo público-privado, no aparecen en las estadísticas oficiales y con frecuencia caen en un limbo, fuera del alcance de las políticas para las PYMEs. Los gobiernos, por tanto, necesitan comprometerse activamente en la lucha efectiva contra la informalidad empresarial.

La respuesta a la política hacia la informalidad empresarial tiende a adaptarse a cuatro enfoques:

1. La informalidad empresarial puede ser considerada como una condición transitoria relacionada con el nivel de desarrollo económico del país. La mayoría de las empresas informales son dirigidas por empresarios impulsados por la necesidad, que buscan ingresos de subsistencia, muchas veces como resultado de la migración interna desde el campo a áreas urbanas. A medida que la economía se expande y se encuentran más empleos en el sector formal, los emprendedores informales buscarán trabajos más estables, oportunidades de empleos mejor pagados y más protegidos y el sector informal, naturalmente, se achicará. Este tipo de enfoque, definido con frecuencia en la bibliografía como el enfoque McKensey (van Elk and de Kok, 2014[5]), convoca a los gobiernos a enfocarse en las oportunidades de crecimiento y en cumplimiento de la ley y las regulaciones, con lo cual promueven una selección de empresas basada en el mercado.
2. Otro enfoque prevalente y complementario es considerar la informalidad como una respuesta espontánea al débil sistema de protección social. La falta de beneficios de desempleo y una débil o inexistente red de seguridad social lleva a la gente al desempleo y al emprendimiento impulsado por la necesidad.
3. En una visión alternativa, popular en América Latina y el Caribe, la informalidad es vista como una respuesta racional de los emprendedores a los excesivos costos de las regulaciones. Después de evaluar los costos y los beneficios de la formalidad, considerando los riesgos de ser multado y penalizado, los emprendedores pueden concluir que ser informal conduce a mejores ganancias económicas. Si el costo de cumplir la ley es más elevado, los incentivos no son atractivos y la legalidad no tienen ningún efecto, un amplio sector tomará el camino de la informalidad. Las políticas del gobierno deben, por esa razón, enfocarse en la reducción de los costos asociados a la formalidad y en

proporcionar incentivos para el regreso de los empresarios a la formalidad, más que insistir en el cumplimiento de las leyes y las regulaciones.

4. Finalmente, aunque los marcos legales en la mayoría de los países AL7 cumple con los estándares internacionales, el escaso cumplimiento de la ley y la corrupción estorban los esfuerzos que hacen las empresas para formalizarse. Para redondear las estrategias de formalización, los incentivos y el crecimiento económico deben estar acompañados de mecanismos creíbles de cumplimiento para hacer que la informalidad sea una alternativa más costosa (y más riesgosa).[8]

La informalidad también puede verse como producto de un sistema económico dual: una parte de la economía que opera al margen, que proporciona trabajo, bienes y servicios baratos al sector formal, que está profundamente integrada con él y que da un empujón a la competitividad del país. En este caso, la informalidad se convierte en un rasgo estructural permanente del sistema económico del país.

Aunque la mayoría de los gobiernos han estimado el tamaño del sector informal en sus economías nacionales, sigue siendo difícil para los encargados de las políticas hacerse una imagen fiel de las fuerzas que rigen la economía informal y las características de las empresas informales.

El marco para la evaluación de la subdimensión que incluye la informalidad toma en cuenta, primero, los esfuerzos que hacen los países AL7 para analizar y entender el tema de la informalidad. Luego, considera la política de los gobiernos para responder a la informalidad, especialmente en relación con la informalidad empresarial y el estado de la implementación de las políticas. El conjunto final de indicadores cubre la fase de supervisión y evaluación.

Todos los países AL7 han sido particularmente activos en seguir políticas que buscan reducir el área de informalidad y, en muchos casos, han estado al frente en cuanto al diseño y ensayo de nuevos enfoques de políticas. El promedio regional es particularmente alto; está ubicado en 3,83 en una escala de 1-5, con un indicador relativamente bajo de dispersión, alrededor de StD = 0,39. Esta cifra indica que todos los gobiernos están involucrados, a diferentes niveles, en la fase de implementación de políticas.

Colombia, México, Chile y Perú tienen las políticas más avanzadas en esta área, todos con puntajes de 4 o más. México y Chile están bien avanzados en las diferentes fases del ciclo de las políticas, mientras que Colombia y Perú aparecen fuertes en las dos primeras fases, pero relativamente débiles en las de supervisión y evaluación. Por su parte, Argentina, Ecuador y Uruguay aparecen relativamente avanzados en implementación de políticas, pero relativamente más débiles en las otras dos fases.

Cuadro 4.6. Puntajes de la subdimensión 1.4: medidas para abordar la economía informal

	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MÉX	PER	*Prom.*	*StD*
Planificación y diseño	3,01	1,78	3,39	3,89	4,83	3,84	4,72	*3,64*	*0,97*
Implementación	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	*4,50*	*0,00*
Supervisión y evaluación	3,40	1,80	2,00	3,40	2,20	4,00	1,80	*2,66*	*0,85*
Subtotal del puntaje de la subdimensión	**3,76**	**3,01**	**3,61**	**4,07**	**4,16**	**4,17**	**4,04**	***3,83***	***0,39***

Nota: Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, en la cual 5 es el más alto. Véase el Capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

Planificación y diseño: se han realizado esfuerzos para analizar el sector informal y diseñar acciones para reducir su tamaño

Los países AL7 emplean una variedad de fuentes de información para obtener un entendimiento profundo del tamaño, rasgos y tendencias del sector informal.

La mayoría de los países confía en la información recabada a través de una combinación de encuestas de hogares, de población activa y de empresas, habitualmente realizadas por las oficinas nacionales de estadística. En Uruguay, por ejemplo, la oficina nacional de estadística realiza un proceso continuo de encuestas de hogares, lo cual permite medir el número de trabajadores por cuenta propia o trabajadores empleados con un contrato formal en empresas formales e informales. En Chile, la oficina nacional de estadística realiza encuestas periódicas del sector microempresarial, la última de las cuales se llevó a cabo entre mayo y agosto del año 2017, junto con encuestas de fuerza de trabajo diseñadas con el Ministerio del Empleo. México ha construido una extensa base de datos que cubre tanto el empleo formal como el informal, con información desagregada por tipo de informalidad y localización del trabajo.

La disponibilidad de un amplio conjunto de datos, aunque mayormente limitado al empleo, ha permitido estudios más analíticos sobre las causas y tendencias de la informalidad. Es el caso de México, con un trabajo realizado por el Instituto Mexicano de Competitividad o el realizado por el Banco Central de Colombia y el CEPLAN de Perú.

En respuesta a la presión de la opinión pública nacional y de las organizaciones internacionales y los bancos de desarrollo, todos los países AL7 han introducido medidas que persiguen reducir las áreas de informalidad.

En Perú, esto ha llevado a la elaboración de una estrategia nacional de formalización, estructurada alrededor de cinco ejes principales e integrados en el plan de desarrollo del país. El Consejo Nacional de Competitividad y Formalización, que es una institución interministerial, está a cargo de la coordinación de la estrategia.

En Chile, Colombia, y México, las acciones gubernamentales contra la informalidad han sido llevadas a cabo dentro del marco de programas específicos o iniciativas que combinan numerosas medidas, como la iniciativa Crezcamos Juntos de México, o el programa Escritorio de Empresa de Chile. En Colombia, el gobierno creó en el 2014 una Red Nacional de Formalización Laboral a todo lo largo y ancho del país, coordinada por el Ministerio del Trabajo, que involucra a buen número de otros ministerios e instituciones, como el MINCIT. México y Chile han tomado un enfoque que busca simplificar la formalización de empresas, asociado con la introducción de un conjunto de incentivos fiscales y regulatorios. En Colombia, el gobierno ha introducido incentivos fiscales y financieros combinados con un conjunto de BDS hechos específicamente para satisfacer las necesidades de las microempresas.

En Argentina, Ecuador, y Uruguay, la acción gubernamental ha tenido más bien la forma de intervenciones dirigidas a las áreas de registro fiscal y de empresas. Argentina y Uruguay han hecho más énfasis en el área fiscal, con la introducción de un *monotributo*, un pago de una cantidad fija que combina impuesto a las ganancias y las contribuciones sociales para los trabajadores por cuenta propia y las microempresas. En Ecuador, el gobierno ha concebido un régimen tributario simplificado (RISE) para incentivar la inscripción de microempresas en el Registro Único de Contribuyentes (RUC) y el Registro de Pequeñas y Mediana Empresa (RUM).

Implementación: muchas iniciativas para luchar contra la informalidad están en marcha, pero a menudo no existe un enfoque estratégico y la coordinación de políticas sigue siendo débil

El nivel de implementación de las variadas estrategias, programas y acciones dirigidas a reducir el nivel de informalidad varía considerablemente en los diversos países AL7.

En México y Chile, la implementación de programas está bien avanzada. Por ejemplo, en México tanto el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) como el portal Tu Empresa permite procedimientos simplificados de registro de empresas; el servicio está funcionando plenamente. El apoyo presupuestario ha sido movilizado, incluyendo una contribución sustancial del INADEM. Igualmente, en Chile, funciona el portal Tu Empresa en un Día y la red de registro regional de centros de desarrollo de negocios brinda servicios de orientación a las empresas informales.

En otros casos, como los de Ecuador, Perú, Uruguay, Argentina y, hasta cierto punto, también el de Colombia, progresivamente se están poniendo en marcha las medidas. En Argentina y Uruguay, el *monotributo* ya está en vigencia. Además, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) de Uruguay ya ha abierto la red que ofrece asistencia a las empresas informales en procedimientos de registro. En Argentina, el Plan Nacional de Regulación Laboral está funcionando desde el año 2003, y mantiene una estrecha cooperación con la OIT para promover la formalización laboral y empresarial.

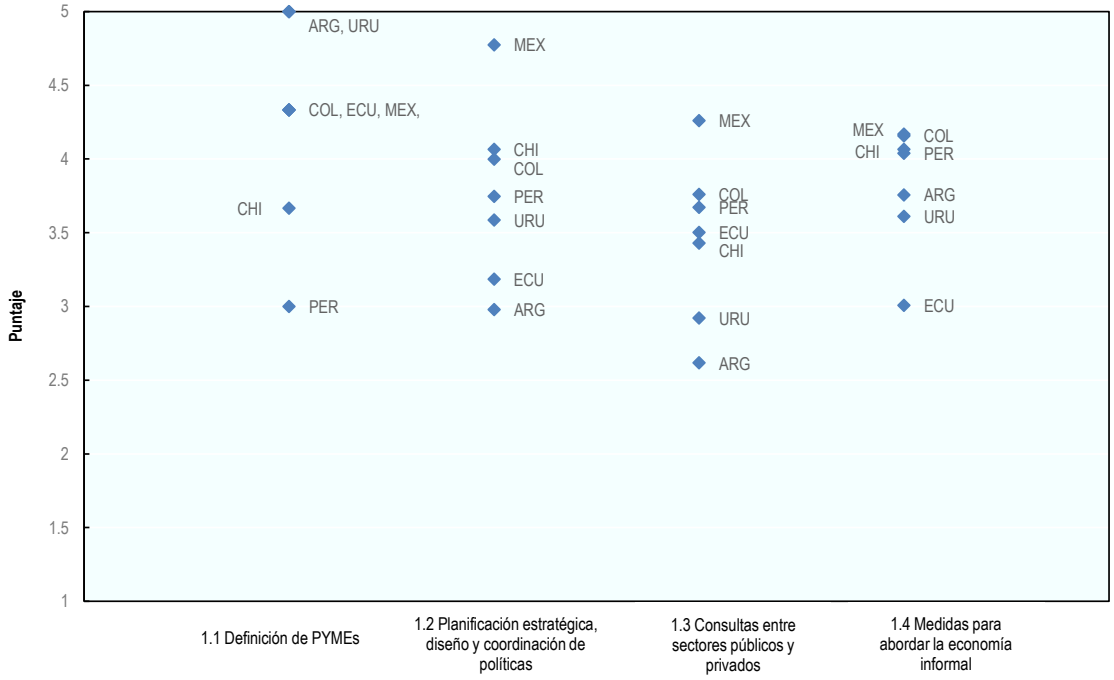
Monitoreo y evaluación: varios países AL7 están comenzando a prestar más atención al M&E, ya que se necesita evidencia del impacto de las medidas actuales para ajustar las intervenciones políticas

Los mecanismos de supervisión relacionados con medidas para reducir la informalidad varían considerablemente entre los países AL7. Argentina y México están relativamente avanzados, y llevan a cabo actividades regulares de supervisión. En ambos países, el foco está en el seguimiento de los resultados en términos de reducción del trabajo informal. Argentina instituyó un comité interministerial para el seguimiento del régimen de contribuciones sociales y registro laboral que se reúne cada mes. Además, se publican los informes periódicos sobre los resultados de las inspecciones a las empresas, desagregados por sector de actividad, provincia y tipología de incumplimiento. En México, las acciones concernientes a la reducción de la economía informal son supervisadas y reportadas dentro del marco de la implementación del Programa para Democratizar la Productividad del Plan Nacional de Desarrollo. La información es recabada en colaboración con el INEGI, el organismo nacional de estadística, a través de encuestas periódicas sobre fuerza de trabajo y hogares. Además de esto, la información sobre el registro del RIF es supervisada con regularidad, lo que dibuja un panorama bastante amplio del progreso alcanzado en la reducción de la informalidad laboral y empresarial. Colombia publicó en el 2013 un informe sobre la implementación de la Ley de Formalización que llevaba a una reducción de la matrícula de registro en el 2016. Periódicamente se publican informes sobre la aplicación de esta ley, incluyendo los informes de progreso sobre la antes mencionada Red Nacional de Formalización Laboral. Chile no ha introducido un sistema de seguimiento, aunque el sistema Escritorio Empresa tiene una junta privada de asesoría que es consultada regularmente sobre su implementación. Una situación similar hay en Ecuador, Perú y Uruguay, donde los sistemas de supervisión están aún por ser creados, pero el ministerio correspondiente publica los informes anuales sobre la aplicación de variadas medidas que están en marcha para reducir la informalidad.

El camino a seguir

En la pasada década, todos los países AL7 se han embarcado en activas políticas concernientes a las PYMEs y, en promedio, han hecho buen progreso en el desarrollo del marco institucional de políticas PYME, promoviendo la coordinación intragubernamental e intrainstitucional, comprometiendo a las organizaciones del sector privado en las consultas público-privadas y organizando intervenciones de políticas PYME alrededor de los objetivos estratégicos. Gráfico 4.3 traza las puntuaciones de los países en las cuatro sub-dimensiones.

Gráfico 4.3. Puntajes ponderados de la dimensión 1, por subdimensión



Nota: Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, en la cual 5 es el más alto. Véase el Capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

Todos los países AL7, con la excepción, quizá, de Argentina, ven la política PYME, principalmente, como herramienta para mejorar la transformación productiva del país y para promover la elevación tecnológica del sector empresarial. En los últimos años, han hecho considerables esfuerzos para integrar las acciones de políticas para las PYMEs en la estrategia de transformación productiva del país, su objetivo general ha sido reducir la dependencia del país del sector de las mercancías y del petróleo, desarrollando actividades avanzadas de manufactura y servicios y seguir integrando su estructura productiva en las cadenas de valor regional y mundial. Aun así, la transformación productiva es primaria, pero a menudo no los únicos objetivos de la política de PYMEs. Otros objetivos, como la generación de empleo y la reducción de la pobreza y la inequidad, tal como sucede en Ecuador, también son relevantes.

Aunque con frecuencia los objetivos generales han sido claramente declarados, las implicaciones de las políticas sobre las PYMEs en los objetivos específicos y metas medibles no siempre se han abarcado totalmente; además, la introducción de indicadores primordiales de rendimiento, que rastreen el progreso de la implementación de la

estrategia, todavía es muy limitada. Los países AL7 también enfrentan un desafío importante: asegurar la congruencia entre los objetivos generales de las políticas, que son casi siempre bastante ambiciosos, y las herramientas y presupuestos que tienen a su disposición las instituciones encargadas de la implementación de las políticas.

La división de los roles a lo largo del ciclo de las políticas representa un segundo reto. En la mayoría de los países, con la excepción de Chile, México y, parcialmente, Uruguay, una misma institución se encarga de supervisar todo el ciclo de políticas, desde la fase de diseño hasta las de implementación y supervisión y evaluación. Esto puede crear conflictos de interés y confusión de roles. Los funcionarios de ministerio a menudo son más versados en temas legales, presupuestarios y económicos en general que la interacción con empresas a pequeña escala. Los organismos especializados pueden ser más eficientes en comunicarse con el sector empresarial y tener más flexibilidad operativa que los departamentos ministeriales.

Las modalidades generales de la implementación de políticas implican un desafío adicional. La herramienta más común para la aplicación de programas y el gasto presupuestario, las convocatorias, tiende a relegar las instituciones encargadas de la implementación de las políticas a un rol relativamente pasivo, dando demasiado énfasis a su jerarquía en la asignación de fondos públicos. Para orientar la transformación productiva, las instituciones públicas tienen que comprometerse en sociedades con las agrupaciones empresariales, autoridades locales y centros de investigación técnica. Se requiere que compartan riesgos, actúen como coordinadores y promocionen sinergias entre diferentes programas. La convocatoria para presentar propuestas de modelo parece responder más a la necesidad de independencia y equidad que al enfoque de construcción de asociaciones.

El desafío final está relacionado con la necesidad de idear un cambio cuantitativo en la composición del universo de PYMEs. Los principales actores de la transformación productiva son las empresas impulsadas por la oportunidad, con considerable potencial de crecimiento y buena gestión. Estas empresas representan una parte pequeña de toda la población de las PYMEs. La gran mayoría de las PYMEs de AL7 son microempresas gestionadas por familias, involucradas mayormente con los sectores de servicios tradicionales, gestionadas sobre todo por empresarios empujados por la subsistencia y que operan sobre todo en el sector informal. Una estrategia enfocada exclusivamente en empresas dinámicas y con alto potencial de crecimiento excluirá a la mayoría de la población de PYMEs del apoyo a las políticas públicas. Sin embargo, asistir a las microempresas informales o semiformales requiere el desarrollo de un conjunto diferente de herramientas e instituciones que las pongan en práctica, con una presencia territorial extensa. Los países AL7 han estado fuertemente comprometidos en la reducción de la informalidad del trabajo, con algún éxito reciente, aunque limitado, pero han sido menos efectivos tratando con la informalidad empresarial. Aun así, el elevado número de empresas informales tiende a distorsionar el desarrollo de todo el sector PYME, esparcir prácticas de competencia injusta, y constreñir la operación de empresas formales.

El gran desafío es, entonces, cómo estructurar una política hacia el sector de las PYMEs que, por un lado, apoye y promueva la transformación productiva, pero que también aborde el tema de la informalidad y responda a las necesidades básicas de la vasta población de microempresas. Esto requerirá el diseño e implementación de programas que se dirijan a diferentes segmentos del universo de las PYMEs, así como gestionar un amplio rango de iniciativas, invertir más recursos y comprometerse en un diálogo más extenso con las diferentes categorías de PYMEs.

Sobre la base de los esfuerzos actuales, los creadores de políticas de AL7 podrían priorizar los pasos que se muestran en el Cuadro 4.7 en el futuro:

Cuadro 4.7. 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.	• **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.	• **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 disrupciones. • **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

Área de Política	Desafíos / Oportunidades	Recomendaciones de política
		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.	• **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	• **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.

Notas

[1] Argentina difiere del modelo general, gracias a sus dos categorías de mediana empresa y subdivisiones sectoriales. Para mayor información, véase el Cuadro 4.2.

[2] También se ofrece un criterio de empleo y umbral de activo (de 100.000 ARG, aproximadamente USD 2.700), para ser utilizada en casos específicos cuando más de 70% de la facturación proviene de ventas por comisión o consignación. Véase el perfil de país de Argentina (Capítulo 11) para mayor información.

[3] Véase https://www.inadem.gob.mx/blog-del-emprendedor/.

[4] Véase http://www.one.inadem.gob.mx/.

[5] Véase http://www.seps.gob.ec/#sector-financiero para mayor información.

[6] Véase http://www.seps.gob.ec/web/guest/inicio para mayor información.

[7] Para una revisión más extensa de las formas e implicaciones de la informalidad, ver: (Andrews, Caldera Sánchez and Johansson, 2011[7]); (Bruhn and Loeprick, n.d.[8]); (de Mel, McKenzie and Woodruff, 2013[9]); (Demirgüc-Kunt, Klapper and Panos, 2011[10]); (EU and OECD, 2015[11]); (Ferragut and Gómez, 2013[12]); and (Levy, 2008[13]).

[8] Véase (Ulyssea, 2013[6]) para mayor información: el estudio analiza las selecciones de las empresas con respecto a la entrada, producción y cumplimiento con las regulaciones imperfectamente ejecutado, y concluye que existen compensaciones importantes cuando se diseñan políticas a nivel empresarial o global. Por ejemplo, reducir los costos regulatorios efectivamente aumenta la formalidad empresarial, pero aumentar el cumplimiento tiene mejores efectos al nivel general (es decir, ingresos fiscales, PFT, PIB, tasas de formalidad empresarial y laboral).

Referencias

Andrews, D., A. Caldera Sánchez and Å. Johansson (2011), "Towards a Better Understanding of the Informal Economy", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 873, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5kgb1mf88x28-en. [7]

Bruhn, M. and J. Loeprick (n.d.), *Small Business Tax Policy, Informality, and Tax Evasion-Evidence from Georgia*, http://ssrn.com/abstract=2500783Electroniccopyavailableat:http://ssrn.com/abstract=2500783 http://ssrn.com/abstract=2500783 (accessed on 25 January 2019). [8]

de Mel, S., D. McKenzie and C. Woodruff (2013), "The Demand for, and Consequences of, Formalization among Informal Firms in Sri Lanka", *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 5/2, pp. 122-50, http://dx.doi.org/10.1257/APP.5.2.122. [9]

Demirgüc-Kunt, A., L. Klapper and G. Panos (2011), "Entrepreneurship in post-conflict transition1", *Economics of Transition*, Vol. 19/1, pp. 27-78, http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0351.2010.00398.x. [10]

EU and OECD (2015), *Policy Brief on Informal Entrepreneurship: Entrepreneurial Activities in Europe*, Publications Office of the European Union, http://europa.eu (accessed on 25 January 2019). [11]

Feige, E. (2016), "Reflections on the meaning and measurement of Unobserved Economies: What do we really know about the "Shadow Economy"?", *Journal of Tax Administration*, Vol. 1/2, http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.08.026. [2]

Ferragut, S. and G. Gómez (2013), "From the Street to the Store: The Formalization of Street Vendors in Quito, Ecuador", in *Securing livelihoods : informal economy practices and institutions*, http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199687015.003.0012. [12]

ILO (2018), *Women and men in the informal economy: A statistical picture.*, ILO, https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_626831/lang--en/index.htm. [3]

La Porta, R. and A. Shleifer (2014), "Informality and Development", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 28/3, pp. 109-126, http://dx.doi.org/10.1257/jep.28.3.109. [4]

Levy, S. (2008), *Good intentions, bad outcomes : social policy, informality, and economic growth in Mexico*, Brookings Institution Press, https://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt6wpfgq (accessed on 25 January 2019). [13]

Loayza, N., L. Serven and N. Sugawara (2009), *Informality in Latin America and the Caribbean*, The World Bank, http://documents.worldbank.org/curated/en/532851468047799334/Informality-in-Latin-America-and-the-Caribbean (accessed on 13 December 2018). [1]

Ulyssea, G. (2013), *Firms, Informality and Welfare* *, https://pdfs.semanticscholar.org/0a95/e388743ef3058ac08e8ad607feadbd852ee8.pdf (accessed on 13 December 2018). [6]

van Elk, K. and J. de Kok (2014), *Enterprise formalization: Fact or fiction? A quest for case studies*, GIZ, ILO, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/@ifp_seed/documents/publication/wcms_245359.pdf (accessed on 13 December 2018). [5]

Capítulo 5. Entorno operativo/simplificación de procedimientos (Dimensión 2)

Este capítulo cubre una serie de áreas relacionadas con el entorno operativo y regulatorio que enfrentan las PYMEs, como la reforma regulatoria y la aplicación del análisis de impacto regulatorio (AIR), el registro de empresas, y los procedimientos de pago de impuestos y el acceso a servicios de gobierno electrónico. Si bien es posible que no todos estos asuntos estén bajo la responsabilidad directa del ministerio de línea a cargo de la política PYME, son muy relevantes para crear un entorno empresarial propicio.

Los resultados de la evaluación de AL7 para esta dimensión de política son relativamente débiles en comparación con los de otras dimensiones. En general, esto significa que el apoyo específico proporcionado a las PYMEs en otras áreas (como la innovación, la asociatividad y la internacionalización) funciona dentro de un entorno empresarial general subóptimo, con barreras importantes para el ingreso y la competencia de las empresas. Es importante que los países AL7 consideren este panorama general y encuentren la combinación óptima de políticas entre mejorar el entorno comercial general y brindar un apoyo continuo y dirigido a empresas con alto potencial de crecimiento.

Introducción

Como lo destaca la OCDE, “los reglamentos son indispensables para el correcto funcionamiento de las economías y las sociedades. Crean las "reglas del juego" para los ciudadanos, las empresas, el gobierno y la sociedad civil. Apuntalan los mercados, protegen los derechos y la seguridad de los ciudadanos y aseguran la entrega de bienes y servicios públicos." Una política regulatoria bien diseñada contribuye de manera significativa al desarrollo económico, por ejemplo, al mantener un nivel saludable de competencia y promover efectos positivos en las empresas y diferentes sectores y ramas de la economía (OECD, 2011[1]; OECD, 2015[2]; OECD, 2018[3]).

Al mismo tiempo, la OCDE reconoce que las regulaciones no son gratuitas. Las empresas se quejan de que la burocracia frena la competitividad, mientras que los ciudadanos se quejan del tiempo que lleva completar el papeleo del gobierno. Además, diseñar y hacer cumplir las regulaciones también requiere recursos de parte del gobierno y las administraciones públicas. Las regulaciones también pueden tener costos no deseados, cuando se vuelven obsoletas o inconsistentes con el logro de los objetivos de la política (OECD, 2011[1]; OECD, 2015[2]; OECD, 2018[3]). Aunque las regulaciones son herramientas esenciales de gobierno, los estudios ((OECD, 2004[4]; Schiffer and Weder, 2001[5])) demuestran que habitualmente están asociadas a significativos costos de cumplimiento que aumentan el costo de hacer negocios. El impacto de estos costos de cumplimiento tienden a estar en relación inversa con el tamaño de la empresa; en otras palabras, son particularmente onerosos para las PYMEs, ya que tienen que repartir esos costes en una menor facturación (European Commission, 2007[6]). Las empresas más pequeñas tienden a poseer menos recursos humanos y financieros que las empresas más grandes. En muchos casos, simplemente no tienen tiempo o recursos para tratar con un ambiente regulatorio complejo. Por tanto, dependen del consejo y apoyo de asesores de negocios externos (contadores, abogados, expertos técnicos), lo cual aumenta sus costos operativos, o se enfocan en actividades que están poco reguladas y asociadas con las bajas obligaciones de cumplimiento, al costo de perder oportunidades de negocios, o simplemente se saltan algunas obligaciones de cumplimiento y se derivan hacia la formalidad.

Las regulaciones complejas y costosas que impulsan a un significativo segmento del universo de PYMEs hacia la informalidad tienen un efecto nocivo en el desarrollo empresarial, en el ambiente empresarial y en el nivel de inequidad, así como en los ingresos fiscales y la gobernanza pública en general. (Bannock, Gamser and Juhlin, 2003[7]) han argüido que reglas poco realistas y cumplimiento impredecible pueden contribuir a la división de la economía en sector formal y sector informal, con lo cual se levanta una barrera entre los dos sectores y, por esa vía, se crea una economía dual.

Ese parece ser el caso de la mayoría de los países AL7, donde las empresas más pequeñas tienden a operar mayormente de manera informal y donde el avance hacia la formalización empresarial es dolorosamente lento. Las regulaciones con frecuencia son desarrolladas bajo la influencia de visiones económicas, influencias políticas y orientaciones ideológicas cambiantes, y las reacciones a las distorsiones de mercado en una dinámica de péndulo que periódicamente oscila de un enfoque regulatorio estricto a otro más liberal y de *laissez-faire* (De Grauwe, 2017[8]). Esta dinámica ha estado presente en la mayor parte de AL7 y ha sumado complejidad e impredictibilidad al entorno empresarial de sus PYMEs.

La implementación de la política regulatoria está sujeta a una serie de riesgos potenciales. Por ejemplo, la acción gubernamental no necesariamente es constante en el tiempo, debido a las frecuentes revisiones del régimen regulatorio. Adicionalmente, es posible que cada rama de la administración pública sigue su propia agenda regulatoria aisladamente, sin conocimiento de las normas y regulaciones introducidas por otras instituciones públicas. Por lo tanto, es extremadamente importante que, en línea con las recomendaciones de la OCDE (2012[9]), los países "se comprometan al más alto nivel político con una política explícita de gobierno para la calidad regulatoria. La política debe tener objetivos y marcos de implementación claros para garantizar que, si se utiliza la regulación, los beneficios económicos, sociales y ambientales justifiquen los costos, se consideren los efectos distributivos y se maximicen los beneficios netos."

Los reguladores deben, en primer lugar, garantizar que las regulaciones sean claras y bien planificadas, que sean aplicables a costos razonables y que sean diseñadas teniendo a las PYMEs en mente. Este enfoque ha sido adoptado en muchos países de la OCDE, incluyendo de la Unión Europea, bajo el principio de "pensar primero en pequeña escala" (*Think Small First*). Este principio exige que los diseñadores de políticas públicas tomen en consideración los intereses de las PYMEs desde las primeras fases del proceso de aprobación regulatoria, para garantizar que las leyes y regulaciones no sean excesivamente onerosas para las PYMEs. Esto requiere la aplicación de herramientas avanzadas que evalúen previa y posteriormente los costos y beneficios relacionados con la introducción de nuevas regulaciones o la modificación y revisión de las existentes, como la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR, o "RIA" por sus siglas en inglés). Según la OCDE, "RIA examina y mide los posibles beneficios, costos y efectos de regulaciones nuevas o modificadas" y es una herramienta útil que brinda a los responsables de la toma de decisiones datos empíricos valiosos y un marco integral en el que pueden evaluar sus opciones y las consecuencias que puedan tener sus decisiones. El AIR se utiliza para definir problemas y para garantizar que la acción del gobierno esté justificada y sea apropiada, en lugar de provocar fallas reglamentarias (OECD, 2011[1]).

También es fundamental que esté en pie un sistema efectivo y constructivo de consultas público-privadas que involucre todas las clases y tipologías de empresas y accionistas, para evitar errores costosos, tanto para el sector público como para el privado.

En años recientes, ha habido un importante progreso en la identificación e institucionalización de las buenas prácticas de gobernanza pública y política regulatoria, el establecimiento de plataformas digitales, la introducción y difusión de servicios de gobierno electrónico y la racionalización de procedimientos para el registro y cumplimiento de negocios. Ahora los gobiernos pueden confiar en un amplio rango de publicaciones de indicadores de rendimiento regulatorio, revisiones regulatorias y estudios de evaluación de impacto, con lo cual se abran nuevas oportunidades para el mejoramiento del ambiente regulatorio de un país.

Este capítulo cubre numerosas áreas que normalmente son parte de la dimensión horizontal de las políticas relativas a las PYMEs. Pueden estar fuera de las competencias directas del ministerio encargado de las políticas sobre las PYMEs, pero son altamente relevantes para crear un ambiente de negocios propicio para las PYMEs.

Marco para la evaluación

El marco para la evaluación de esta Dimensión 2 está estructurado en cuatro subdimensiones. La subdimensión 2.1 se ocupa de **la simplificación legislativa**, que

cubre el proceso de revisión y desarrollo de leyes y regulaciones que puedan tener consecuencias sobre las operaciones de las PYMEs. Comienza con un conjunto de indicadores que evalúan el compromiso de cada uno de los países AL7 en la realización de revisiones sistémicas del cúmulo de leyes y regulaciones existentes a nivel central. También incluye indicadores que reflejan **las aplicaciones del AIR** para evaluar el impacto de las leyes y regulaciones más importantes del sector empresarial y, más particularmente, de las PYMEs.

La subdimensión 2.2 observa más en detalle cómo está estructurado el sistema de **registro de empresa** y cómo actúa en términos del número de procedimientos, costos y tiempo. La subdimensión 2.3 hace lo mismo para la función de **la declaración de impuestos**. Ambas subdimensiones se apoyan en un conjunto de indicadores de rendimiento del Banco Mundial, aparecidos en su informe *Doing Business 2019* (World Bank Group, 2019[10]).

La última subdimensión, 2.4, evalúa el nivel de desarrollo y sofisticación de los servicios de gobierno electrónico. La evaluación se centra en el conjunto de servicios más relevantes para las PYMEs, como la presentación y pago en línea de impuestos y de la seguridad social. Las plataformas digitales pueden contribuir significativamente a bajar los costos de cumplimiento de las empresas más pequeñas, reduciendo el tiempo administrativo y gerencial necesario para llenar planillas y eliminar la necesidad de hacer visitar periódicas a las oficinas de la administración pública.

Estas cuatro subdimensiones y sus componentes clave se presentan en el Gráfico 5.1.

Gráfico 5.1. Marco de la SME PI AL7 para evaluar la Dimensión 2



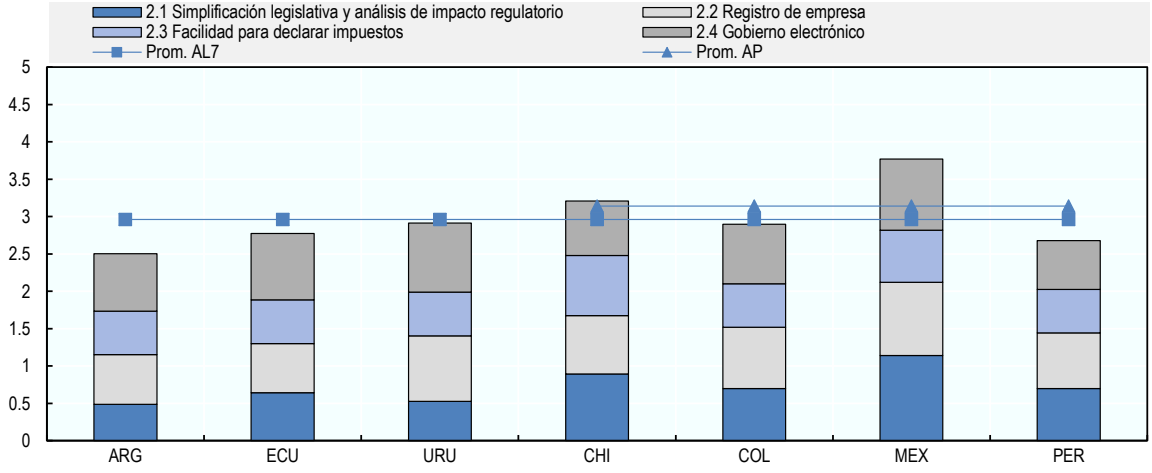
Los resultados de la evaluación provienen de la información recolectada a través del proceso de doble evaluación, como se describe en el capítulo 2, así como de la información recogida a través de las revisiones de políticas regulatorias y las asesorías regionales realizadas en la mayor parte de los países AL7 por el Directorio de Gobernanza Pública de la OCDE.

Al combinar los puntajes de la evaluación de la dimensión, se le ha asignado a la subdimensión 2.1 una ponderación de 30%, mientras que las dimensiones 2.2 y 2.3 recibieron 25% cada una, y la última dimensión, sobre los servicios de gobierno digital, un peso de 20%.

Análisis

Los resultados de la evaluación de esta dimensión de políticas para la AL7 son relativamente débiles. El promedio de puntaje es de 2,96 en una escala de 1 a 5 (Gráfico 5.2), lo que indica que existen aún importantes vacíos, tanto en términos de elaboración de políticas como en la implementación.

Gráfico 5.2. Puntajes ponderados de la dimensión 2: entorno operativo/simplificación de procedimientos



Nota: Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, en la cual 5 es el más alto. Véase el capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

Subdimensión 2.1: simplificación legislativa y análisis de impacto regulatorio

Esta subdimensión se enfoca en las acciones emprendidas por los países AL7 para elaborar e implementar planes para realizar una revisión sistemática de las leyes y regulaciones que afectan las operaciones del sector empresarial y, en particular, de las PYMEs, y para la introducción y aplicación del AIR.

La reforma regulatoria todavía está en una etapa relativamente inicial en la mayoría de los países de la AL7. Argentina, Colombia y México han adoptado planes de reforma regulatoria. Sin embargo, entre todos los países AL7, solamente México ha hecho progreso en la implementación de la reforma regulatoria, dado que realiza AIR regularmente y ha creado un sistema de supervisión de la reforma regulatoria (OECD, 2014[11]; OECD, 2015[2]; OECD, 2018[3]). Todos los países han introducido reformas regulatorias *ad hoc*, particularmente en el área de registro de empresas, y en cantidad de casos llevan a cabo ciertas formas de evaluación de leyes y regulaciones, pero solo Colombia y Chile se mueven hacia una sistemática aplicación del AIR.

Los puntajes de la subdimensión son, por tanto, relativamente bajos (Cuadro 5.1). Apenas México está bastante por encima del nivel 3, lo cual indica que las políticas están en la fase de implementación.

Cuadro 5.1. Puntajes de la subdimensión 2.1: simplificación legislativa y Análisis de Impacto Regulatorio

	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MÉX	PER	*Prom.*	*StD*
Planificación y diseño	1,50	2,75	1,25	3,50	1,75	4,25	2,50	*2,50*	*1,02*
Implementación	2,00	2,17	2,50	1,67	3,17	3,50	2,00	*2,43*	*0,62*
Monitoreo y evaluación	1,00	1,00	1,00	5,00	1,44	3,67	2,78	*2,27*	*1,47*
Puntaje total de la subdimensión	**1,63**	**2,14**	**1,76**	**2,98**	**2,33**	**3,80**	**2,33**	***2,42***	***0,69***

Nota: Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, en la cual 5 es el más alto. Véase el capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

Planificación y diseño: México lidera el camino en la aplicación de AIR, mientras que se han tomado medidas en otros países AL7 para avanzar en esta área

La reforma regulatoria es más efectiva cuando se hace de manera sistemática y alcanza una masa crítica que conduce a una reducción notable del peso administrativo que soporta el sector empresarial y una mejoría en el ambiente de negocios. Dada la complejidad de la reforma regulatoria y el considerable tiempo que se requiere para completarla, los gobiernos deben, idealmente, organizar sus intervenciones alrededor de planes multianuales, identificando las áreas prioritarias, adoptando las herramientas analíticas adecuadas, entrenando equipos de servidores públicos, estableciendo sistemas efectivos de consulta con el sector empresarial y las principales partes interesadas, en coordinación con la administración pública, e introduciendo mecanismos de supervisión y evaluación.

Entre los países AL7, Argentina, Colombia y México han adoptado hasta ahora un enfoque más sistemático con respecto a la reforma regulatoria, pero solo México ha adoptado una política explícita de gobierno para la calidad regulatoria. En el año 2000, México creó una institución administrativa para la promoción de la política de reforma regulatoria, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), recientemente re-nombrada como la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), que depende de la Secretaría de Economía. Esto sigue la emisión de una nueva Ley General de Mejor Regulación en 2018. CONAMER tiene varias funciones, entre las cuales destaca la revisión del marco regulatorio nacional, el diagnóstico de sus aplicaciones y el desarrollo de propuestas legislativas y administrativas. También prepara programas para mejorar la regulación en sectores económicos específicos. Analiza los proyectos de regulaciones propuestos por los organismos federales para garantizar que su impacto en términos de beneficios sociales sobrepase sus costos; además, administra el Registro Federal de Trámites y Servicios, que es un inventario de procedimientos de la administración pública federal. El mandato de CONAMER cubre tanto las regulaciones existentes como las que serán emitidas en el futuro. En los últimos años, México ha completado varios programas regulatorios a nivel federal y estadal y con ello ha influido en importantes sectores, como el de la energía. Dos planes nacionales tienen relevancia en las reformas regulatorias horizontales que afectan directamente al sector empresarial: la Estrategia Digital Nacional, que lleva adelante la introducción de servicios de gobierno electrónico, y la reforma de los procedimientos de registro de empresas.

En Colombia, el gobierno ha estado planeando la reforma regulatoria desde el año 2012, con la introducción del Decreto 019, que implantó normas para implementar la reforma de regulaciones y procedimientos administrativos. Un segundo decreto, promulgado en el 2015 (Decreto 1595), ha introducido la obligación de realizar un análisis del impacto normativo en todas las regulaciones técnicas a partir del 1° de enero del 2018. Aunque se

han adoptado instrumentos legales de reforma regulatoria y herramientas de evaluación en concordancia, el gobierno aún está por establecer un plan sistemático para la reforma regulatoria.

En Argentina, cuya economía es altamente regulada, el gobierno bosquejó las orientaciones generales de un ambicioso plan de reforma regulatoria, comenzando con la reforma de la administración fiscal, que había de ser implementada desde el comienzo del 2018. En noviembre del 2017, el gobierno aprobó un decreto para la introducción de buenas prácticas relacionadas con la simplificación administrativa y en noviembre del mismo año instauró un Grupo de la Política Regulatoria,[1] que incluye la Secretaría Jurídica y Técnica de la Presidencia, la Secretaría de Modernización Administrativa y el Ministerio de Producción y Trabajo; el Ministerio de Producción y Trabajo también ha creado una Secretaría de Simplificación Productiva. Sin embargo, el plan de reforma regulatoria no se ha estructurado totalmente aún.

Todos los demás países AL7 han adoptado un enfoque más *ad hoc* respecto a la reforma regulatoria. En Chile, la reforma regulatoria fue parte de la más amplia Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento 2014-2018, liderada por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (MEFT) y el país ha tenido éxito en reducir la carga administrativa en varias áreas, como muestra su relativamente buena posición en el clasificación general del *Doing Business* (56), la segunda entre las más altas de AL7, después de México (World Bank Group, 2019[10]). Igualmente, en Uruguay, las acciones específicas de reforma regulatoria están incluida en la estrategia Transforma Uruguay, bajo el proyecto relacionado con el mejoramiento del clima de negocios y la eficiencia de la administración pública (proyecto número 4). Las áreas seleccionadas para la reforma incluyen el registro de empresas y los procedimientos de exportación.

En Perú, el gobierno ha emitido numerosos decretos que persiguen introducir simplificaciones administrativas, particularmente en relación con la administración tributaria. En Ecuador, el gobierno aprobó en el 2017 un plan de acción para la simplificación administrativa (Decreto Ejecutivo 372) e instituyó un Comité Interministerial para la Simplificación Administrativa.

La aplicación de AIR varía sustancialmente entre los países AL7, y exhibe toda la variedad de experiencias, desde la aplicación regular hasta las fases más tempranas de la investigación. Solo un país, México, está aplicando en el presente el AIR en una forma sistemática en todas las nuevas regulaciones. Chile está aplicando hoy una herramienta de evaluación de impacto diferente, el "análisis de impacto en la productividad", mientras se prepara para la introducción total del sistema AIR. De manera similar, en Perú, el gobierno hizo obligatorio a partir de julio del 2017 la elaboración de un análisis de calidad regulatoria, un tipo más limitado y cualitativo de evaluación regulatoria, para cualquier nueva regulación o acto administrativo.

En Ecuador, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo está brindando apoyo a los ministerios correspondientes para el lanzamiento de proyectos piloto de AIR, y el Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO) está desarrollándolos sobre las regulaciones que interesan al sector empresarial. En Uruguay, existe una limitada acción sobre la introducción del AIR. Los ensayos para su adopción son realizados actualmente por el Centro de Estudios Fiscales, una institución pública de investigación, pero no hay legislación que exija a la administración pública tomar en consideración los resultados de estos estudios. No existe evidencia de ningún trabajo sistémico sobre la introducción del AIR en Argentina.

Implementación: la reforma regulatoria es una prioridad cada vez mayor para la mayoría de los países AL7, pero la implementación en muchos casos aún se encuentra en una etapa temprana

Dado que apenas recientemente se ha convertido la reforma regulatoria en prioridad para la mayor parte de AL7, el nivel de implementación es relativamente bajo. La mayoría de los países AL7, con la sola y notable excepción de México, está todavía en la fase de definición del marco institucional y finiquitando procedimientos y herramientas analíticas.

Cuatro países (Argentina, Colombia, Perú y Uruguay,) han indicado que menos de 25% de las leyes y regulaciones que afectan las actividades de negocios ha sido revisadas hasta la fecha. México y Ecuador ha indicado entre 25 y 50%, mientras que Chile no ha dado indicación alguna.

Sin embargo, hay señales de que los gobiernos pretende redoblar sus esfuerzos de reforma regulatoria. Por ejemplo, Argentina ha iniciado cerca de 300 proyectos regulatorios, mientras que en Perú el Ministerio de Producción (PRODUCE) ha lanzado, con el apoyo del Consejo de Ministros, un programa llamado Dime tu Traba, que persigue recibir retroalimentación de los emprendedores sobre la existencia de excesivas cargas administrativas.

Monitoreo y evaluación: ha habido progreso en México y Chile, pero la mayoría de los países AL7 aún no han establecido herramientas de M&E

La etapa de supervisión y evaluación está en una fase aún más inicial que la implementación de la reforma regulatoria. Solamente México ha creado un sistema de supervisión, gestionado por CONAMER. En particular, el establecimiento del Registro Federal de Trámites y Servicios en el país permite la supervisión de la introducción de nuevas regulaciones en toda la administración pública. En Chile, el gobierno está revisando todo el sistema de reforma regulatoria, incluso las funciones de M&E, y está trabajando de cerca con la OCDE en la implementación de las recomendaciones resultantes de varias revisiones recientes de políticas regulatorias (OECD, 2016[14]; OECD, 2017[13]; OECD, 2018[3]).

Subdimensión 2.2: registro de empresas

La primera interacción del emprendedor con la administración pública ocurre cuando este pasa por todos los procedimientos de registro de su empresa y completa todas las demás formalidades para comenzar un negocio, tales como el registro ante las autoridades fiscales y de seguridad social y la solicitud de licencias de operación. Los largos y costosos procedimientos son una carga para los nuevos empresarios, dado que absorben tiempo y recursos de sus actividades de negocios durante una fase vital y desalientan la formalización. Los estudios han probado que una vez que las nuevas empresas han tomado el camino de la informalidad, es difícil que se conviertan en empresas formales (van Elk and de Kok, 2014[15]).

La complejidad y alto costo de registrar una empresa y el proceso de comenzar un negocio también abren oportunidades a la corrupción. La mayor complejidad eleva la necesidad de emplear abogados, notarías y contadores en el proceso de registro, lo cual incrementa los costos generales del registro de la empresa, mientras que las restrictivas regulaciones de licencia puede aumentar las barreras a la entrada al mercado y limitar la competencia.

Un sistema eficiente de registro de compañías también es ventajoso para la administración pública y el sistema económico en general. La información recolectada durante el proceso de registro de la empresa es resguardada por el registro de empresas, una fuente primaria de la información legal y empresarial, utilizada por la administración pública, pero también por el sector financiero, las empresas de inteligencia de negocios, y los despachos jurídicos. La información contenida en el registro también es utilizada para construir el registro estadístico empresarial del país, un instrumento para colectar estadística e información estructural de negocios para la compilación de las cuentas nacionales del país.

Los procedimientos de registro de empresa para comenzar un negocio pueden ser divididos en tres fases. La primera incluye los procedimientos de pre registro (selección del nombre de la empresa, elaboración de los estatutos, autenticación de los documentos esenciales) y el registro propiamente dicho de la empresa, hasta la emisión del certificado de registro. La segunda fase involucra los procedimientos relativos a la notificación de la creación de la empresa y el registro ante los diferentes organismos públicos, tales como las oficinas de impuestos, trabajo y seguridad social. La tercera fase concierne al cumplimiento de los requisitos de licencia a nivel de local y nacional.

Esta subdimensión apunta específicamente a los procedimientos para sociedades anónimas y en particular las empresas de responsabilidad limitada, en concordancia con la metodología aplicada por el informe *Doing Business* del Banco Mundial. Es bastante común para las empresas pequeñas registrarse según las diferentes fórmulas (propiedad exclusiva, autoemprendedores, etc.), lo cual puede involucrar procedimientos menos complejos y costosos, pero como hay significativas diferencias en los regímenes para las empresas no registradas, es muy difícil realizar comparaciones cruzadas significativas.

Los procedimientos para comenzar un negocio en los países AL7 siguen siendo problemáticos. Ninguno de los países AL7 figura en el tercio superior del indicador *Doing Business* sobre "apertura de un negocio" en el 2019, que cubre un total de 190 economías. Uruguay (65), Chile (72), México (94) y Colombia (100) aparecen en el tercio intermedio, mientras que Perú (125), Argentina (128) y Ecuador (168) pertenecen al tercio inferior.

Cuando se toman en cuenta otros indicadores, los resultados generales siguen siendo pobres (Cuadro 5.2). El puntaje promedio de AL7 en esta subdimensión es de 3,16 en una escala de 5, lo cual indica que la región, en promedio, está aún lejos de implementar buenas prácticas internacionalmente reconocidas en esta área. México parece ser el de mejor desempeño; Argentina, Ecuador y Perú recibieron puntajes más bajos.

Cuadro 5.2. Puntajes de la subdimensión 2.2: registro de empresas

	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MÉX	PER	*Prom.*	*StD*
Planificación y diseño	3,40	3,60	3,60	3,40	3,80	4,80	3,20	*3,69*	*0,49*
Performance	2,80	2,40	3,00	3,20	3,00	3,00	2,80	*2,89*	*0,24*
Supervisión y evaluación	1,00	1,50	4,50	2,50	3,00	4,50	3,00	*2,86*	*1,25*
Puntaje total de la subdimensión	**2,65**	**2,64**	**3,51**	**3,13**	**3,28**	**3,93**	**2,98**	***3,16***	***0,43***

Nota: Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, en la cual 5 es el más alto. Véase el capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

Planificación y diseño: los procedimientos de registro de empresas siguen siendo largos y costosos en muchos países de AL7, pero se han realizado esfuerzos para introducir las ventanillas únicas y el registro en línea

Los rasgos esenciales de un sistema eficiente de registro de empresas son (a) la existencia de *un solo número de identificación*, que resulta de la armonización del proceso de registro en todas las diferentes secciones de la administración pública; (b) la presencia de una *ventanilla única* que permite la realización del registro de la empresa y los procedimientos de notificación en un solo lugar, o al menos, en el caso más eficiente, en una sola taquilla, y (c) la capacidad de hacer todo, o parte de los procedimientos de registro de la empresa y notificación, *en línea*.

Entre los países AL7, solo tres (Chile, Colombia, México) han adoptado un número de identificación individual, en la mayoría de los casos emitida por la administración fiscal. En Uruguay, están en vigencia varios números de identificación, pero el número de identificación fiscal es suficiente para la identificación de la empresa, mientras que Argentina y Perú utiliza dos números de identificación (número fiscal y número de registro de empresa) y Ecuador tiene tres.

El establecimiento de ventanillas únicas en la AL7 todavía está en una etapa inicial. Las ventanillas únicas, operando como taquillas individuales, están operativas solamente en Chile, como parte del programa Escritorio de Empresa, mientras que en Ecuador y Uruguay han introducido un sistema de localización único, en el cual los nuevos emprendedores pueden encontrar, bajo un mismo techo, las diferentes instituciones que tratan con la fase de registro y notificación, para permitir que se completen aquellas funciones en paralelo. Todos los otros países están en diferentes fases de la introducción de las ventanillas únicas. Argentina, por ejemplo, está realizando un proyecto piloto de ventanillas únicas en Buenos Aires, mientras que México ha introducido una ventanilla única para el registro ante las autoridades fiscales.

Varios países están comenzando a hacer uso de portales electrónicos, que ofrecen facilidades de registro de empresas en línea, aunque no existen casos en que un emprendedor puede completar los procedimientos de registro para una empresa de responsabilidad limitada en línea. Por ejemplo, México ha abierto el portal Tu Empresa y en Chile el portal Escritorio de Empresa permite completar la mayoría del procedimiento de registro de una empresa de responsabilidad limitada en línea.

Implementación: las reformas deben centrarse en reducir los requisitos de preinscripción y simplificar la fase de notificación

Los puntajes de esta sección están basados en los indicadores de "apertura de un negocio" del informe *Doing Business* del Banco Mundial (World Bank Group, 2019[10]). Los indicadores toman en cuenta el tiempo necesario para obtener un certificado de registro de empresa y completar los procedimientos de registro de empresa, el número de pasos necesarios, el costo general de procedimientos de registro y la existencia de un mínimo requerimiento de capital. Tal como se ha mencionado antes, los países AL7 tienen desempeños relativamente pobres en la clasificación del *Doing Business* en esta área. Además, los resultados del informe *Doing Business 2019* muestran un relativo deterioro de la clasificación de todos los países AL7, con la excepción de Argentina, que notablemente ha ascendido 29 posiciones y Ecuador, que ha permanecido en el mismo puesto (168).

El número de días que debe esperarse para obtener un certificado de registro de empresa, comenzando por la fase de registro, va de tres en Colombia a nueve en Perú, mientras que el número de días para completar los procedimientos para comenzar un negocio, incluyendo las tres fases del proceso, va desde seis en Chile hasta 48,5 en Perú. El número de pasos involucrado en el proceso va de cinco en Uruguay a 11 en Argentina y Ecuador. Los costos de estos procedimientos, medidos en términos de proporción del ingreso nacional bruto per cápita, varían desde un mínimo de 5,3% en Argentina, donde la tasa de registro se acerca a cero, hasta un máximo de 22,6% en Uruguay y 21,2% en Ecuador. Ninguno de los países AL7 requiere depósito de capital mínimo.

En general, los principales asuntos relacionados con el registro de empresas en la AL7 son los costos notariales y judiciales y el tiempo requerido para completar los procedimientos de notificación.

Monitoreo y evaluación: queda mucho por hacer para monitorear y evaluar correctamente el impacto de las reformas en curso

Los procedimientos de M&E en esta área son relativamente débiles. Numerosos países están preocupados principalmente por el cumplimiento de procedimientos legales y no supervisan directamente el desarrollo del proceso necesario para comenzar un negocio. Es el caso de Chile, Colombia, y Perú. Otros están supervisando el rendimiento como parte de sus programas por el mejoramiento del clima de negocio (Argentina, Ecuador, México, y Uruguay).

Subdimensión 2.3: facilidad para declarar impuestos

La declaración de impuestos puede comportar un tiempo y unos costos considerables para las empresas pequeñas, particularmente cuando el número de pagos de impuestos por año es alto y deben hacerse en varias administraciones. La introducción de los sistemas de declaración y pago de impuestos puede reducir significativamente estos gastos.

Esta subdimensión evalúa la actuación de los países AL7 en el área de la declaración de impuestos sobre la base de los resultados del *Doing Business 2019* (World Bank Group, 2019[10]). Los indicadores tomados en consideración son el número de pagos de impuestos por año, el tiempo requerido para declarar el pago de impuestos y el índice posterior a la declaración, que mide la facilidad de reclamar reembolsos de impuestos IVA y de pasar por una auditoría de ingresos fiscales de origen corporativo. La disponibilidad de una plataforma electrónica para la declaración de impuestos es revisado en la subdimensión 2.4.

Cuadro 5.3. Puntajes de la subdimensión 2.3: facilidad para declarar impuestos

	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MÉX	PER	*Prom.*	*StD*
Rendimiento	2,33	2,33	2,33	3,22	2,33	2,78	2,33	*2,52*	*0,32*
Puntaje de la subdimensión	**2,33**	**2,33**	**2,33**	**3,22**	**2,33**	**2,78**	**2,33**	***2,52***	***0,32***

Nota: Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, en la cual 5 es el más alto. Véase el capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

Desempeño: los procedimientos de presentación de impuestos siguen siendo problemáticos en la mayoría de los países AL7, con la excepción de Chile

El desempeño de los países AL7 en esta subdimensión es, generalmente, pobre, con la excepción de Chile, que ha llegado por encima del nivel 3 en una escala de 5 (Cuadro 5.3). A pesar de tal circunstancia, la reforma de la administración fiscal es una prioridad en la mayoría de los países AL7, particularmente en relación con la lucha contra la informalidad.

El tiempo requerido para declarar los tres impuestos más importantes varía desde 163 horas en Uruguay hasta 664 en Ecuador, y el número de pagos de impuestos por año oscila entre seis en México y 20 en Uruguay. Finalmente, el índice posterior a la declaración alcanza un punto máximo de 57,03 en Chile y un punto mínimo de 19,4 en Perú.

Subdimensión 2.4: gobierno electrónico

Los servicios de gobierno digital pueden facilitar de manera sustantiva la interacción entre las empresas y las instituciones públicas. Las plataformas electrónicas pueden ser utilizadas por las instituciones públicas para proporcionar un amplio cúmulo de información a los empresarios y las empresas, con lo cual se reduce a casi cero el costo marginal de los siguientes contactos. También pueden ser utilizados para las funciones administrativas regulares, tales como recibir de empresas e individuos pagos de impuestos y de seguridad social, licitaciones para compras públicas y solicitudes de registro de negocios, licencias y permisos. La declaración electrónica reduce los costos y el tiempo que necesita el sector empresarial a la vez que acelera inmensamente el procesamiento de datos por parte de la administración pública; asimismo permite la recaudación de una enorme cantidad de información económica. Las microempresas y las empresas pequeñas pueden beneficiarse del acceso a los servicios del gobierno digital, dado que tienen menos recursos para realizar funciones administrativas que las empresas más grandes. Los avances en las tecnologías de la información, el desarrollo de programas y el gran poder de procesamiento de información han hecho posible extender los servicios de gobierno digital a un mayor número de funciones y permite a los que han llegado tarde ponerse al día rápidamente con los países que han hecho más avances.

Sin embargo, a pesar de que las soluciones tecnológicas son de fácil acceso y a costos que se reducen cada día, para beneficiarse totalmente de la introducción de los servicios digitales, los gobiernos con frecuencia tienen que actualizar el marco legal pertinente, reorganizar la administración pública, entrenar a sus funcionarios y mejorar mucho el intercambio automático de información entre las bases de datos gubernamentales.

Un requisito para beneficiarse de los servicios de gobierno digital es un avanzado nivel de conectividad con las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) en todo el país. Según la información emitida por la Unión Internacional de Comunicaciones, los países AL7 han alcanzado un buen nivel de interconectividad, y específicamente Argentina, Chile y Uruguay han alcanzado niveles de penetración de la telefonía celular e Internet similares a los de Europa y de América del Norte (Cuadro 5.4).

Cuadro 5.4. Conectividad seleccionada de TIC: LA7 vs. Europa y Asia-Pacífico

	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MÉX	PER	Europa	Asia-Pacífico
Número de suscriptores de telefonía celular por cada 100 habitantes (2017)	139,8	83,5	147,5	127,5	126,8	88,5	121,0	118,2	101,9
Individuos que utilizan Internet (% de la población adulta, 2016)	71,0	54,1	66,4	83,6	58,1	33,4	55,5	79,6	70,4
Número de suscripciones de banda ancha fija por cada 100 habitantes (2017)	17,8	10,1	27,5	16,9	12,9	13,3	7,2	30,9	12,3

Fuente: (ITU, 2018[16])

Los indicadores a los que se refiere esta subdimensión toman en consideración la disponibilidad de declaración de impuestos por vía electrónica, la declaración electrónica de seguridad social y fondos públicos de pensión, el acceso electrónico a información de catastro y el informe electrónico de información estadística por parte de las empresas. Los indicadores también cubren la información sobre las firmas electrónicas o un sistema similar de identificación y las capacidades de interconexión e intercambio de datos (interoperabilidad) entre los bancos de datos públicos, que reducen la necesidad de que las empresas proporcionen a la administración datos e información de la que está ya dispone.

Los resultados de la evaluación indican que los países de AL7 han alcanzado un buen progreso en esta área: todos los países tienen puntajes por encima de 3 (Cuadro 5.5).

Cuadro 5.5. Puntajes de la subdimensión 2.4: gobierno electrónico

	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MÉX	PER	*Prom.*	*StD*
Planificación y diseño	5,00	5,00	5,00	3,67	5,00	5,00	5,00	*4,81*	*0,47*
Implementación	4,20	3,80	4,20	3,00	4,07	4,47	2,47	*3,74*	*0,68*
Monitoreo y evaluación	1,00	5,00	5,00	5,00	2,00	5,00	2,00	*3,57*	*1,68*
Puntaje total de la subdimensión	**3,84**	**4,46**	**4,64**	**3,63**	**3,98**	**4,76**	**3,26**	***4,08***	***0,52***

Nota: Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, en la cual 5 es el más alto. Véase el capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

Planificación y diseño: la mayoría de los países AL7 están introduciendo activamente servicios de gobierno electrónico

Varios de los países AL7 han lanzado una estrategia o agenda para la introducción de facilidades de gobierno electrónico. Este es, por ejemplo, el caso de Perú, que lanzó una primera agenda digital en el año 2006 y elaboró una detallada Política Nacional de Gobierno Electrónico para el período 2013-17, coordinada por una secretaría central de gobierno electrónico. Así, también Uruguay lanzó en 2008 una serie de agendas digitales, siendo la última la Agenda Digital 2020, coordinada por una agencia central, la AGESIC. Todos los demás países AL7, salvo Argentina, también tuvieron agendas digitales completas durante ese tiempo, que cubrieron otros temas relevantes, tales como el comercio electrónico (véase el capítulo 10 para mayor información).

Todos los países AL7 han introducido servicios de declaración electrónicos para la mayoría de los impuestos que deben pagar las empresas. La mayoría también ha introducido pagos de seguridad social y pensiones en línea.

Implementación: servicios de declaración de impuestos en línea están operativos en todos los países AL7

Los servicios de declaración de impuestos en línea están totalmente operativos en todos los países AL7 y son ampliamente utilizados por el sector empresarial. Otros servicios han sido progresivamente introducidos, y en esta área son Chile, México y Uruguay los más avanzados. La firma electrónica es una realidad en Argentina, Colombia, Ecuador, México y Uruguay, mientras Perú utiliza una forma diferente de identificación unitaria, el documento nacional de identidad, y Chile está introduciendo paulatinamente la firma electrónica.

La interoperabilidad de la información es enormemente variable entre los países AL7. México ha alcanzado un buen nivel de interoperabilidad a través de la iniciativa de datos abiertos. Uruguay está fomentando la interoperabilidad de datos a través de un programa apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Argentina ha establecido un sistema de uso compartido de datos. Chile, Colombia, Ecuador y Perú han introducido la interoperabilidad parcialmente.

Monitoreo y evaluación: encuestas de satisfacción del cliente se llevan a cabo regularmente en varios países AL7

Los países AL7 supervisan la implementación de los servicios de gobierno digital principalmente a través de encuestas regulares de satisfacción del consumidor. Este es el caso de Chile, Ecuador, México y Uruguay. En Uruguay, por ejemplo, el Laboratorio de Innovación Social en Gobierno Digital (LAB)[2] está encargado de recolectar y publicar periódicamente información respecto al nivel de satisfacción de los usuarios del gobierno electrónico.

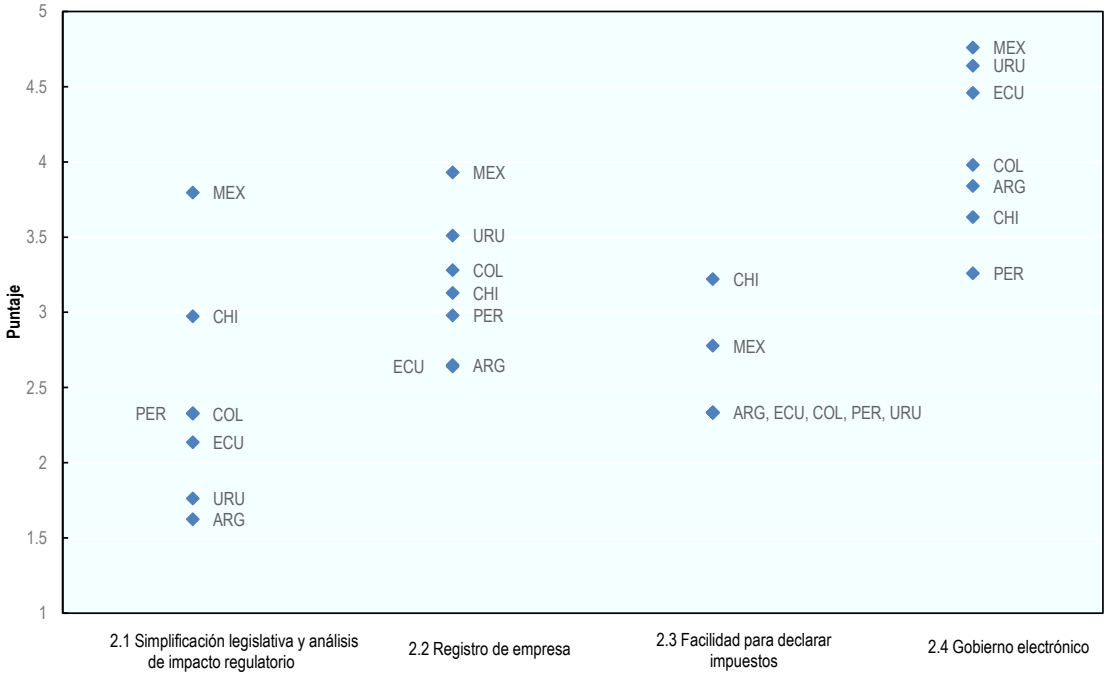
En Perú y Colombia, los servicios son supervisados mediante encuestas específicas.

El camino a seguir

Los países AL7, con la excepción de Chile y México, están aún en la fase inicial de la reforma regulatoria, y no han realizado aún una revisión sistemática de su más relevantes actos regulatorios y legislativos para la actividad empresarial y no ha aplicado totalmente el AIR por la evaluación de impacto de las nuevas leyes y regulaciones. Su desempeño en las funciones regulatorias específicas, tales como el registro de empresa y los procedimientos para comenzar un negocio (subdimensión 2.2) y la declaración de impuestos (subdimensión 2.3), en promedio, también parece ser débil, con puntajes promedios de 3,16 y 2,52, respectivamente, aunque se ha alcanzado progreso en la introducción del servicio de gobierno electrónico, en el cual los países AL7 tienen un alto puntaje promedio de 4,08.

El Gráfico 5.3 muestra las puntuaciones de los países en las cuatro subdimensiones.

Gráfico 5.3. Puntajes ponderados de la dimensión 2 por subdimensión



Nota: Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, en la cual 5 es el más alto. Véase el capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

En el área de la reforma regulatoria, los países AL7 tienen que enfrentarse a múltiples desafíos:

- El primer desafío está relacionado con la falta de una estrategia de reforma regulatoria y un plan de acción concreto para la reforma. En casi todos los países falta un enfoque sistemático para la reforma regulatoria, incluso en los varios casos en que la reforma regulatoria y la simplificación legislativa es una de las áreas prioritarias identificadas en los planes de desarrollo estratégico.
- El segundo desafío está relacionado con la lenta introducción del AIR a lo largo de la región, con las notables excepciones de Chile y México. Sin la aplicación sistemática del AIR, existe un riesgo considerable de introducir restricciones regulatorias innecesarias y de incrementar más el peso administrativo impuesto sobre el sector de las PYMEs.
- El tercer desafío tiene que ver con la necesidad de reducir de manera notoria los costos y la complejidad de algunos procedimientos relacionados con el registro de empresas y otras obligaciones regulatorias y fiscales, tales como los procedimientos de declaración fiscal. Esto también ha tenido importantes implicaciones en la reducción de la informalidad empresarial y laboral.
- El cuarto desafío se vincula con la capacidad de los países AL7 para construir y mantener el ímpetu para continuar la reforma regulatoria. La simplificación administrativa y la revisión regulatoria tienden a producir efectos en el mediano plazo, cuando los nuevos regímenes están totalmente operativos. Además, las reformas necesitan alcanzar una masa crítica, y tocar así diferentes áreas de la actividad empresarial, antes de que las ganancias se hagan tangibles para la

mayoría de las empresas. Los países AL7 tienden a enfocarse en áreas específicas; por ejemplo, la mayoría de ellos presenta gran variación en el desempeño de las 10 funciones regulatorias supervisadas por el informe *Doing Business* del Banco Mundial. Además, el auge de la reforma regulatoria recientemente ha perdido fuerza en todos los países AL7, ya que la mayoría ha visto cómo su posición relativa en la clasificación ha descendido sustancialmente en el informe *Doing Business 2019* en comparación con el del 2018.

Sin embargo, las perspectivas de la reforma regulatoria en la AL7 aumentarían sustancialmente si tuviera éxito la inversión que están haciendo los países en el área del gobierno digital. La introducción de los servicios de gobierno electrónico a través de las plataformas digitales tiene el potencial de mejorar el acceso a los servicios gubernamentales y reducir sustancialmente el tiempo y los costos asociados a la conclusión de procedimientos administrativos regulares. Los niveles de conectividad generalmente son buenos y muchos servicios digitales ya están en funcionamiento. La difusión de la firma electrónica u otro sistema de identificación digital y el progreso en el intercambio automático de datos entre las diferentes ramas de la administración pública pueden abrir el camino hacia una rápida y notable reducción de las cargas administrativas que actualmente soportan las PYMEs AL7.

Cuadro 5.6. Dimensión 2: Recomendaciones de políticas

Área de Política	Desafíos/oportunidades	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.	• **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.	• **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.	• **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

Área de Política	Desafíos/oportunidades	Recomendaciones de políticas
		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.	• **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.**
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.	• **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.

Notas

[1] Véase Decreto 018-1070-APN-PTE, disponible a http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/316691/norma.htm.

[2] Véase http://agesic.gub.uy/innovaportal/v/5344/1/agesic/lab.html para mayor información.

Referencias

Bannock, G., M. Gamser and M. Juhlin (2003), "The Importance of the Enabling Environment for Business and Economic Growth : A 10 Country Comparison of Central Europe and Africa", World Bank, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9222 (accessed on 28 January 2019). [7]

De Grauwe, P. (2017), "Pendulum Swings between Markets and Governments", in *The Limits of the Market*, Oxford University Press, http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198784289.003.0013. [8]

European Commission (2007), *Models to reduce the disproportionate regulatory burden on SMEs*, European Commission, http://ec.europa.eu/growth/content/models-reduce-disproportionate-regulatory-burden-smes-0_en (accessed on 28 January 2019). [6]

ITU (2018), *World Telecommunication/ICT Indicators database*, https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/wtid.aspx (accessed on 16 November 2018). [15]

OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264303072-en. [3]

OECD (2017), *Chile Evaluation Report: Regulatory Impact Assessment*, OECD, http://oe.cd/regpolwww.economia.gob.cl/informes-de-productividadhttp://oe.cd/regpolwww.economia.gob.cl/informes-de-productividad (accessed on 9 November 2018). [13]

OECD (2016), *Estudio de la OCDE sobre la Política Regulatoria en Chile: La Capacidad del Gobierno para Asegurar una Regulación de Alta Calidad*, Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264267060-es. [12]

OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en. [2]

OECD (2014), *Regulatory Policy in Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264203389-en. [11]

OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD, http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf (accessed on 25 January 2019). [9]

OECD (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en. [1]

OECD (2004), *Promoting SMEs for Development*, OECD, https://www.oecd.org/industry/smes/31919278.pdf (accessed on 28 January 2019). [4]

Schiffer, M. and B. Weder (2001), *Firm Size and the Business Environment*, The World Bank, http://dx.doi.org/10.1596/978-0-8213-5003-4. [5]

van Elk, K. and J. de Kok (2014), *Enterprise formalization: Fact or fiction? A quest for case studies*, GIZ, ILO, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/@ifp_seed/documents/publication/wcms_245359.pdf (accessed on 13 December 2018). [14]

World Bank Group (2019), *Doing Business 2019: Training for Reform*, http://www.worldbank.org (accessed on 16 November 2018). [10]

Capítulo 6. Acceso al financiamiento (Dimensión 3)

Garantizar el acceso al crédito es fundamental para permitir a las PYMEs innovar y crecer hasta su tamaño óptimo. Sin embargo, las PYMEs enfrentan mayores barreras para el acceso al financiamiento por la existencia de agudos problemas de información, mayores costos de transacción y los limitados conocimientos financieros que las caracterizan. Gobierno y organizaciones privadas pueden mejorar el acceso de las PYMEs a fuentes de crédito proveyendo regulación prudencial, facilitando el acceso a la información, resolviendo fallas de mercado y abordando las brechas de conocimiento existentes. Este capítulo aborda estas temáticas e identifica que la región posee un nivel de desarrollo de política moderadamente avanzado con un promedio de 3.77 puntos. Los grandes retos de la región en esta materia conciernen las estrategias de educación financiera para las PYMEs y el refinamiento de los procedimientos legales para lidiar con la bancarrota.

Introducción

Para todas las empresas resulta crucial obtener acceso a recursos que permitan financiar sus actividades de innovación y expansión con el fin de alcanzar su potencial. Si bien un mercado financiero funcional debería permitir redistribuir recursos de manera eficiente hacia aquellos individuos con proyectos e ideas rentables, el acceso de las PYMEs al financiamiento está restringido tanto por factores de la oferta, definidos por asimetrías de información y costos de transacción; como por factores de la demanda, asociados a las capacidades de los emprendedores de procesar e interpretar la información disponible para tomar decisiones financieras adecuadas, así como presentar sus proyectos a las entidades financieras pertinentes. Estos problemas representan una barrera para el crecimiento de las empresas del segmento y mitiga los potenciales efectos que se les atribuyen en términos de crecimiento económico, reducción de la pobreza e innovación (Beck, Demirguc-Kunt and Levine, 2005[1]; Beck and Demirguc-Junt, 2006[2]).

Desde el punto de vista de la oferta de financiamiento, las asimetrías de información generan dos tipos de dificultades: selección adversa y riesgo moral. Primero, las PYMEs sufren de agudos problemas de selección adversa ya que mientras los empresarios poseen conocimiento de sus ideas de negocios y los posibles riesgos en los que incurrirían, las instituciones financieras carecen de las herramientas y la información para juzgar este tipo de riesgos. Ya que las instituciones financieras no pueden distinguir los buenos prestatarios de los malos, se ven obligadas a ofrecer condiciones de crédito más costosas de lo que normalmente ofrecerían en una situación de perfecta información. Como consecuencia, el perfil de riesgo de todos los prestatarios aumenta artificialmente, potencialmente excluyendo del mercado a aquellos empresarios con riesgos moderados. Este problema es exacerbado para las PYMEs debido a la informalidad y opacidad de la información financiera y contable que poseen, la escasa división entre las finanzas personales del emprendedor y de la empresa, y por la carencia de colateral que les impide entregar parte de sus activos como un método de compensar a los acreedores en caso de impago.

Segundo, las PYMEs también estas afectados por problemas de riesgo moral ya que los acreedores no pueden observar como los emprendedores emplean los fondos que les fueron asignados (Levine, 2005[3]; Beck, 2007[4]; OECD, 2014[5]; Rojas, 2017[6]). Si bien las entidades financieras pueden verse tentadas a elevar las tasas de interés para compensar estos riesgos, manipular el costo de los préstamos recrudece los problemas de selección adversa y riesgo moral a los cuales están sujetas. Una tercera problemática desde el lado de la oferta son los costos derivados del proceso de evaluación, procesamiento y monitoreo de los créditos. Ya que una porción de estos costos es independiente del valor del préstamo, los costos por unidad prestada son mayores para las PYMEs que para empresas de mayor tamaño. Estos mayores costos son reflejados en inflados honorarios y tasas de interés más elevadas que agudizan los problemas de información discutidos anteriormente y que pueden excluir a las PYMEs de algunas fuentes de financiamiento formal (Beck, 2007[4]; Beck and de la Torre, 2007[7]).

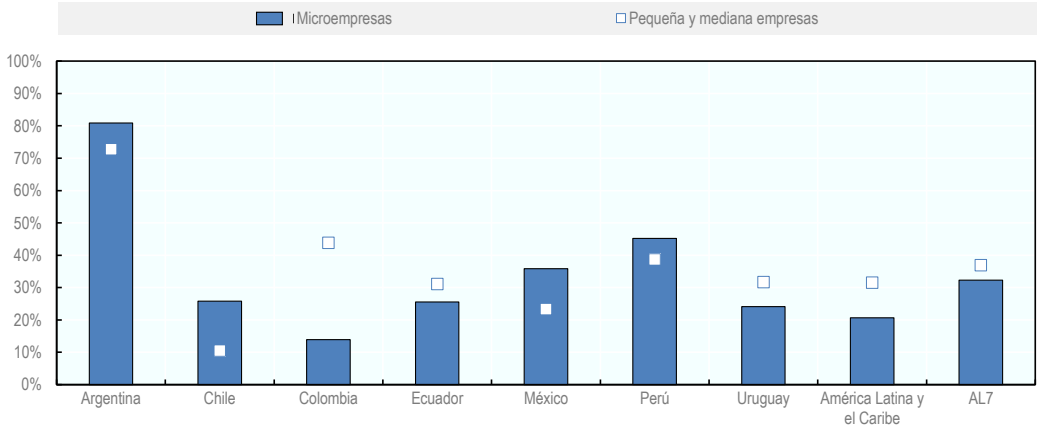
Por otra parte, las PYMEs también pueden ver restringido su acceso al crédito por factores de la demanda que incluyen sus limitados conocimientos financieros para identificar fuentes de financiamiento, procesar información, y presentar planes de negocio de forma efectiva a potenciales entidades interesadas en financiar sus actividades empresariales (CEPAL, 2011[8]; Rojas, 2017[6]).

Estas problemáticas conceptuales son confirmadas por una regularidad empírica: las empresas de menor tamaño son más propensas a sufrir restricciones de crédito (Beck and Demirguc-Junt, 2006[2]; Ardic, Mylenko and Saltane, 2012[9]; Kuntchev et al., 2012[10]). Estas restricciones de financiamiento afectan en mayor medida los prospectos de crecimiento de las PYMEs que los de empresas de mayor tamaño, por ejemplo, ya que las últimas pueden contar con recursos propios que han sido acumulados a lo largo de su proceso de crecimiento que les permite realizar inversiones cuando el acceso a los mercados financieros es más limitado (Beck, 2007[4]; Beck, Demirguc-Kunt and Maksimovic, 2005[11]).

En América Latina el panorama no es diferente ya que las empresas de menor tamaño también enfrentan mayores restricciones al financiamiento (CEPAL, 2011[8]; Ferraro, 2014[12]; Makler, Ness and Tschoegl, 2013[13]; Rojas, 2017[6]), y estas barreras son sistemáticamente reportadas por los emprendedores como uno de los principales lastres para el crecimiento de las empresas en la región (Zevallos, 2006[14]).

Si bien la problemática es notable, las mediciones más recientes realizadas por (IFC, 2017[15]) para América Latina y el Caribe (ALC)[1] revelan que la región posee el menor porcentaje de PYMEs que reportan barreras al acceso al crédito: 31%, comparable al porcentaje en Europa del Este y Asia Central, y considerablemente inferior a los porcentajes de otras regiones en desarrollo. Interesantemente, las micro empresas de ALC enfrentan menores restricciones ya que solo el 21% enfrenta problemas de acceso al crédito – el porcentaje más bajo entre las regiones incluidas en el estudio. Sin embargo, como se puede apreciar en el Gráfico 6.1, las PYMEs de los siete países incluidos en el presente reporte (AL7) se encuentran más restringidas que el promedio de la región: en AL7, el 32% de las micro empresas y el 37% de las PYMEs presentan problemas para acceder al crédito. Las limitaciones son particularmente agudas en Argentina (81% para las microempresas y 73% para las pequeñas y medianas) y Perú (45% para las microempresas y 39% para las pequeñas y medianas), pero también son notables en otros países como Colombia (44% para las pequeñas y medianas).

Gráfico 6.1. Porcentaje de empresas reportando restricciones al acceso al financiamiento: América Latina y AL7



Fuente: Cálculos propios basados en (IFC, 2017[15]).

Si bien estas barreras son notables, una encuesta de 119 instituciones financieras de 19 países de la región sugiere que el 90% de los bancos consideran a las PYMEs uno de los

segmentos claves para su estrategia comercial, pero también el 51% resalta la falta de información como la principal barrera para la penetración en este segmento (BID/FOMIN, 2015). Si bien la deuda bancaria es solo uno de los vehículos de crédito disponibles para PYMEs, estos datos revelan la magnitud del potencial por explotar a la hora de ofrecer soluciones de financiamiento para este segmento.

Tomando nota de las dificultades de las PYMEs para acceder a fuentes de financiamiento; los gobiernos, organismos reguladores, y entidades del sector privado han buscado medios para atenuar algunas de estas problemáticas ofreciendo un ecosistema conducente para la integración financiera de este crucial segmento productivo. Este capítulo explora en qué medida estas políticas y estrategias de apoyo han sido implementadas en AL7.

Marco de Evaluación

La dimensión 3 referente al acceso al financiamiento para PYMEs se encuentra dividida en cuatro sub-dimensiones (como se describe a grandes rasgos en el Gráfico 6.2), a cada una de las cuales se les otorga una ponderación equivalente de 25%. Cada una de estas sub-dimensiones está compuesta de una serie de sub-sub-dimensiones que se dividen en bloques temáticos que abordan diferentes factores de interés.

La primera de estas sub-dimensiones (3.1) abarca el marco legal, regulatorio e institucional sobre el acceso al financiamiento. Ésta está dividida en cuatro sub-sub-dimensiones con igual ponderación: 25% cada una. La primera de ellas (3.1.1) explora la existencia de regulaciones bancarias conducentes a facilitar el acceso al crédito para PYMEs, particularmente, respecto a los requerimientos de colateral para préstamos a mediano plazo. La segunda sub-sub-dimensión (3.1.2) está cercanamente vinculada a la primera y explora otras áreas del marco regulatorio disponible para los préstamos comerciales, particularmente alrededor de los derechos y prerrogativas de los acreedores (bloque temático 3.1.2.1; 50%), y sobre la existencia y accesibilidad de registros tangibles e intangibles de bienes que puedan ser empleados como colateral para estos préstamos (bloque temático 3.1.2.2; 50%). La tercera sub-sub-dimensión (3.1.3) indaga sobre la existencia de Oficinas de Información Crediticia, que juegan un importante rol para identificar los perfiles de riesgo de individuos y firmas. Por último, la cuarta sub-sub-dimensión (3.1.4) se concentra en la existencia de un mercado bursátil formal, así como mecanismos para facilitar el acceso de las PYMEs a estos mecanismos de financiamiento.

La segunda sub-dimensión (3.2) indaga en las diversas fuentes de financiamiento empresarial disponibles identificadas por cada una de las tres sub-sub-dimensiones que la componen. La primera sub-sub-dimensión (3.2.1) recibe una ponderación de 65% y verifica si la banca tradicional ofrece algún tipo de esquema para PYMEs para el financiamiento de exportaciones (bloque temático 3.2.1.1; 70%) y la existencia y características de esquemas de garantía de crédito que permitan sortear algunas de las fallas de mercado que afectan a las PYMEs, particularmente alrededor de la falta de colateral (bloque temático 3.2.1.2; 30%). La segunda sub-sub-dimensión (3.2.2) tiene una ponderación considerablemente inferior, de solo 10%, incorporando información sobre la existencia y alcance de organizaciones microfinancieras. La tercera sub-sub-dimensión (3.2.3) tiene por su parte una ponderación de 25% y analiza la existencia de mecanismos de financiamiento basado en activos disponibles para las PYMEs, por ejemplo, *factoring* o compra de órdenes de pago (bloque temático 3.2.3.1; 40%); mecanismos de financiamiento colectivo (bloque temático 3.2.3.2; 30%); y, otros instrumentos para realizar inversiones de capital a través de inversionistas ángeles y fondos de capital de riesgo (bloque temático 3.2.3.3; 30%).

La tercera sub-dimensión (3.3) resalta la importancia de iniciativas de educación financiera que equipen a los emprendedores de las herramientas y conocimientos básicos para tomar decisiones financieras apropiadas. Este se divide en tres bloques temáticos que evalúan el diseño (bloque temático 3.3.1; 35%), implementación (bloque temático 3.3.2; 45%) y evaluación (bloque temático 3.3.3; 25%) de las estrategias nacionales de educación financiera.

Por último, la cuarta sub-dimensión (3.4) ofrece información respecto a los procedimientos existentes para lidiar con insolvencia y bancarrota. Este se divide en el diseño e implementación de estos procesos (bloque temático 3.4.1; 50%) y la evaluación de su desempeño (bloque temático 3.4.2; 50%).

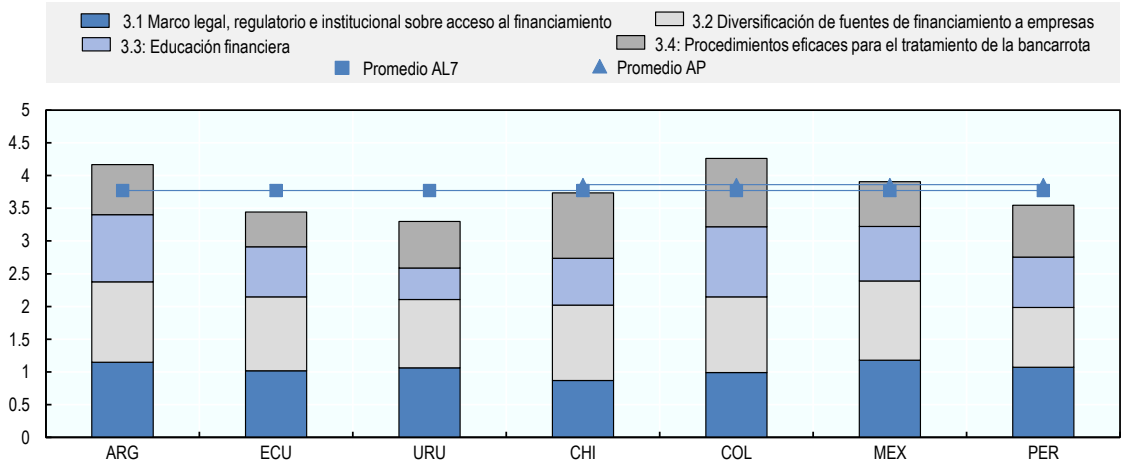
Gráfico 6.2 Marco de referencia del SME PI AL7 para evaluar la Dimensión 3



Análisis

Esta dimensión discute cómo los gobiernos de AL7 han desarrollado iniciativas de regulación, acompañamiento y apoyo para los sistemas financieros existentes con el objetivo de facilitar el acceso de las PYMEs a los recursos necesarios para potenciar sus actividades económicas y productivas. Los países de la región alcanzan un promedio de 3.77 puntos en la escala sugiriendo que existen importantes áreas de mejoría, especialmente respecto al rol de la educación financiera (3.23 puntos en promedio) y los procedimientos para lidiar con situaciones de insolvencia y bancarrota (3.16 puntos en promedio). Entre los países seleccionados, Colombia resalta con la puntuación más alta en esta dimensión (4.26) seguida de Argentina (4.17); Uruguay por su parte, aparece más rezagado en esta dimensión que otros países de AL7 con solo 3.30 puntos (Gráfico 6.3).

Gráfico 6.3. Puntajes ponderados para la Dimensión 3: Acceso a financiamiento



Nota: Las puntuaciones están en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta. Para más información sobre la metodología, véase el capítulo 2.

Sub-dimensión 3.1: Marco legal, regulatorio e institucional sobre acceso al financiamiento

En términos generales, los países de AL7 obtienes puntuaciones relativamente elevadas en la sub-dimensión referida al contexto regulatorio e institucional para el acceso al financiamiento con un promedio de 4.20 puntos; la segunda valoración promedio más elevada de la dimensión del acceso al financiamiento (Cuadro 6.1).

Cuadro 6.1. Puntajes de la sub-dimensión 3.1: Marco legal, regulatorio e institucional sobre acceso al financiamiento

	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MEX	PER	Prom.	StD
3.1.1 Regulaciones bancarias	5,00	4,20	4,20	1,00	1,00	5,00	5,00	*3,63*	*1,70*
3.1.2. Marco regulatorio legal para préstamos comerciales	3,40	2,07	3,47	3,57	4,85	4,57	2,17	*3,44*	*0,98*
3.1.3 Oficina(s) de información de crédito	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	*5,00*	*0,00*
3.1.4 Mercado de valores	5,00	5,00	4,33	4,33	5,00	4,33	5,00	*4,71*	*0,33*
Total del puntaje de la sub-dimensión	**4,60**	**4,07**	**4,25**	**3,48**	**3,96**	**4,73**	**4,29**	***4,20***	***0,39***

Nota: Los puntajes se encuentran en una escala de 1 al 5, siendo 5 la nota más alta. Favor de referirse al Capítulo 2 para más información sobre la metodología.

Regulaciones Bancarias: Las instituciones financieras de la mayoría de los países requieren menos de 125% del valor de préstamo como colateral

Una de las mayores barreras para que las PYMEs accedan a préstamos bancarios comerciales suelen ser las exigencias de colateral que pequeños y medianos empresarios suelen carecer. Argentina, México y Perú reciben una calificación máxima en este apartado ya que sus requerimientos de colateral no superan el 100% del valor de los recursos solicitados por las PYMEs. Por su parte, en Chile dichos requerimientos son notables, con promedios superiores al 200%. En Colombia no existen normas específicas respecto a los requerimientos de colateral para los préstamos a PYMEs.

Marco regulatorio legal para préstamos comerciales: Existen grandes disparidades entre países en los derechos de los acreedores, pero la mayoría posee registros de bienes que pueden ser utilizados como colaterales

Una de las mayores barreras para el acceso a préstamos comerciales es la falta de activos que puedan ser empleados como colateral en caso de impago. Por una parte, los prestatarios deben poseer acceso a información respecto a las características y valor de los activos que reciben en garantía; pero también es necesaria la existencia de un marco regulatorio que les permita resolver controversias y recuperar los bienes que han sido entregados como colateral en caso de impago.

En promedio, los países de AL7 reciben una puntuación de 3.44 en esta sub-sub-dimensión, pero ella oculta importantes disparidades entre países. Por una parte, Colombia obtiene una puntuación cercana al máximo para este indicador (4.85) mientras otros países como Ecuador (2.07) y Perú (2.33) requieren importantes avances para equiparase al resto de los países incluidos en el estudio.

Esta variabilidad también se hace patente al analizar los dos bloques temáticos que componen esta sub-sub-dimensión por separado. Por una parte, Colombia y México encabezan las puntuaciones de este segmento de los requisitos incluidos en el bloque temático asociado a los derechos de los acreedores (5 y 4.3 puntos, respectivamente. En marcado contraste, Ecuador ni siquiera cuenta con un marco regulatorio mínimo para las transacciones garantizadas por colateral que describa adecuadamente los derechos y prerrogativas de los acreedores. Por otra parte, todos los países de AL7 que proveyeron información en este apartado[2] poseen un registro comprensivo de propiedad de la tierra que se encuentra al menos parcialmente actualizado y en algunos casos disponible en línea (Argentina, Chile, Colombia y México).

Ya que la mayoría de los activos de las PYMEs suelen ser activos movibles, mantener bases de datos de estos bienes puede ser incluso más relevante para este segmento empresarial. Alineado con esta necesidad, la mayoría de los países de AL7 también posee registros de otros bienes muebles con características similares a los servicios catastrales mencionados anteriormente por lo que alcanzan puntuaciones elevadas en este apartado. La excepción es Ecuador donde no existe un registro unificado, sino que diferentes instituciones estatales mantienen registros separados de acuerdo a sus competencias. Perú obtiene la puntuación mínima en este bloque temático ya que la información pertinente no fue provista.

Oficina(s) de información de crédito: Todos los países cuentan con oficinas de información de crédito.

Las oficinas de información de crédito fungen un rol clave en la facilitación de acceso al historial crediticio para determinar la fiabilidad de un potencial prestatario basado en sus interacciones previas con otras instituciones financieras y no financieras. En este apartado, todos los países de AL7 reciben una puntuación máxima ya que existe al menos un organismo público o privado que provee este rol facilitador. Sin embargo, existen diferencias entre el tipo de organismos que efectúan esta labor, el tipo de información recabada y su accesibilidad al público. Por ejemplo, en Argentina dicha información es recabada y publicada por el Banco Central de la República Argentina (BCRA) en su plataforma online[3], mientras que en otros países como Colombia, Ecuador y México ese rol es desempeñado por empresas privadas especializadas que operan bajo la regulación de las respectivas superintendencias financieras.

Mercado de valores: Todos los países cuentan con un mercado de valores formal, pero solo algunos poseen una plataforma especializada para PYMEs

Consistente con el nivel de desarrollo financiero de los países de la región, todos cuentan con un mercado de valores formal y regulado por organismos competentes. Aunque no todos poseen un segmento especializados en transacciones para PYMEs (Chile, México y Uruguay no cumplen este requisito), han existido proyectos pilotos que no fructificaron como en el caso de Chile[4] o están en proceso de implementación. Entre aquellos países donde sí existe una estrategia dirigida específicamente a empresas de menos magnitud destaca el caso del "Mercado Alternativo de Valores[5]" creado en 2012 en Perú con la finalidad de que empresas de menor tamaño puedan obtener financiamiento mediante una oferta pública primaria, así como permitir la negociación de sus títulos de deuda y patrimonio en mercados secundarios. De forma similar, Ecuador estableció en 2017 las normas de negociación de valores en el "Registro Especial Bursátil[6]" (REB), un segmento permanente del mercado bursátil creado exclusivamente para PYMEs. Más allá de la creación de mercados específicos para garantizar el acceso de PYMEs a estas fuentes de financiamiento, los organismos estatales pueden tomar iniciativas de acompañamiento y apoyo para permitir a las PYMEs cumplir con los requisitos necesarios para acceder a los mercados de valores. Por ejemplo, en Colombia se modificó en 2014 la normativa referente a transacciones del mercado secundario, expeditando los procesos y reduciendo los costos asociados.[7]

Sub-dimensión 3.2: Diversificación de fuentes de financiamiento a empresas

La sub-dimensión 3.2. explora el panorama de fuentes de financiamiento disponibles para las empresas. Estas abarcan los productos financieros de la banca comercial tradicional, aquellos de entidades microfinancieras diseñadas para atender las necesidades de pequeños empresarios, y otras fuentes alternativas de recursos a través de instrumentos de deuda o capital, como por ejemplo los fondos de capital de riesgo.

En términos generales, las PYMEs de la región cuentan con un rico y diverso ecosistema de oportunidades de financiamiento como sugiere la puntuación promedio de esta sub-dimensión: 4.48, la puntuación más alta entre los componentes de la dimensión de acceso al financiamiento (Cuadro 6.2). Argentina y México reciben puntuaciones muy cercanas al máximo, con 4.91 y 4.83 puntos, respectivamente; mientras que Perú tiene mayores espacios de mejoría, principalmente por la carencia de instrumentos de financiamiento colectivo, y otros mecanismos de inversión de capital, así como los respectivos marcos legales para regular dichas actividades.

Cuadro 6.2. Puntajes de la sub-dimensión 3.2: Diversificación de fuentes de financiamiento a empresas

	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MEX	PER	*Prom.*	*StD*
3.2.1 Crédito bancario/deuda tradicional	4,87	4,89	4,47	4,87	4,47	4,89	4,23	*4,67*	*0,26*
3.2.2 Microfinanzas	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	5,00	3,40	3,11	3,80	4,91	4,60	1,62	*3,78*	*1,11*
Total del puntaje de la subdimensión	**4,91**	**4,53**	**4,18**	**4,61**	**4,63**	**4,83**	**3,65**	***4,48***	***0,40***

Nota: Los puntajes se encuentran en una escala de 1 al 5, siendo 5 la nota más alta. Favor de referirse al Capítulo 2 para más información sobre la metodología

Crédito Bancario/Deuda Tradicional: todos los países cuentan con instrumentos financieros para PYMEs exportadoras y esquemas de garantías de crédito, aunque existen diferencias en cómo éstos operan

Aquellas empresas que tienen acceso a mercados externos suelen ser más innovadoras y tienen prospectos de crecimiento superiores que firmas de características similares, pero que no han iniciado su proceso de internacionalización. Si bien la dirección causal no es clara, cabe asumir que es deseable que las PYMEs dispongan de mecanismos de financiamiento para sus operaciones en el extranjero. En este sentido, todos los países de la región disponen de productos diseñados para brindar acompañamiento a las PYMEs en sus labores de internacionalización, pero las características de estos son muy variadas: incluyen acceso a recursos a tasas subvencionadas, apoyo técnico, programas de capacitación, entre otros. Un ejemplo a destacar es el Banco Nacional de Comercio Exterior de México que ofrece créditos especiales destinados a PYMEs que requieren ofrecer financiamiento a sus clientes en el extranjero para la adquisición de bienes y servicios.[8]

Además de medidas regulatorias y productos bancarios especializados para potenciar PYMEs exportadoras, todos los gobiernos de AL7 cuentan con algún esquema de garantías de crédito. Estas iniciativas buscan desarticular una de las principales fallas de mercado que impiden a las PYMEs acceder al crédito: la incapacidad de proveer garantías en caso de impago. Estos programas, generalmente públicos, ofrecen absorber parte de las potenciales pérdidas incurridas por entidades prestamistas en caso de impago. Por ejemplo, FOGAPI[9] ofrece este tipo de garantías para pequeñas empresas en Perú; mientras que el Fondo Nacional de Garantías[10] juega un rol similar en Colombia. En el caso de Chile, el programa de Cobertura de Préstamos Bancarios a Exportadores[11] (COBEX) de CORFO provee garantías ante el potencial impago de PYMEs que requieren financiamiento específicamente para exportar.

Si bien todos los países de AL7 cuentan con este tipo de esquemas, existen considerables diferencias en cómo estas iniciativas son operadas en términos de la participación del sector privado, su ámbito de influencia nacional y sectorial, y la oferta de servicios de capacitación y acompañamiento complementarios. Por ejemplo, solo en Argentina y Colombia miembros del sector privado tienen poder de decisión como parte de la Junta Directiva, pero en Chile, Ecuador, México y Uruguay no existen restricciones geográficas o sectoriales sobre que empresas pueden beneficiarse de estos esquemas. En Argentina, Chile, Ecuador y México los esquemas de garantías publicas coexisten con otras iniciativas privadas que cubren roles similares.

Otro elemento común en el diseño de políticas crediticias para PYMEs, es que los organismos reguladores suelen establecer techos a las tasas de interés para este segmento de mercado o incluso que se ofrezcan tasas de interés subsidiadas. Ecuador y México obtienen las puntuaciones más altas en este bloque temático (4.64 puntos), con Argentina y Chile alcanzando puntuaciones muy similares (4.56 puntos).

Microfinanzas: todos cuentan con un sistema microfinanciero consolidado

La larga y exitosa historia de las instituciones microfinancieras en la región está claramente reflejada en los resultados para esta sub-sub-dimensión ya que todos los países de AL7 se encuentran equiparados obteniendo la puntuación máxima: cinco puntos. Diferentes entidades financieras coexisten en este segmento donde participan bancos comerciales tradicionales con productos para PYMEs, organizaciones

microfinancieras especializadas en ofrecer productos financieros para aquellos que no pueden acceder a la banca comercial, así como cooperativas locales de ahorro y crédito.

Fuentes alternativas de financiamiento: las PYMEs cuentan con un variado ecosistema de fuentes de financiamiento, pero algunos gobiernos deben desarrollar regulaciones específicas para estos productos financieros

Además de los productos ofrecidos por la banca tradicional y el segmento microfinanciero, las PYMEs cuentan con otros instrumentos y mecanismos de financiamiento a través de deuda y patrimonio que les permiten acceder a los recursos necesarios para cubrir sus operaciones. En este apartado, Argentina resalta sobre el resto de AL7 al obtener la puntuación máxima (5 puntos) para esta sub-sub-dimensión seguida de Colombia que alcanza 4.91 puntos. Ya más alejados, se encuentran Chile con 3.80 puntos mientras que el Perú se mantiene considerablemente rezagado dada la incipiente existencia de mecanismos de financiamiento colectivo e instrumentos de inversión de patrimonio (1.62 puntos).

Esta sub-dimensión está dividida en tres bloques temáticos.

En primer lugar, el financiamiento basado en activos se refiere a cualquier tipo de préstamo garantizado por la existencia de un activo. Por ejemplo, el *factoring* es una modalidad común mediante la cual una empresa vende sus cuentas por cobrar a una tercera parte por una fracción de su valor nominal. Otros instrumentos basados en activos incluyen recibos de depósitos que permiten usar mercancías como garantía; financiamiento para órdenes de compra usados para permitir a empresas procesar pedidos que no podrían procesar sin financiamiento; y contratos de arrendamiento que permiten el usufructo de activos adquiridos por un tercero por un periodo determinado. El grado de prevalencia de estos diferentes instrumentos varía entre países siendo Chile y Perú aquellos donde las oportunidades de financiamiento para las PYMEs están más limitadas. A excepción del caso de Chile donde no existe un marco regulatorio específico, este tipo de productos se encuentran bien regulados por los órganos competentes.

En segundo lugar, el financiamiento colectivo, comúnmente denominado "*crowdfunding*", son esquemas caracterizados por recaudar fondos de un numeroso y diverso grupo de pequeños inversionistas, cada uno de los cuales contribuye con una cifra modesta, usualmente a través de plataformas en Internet. Aunque estas posibilidades de financiamiento están disponibles en casi todos los países de la región, suelen carecer de un marco legal que regule las transacciones de estos instrumentos y su penetración es limitada. De hecho, la única excepción es Argentina donde la Comisión Nacional de Valores reglamentó estas operaciones en enero de 2018[12] donde se especifican los derechos y obligaciones de las partes, así como los mecanismos de protección para los inversionistas; y Colombia, donde se aprobó el Decreto 1357 a mediados de 2018, a través del cual se reglamenta la actividad de financiación colectiva.

En tercer lugar, también existen múltiples instrumentos para el financiamiento de capital que incluyen i) inversionistas ángeles, personas que invierten directamente en nuevos emprendimientos a cambio de una participación accionaria; ii) capital de riesgo, también llamado "*venture capital*" que suelen ser fondos de capital que adquieren participaciones minoritarias en empresas de alto potencial de crecimiento; y, iii) capital privado, también llamado "*private equity*", que son fondos enfocados en el segmento de empresas más consolidadas y está caracterizado por adquirir participaciones mayoritarias o incluso totales de estas empresas. Según los resultados de este bloque temático, este tipo de actividades financieras están más arraigadas en los países de la región (3.8 puntos) ya que

este tipo de esquemas existen en 6 de los 7 países incluidos en el estudio. Para Perú no se pudo recabar la información necesaria.

En aquellos casos donde existe un nicho de mercado para estos actores, existe un marco legal y regulatorio bajo el cual se rigen sus actividades. La única excepción en este apartado es Uruguay donde dicho marco legal aún debe ser diseñado e implementado.

Subdimensión 3.3: Educación financiera

La tercera sub-dimensión se ocupa de las políticas diseñadas para equipar a los emprendedores de las herramientas de planificación financiera y económica necesarias para tomar decisiones empresariales y financieras informadas conducentes para el desarrollo y crecimiento de sus negocios. A pesar de su relevancia, todavía hay mucho camino por recorrer para los países de la región en términos de sus políticas de educación financiera, y particularmente las iniciativas destinadas a PYMEs. Colombia y Argentina alcanzan puntuaciones elevadas en esta sub-dimensión por sus cónsonos esfuerzos por instaurar la capacitación financiera como una de sus prioridades de política (4.10 y 4.28 y 4.10 puntos, respectivamente). Otros como México y Perú han avanzado de forma notable en sus estrategias de educación financiera aunque alcanzan puntuaciones moderadas (Cuadro 6.3).

Cuadro 6.3. Puntajes de la sub-dimensión 3.3: Educación Financiera

	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MEX	PER	*Prom.*	*StD*
Planificación y diseño	3,08	2,75	2,58	4,25	4,25	3,75	2,50	*3,31*	*0,71*
Implementación	5,00	4,20	1,80	2,60	5,00	3,40	4,20	*3,74*	*1,12*
Monitoreo y evaluación	3,86	1,00	1,00	1,00	2,71	2,43	1,57	*1,94*	*1,02*
Total del puntaje de la sub-dimensión	**4,10**	**3,05**	**1,91**	**2,86**	**4,28**	**3,33**	**3,08**	***3,23***	***0,74***

Nota: Los puntajes se encuentran en una escala de 1 al 5, siendo 5 la nota más alta. Favor de referirse al Capítulo 2 para más información sobre la metodología.

Planificación y Diseño: Existen planes para potencias la educación financiera, pero éstos no suelen estar dirigidos específicamente a PYMEs

Todos los países de AL7 han realizado algún tipo de esfuerzo para levantar información sobre las capacidades financieras de la población, aunque dichas mediciones no han sido concentradas en puntualizar los conocimientos de los microempresarios. Por ejemplo, entre 2012 y 2018 con el apoyo de CAF, una serie de instituciones locales han levantado información sobre capacidades financieras de la población[13] donde se identifican pequeños empresarios como uno de los grupos de interés. De forma similar, en el marco de las evaluaciones de PISA de OECD,[14] se han realizado mediciones de conocimientos financieros de jóvenes en edad escolar (15 años) en Colombia, Chile y Perú. Adicionalmente, Chile (y Brasil) participaron en una encuesta piloto dirigida por OECD centrándose en los conocimientos financieros de los micro-empresarios cuyos resultados estarán disponibles en 2019. El objetivo es realizar la encuesta final en estos países entre 2019 y 2020.

Uno de los mayores retos para el diseño e implementación políticas requiere el desarrollo de una estrategia consensuada y articulada entre todas las organizaciones e instituciones interesadas. En este sentido, algunos de los países incluidos en el estudio cuentan con una estrategia nacional de educación financiera (Chile[15], Colombia[16], México[17] y Perú[18]), o se encuentra en proceso de desarrollar una estrategia unificada (Argentina y Uruguay[19]).

Ecuador, por su parte, cuenta con un programa de comunicación parcial dirigido desde la Superintendencia de Bancos, pero que no incorpora aún una estrategia unificada de educación financiera.

Chile y Colombia alcanza la mayor puntuación en este bloque temático con 4.25 puntos cada uno; sin embargo, Colombia resalta sobre el resto al identificar a las PYMEs como uno de los sectores medulares para su estrategia nacional de educación financiera.[20] El diseño de estas iniciativas incorporó algunas de las necesidades del sector privado a través de su representación de un comité consultivo coordinado por Bancoldex, así como las perspectivas de algunos empresarios representados en la Gran Encuesta PYME apuntalada por ANIF.[21] Además, el gobierno colombiano posee una variada oferta de programas dirigidos a empresarios, por ejemplo, los contenidos de Bancoldex en temas financieros, de gerencia y gobierno corporativo dirigidos primordialmente a empresarios. México también identifica a los pequeños empresarios como uno de los grupos de interés de su estrategia nacional de educación financiera, pero no incorporó de forma explícita las necesidades del sector privado en la formulación de dicha estrategia.

Implementación: todos los países ofrecen programas de educación financieras, pero aún deben ser incluidos en los currículos escolares de algunos

El bloque temático de implementación atiende la existencia de programas de capacitación en temas de educación financiera como parte del currículo nacional en escuelas secundarias, así como otros programas de capacitación específicamente diseñados para PYMEs. En este apartado resaltan Argentina y Colombia al alcanzar las puntuaciones máximas (5 puntos): en ambos casos, conceptos básicos de educación financiera y desarrollo empresarial han sido incluidos como parte de la instrucción obligatoria en escuelas secundaria y cuentan con capacitación especializada para aquellos impartiendo dichas asignaturas. Específicamente, en el caso de Argentina, el BCRA en conjunto con el Ministerio de Educación iniciaron un proyecto denominado "Habilidades Financieras para la vida"[22] para alumnos de educación secundaria. El primer programa piloto fue implementado en la provincia de Córdoba en 2017 y fue expandido en 2018 a otras provincias. De acuerdo a la Ley de Financiamiento Productivo Nro. 27.400[23] se aprobó la inclusión de programas de educación financiera en todas las escuelas secundarias. En el caso colombiano, las escuelas poseen autonomía curricular, pero el Ministerio de Educación incluye entre sus lineamientos[24] el desarrollo de competencias para la toma de decisiones financieras y empresariales. Estos lineamientos incluyen sugerencias sobre la conceptualización temática de dichos cursos, así como ejemplos de interés. En Ecuador y Perú, y más recientemente en Chile[25], los tópicos de educación financiera también han sido incluidos como parte del plan curricular.

En todos los países de AL7, al menos una entidad del Estado ofrece algún tipo de programa de capacitación en temas de toma de decisiones financieras para PYMEs. Las demás diferencias observadas en este bloque temático se deben a variaciones en el grado de penetración y accesibilidad a estos recursos.

Monitoreo y Evaluación: México y Perú cuentan con herramientas de evaluación y monitoreo de su estrategia de educación financiera; en Argentina y Colombia están en fase de desarrollo

La evaluación robusta de la implementación y potencial impacto de las políticas de educación financiera ayudan a refinar las estrategias empleadas y modificar aquellos componentes que pueden ser mejorados. Si bien estos programas de medición deberían

formar parte integral del desarrollo de políticas, solo México y Perú cuentan con indicadores de rendimiento claramente definidos, mientras que en los casos de Argentina y Colombia la legislación vigente refiere que dicho marco de monitoreo debe ser creado.

México, como parte de una serie de mejores recomendadas por la OCDE, ha desarrollado un marco de medición y evaluación de los resultados de la estrategia que establece métricas relevantes y específicas que permitan evaluar las diferentes líneas de acción objetivamente. Estos incluyen periodos de evaluación de hasta 5 años y reconoce la importancia de generar datos periódicamente. De forma similar, Perú cuenta con una estrategia de monitoreo detallada como parte de su estrategia que revela los resultados de sus líneas base, en los casos donde estos están disponibles.

En el caso de Argentina, la Ley de Financiamiento Productivo mencionada previamente sugiere la creación de un marco de evaluación con indicadores de rendimiento que deben ser recolectados periódicamente a través de indicadores objetivos, así como las perspectivas de los usuarios sobre los aspectos de la implementación. En el caso de Colombia, existen planes para desarrollar iniciativas de monitoreo y seguimiento, pero aún se encuentran en una etapa muy temprana (levantamiento de las líneas base) que ha impedido materializar lecciones en cambios en el diseño de las políticas de educación financiera.

Además de estos esfuerzos de monitoreo, y como se mencionó anteriormente, los países de la región han estado involucrados en una serie de encuestas de medición de capacidades financieras, e incluso, algunas de las iniciativas en materia de educación financiera han sido evaluadas a través de pruebas de control aleatorio. Por ejemplo, iniciativas del BCRA en Argentina[26], el Ministerio de Educación de Perú[27], y el Banco de la República de Colombia[28] han sido evaluados utilizando estas metodologías cuyos resultados han contribuido a realizar ajustes a los programas bajo evaluación.

Sub-dimensión 3.4: Procedimientos eficaces para el tratamiento de la bancarrota

Iniciar un negocio es un proceso complejo cuyo éxito depende de múltiples variables, no todas bajo el control e influencia de los empresarios. Por ello, numerosas iniciativas empresariales no logran concretarse en negocios sostenibles en el tiempo, pero estos reveses pasados no deberían impedir que empresarios innovadores y responsables tengan una nueva oportunidad para presentar sus productos y servicios en el mercado. Por ello, la cuarta sub-dimensión del acceso al financiamiento se ocupa del marco legal y procedimientos pertinentes para el manejo de las situaciones de insolvencia y bancarrota, así como los mecanismos para facilitar la re-inserción productiva de aquellos empresarios cuyos emprendimientos previos no fructificaron.

Esta es la sub-dimensión donde los países de AL7 tienen mayor margen de mejoría: como se muestra el Cuadro 6.4, la puntuación promedio de la región se encuentra en el rango intermedio (3.16 puntos) y es la puntuación promedio más baja de la dimensión de acceso al financiamiento. Colombia y Chile no se encuentran tan rezagados como otros países del bloque regional con 4.17 y 3.99 puntos, respectivamente; pero en el caso de Ecuador (2.13 puntos) aún hay mucho camino por recorrer para mejorar el diseño y desempeño de los procedimientos para el trato de bancarrota.

Cuadro 6.4. Puntajes de la sub-dimensión 3.4: Procedimientos eficaces para el tratamiento de la bancarrota

	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MEX	PER	*Prom.*	*StD*
Diseño e Implementación	3,77	2,58	3,05	4,32	4,34	1,83	3,32	*3,32*	*0,85*
Rendimiento	2,33	1,67	2,67	3,67	4,00	3,67	3,00	*3,00*	*0,78*
Total del puntaje de la subdimensión	**3,05**	**2,13**	**2,86**	**3,99**	**4,17**	**2,75**	**3,16**	***3,16***	***0,66***

Nota: Los puntajes se encuentran en una escala de 1 al 5, siendo 5 la nota más alta. Favor de referirse al Capítulo 2 para más información sobre la metodología.

Diseño e Implementación: los países de AL7 deben mejorar su marco regulatorio para procesos de insolvencia y bancarrota

Todos los países de AL7 poseen un marco regulatorio u otros procedimientos para empresas en condiciones de insolvencia. Estas leyes son generalmente aplicadas universalmente y basadas en principios internacionalmente aceptados. En los casos de Argentina, Colombia y Perú, estas leyes también son aplicables a empresas estatales. De igual forma, en todos los países a excepción de Ecuador, existen sistemas de alerta temprana ante situaciones de insolvencia y la posibilidad de recurrir a acuerdos extrajudiciales menos onerosos que declararse en bancarrota.

Una vez que una empresa debe declararse en situación de insolvencia, sus detalles son almacenados en registros especiales en la mayoría de los países de AL7, (Argentina, Chile, México y Perú), pero solo en los casos de Chile y Perú éstos son accesibles libremente al público.[29] Mayor variabilidad existe, sin embargo, respecto a los procedimientos para levantar las restricciones impuestas luego de que una empresa se declara en bancarrota: solo cuatro países de la región reglamentan estos procedimientos y únicamente en Colombia y Chile se impone un tiempo máximo de insolvencia, que en ningún caso supera los 3 años y que incluye el retiro automático de dicha información de todos los registros de insolvencia y record crediticio luego de que dicho periodo ha sido superado. Argentina cumple también con la mayoría de estos requisitos a excepción del retiro automático del registro de bancarrota luego de que se han cumplido todas las condiciones para la exoneración total.

Igualmente, es importante facilitar nuevas oportunidades a empresarios cuyas ideas iniciales no prosperaron, pero solo Chile y Colombia ofrecen información y capacitación especializada para empresarios que buscan una nueva oportunidad. Por ejemplo, la Superintendencia de Insolvencia y Re-emprendimiento (Superir) de Chile provee estos servicios de capacitación y acompañamiento a través de "Asesores Económicos de Insolvencia".[30]

Otros temas de relevancia incluidos en este bloque temático incluyen la existencia de una regulación para transacciones aseguradas, que incluyen por ejemplo la habilidad de recuperar activos luego de la reorganización empresarial, o el requisito de poseer prioridad de pago cuando los activos de la empresa en bancarrota han de ser liquidados. Si bien estos esquemas existen en todos los países de AL7, en ninguno cumplen con todas las características incluidas en el indicador.

Colombia and Chile obtienen las puntuaciones más altas en esta sub-dimensión con 4.34 y 4.32 puntos, respectivamente.

Desempeño: los procesos de insolvencia en AL7 son prolongados y relativamente costosos

De acuerdo a los resultados recabados por el indicador *Doing Business* 2019 del Banco Mundial incluidos en este bloque temático (World Bank Group, 2018[16]), el desempeño de los procedimientos de bancarrota puede ser considerablemente mejorados en toda la región como sugiere el promedio de solo 3.00 puntos en este segmento: los períodos de insolvencia promedio superan un año en todos los países, poseen costos promedios elevados (más de 15% del Patrimonio) y tasas de recuperación bajas (menos del 25% en tres países, aunque más próximas al 70% en los mejores casos: México y Colombia).

Colombia (4 puntos), seguida de Chile y México (ambas 3.67 puntos) poseen las mejores puntuaciones en este apartado mientras que Ecuador recibe un bajo 1.67.

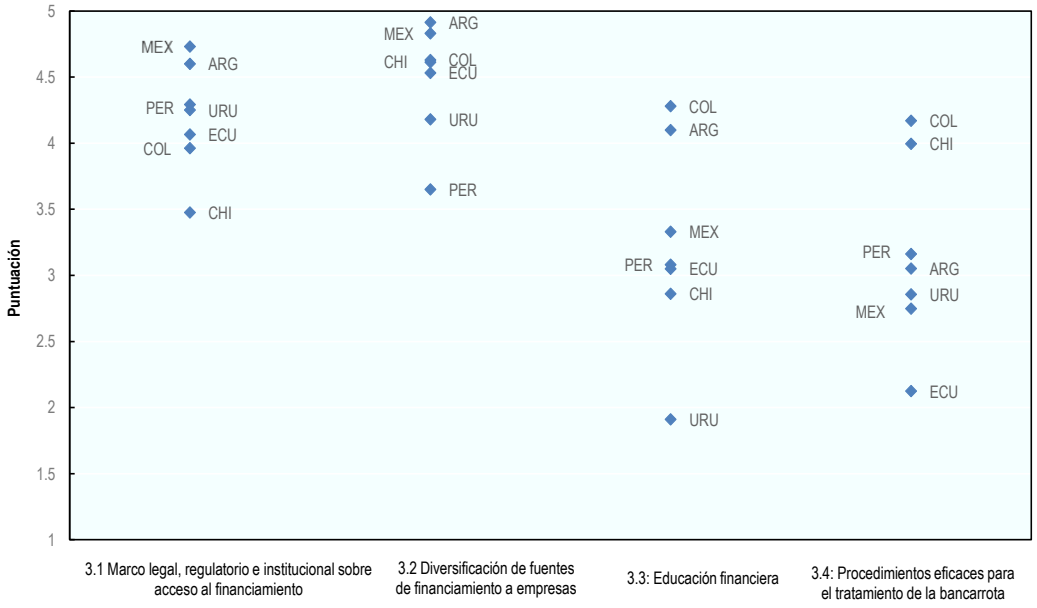
El camino a seguir

El acceso a recursos financieros es un requisito fundamental para el crecimiento empresarial. Sin embargo, las PYMEs, siendo uno de los catalizadores fundamentales de este proceso de crecimiento, suelen ver limitados sus medios para acceder a estos recursos debido a las mayores asimetrías de información, superiores percepciones de riesgo, y otras dificultades asociadas a la provisión de oportunidades financieras para este segmento.

Apreciando la importancia de las PYMEs, la mayoría de los gobiernos de AL7 han tomado iniciativas para fortalecer el ecosistema de oportunidades de financiamiento disponibles. Este interés se ha materializado en los resultados de esta dimensión que obtiene una puntuación global de 3.77 puntos (véase Gráfico 6.3) sugiriendo un nivel de desarrollo de política moderadamente avanzado, pero del cual se desprenden dos facetas claramente diferenciables. Por una parte, la mayoría de los países poseen un marco regulatorio e institucional robusto (sub-dimensión 3.1, 4.20 puntos) y un diversificado entorno de oportunidades de financiamiento (sub-dimensión 3.2, 4.48 puntos) conducentes para la inclusión financiera de las PYMEs. Esto no implica que no existan áreas de mejoría respecto al marco legal, pero subraya el relativamente favorable entorno existente en la región (por ejemplo, en países como Ecuador, considerables avances son necesarios alrededor de los derechos de los acreedores a la hora de recobrar los compromisos adquiridos por empresas en condición de impago – bloque temático 3.1.2.1)

En contraste, la mayoría de los países de AL7 debe centrar esfuerzos en desarrollar una estrategia unificada, correctamente implementada a diferentes niveles de influencia y con un marco de evaluación adecuado para apoyar la universalización de conocimientos financieros básicos para tomar decisiones empresariales (sub-dimensión 3.3, 3.23 puntos – véase Gráfico 6.4). Argentina y Colombia, líderes de la dimensión de acceso al financiamiento, alcanzan puntuaciones elevadas en este apartado aunque otros países como Chile, México y Perú también han hecho importantes avances en esta temática. Inclusive más apremiante es la necesidad de adecuar los procedimientos de bancarrota, incluyendo la adaptación del marco regulatorio para transacciones aseguradas, la creación de registros de insolvencia y la mejoría de los procedimientos para permitir a los emprendedores reiniciar sus actividades comerciales luego de iniciativas insatisfactorias. El tiempo de espera y notables recursos requeridos para finiquitar los casos de insolvencia son una barrera a superar en términos de diseño de políticas (sub-dimensión 3.4, 3.16 puntos).

Gráfico 6.4. Puntuaciones ponderadas para la dimensión 3 por subdimensión



Nota: Las puntuaciones están en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta. Para más información sobre la metodología, véase el capítulo 2.

Los principales retos y las recomendaciones correspondientes para los países de AL7 en términos de acceso al financiamiento para PYMEs se resumen en el Cuadro 6.5:

Cuadro 6.5. Recomendaciones de política

Subdimensión	Desafíos/oportunidades	Recomendaciones de política
Marco regulatorio	El marco regulatorio para operaciones garantizadas debe ser adecuado a estándares internacionales.	• **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.
	Los registros de tierra, así como de bienes muebles e inmuebles, pueden ser actualizados y modernizados.	• **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.

Subdimensión	Desafíos/oportunidades	Recomendaciones de política
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.	• **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.	• **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.
	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.	• **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.
	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.	• **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.
	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.	• **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.

Subdimensión	Desafíos/oportunidades	Recomendaciones de política
Procedimientos eficaces para lidiar con la bancarrota	Complementar el marco regulatorio de transacciones aseguradas para incluir prerrogativas a los acreedores en caso de insolvencia.	• **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.
	La mayoría de los países de AL7 carecen de un registro unificado y accesible de empresas insolventes.	• **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.
	El costo promedio y duración de los procedimientos de bancarrota permanecen costosos y prolongados.	• **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.

Notas

[1] Esta medición incluye 31 países en ALC.

[2] Todos a excepción de Perú.

[3] http://www.bcra.gob.ar/BCRAyVos/Situacion_Crediticia.asp

[4] Por ejemplo, en el año 2001 se creó un segmento dentro de la Bolsa de Comercio de Santiago para empresas emergentes, pero fue descontinuado. El documento fundacional de la iniciativa se puede consultar en https://www.bovalpo.com/site/stat/capacitacion/Caracteristicas_de_los_Mercados_de_Empresas_Emergentes.pdf.

[5] https://www.bvl.com.pe/mav/

[6] http://www.seps.gob.ec/interna-npe?12702

[7] Véase Decreto 2555 de 2010.

[8] Véase https://www.bancomext.com/empresas-que-apoyamos/pymex para más información.

[9] https://www.fogapi.com.pe/

[10] http://www.fng.gov.co/

[11] Véase https://www.corfo.cl/sites/cpp/convocatorias/cobex para mayor información.

[12] Véase https://www.cronista.com/finanzasmercados/CNV-reglamento-el-Sistema-de-Financiamiento-Colectivo-para-emprendedores-20180103-0070.html para mayor información.

[13] Por ejemplo, véase http://scioteca.caf.com/handle/123456789/740 o http://scioteca.caf.com/handle/123456789/985.

[14] Véase http://www.oecd.org/pisa/ para mayor información.

[15] http://www.inclusionfinanciera.cl/educacion-financiera/documentos/estrategia-nacional-de-educacion-financiera

[16] https://pesospensados.gov.co/sites/default/files/doc_final_eneef.pdf

[17] https://www.gob.mx/shcp/documentos/estrategia-nacional-de-educacion-financiera

[18] https://www.bn.com.pe/inclusion-financiera/archivos/ENIF/plan-nacional-educacion-financiera-junio2017.pdf

[19] Nótese que en el caso de Uruguay, el gobierno cuenta con un programa de educación tributaria (https://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2,educacion2013,educacion_tributaria,O,es,0) aunque este no abarca temáticas de educación financiera y empresarial.

[20] Véase http://www.urf.gov.co/urf/ShowProperty?nodeId=/OCS/P_MHCP_WCC-078854/.

[21] http://www.anif.co/publicaciones/publicaciones-microsectoriales-y-pyme/gran-encuesta-pyme

[22] Véase https://www.bcra.gob.ar/BCRAyVos/Habilidades-financieras-sobre-el-progrma.asp.
[23] Aprobada 9 de mayo de 2018.
[24] Véase http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-40033_archivo_pdf_Orientaciones_Edu_economica_financiera.pdf.
[25] En enero de 2018 fue aprobada por la cámara de diputados una modificación a la ley general de educación para incluir temas de educación financiera como parte del currículo obligatorio de educación secundaria.

[26] Por ejemplo, véase los resultados de las dos pruebas piloto del programa "Aprendiendo a Ahorrar": http://www.bcra.gob.ar/BCRAyVos/aprendiendo_a_ahorrar.asp.

[27] Véase https://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details-working-papers?pub_id=IDB-WP-871 para mayor información.

[28] Véase http://www.banrep.gov.co/es/node/27951 para mayor información.

[29] En el caso de Argentina, existen registros para cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que están siendo consolidados en un registro único según contemplado en la Ley 24.522.

[30] Véase https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/31769-asesorias-economicas-de-insolvencia para mayor información.

Referencias

Ardic, O., N. Mylenko and V. Saltane (2012), "Access to Finance by Small and Medium Enterprises: A Cross-Country Analysis with a New Data Set", *Pacific Economic Review*, pp. 491-513. [9]

Beck, T. (2007), *Financing Constraints of SMEs in Developing Countries: Evidence, Determinants and Solutions*. [4]

Beck, T. and A. de la Torre (2007), "The basic analytics of access to financial services", *Financial Markets, Institutions and Instruments*, Vol. 16/2, pp. 79-117, https://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0416.2007.00120.x. [7]

Beck, T. and A. Demirguc-Junt (2006), "Small and Medium-Size Enterprises: Access to Finance as a Growth Constraint", *Journal of Banking and FInance*, pp. 2931-2943. [2]

Beck, T., A. Demirguc-Kunt and R. Levine (2005), "SMEs, Growth, and Poverty", *Journal of Economic Growth*, pp. 199-229. [1]

Beck, T., A. Demirguc-Kunt and V. Maksimovic (2005), "Financial and Legal Constratins to Growth: Does Firm Size Matter?", *The Journal of Finance*, pp. 137-177. [11]

CEPAL (2011), *Politicas de Acceso al Financiamiento para las Pequenas y Medianas Empresas en America Latina*, CEPAL. [8]

Ferraro, C. (2014), *Eliminando Barreras: El Financiamiento a las PYMEs en America Latina*, CEPAL-AECID. [12]

IFC (2017), *MSME Finance Gap. Assessment of the Shortfalls and Opportunities in Financing Micro, Small and Medium Enterprises in Emerging Markets*, IFC. [15]

Kuntchev, V. et al. (2012), *What Have We Learned from the Enterprise Surveys Regarding Access to Finance by SME?*, World Bank. [10]

Levine, R. (2005), *Chapter 12 Finance and Growth: Theory and Evidence*. [3]

Makler, H., W. Ness and A. Tschoegl (2013), "Inequalities in Firms' Access to Credit in Latin America", *Global Economy Journal*, pp. 283-318. [13]

OECD (2014), *New Approaches to SME and Entrepreneurship Financing: Broadening the Range of Instruments*. [5]

Rojas, L. (2017), *Situacion del Financiamiento a PYMEs y Empresas Nuevas en America Latina*, CAF/CEPLAN. [6]

World Bank Group (2018), *Doing Business 2019: Training for Reform*, http://www.worldbank.org (accessed on 16 November 2018). [16]

Zevallos, E. (2006), "Obstaculos al Desarrollo de las Pequenas y Medianas Empresas en America Latina", *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, pp. 76-96. [14]

Capítulo 7. Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE) y compras públicas para las PYMEs (Dimensión 4)

Este capítulo se centra en algunas de las herramientas de política más importantes utilizadas por los países AL7 para brindar apoyo directo a las PYMEs y los empresarios a través de los servicios de desarrollo empresarial (SDE). También analiza en qué medida los sistemas de contratación pública facilitan la participación de las PYMEs en este importante mercado. El análisis señala que las PYMEs y los emprendedores en los países AL7 generalmente tienen acceso a un rico mercado de SDE a través de proveedores gubernamentales y del sector privado. También señala que algunos países utilizan SDE como una herramienta importante para lograr objetivos económicos y sociales más amplios. Sin embargo, el capítulo destaca la necesidad de que algunos países proporcionen fuentes de información más consolidadas y estructuradas (por ejemplo, a través de herramientas en línea) sobre la gran cantidad de esquemas de SDE disponibles para PYMEs y emprendedores.

El capítulo también señala que los países AL7 cuentan con sistemas de contratación pública electrónica relativamente avanzados, así como con registros de proveedores que facilitan la participación de las PYMEs en la contratación pública. Sin embargo, no todas las plataformas de compras electrónicas manejan todo el proceso de adquisición (publicación de oportunidades, licitaciones, información sobre contratos adjudicados, ofertas desiertas, pagos, etc.). Además, solo unos pocos países cuentan con programas de apoyo directo para ayudar a las PYMEs a aprovechar las oportunidades de contratación pública.

Introducción

Este capítulo analiza tres importantes elementos para el emprendimiento y el crecimiento de las PYMEs: las políticas para la promoción de los servicios de desarrollo empresarial y el acceso a las compras públicas.

Dada su reducida base de recursos, las PYMEs y los emprendedores dependen más que las grandes compañías de los servicios suministrados por proveedores externos. Estos servicios incluyen las funciones de apoyo al comercio cotidiano, tales como servicios de contaduría, servicios legales, gestión de recursos humanos, y sistemas de información. La diversidad y accesibilidad de estos servicios de desarrollo empresarial (SDE) ayudan a los gerentes de PYMEs a alcanzar diversas metas, que van desde enfocar su atención y recursos en su negocio y estrategia principales hasta alcanzar el crecimiento y la mayor productividad a través de programas de formación y asesoría.

La justificación de cualquier gobierno para tener un rol en la provisión directa o indirecta de SDE probablemente no parezca sencilla. Al final, uno puede preguntarse por qué deben los recursos públicos utilizarse en proporcionar apoyo directo a empresas privadas. En realidad, los programas de SDE patrocinados por un gobierno (SDE subsidiados por los gobiernos o suministrados directamente por organismos gubernamentales) con frecuencias son herramientas utilizadas por las autoridades para tratar de alcanzar objetivos de políticas públicas tales como la promoción del autoempleo, la estimulación a las economías locales, el incremento de la productividad de las PYMEs y el apoyo al desarrollo de actividades económicas específicas. Lo que queda menos claro es el valor agregado o la efectividad de esas intervenciones. En otros términos, si los SDE directamente proporcionados o indirectamente apoyado por los gobiernos representan una verdadera diferencia en el desempeño de las PYMEs y los emprendedores, o si de todas maneras las PYMEs y los emprendedores habrían buscado y obtenido asistencia directamente del mercado.

Las dos primeras partes de este capítulo se enfocan en las políticas para promover los SDE para las PYMEs y los emprendedores. En este contexto, tales servicios son un apoyo temporal que proporcionan empresas privadas, organizaciones no gubernamentales, organismos públicos o instituciones donantes a las PYMEs y a los emprendedores.

La tercera parte del capítulo analiza medidas para facilitar la participación de las PYMEs en las compras públicas, es decir, compras de bienes, servicios y trabajo que hacen los gobiernos o empresas controladas por los Estados. En América Latina y el Caribe, en su conjunto, las compras públicas representaron, en el 2014, un promedio de 7,7% del PIB y más de 20% del gasto gubernamental (OECD, 2016[1]). Estas cifras son comparables al 12% del PIB y casi un tercio del gasto gubernamental en países miembros de la OCDE (OECD, 2018[2]). El tamaño de este mercado y el rol directo que tiene el sector público en su conformación proporcionan una importante herramienta para que los gobiernos se como prioridad las PYMEs y las adquisiciones, proporcionando un terreno de juego justo para la participación de las PYMEs en la contratación pública, pero también ayudando a las PYMEs a aumentar su calidad o productividad. De hecho, aunque el objetivo principal de las compras públicas es entregar los bienes y servicios necesarios al sector público para cumplir con sus objetivos, países de todo el mundo también utilizan esta herramienta para avanzar en otros objetivos de las políticas públicas, incluyendo metas sociales, económicas y ambientales.

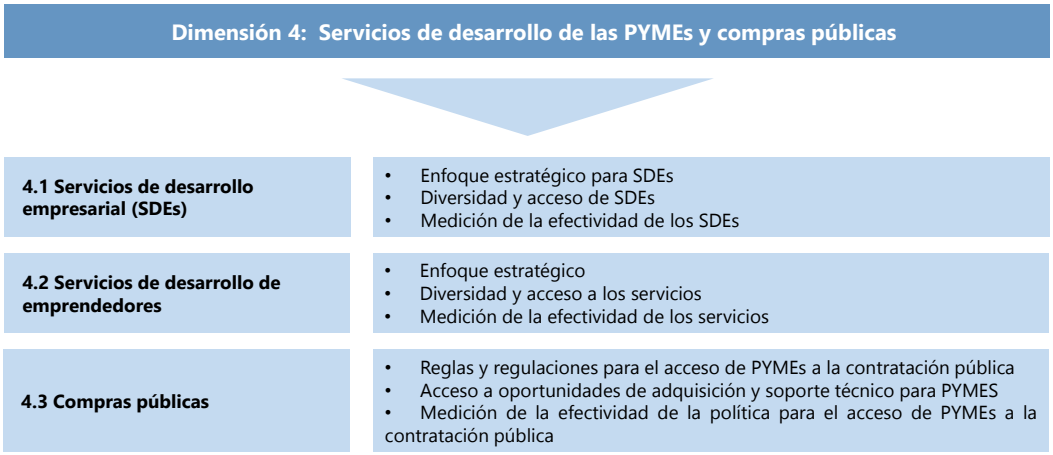
El análisis en este capítulo se enfoca en las compras públicas y la política concerniente a las PYMEs a partir de dos ángulos. Primero, en términos de facilidad de acceso a las

compras públicas mediante una mejor información y mejores procesos (por ejemplo, utilizando adquisiciones electrónicas). Segundo, en términos de programas para el apoyo directo a las PYMEs para que participen en las compras públicas (por ejemplo, entrenando gerentes de PYMEs en la utilización de plataformas de adquisición electrónicas o contribuyendo a formar consorcios que compitan en licitaciones conjuntas).

Marco para la evaluación

Esta dimensión abarca tres subdimensiones que cubren SDE en general, SDE para apoyar empresas nuevas y a emprendedores, y medidas para mejorar el acceso de las PYMEs a las compras públicas (Gráfico 7.1). Las ponderaciones de cada subdimensione dentro de la dimensión de política general son 40, 35 y 25 por ciento, respectivamente. Estas ponderaciones son el resultado de discusiones con los coordinadores nacionales. Las subdimensiones 4.1 y 4.2 tienen más peso en la dimensión de política general, dado su amplio alcance y la diversidad de programas. La subdimensión 4.3 recibió una ponderación más baja, puesto que representa un área relativamente menor dentro del espectro de las políticas para las PYMEs.

Gráfico 7.1. Marco del SME PI AL7 para evaluar la Dimensión 4



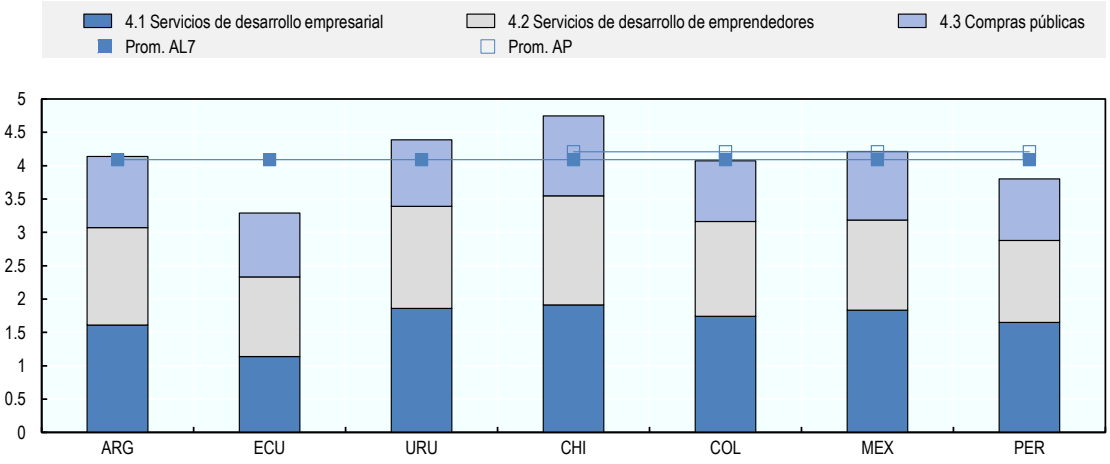
Cada subdimensión tiene, a su vez, tres bloques: planificación y diseño, implementación y monitoreo y evaluación, con ponderaciones de 35, 45 y 20 por ciento, respectivamente, del total de la subdimensión.[1]

Análisis

El promedio regional para esta dimensión es de 4,09, lo que sugiere que los países AL7 tienen en general mercados bien desarrollados para SDE para PYMEs y empresarios, y una serie de medidas para facilitar su participación en la contratación pública (ver Gráfico 7.2). Las puntuaciones relativamente altas de algunos países, sin embargo, deben leerse con cierta precaución. Por ejemplo, aunque en la mayoría de los casos, los SDE son herramientas importantes en las agendas económicas nacionales o de desarrollo, hay muy pocos detalles específicos en términos de objetivos e impacto esperado de los programas de SDE (a lo sumo, las agendas nacionales incluyen objetivos en términos de número de beneficiarios, pero no en términos de resultados de programas). También es importante tener en cuenta los diferentes niveles de implementación de políticas entre los países de

AL7. Por ejemplo, Chile y México concluyeron en 2018 la implementación de sus agendas nacionales, mientras que otros países están a medio camino o iniciando su implementación.

Gráfico 7.2. Puntaje ponderado de la Dimensión 4: servicios de desarrollo de las PYMEs y compras públicas



Nota: Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, en la cual 5 es el más alto. Véase el capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

Subdimensión 4.1. Servicios de desarrollo empresarial (SDE)

No existe definición ni clasificación universalmente acordada de *servicios de desarrollo empresarial*, aunque se puede, en términos generales, distinguir entre los tipos de servicios, los mecanismos o instituciones que los prestan y sus beneficiarios.

En términos de tipos de servicios, es importante considerar los ***dos objetivos más amplios*** que persiguen las PYMEs a través de los SDE:

1) enfocarse en sus principales competencias y contratar funciones que las empresas no tienen capacidad o deseo estratégico de realizar; estos servicios pueden incluir contabilidad, asesoría legal, regulaciones, logística, almacén, y tecnologías de la información y comunicaciones (TIC).

2) construir nuevas competencias y alcanzar objetivos de más largo aliento, tales como el incremento de las ventas, la productividad, la llegada a nuevos mercados, y/o el desarrollo de nuevos productos, servicios o procesos; en esta área los SDE incluyen ventas y mercadeo, racionalización de la producción, acceso a nuevos mercados, y el desarrollo o adopción de nuevas tecnologías.

Los SDE están entre las principales herramientas de apoyo a las *políticas específicas o directas* para las PYMEs, en oposición a medidas de apoyo indirecto, tales como mejorías en las regulaciones de negocios, los procesos de autorizaciones o cumplimiento fiscal. Este apoyo directo de las políticas mayormente se enfoca en ayudar a las PYMEs a alcanzar el segundo objetivo amplio antes mencionado. De hecho, las políticas relativas a las PYMEs pueden estar menos inclinadas a crear un mercado competitivo de servicios operativos o funcionales y más enfocada hacia apoyar a las PYMEs para expandir sus capacidades y prospectos a largo plazo.

En cuanto a las ***principales categorías o tipos de SDE***, las más sobresalientes son

1) **Orientación y consulta.** Esta categoría consiste en consejos de expertos a las empresas para mejorar una o más de sus funciones, tal como las ventas y mercadeo, producción, recursos humanos, gestión financiera, gestión de riesgo, etc. Estos tipos de SDE pueden ayudar también a las empresas a desarrollar nuevas funciones, alcanzar metas concretas y mejorar la estrategia de negocio en general. Es importante distinguir los servicios de orientación de los de consulta. La *orientación* está más cerca del concepto de tutoría, que involucra un aprendizaje y proceso de colaboración cercana entre proveedores de servicio y clientes. La *consulta* es semejante a trabajar para un cliente, y el resultado puede ser un informe formal o un nuevo sistema diseñado por el consultor (OECD/UNIDO, 2004[3]).

2) **Formación**. Se refiere al SDE para la construcción de conocimientos y destrezas, también en una o más de las funciones de negocio de la empresa, en nuevas funciones o la estrategia de negocio general. Los SDE para la formación son formales, es decir, ocurren en un ambiente organizado y estructurado (por ejemplo, en un centro de educación o formación o en el trabajo), en oposición al aprendizaje informal resultante de las actividades diarias relacionadas con el trabajo. Un informe sobre el entrenamiento ofrecido a PYMEs puede identificar varios tipos de destrezas relevantes para ellas, incluyendo (OECD, 2013[3]):

    a. destrezas genéricas, tales como las destrezas vinculadas a las TIC, a la comunicación oral e incluso a la de la lectura, la escritura y la aritmética;

    b. destrezas rutinarias, como las destrezas repetitivas y de baja intensidad cognoscitiva;

    c. destrezas técnicas o avanzadas, tales como las requeridas para la solución de problemas, diseño, operación, redefinición y mantenimiento de maquinaria o estructuras tecnológicas; destrezas profesionales de tecnología de la información (TI);

    d. destrezas de gestión, incluyendo las relacionadas con la planificación de negocios; cumplimiento de regulaciones y control de calidad; planificación de recursos humanos (reclutamiento, formación y desarrollo de destrezas); y la asignación de recursos;

    e. destrezas sociales, como motivación para el desarrollo y apreciación de las características de las personas con respecto al trabajo individual y colectivo; manejo de clientes; apreciación de las redes y los socios de cadenas de valor;

    f. destrezas lingüísticos y culturales, que incluyen la capacidad de comunicarse en más de una lengua, y de apreciar las características culturales de diferentes grupos étnicos, y

    g. destrezas empresariales, es decir, destrezas específicas para las empresas emergentes, tales como la aceptación o gestión de riesgo, pensamiento estratégico, autoconfianza, capacidad de aprovechar las ventajas de las redes personales y la capacidad de tratar con los desafíos y requerimientos de diferentes naturalezas.

3) **Información y asesoría**. Los mecanismos de difusión de información relevante para las PYMEs son importantes, dadas sus relativas constricciones de recursos. La información puede cubrir materias relacionadas con el ambiente empresarial, como

regulaciones, licencias, impuestos, trabajo, protección ambiental, etc. También se refiere al acceso al conocimiento de tecnología, mercados y tendencias socioeconómicas. La información también abarca la amplia disponibilidad de diferentes tipos de SDE proporcionados por diversos actores (organismos públicos, asociaciones, proveedores del sector privado, donantes, ONG, etc.). Los canales para difundir la información a las PYMEs son muchos e incluyen portales Web, materiales impresos y campañas de concientización. Entre ellos están también acciones más directas como el financiamiento para la asistencia a ferias de comercio y exhibiciones (OECD/UNIDO, 2004[4]; ESCAP, 2012[5]).

Todas estas amplias clases de SDE puede ayudar a categorizar el inmenso número de programas específicos de SDE, sin descartar aquellas que son cubiertas por otras dimensiones de políticas de este informe, tales como la innovación, transformación productiva y acceso a los mercados internacionales. Por ejemplo, un programa de SDE para apoyar la internacionalización de las PYMEs puede combinar información sobre los mercados extranjeros, el desarrollo de un plan de acción para exportar y entrenamiento para implementar tal plan.

Otro importante elemento concierne a ***los mecanismos e instituciones prestadoras de esos servicios*** a las PYMEs y los emprendedores. Los principales proveedores de SDE son empresas privadas, consultores, asociaciones de negocios y organismos gubernamentales. En algunos países, los organismos donantes y las ONG también son actores importantes. Para los propósitos de este capítulo, el foco del análisis son los SDE proporcionados por organismos gubernamentales a nivel central (es decir, los organismos nacionales de PYMEs) con mecanismos nacionales de prestación del servicio (centros de desarrollo de negocios, apoyo a incubadoras, parques tecnológicos, etc.). El análisis también incluyen los SDE ofrecidos por los actores privados con apoyo gubernamental bajo la forma de subsidios parciales o totales o cualquier otro mecanismo de apoyo público.

En conclusión, los ***beneficiarios de los SDE*** pueden ser numerosos como las diferentes categorías de PYMEs y emprendedores, que van desde artesanos y minoristas tradicionales con pocos empleados contratados, o ninguno, hasta las empresas manufactureras medianas y las empresas de alto crecimiento que ofrecen bienes, servicios o modelos de negocios innovadores.

Los países de AL7 tienen en general un buen desempeño en la prestación de SDE para las PYMEs, tal como aparece en el Cuadro 7.1. Aunque ningún país tiene una estrategia explícita en lo referente a las PYMEs, casi todos aplican la transformación económica, la competitividad o estrategias o planes similares que comprenden acciones de SDE. La mayoría tiene mercados diversificados para los SDE, aunque el nivel de monitoreo y evaluación de la efectividad de esas medidas es más diverso.

Cuadro 7.1. Puntajes de la subdimensión 4.1: servicios de desarrollo empresarial

	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MEX	PER	*Prom.*	*StD*
Planificación y diseño	3,00	3,00	4,50	4,50	4,75	4,50	4,00	*4,04*	*0,69*
Implementación	5,00	2,67	5,00	5,00	4,33	4,67	4,33	*4,43*	*0,77*
Supervisión y evaluación	3,67	3,00	4,11	4,78	3,67	4,56	3,89	*3,95*	*0,55*
Puntaje total de la subdimensión	**4,03**	**2,85**	**4,65**	**4,78**	**4,35**	**4,59**	**4,13**	***4,20***	***0,61***

Nota: Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, en la cual 5 es el más alto. Véase el capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

Planificación y diseño: la mayoría de los países identifican las prioridades específicas de los SDE en sus agendas económicas, de desarrollo o de competitividad; no obstante, estas prioridades rara vez son trasladadas a la acción o a los programas concretos

Esta parte mide el grado al cual las políticas o estrategias generales de los gobiernos con respecto a las PYMEs contienen elementos para la prestación de SDE. Una importante consideración para este análisis es el grado de detalle o especificaciones de las acciones que buscan fomentar los SDE para las PYMEs, entre ellas la existencia de planes de acción, la delineación de objetivos específicos, los cronogramas para la implementación de programas, etc. También señala la existencia de organismos especializados encargados de la prestación de SDE.

Tal como se ha señalado en el capítulo 4, la subdimensión 1.2 (planificación estratégica, diseño y coordinación de políticas), ninguno de los países de AL7 está siguiendo una estrategia explícita para el desarrollo de las PYMEs.[2] Sin embargo, la mayoría de ellos abarcan elementos de políticas de PYMEs que incluyen SDE en sus estrategias o planes nacionales económicos, de desarrollo o de competitividad[3] (véase Cuadro 7.2).

Cuadro 7.2. Servicios de desarrollo empresarial: planificación y diseño[1]

País	Estrategias gubernamentales referentes al desarrollo empresarial	Prioridades de los SDE en documentos estratégicos	Nivel de detalle en acciones o programas	Principales organismos gubernamentales encargados de las políticas de SDE	Mensaje principal
Argentina	Plan Argentina Emprende (en elaboración)	No se identifica prioridad. El plan está en borrador.	Ninguno	SEPYME	Adoptar un enfoque coherente sobre los SDE
Chile	Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento 2014-18	Financiamiento y apoyo a la gestión de las PYMEs y potenciación del emprendimiento y la innovación	Identificada acciones, pero sin detalles sobre el impacto, objetivos, metas esperados, etc.	SERCOTEC y CORFO	Mercado muy rico para los SDE, pero la estrategia se refiere únicamente a muy pocos servicios
Colombia	Plan Nacional de Desarrollo 2014-18 y Documento CONPES 3866 de 2016	Innovación, tecnología, capital humano, vinculaciones e internacionalización	Alto nivel de detalles sobre las acciones, responsabilidades y metas, pero ningún detalle sobre el impacto	MINCIT, SENA, DNP y otros	Planificación pormenorizada, pero falta información sobre el impacto esperado
Ecuador	Política Industrial 2016-2025 y Estrategia Nacional para el Cambio Económico (ENCMP)	No hay acciones concretas respecto a los SDE	Ninguno	MIPRO	Adoptar un enfoque coherente sobre los SDE
México	Plan Nacional de Desarrollo 2013-18 y Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN)	Incubadoras, aceleradores, destrezas y otros	Identificada acciones, pero sin detalles sobre el impacto, objetivos, metas esperados, etc.	INADEM	Pocos detalles sobre los SDE prioritarios, sin metas ni impactos medibles
Perú	Plan Nacional de Desarrollo hasta el 2021 y Plan Estratégico Sectorial Multianual 2017-	Referencias a "aumentar la competitividad de los actores económicos" y "fortalecer el desarrollo de negocios entre las	Ninguno	Ministerio de Producción (Produce)	Adoptar un enfoque coherente respecto a los SDE. Los documentos estratégicos

País	Estrategias gubernamentales referentes al desarrollo empresarial	Prioridades de los SDE en documentos estratégicos	Nivel de detalle en acciones o programas	Principales organismos gubernamentales encargados de las políticas de SDE	Mensaje principal
	2021 (PESEM)	PYMEs", pero sin mención explícita de ningún programa de SDE			existen, pero no hacen mención explícita de los SDE
Uruguay	Primer Plan Nacional para la Transformación Productiva y la Competitividad 2017-2021	Expandir el alcance de los SDE en todo el país y flexibilizar el acceso a la información sobre los SDE	Identificadas acciones y algunos detalles sobre las metas y objetivos, pero sin referencia a los impactos	Transforma Uruguay, MIEM/DINAPYME, ANDE, ANII, INEFOP, Uruguay XXI	Dirección de políticas clara (expandir el alcance de los SDE) pero pocos detalles sobre el impacto esperado y los objetivos

1. Consulte la lista de acrónimos al comienzo del informe para obtener el nombre completo de las agencias gubernamentales a cargo de la política de SDE.

Está bastante más allá del alcance de este informe evaluar hasta qué punto las acciones de SDE planeadas verdaderamente corresponden a las necesidades sociales y económicas de un país dado. El informe en realidad se refiere al vínculo entre las estrategias generales y el uso de los SDE como herramienta para alcanzar sus objetivos declarados (por ejemplo, el incremento de la productividad, la diversificación económica, la inclusión, etc.). En general, esta asesoría encuentra ese vínculo más bien débil. Ninguno de los países de AL7 tiene información detallada sobre el *impacto* que sus acciones planeadas de SDE van a tener en términos de productividad, sofisticación y diversificación económica, que son los principales objetivos priorizados en toda la región.

De todos los países, solamente Colombia tiene objetivos explícitos de SDE según su Política de Desarrollo Productivo para el período 2016-2025 (Documento 3866 de CONPES). Sin embargo, esas metas son indicadas solo en términos de *beneficiarios* de los programas de SDE, y no en términos de *resultados* de esos programas (por ejemplo, la productividad de las empresas beneficiarias versus la de las no beneficiarias, o el crecimiento en ventas y empleo). Además, en el caso del resto de los países de AL7, no hay indicadores de metas específicas para los programas, y en algunos casos no hay detalles explícitos de programas de ningún tipo. Esto sugiere que la región tiene aún mucho que hacer para ser más categórica en el uso de los SDE para las PYMEs como herramienta estratégica.

En términos de estudios diagnósticos para el diseño estratégico de los programas de SDE, solo uno de los países AL 7 – Colombia – ha llevado a cabo un estudio a profundidad sobre la oferta y la demanda de estos servicios (Propaís, 2012[6]). No obstante, todos los países emprenden encuestas o censos sobre las PYMEs y los emprendedores que proporcionan información sobre las necesidades y características de estos segmentos del sector privado.

Todos los países AL7 tienen una o más instituciones responsables del diseño e implementación de los SDE. En la mayoría de los casos, la institución responsable de las políticas para las PYMEs es también responsable de los SDE. En el caso de Chile y de Uruguay, por ejemplo, los diferentes organismos se han especializado en tipos diferentes de PYMEs ("tradicional", innovadora, internacional, etc.)

Implementación: existe una abundante oferta de SDE en toda la región; algunos países han creado centros de desarrollo de negocios para facilitar el acceso a esa oferta

Esta subsección mide hasta qué punto los gobiernos llevan a cabo programas específicos de SDE que respondan a diferentes características y necesidades de las PYMEs. Este bloque analítico también examina la disponibilidad y la adecuación percibida de los presupuestos para este propósito, así como la existencia de SDE que apoyen el desarrollo a largo plazo del desarrollo estratégico de la compañía y sus necesidades operativas a corto plazo. Este bloque, finalmente, analiza el apoyo gubernamental a la prestación de SDE a través del sector privado.

Es difícil hacer comparaciones sobre el nivel de implementación de programas de SDE dado que, por supuesto, los países utilizan diferentes enfoques para la prestación de SDE. Por ejemplo, como se ha visto antes, Argentina, Ecuador, México y Perú tienen un organismo principal que se encarga de la coordinación (no forzosamente la implementación directa) de los SDE, mientras que Chile, Colombia y Perú se apoyan en organismos que se especializan en tipos diferentes de PYMEs y emprendedores (véase la quinta columna del Cuadro 7.2). Además, la mayoría de los países muestran un desempeño más bien bueno en todos los indicadores medidos en este bloque. La única excepción es Ecuador, que carece de evidencias sobre la prestación de todos los tipos de SDE en la actualidad.

Las percepciones reveladas de los participantes de las encuestas de esta evaluación sobre la adecuación de presupuestos para financiar el apoyo de los SDE también explican las diferencias en puntajes en este bloque del estudio: solo unos pocos países declaran que los presupuestos son suficientes para cubrir todas las acciones de SDE planeadas, mientras que otros no responden o no afirman que los presupuestos son suficientes.

Los países de AL7 que tiene elementos de SDE en los planes estratégicos o documentos mencionados en la sección anterior están a niveles diferentes de implementación de esos programas. La razón es que algunos planes son más recientes que otros, por causa de los demoras en la implementación o porque los elementos de SDE simplemente no son operativos.

El Cuadro 7.3 ofrece unos cuantos ejemplos de la prestación de SDE en la región a través de centros de desarrollo de negocios y otros mecanismos. Los centros de desarrollo de negocios son una plataforma útil para expandir el alcance territorial de los SDE y formar sociedades con autoridades locales, universidades, proveedores privados de servicio, asociaciones de negocios, etc. Algunos países de AL7 ya operan este tipo de centros mientras que otros están introduciéndolos. El Recuadro 7.1 incluye un ejemplo de práctica internacional de SDE a través de este tipo de centros.

Cuadro 7.3. Prestación de SDE en los países de AL7

País	Mecanismos de prestación	Tipos de SDE	Mensaje principal
Argentina	Casas de la Producción y otros programas (por ejemplo, Expertos PYME, Club de Emprendedores, etc.)	Asesoría, formación y financiamiento para todos los tipos de PYMEs	Rica diversidad de SDE para las PYMEs a través de numerosos canales (SEPYME, gobiernos locales, voluntarios, proveedores privados, etc.)
Chile	Red de centros de desarrollo de negocios gerenciada por medio de SERCOTEC	Todos los programas, incluso en asociación con otros organismos especializados (por ejemplo, PYMEXPORTA, para PYMEs exportadoras en asociación con Pro Chile)	Rica diversidad de SDE para las PYMEs a través de organismos especializados (SERCOTEC, CORFO, Start-Up Chile, Pro Chile)
Colombia	Red de centros de desarrollo de negocios gestionada por MINCIT	Apoyo a la innovación, gerencia, asesoría administrativa, acceso a las finanzas, vínculos de negocios, acceso a nuevos mercados, etc.	Rica diversidad de SDE para las PYMEs a través de variedad de organismos (MINCIT/INNpulsa, SENA, Propaís, etc.), pero no hay claridad en la división de responsabilidad entre los organismos. No existe evidencia de esquemas de apoyo para oferta privada de SDE
Ecuador	Red de centros de desarrollo de negocios coordinada por MIPRO	No hay información concreta sobre los tipos de apoyo	Escasa disponibilidad de programas de SDE
México	INADEM, a través del Fondo Nacional de Emprendimiento (FNE) y la Red Nacional de Apoyo al Emprendedor (RAE)	Sectores estratégicos y desarrollo regional, desarrollo del emprendimiento, acceso a las finanzas y apoyo genérico	Rica diversidad de SDE para las PYMEs a través de una variedad de canales y un organismo principal (INADEM). Presupuesto suficiente solo para cubrir las principales metas de políticas de SDE
Perú	Red de centros de desarrollo de negocios dirigida por Produce	Talleres para emprendedores, planificación de negocios, acceso a las finanzas, gestión de tecnologías de la información	Rica diversidad de SDE para las PYMEs a través de canales y un organismo principal (Produce). Insuficiente presupuesto para la prestación de SDE identificada
Uruguay	Red de Centros de Competitividad Empresarial, coordinada por Transforma Uruguay	Todos los servicios provistos por diferentes organismos (MIEM-DINAPYME, ANDE, INEFOP, ANII, etc.)	Rica diversidad de SDE para las PYMEs a través de organismos especializados y coordinados por la plataforma interinstitucional Transforma Uruguay

1. Consulte la lista de acrónimos al comienzo del informe para obtener el nombre completo de las agencias gubernamentales a cargo de la política de SDE.

Recuadro 7.1. Práctica internacional en centros de desarrollo de negocios: centros MAOF de Israel

Las PYMEs en Israel tiene acceso a un amplio abanico de SDE, incluso a través de una red de centros de desarrollo de pequeños negocios (centros de MAOF), que se han expandido de 26 en el 2014 a 40 en el 2018.

Siguiendo un modelo prevalente en Israel, los centros MAOF son financiados con recursos públicos de la Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas (SMBA), pero gestionado por empresas privadas, que tienen que participar en un proceso de concurso para poder operar estos centros.

Los centros MAOF ofrecen un amplio abanico de SDE a precios subsidiados y a través de una vasta red de consultores especializados que proporcionan apoyo personalizado. Los centros MAOF reciben fondos según los niveles de satisfacción de sus clientes. Esto es evaluado mediante encuestas, algunas de las cuales usan grupos de control para medir mejor el desempeño, aunque, según fuentes gubernamentales, frecuentemente es difícil encontrar las empresas correctas para los grupos de control. La red de centros MAOF también actúa como ventanilla única para otros organismos gubernamentales, lo cual maximiza su impacto y valor para el dinero.

Fuente: (OECD/EU/ETF, 2018[7]), *SME Policy Index: The Mediterranean Middle East and North Africa: Interim Assessment of Key SME Reforms*, OECD Publishing, Paris.

Monitoreo y evaluación: la disponibilidad pública y la profundidad de la información sobre los resultados de los programas de SDE es, en la mayoría de los casos, limitada

Este bloque estudia hasta qué punto los gobiernos evalúan la efectividad de las políticas y programas para los SDE. Esto incluye la recolección y publicación de estadísticas sobre los beneficiarios, el impacto de los programas y el nivel de detalle de los sistemas de M&E.

El desempeño regional es más disímil en este aspecto y, lógicamente, está muy correlacionado con los niveles de M&E de los programas de apoyo a las PYMEs y los emprendedores en general. Todos los países tienen mecanismos para evaluar el desempeño de sus programas de SDE, a nivel individual o como grupos de programas. Chile y México, de un lado del espectro, recolectan y publican información sobre los resultados de sus SDE. Todos los demás países tienen diferentes grados de variación, incluyendo algunos que recogen información, pero no la pública, mientras otros recolectan poca evidencia.

Subdimensión 4.2. Servicios de apoyo a los emprendedores

Los servicios de apoyo a los emprendedores son una categoría de SDE que persigue específicamente fomentar una cultura empresarial y ayudar a la gente de negocios a lanzar y levantar nuevas empresas. Los SDE y los servicios de apoyo a los emprendedores están altamente relacionados, muy frecuentemente son apoyados por los mismos organismos y pueden ser subdivididos, también, en formación, asesoría y acceso a la información. Además, los servicios de apoyo para emprendedores incluyen

mecanismos de apoyo especializados como incubadoras de negocios, aceleradores, talleres colaborativos y otros. Todos esos mecanismos involucran, a diferentes niveles, la provisión de un espacio de trabajo temporal, acceso a facilidades especializadas (por ejemplo, Internet de alta velocidad, conferencias de video, salas de reuniones, etc.), acceso a asesoría y mentoría de negocios especializados, redes, apoyo financiero, etc. Como en el caso de los SDE, los servicios de apoyo para emprendedores también pueden estar dirigidos a categorías de beneficiarios, tales como los emprendedores jóvenes, emprendedoras mujeres, emprendedores de alto impacto o alto potencial, emprendimientos sociales y emprendimientos innovadores, para mencionar unas pocas categorías.

A pedido de los países que participan en esta asesoría, diferentes subdimensiones analizan los SDE y servicios de apoyo a emprendedores. La justificación de esta peculiaridad es que las políticas para las PYMEs y las políticas para los emprendedores ameritan una evaluación diferenciada. Sin embargo, los resultados de análisis demuestran que todos los países prestan ambos tipos de servicios, con frecuencia utilizando las mismas instituciones y programas, y, por tanto, existe una correlación muy alta entre las subdimensiones 4.1 y 4.2. Esto se refleja en puntuaciones similares para esta subdimensión (Cuadro 7.4).

Cuadro 7.4. Puntajes de la subdimensión 4.2: servicios de apoyo para emprendedores

	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MEX	PER	*Prom.*	*StD*
Planificación y diseño	3,40	3,40	4,20	4,20	4,20	4,20	3,40	*3,86*	*0,40*
Implementación	5,00	4,09	4,82	5,00	4,45	4,27	4,09	*4,53*	*0,37*
Supervisión y evaluación	3,67	1,89	3,67	4,78	3,00	2,33	2,33	*3,10*	*0,93*
Puntaje total de la subdimensión	**4,17**	**3,41**	**4,37**	**4,68**	**4,07**	**3,86**	**3,50**	***4,01***	***0,42***

Nota: Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, en la cual 5 es el más alto. Véase el capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

Planificación y diseño: las agendas económicas, de desarrollo y de competitividad en los países de AL7, en general, informan muy poco acerca de la promoción y apoyo al emprendimiento a través de servicios especializados

Este bloque observa hasta qué punto los servicios de apoyo a los emprendedores son parte explícita de estrategias más amplias en la región, la existencia de estudios o análisis sobre las destrezas empresariales de los emprendedores, y diagnósticos de suministro y demanda de estos servicios. La subdimensión también pone atención en la existencia de organismos que apoyan estos servicios.

En general, en los documentos estratégicos en todos los países de AL7, las referencias a los servicios de apoyo específicamente dirigidos a los emprendedores son menos comunes que las referencias a los SDE (véase Cuadro 7.5). Las estrategias o planes económicos en Chile, Colombia, México y Uruguay sí citan acciones para ayudar a los emprendedores brindando asistencia (habitualmente a través del apoyo financiero) a las incubadoras, aceleradores y ambientes de trabajo conjunto, aparte del apoyo gubernamental a individuos y grupos de emprendedores. Sin embargo, se ofrecen muy pocos detalles, o ninguno, en términos de acciones específicas, por ejemplo cuántas incubadoras recibirán apoyo, en qué programa y a cuántos emprendedores servirán esas incubadoras. Además, como en el caso de SDE, los documentos no proporcionan ningún detalle acerca del impacto: por ejemplo, cómo contribuirán esos emprendedores a crear

nuevos empleos, innovación o una actividad económica mayor. Todo esto demuestra, una vez más, que el desarrollo de estrategias explícitas de PYMEs y emprendimiento con elementos horizontales, tales como la mejoría del ambiente de negocios, y componentes orientados, tales como la prestación de SDE a las PYMEs y los emprendedores, podrían proporcionar marcos de varios años y para varios actores involucrados en el apoyo a las PYMEs y a la iniciativa privada.

Todos los países de AL7 emprenden estudios sobre las características y destrezas empresariales. Algunos de estos estudios explícitamente se enfocan en el ecosistema empresarial y en las características de los emprendedores, mientras que otros son encuestas genéricas sobre empresarias o PYMEs. Va más allá del alcance de este informe asesorar la amplitud de estas encuestas y estudios.

Cuadro 7.5. Servicios de apoyo a emprendedores: planificación y diseño[1]

País	Estrategias y detalles sobre servicios para emprendedores	Estudios sobre destrezas y servicios para los emprendedores	Mensaje principal
Argentina	Plan Argentina Emprende (en elaboración) no da detalles aún	Diagnóstico profundo de las características de los emprendedores y de las PYMEs (junio del 2017)	Adoptar un enfoque estratégico para el apoyo a los emprendedores
Chile	La Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento 2014-18 incluye un eje sobre la potenciación de la iniciativa empresarial y la innovación con algunas acciones para expandir programas de CORFO y Start Up Chile. No hay detalles sobre las metas concretas y el impacto esperado.	Encuesta periódica sobre microemprendimiento (EME)	Adoptar una estrategia explícita para las PYMEs y la iniciativa empresarial. La Agenda no incluye referencia alguna, por ejemplo, a los incubadoras de negocio, aceleradores, fomento de una cultura del emprendimiento, etc.
Colombia	El Documento CONPES 3866 de 2016 incluye acciones para apoyar a las incubadoras y aceleradores, un programa para desarrollar capacidades empresariales y otras acciones.	Tres estudios realizados por *Emprendedores en Crecimiento* sobre el ecosistema de la iniciativa empresarial, el capital humano y el acceso a las finanzas.	Adoptar una estrategia explícita para las PYMEs y los emprendedores. El Documento CONPES 3866 de 2016 menciona numerosas acciones para promover el emprendimiento, pero no tiene detalles sobre el impacto deseado (es decir, el número de empresas emergentes, empresas emergentes gestionadas por mujeres, etc.).
Ecuador	La Estrategia Nacional para el Cambio Económico (ENCIMP) menciona el apoyo a los aceleradores de negocios, la planificación de negocios, incubadoras, etc., pero no da detalles sobre los tipos específicos de apoyo.	Los estudios se enfocan en los sectores industrial y agroindustrial.	Adoptar un enfoque estratégico para apoyar a los emprendedores.
México	Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) 2013-2018 cita acciones sobre las destrezas empresariales y de negocios, la promoción de aceleradores, fomentando una cultura empresarial y apoyando la experiencia del usuario. El PRODEINN no tiene detalles sobre acciones específicas.	Diversos estudios, estadísticas e investigación relacionada con el emprendimiento. El Observatorio Nacional del Emprendimiento difunde esta información.	Adoptar una estrategia explícita para las PYMEs y las iniciativas empresariales. Se dice que PRODEINN ha sido enmarcado por el Plan Nacional de Desarrollo y que guía el programa anual del Fondo Nacional de Emprendimiento (FNE). Sin embargo, el programa no provee de ningún detalle sobre acciones concretas, emprendedores, etc.

Perú	El Plan Estratégico Sectorial Multianual 2017-2021 (PESEM) no hace mención de los servicios de apoyo para los emprendedores	Un estudio del 2015, *PYMEs en cifras*, muestra detalles, pero mayormente está enfocado en las PYMEs (ventas, empleo, sectores de actividad) y no en la iniciativa empresarial	Adoptar un enfoque estratégico para el apoyo a los emprendedores.
Uruguay	Las acciones de SDE del Primer Plan Nacional para la Transformación Productiva y la Competitividad 2017-2021 son muy relevantes para los emprendedores, puesto que buscan incrementar la cobertura de servicios y buscar flexibilizar el acceso a la información (Portal Emprendedores).	La Encuesta Nacional de PYMEs (2017) incluye detalles sobre los emprendedores (sexo, edad, educación, etc.).	Adoptar una estrategia explícita para las PYMEs y los emprendedores. El Primer Plan Nacional para la Transformación Productiva y la Competitividad 2017-2021 se enfoca en el aumento del alcance de los servicios existente, pero no hace mención de la calidad o adecuación de los servicios.

1. Consulte la lista de acrónimos al comienzo del informe para obtener el nombre completo de las agencias gubernamentales a cargo de la política de SDE.

Implementación: existe una variedad de servicios de apoyo para emprendedores en toda la región, algunos países podrían crea portales Web para que los emprendedores obtengan un acceso más sencillo a la información sobre estos servicios

Este bloque observa hasta qué punto los gobiernos desarrollan programas de servicios de apoyo a los emprendedores, incluso a través del sector privado y las ONG. Esto comprende cobertura, flexibilización del acceso a la información sobre esos servicios, disponibilidad presupuestaria y tipos de servicio (como apoyo a las empresas emergentes, a los jóvenes emprendedores y a las incubadoras de negocios).

Tal como en el análisis de la subdimensión 4.1 sobre los SDE, es difícil comparar los niveles de implementación de los servicios de apoyo a los emprendedores en todos los países de AL7. La causa es la diversidad de mecanismos de apoyo y la combinación de apoyo directo y apoyo por medio de proveedores del sector privado (incubadoras, aceleradores, espacios de trabajo colaborativo y otros actores del 'ecosistema empresarial'). La cobertura de los servicios es nacional en todos los casos y todos los países de AL7 consideran que existen suficientes fondos para que los programas cubran al menos las principales acciones.

La principal diferencia entre los países es que no todos proporcionan una fuente consolidada de información sobre los esquemas de apoyo que existen y sobre las diferentes licencias, regulaciones y otros asuntos necesarios para crear y manejar un negocio (véase Cuadro 7.6). De los países AL7, solamente México y Uruguay tiene páginas Web que dan información sobre diferentes servicios de apoyo de diferentes actores e información sobre procedimientos gubernamentales relacionados con los negocios. Argentina también opera un registro en línea de programas de apoyo, pero no tiene detalles consolidados sobre los procedimientos. Chile, por su lado, provee información sobre procedimientos y sobre unos programas de SDE que ofrecen algunos organismos, mientras Perú proporciona información sobre SDE por medio de Produce, pero no da detalles sobre los procedimientos. Todo ello sugiere que la región en general tiene mucho alcance para difundir información cada vez más amplia sobre la disponibilidad de diferentes mecanismos de apoyo, no solo de fuentes gubernamentales sino también de proveedores privados y otros.

Monitoreo y evaluación: la disponibilidad pública y la profundidad de la información sobre los resultados de programas son, en la mayoría de los casos, limitada

Este bloque analiza la existencia de mecanismos para evaluar la efectividad de los servicios de apoyo a los emprendedores, la disponibilidad de informes sobre la materia y la posibilidad que tienen los emprendedores de proveer retroalimentación sobre la calidad del apoyo.

El M&E de los SDE y los programas para el apoyo al emprendedor están altamente correlacionados, puesto que con mucha frecuencia esos programas vienen en un solo paquete, son provistos por el mismo organismo o son parte del mismo esquema de apoyo. Tal como se mostró en la subsección sobre los SDE, Chile tiene un mecanismo que funciona bien para los programas de M&E, sobre todo la publicación de la información detallada de DIPRES, el Directorio de Presupuesto, que es el cuerpo encargado de medición de la efectividad de los programas gubernamentales a diferentes niveles. México es otro país con un sistema de M&E que funciona, y publica informes sobre los resultados de programas individuales y el Fondo Nacional Emprendedor (FNE). Los bajos puntajes del país en esta área, sin embargo, se deben a la falta de respuesta e información acerca de este bloque. Para el resto de los países, y como en el caso de los SDE, hoy algunos países reúnen información, pero no la publican mientras otros reúnen poca evidencia.

Cuadro 7.6. Disponibilidad de información de servicios de apoyo a emprendedores[1]

País	Organismos principales y tipo de beneficiarios	Difusión de información	Mensaje principal
Argentina	SEPYME: todos los emprendedores	Registro de subsidios e Incentivos (RSI) en el sitio Web del Ministerio de Producción y Trabajo. http://rsi.produccion.gob.ar	Base de datos muy completa de 157 programas de apoyo ofrecidos por diversos organismos gubernamentales y con información sobre la elegibilidad, tipo de apoyo, etc.
Chile	SERCOTEC: 'emprendedores tradicionales' CORFO: emprendedores innovadores Pro Chile: negocios internacionales Start-Up Chile: emprendedores internacionales con alto potencial	Escritorio Empresa provee de información sobre algunos servicios de apoyo y procedimientos gubernamentales.	Desarrollar una fuente de información más completa. Escritorio Empresas enumera solamente diez servicios.
Colombia	MINCIT/INNpulsa, SENA, DNP y otros. No existe distinción clara sobre los beneficiarios específicos entre estos organismos	Información disponible sobre los sitios Web de diversos organismos; la información con frecuencia es limitada (poca información en línea de los beneficios de programas y como postularse a ellos) y desactualizada.	Establecer una fuente de información completa y consolidada sobre los diversos tipos de servicio disponibles, según los diferentes perfiles de emprendedor.
Ecuador	MIPRO, la Corporación Financiera Nacional y el Instituto Nacional para la Economía Popular y Solidaria. No existe distinción clara sobre los beneficiarios específicos entre estos organismos.	Muy poca información disponible sobre los programas.	Establecer una fuente de información completa y consolidada sobre los diversos tipos de servicios, según los diferentes perfiles de emprendedor.

País	Organismos principales y tipo de beneficiarios	Difusión de información	Mensaje principal
México	INADEM: todos los emprendedores	- *Sistema Emprendedor* es una plataforma electrónica para aplicar los programas del INADEM. www.sistemaemprendedor.gob.mx - *Portal Vitrina* ofrece información sobre el apoyo de INADEM y procedimientos gubernamentales relevantes. https://vitrinatic.inadem.gob.mx/vitrinatic - *Red de Apoyo al Emprendedor* (RAE) brinda información consolidada sobre los servicios de apoyo desde los actores públicos y privados en todo el país. www.inadem.gob.mx/puntos-de-la-red-buscador - *Observatorio Nacional del Emprendedor* (ONE) publica investigaciones, estadísticas y demás información para los actores del ecosistema de los emprendimientos. http://www.one.inadem.gob.mx	Mucha información en línea sobre diferentes programas de apoyo y procedimientos gubernamentales relevantes para los emprendedores.
Perú	Produce: todos los emprendedores	El portal Emprendedor Peruano proporciona información sobre la formación presencial y a distancia que se ofrecen a través de Produce. El material en línea está basado en videos y material electrónico utilizado en los entrenamientos presenciales. No existe información sobre los servicios que ofrecen otros actores (público y privado) y sobre procedimientos de negocios (www.emprendedorperuano.pe).	El portal proporciona información útil. Podría ser complementada con información sobre servicios prestados fuera de Produce y con información sobre procedimientos y regulaciones relacionados con los negocios.
Uruguay	MIEM/DINAPYME: todos los emprendedores ANDE: todos los emprendedores ANII: emprendedores innovadores INEFOP: desarrollo de destrezas	Creación del portal Uruguay Emprendedor, regido por el Primer Plan Nacional para la Transformación Productiva. El portal incluye información sobre diversos tipos de servicios según el perfil del emprendedor. También contiene información sobre los procedimientos gubernamentales para los negocios. El sitio web de Transforma Uruguay también incluye una herramienta para buscar programas de apoyo. https://uruguayemprendedor.uy/ y www.transformauruguay.gub.uy/es/politicas-de-apoyo	Mucha información en línea sobre diferentes programas de apoyo y procedimientos gubernamentales relevantes para los emprendedores.

1. Consulte la lista de acrónimos al comienzo del informe para obtener el nombre completo de las agencias gubernamentales a cargo de la política de SDE.

Subdimensión 4.3. Acceso de las PYMEs a las compras públicas

Facilitar la participación de las PYMEs en las compras públicas puede ser una importante herramienta de políticas para la promoción del crecimiento de las PYMEs, dada la importancia de este mercado. Las pequeñas empresas pueden enfrentar muchas barreras cuando buscan contratos en los mercados públicos. Esas barreras incluyen el gran tamaño de los contratos y el hecho de que las administraciones públicas pueden fusionar contratos para reducir costos administrativos. Otras barreras pueden ser las dificultades en el acceso a la información sobre las oportunidades de adquisiciones, los complicados procedimientos para participar en mercados públicos, los requerimientos de alta calificación, la necesidad de proveer garantías de participar en licitaciones y la falta de estándares técnicos y de calidad desde las PYMEs para competir en este mercado, para mencionar solo unas pocas. Adicionalmente, las PYMEs pueden estar en desventajas

incluso cuando ya han ganado un contrato: por ejemplo, los pagos tardíos de compradores pueden ser una importante fuente de tensión financiero para las empresas pequeñas.

Los países de AL7 tienen un desempeño relativamente más bajo en esta subdimensión, en comparación con las otras dos que aparecen en este capítulo. Esto se debe a que la mayoría de ellos todavía tienen que incorporar la participación de las PYMEs en las leyes y regulaciones de adquisiciones, pero también se debe a la falta de programas de SDE (entrenamiento, información, programas de desarrollo de proveedores, etc.) para ayudar a las PYMEs a aprovechar las oportunidades de compras públicas.

Cuadro 7.7. Puntajes de la subdimensión 4.3: Compras públicas

	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MEX	PER	*Prom.*	*StD*
Planificación y diseño	4,80	2,80	4,00	4,40	3,00	3,60	4,60	*3,89*	*0,72*
Implementación	4,43	5,00	4,43	5,00	4,43	5,00	3,29	*4,51*	*0,57*
Supervisión y evaluación	3,00	3,00	3,00	5,00	3,00	3,00	3,00	*3,29*	*0,70*
Puntaje total de la subdimensión	**4,27**	**3,83**	**3,99**	**4,79**	**3,64**	**4,11**	**3,69**	**4,05**	***0,37***

Nota: Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, en la cual 5 es el más alto. Véase el capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

Planificación y diseño: todos los países de AL7 tiene preceptos legales para facilitar la participación de las PYMEs en las compras públicas

Esta sección analiza la existencia de leyes y regulaciones para facilitar la participación o prevenir la exclusión de las PYMEs en las oportunidades de compras públicas, incluyendo reducir licitaciones a lotes y la posibilidad realizar licitaciones conjuntas. Es importante tener en cuenta que las medidas explícitas de contratación pública para el apoyo de las PYMEs, como las analizadas en este capítulo, deben tener en cuenta su impacto potencial en la eficiencia y la competencia. Por ejemplo, los argumentos en contra de dividir los contratos en lotes incluyen preocupaciones sobre los posibles efectos adversos sobre la transparencia. Si los lotes se definen de manera demasiado restringida, eso puede abrir la puerta a adjudicaciones directas, que a menudo carecen de transparencia y, por lo tanto, dañan el valor del proceso. También es importante tener en cuenta que los enfoques más ampliamente adoptados en la OCDE en esta área implican garantizar que las PYMEs conozcan las oportunidades de licitación y que las PYMEs competentes tengan una oportunidad justa de competir por los contratos gubernamentales (OECD, 2018[2]).

Los resultados de esta evaluación demuestran que todos los países AL7 tienen leyes y regulaciones que facilitan el acceso de las PYMEs a las compras públicas, aunque cubren diferentes elementos medidos en este informe (véase Cuadro 7.8). Por ejemplo, todos los países, salvo Chile y México, requieren o dan la posibilidad a las autoridades contratantes de dividir licitaciones en lotes, de manera que los licitadores más pequeños puedan participar. Todos los países permiten la formación de consorcios para participar en licitaciones conjuntas. La mayoría fija fechas máximas para pagos de las facturas. Además, todos los países tienen otros artículos o decretos para hacen más fácil que las PYMEs participen en este importante mercado.

Cuadro 7.8. Facilitación de la participación de las PYMEs en las compras públicas

País	Marco legal	Requerimiento o posibilidad de dividir licitaciones en lotes	Posibilidad para los licitadores de formar consorcios / hacer licitaciones conjuntas	Regulación y penalizaciones por retrasos de pagos	Otros
Argentina	Ley 25.300 del 2000 (Ley PYME) y Ley 25.551 del 2001 ('Compre Argentino')	Sí	Sí	Hasta 30 días	Preferencias por las PYMEs en caso de empate en una licitación.
Chile	Ley 19.886	No	No	Hasta 30 días	Menores garantías en concursos menores.
Colombia	Ley 1150 del 2007 y decretos 4170 y 1510 del 2011 y 2013	Sí (según acuerdos marco)	Sí	No	Proporcionalidad para la calificación.
Ecuador	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Compras Públicas	Sí	Sí	No	Mecanismos preferenciales para las PYMEs.
México	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	No	Sí	Hasta 20 días	La ley estipula que la Secretaría de Economía determinará las reglas que han de ser observadas para cumplir con la participación de las PYMEs en las compras públicas.
Perú	Ley 30.225 del 2016	Sí (según acuerdos marco)	Sí	Hasta 15 días	Preferencia por las microempresas y las empresas pequeñas en caso de empate en licitaciones.
Uruguay	Programa de Compras Públicas para el Desarrollo, según Ley 18.362 del 2008	Sí	Sí	No	Programas para contratación pública de PYMEs, pequeños productores agrícolas y contratación científica y tecnológica.

Implementación: el uso de mecanismos electrónicos de adquisición y los servicios de asistencia para facilitar la participación de las PYMEs en las compras públicas están extendidos

Este bloque examina la flexibilización del acceso a la información sobre las oportunidades de compras públicas y la existencia de mecanismos electrónicos de adquisiciones que pueden facilitar los procesos de adquisición; la disponibilidad de los registros electrónicos de proveedores y la existencia de formación y servicios de asistencia para que las PYMEs aprovechen las oportunidades de compras públicas.

En general, los países de AL7 tienen sistemas de adquisiciones electrónicas relativamente avanzados (véase Cuadro 7.9), aunque en Perú y Uruguay las compras públicas electrónicas pueden desarrollarse más. Todos también tienen instalados registros de proveedores. Hay oportunidad para un mayor progreso en términos de la prestación de servicios de asistencia y de apoyo para que las PYMEs participen en las oportunidades de compras públicas.

Monitoreo y evaluación

Este bloque evalúa la existencia de un órgano independiente que vigile la equidad y transparencia de las compras públicas y la recolección de información sobre la puntualidad de pagos. En esta área, todos los países de AL7 tienen órganos independientes que supervisan la adquisición pública. Por otro lado, solo Chile tiene un sistema para rastrear demoras en pagos de contratos.

Cuadro 7.9. Uso de las compras públicas electrónicas y los programas para apoyar a las PYMEs[1]

País	Sistema de adquisiciones electrónicas	Registro de proveedores	Servicios de ayuda y formación para las PYMEs	Mensaje principal
Argentina	Comprar.gob.ar para bienes y servicios y Contratar.gob.ar para trabajos públicos	Sistema de Proveedores del Estado	Información electrónica acerca de cómo utilizar las plataforma	Desarrollar programas de SDE para ayudar las PYMEs aprovechar del sistema de adquisiciones
Chile	*Mercado Público*, bajo el control de *Chile Compra*	*Chile Proveedores*	Formación presencial y a distancia para compradores y proveedores	Sistema totalmente desarrollado para la participación de las PYMEs
Colombia	SECOP, bajo el control de *Colombia Compra Eficiente*	Registro Único de Proveedores (RUP), gestionado por las cámaras de comercio	Tres herramientas informativas sobre cómo participar en compras públicas, pero no hay formación	Desarrollar programas de SDE para ayudar las PYMEs aprovechar del sistema de adquisiciones
Ecuador	SOCE, que está bajo el control de SERCOP	Registro Unificado de Proveedores (RUP)	Formación para proveedores y material electrónico solo para compradores	Sistema totalmente desarrollado para la participación de las PYMEs
México	CompraNet, controlado por el Ministerio de Administración Pública	Registro Unificado de Proveedores (RUPC)	Formación presencial y a distancia sobre el uso de la plataforma electrónica de adquisiciones	Sistema totalmente desarrollado para la participación de las PYMEs
Perú	SEACE, controlado por *Perú Compras*, que maneja casi todas las fases de la adquisición electrónicamente	Registro Nacional de Proveedores (RNP)	No hay servicios de asistencia ni programas	Desarrollar un sistema completo de adquisiciones electrónicas e implementar SDE para que las PYMEs lo aprovechen
Uruguay	Página Web de ACCE	Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE)	Formación presencial y a distancia para compradores y proveedores	Desarrollar un sistema completo de adquisiciones electrónicas

1. Consulte la lista de acrónimos al comienzo del informe para obtener el nombre completo de las agencias gubernamentales a cargo de la política de SDE.

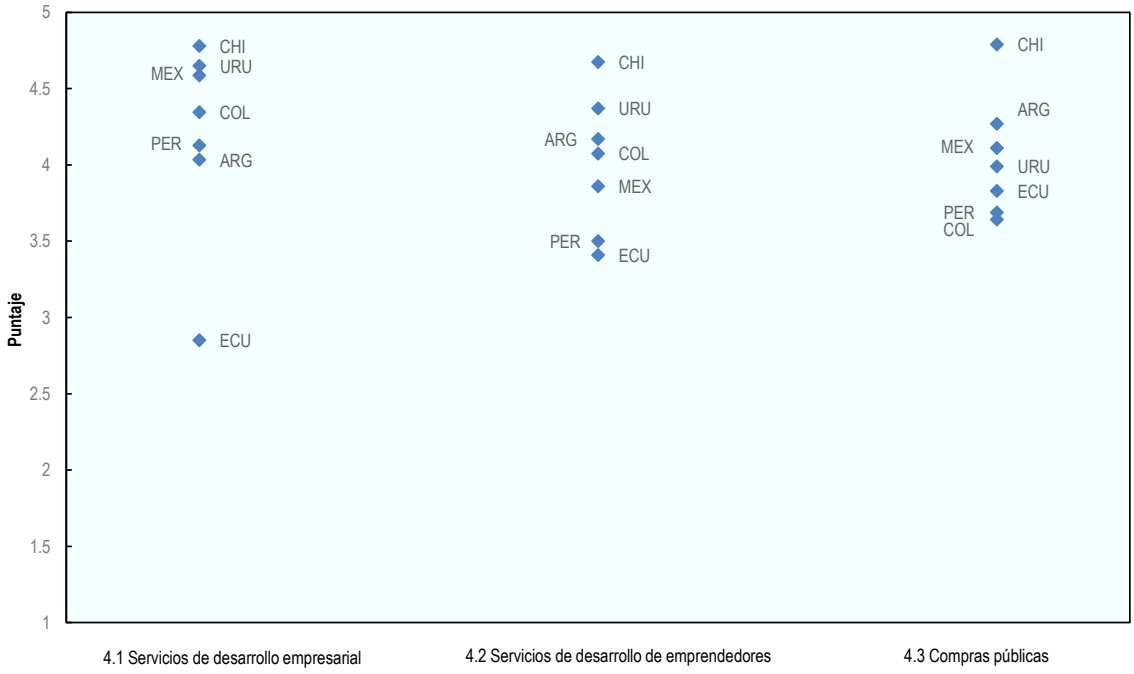
El camino a seguir

En general, los países AL7 tienen un sistema establecido de SDE para PYMEs y empresarios (ver Gráfico 7.3 para un desglose del desempeño por país y subdimensión). Existe una gran variedad de programas disponibles para diferentes tipos de empresarios, en algunos casos a través de agencias especializadas que brindan apoyo a beneficiarios específicos. Sin embargo, lo que todavía falta, y lo reiteramos en varios capítulos de este

informe, es un enfoque más coherente y *estratégico* para los programas PYME específicos, en este caso, SDE. Esto es importante dado (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 nacionales de desarrollo o las agendas económicas, que van desde lo general (por ejemplo, la diversificación económica y el aumento de la productividad) hasta lo relativamente específico (por ejemplo, el aumento de las exportaciones, los vínculos comerciales, la innovación en las empresas).

Evidentemente, este mensaje no se limita a los SDE. Por ejemplo, puede aplicarse también a los programas de apoyo específico sobre el acceso al financiamiento (microcrédito para las empresas más pequeñas, esquemas de garantías de crédito para todos los tipos de empresas o capital de riesgo para PYMEs innovadoras y con alto potencial). Para abreviar, las estrategias de PYMEs bien diseñadas e implementadas pueden proveer de una guía invaluable para los responsables de políticas públicas y los organismos de apoyo en los sectores gubernamental y no gubernamental. Estos contribuyen a dirigir los esfuerzos existentes hacia las prioridades estratégicas y a identificar y llenar las brechas de que padecen las políticas.

Gráfico 7.3. Puntajes ponderados de la Dimensión 4 por subdimensión



Nota: Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, en la cual 5 es el más alto. Véase el capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

Ciertamente, aunque ninguno de los países de AL7 implementa una estrategia explícita para las PYMEs, la mayoría de ellos cuentan con elementos de promoción de las PYMEs y la iniciativa empresarial en sus agendas. Chile, Colombia, México y Uruguay, en grados variables, llevan a cabo acciones explícitas para la promoción de los SDE y los emprendedores. Estas acciones, sin embargo, con frecuencia se refieren a un pequeño segmento de la oferta de SDE en general. Esto no contradice el espíritu de las agendas económicas y de competitividad del país, que son diseñadas para atacar los objetivos de

políticas más allá del campo de la promoción de las PYMEs y los emprendedores, y que, por tanto, incluye otros aspectos tales como el desarrollo de infraestructura, la atracción de inversión y el mejoramiento del ambiente regulatorio en general, para mencionar unos pocos. Sin embargo, en todos los casos, hay un débil vínculo entre el uso de los SDE como una herramienta de política y los objetivos generales de las estrategias.[4] Es notorio que ninguno de los países de AL7 ofrece información explícita sobre el impacto que tendrán sus acciones de SDE en términos de productividad, sofisticación económica, diversificación y otros objetivos estratégicos declarados en sus planes económicos o de competitividad (tal como se señaló en los cuadros de las subdimensiones 4.1 y 4.2, algunos países no identifican acción concreta alguna de SDE para las PYMEs y los emprendedores).

Tal como se muestra en la subdimensión 4.3 de las compras públicas, todos los países tienen leyes y regulaciones para facilitar la participación de las PYMEs en este importante mercado. Con variaciones de país a país, estos incluyen la segmentación de licitaciones en lotes más pequeños, permitir la formación de consorcios para licitaciones conjuntas, y las regulaciones para garantizar que los pagos sean hechos a tiempo. Todos los países tienen también plataformas de adquisiciones electrónicas y registros electrónicos de proveedores. Sin embargo, no todas las plataformas de adquisición electrónicas manejan todo el proceso de adquisición (publicación de oportunidades, licitaciones, información sobre contratos otorgados, ofertas desiertas, pagos, etc.). Además, solo unos cuantos países han puesto en pie programas de apoyo directo para ayudar a las PYMEs a aprovechar las oportunidades de compras públicas.

Cuadro 7.10 resume las acciones clave en el futuro.

Cuadro 7.10. 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.	• **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**

Subdimensión	Desafíos/oportunidades	Recomendaciones de política
		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.	• **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.

Notas

[1] Consulte el Capítulo 2 para obtener más detalles sobre la metodología del SME PI, incluidas las dimensiones de las políticas, las subdimensiones, los bloques de políticas y los criterios de ponderación.

[2] Las estrategias para PYMEs contribuyen a definir prioridades, metas y responsabilidades de políticas nacionales entre diferentes actores. Son importantes para dirigir los objetivos de las políticas PYME hacia objetivos nacionales más amplios, tales como la promoción del empleo, el desarrollo territorial, el incremento de la productividad o el fomento de la competitividad internacional, solo para mencionar unos pocos ejemplos. Las estrategias relativas a las PYMEs reflejan prioridades y enfoques más amplios en cada país. Por ejemplo, los gobiernos con mentalidad proclive al *laissez-faire* pueden dar prioridad a la remoción de barreras al hacer negocios, mientras que otros gobiernos podrían enfocarse en proporcionar incentivos directos a las empresas en ciertas actividades económicas consideradas prioritarias (OECD/EU/ETF, 2018[7]).

[3] Las estrategias o planes nacionales de desarrollo cubren gran cantidad de temas, incluyendo la educación, la salud, la infraestructura, la economía, etc. Las estrategias de transformación productiva o documentos similares están más enfocadas en la diversificación económica, la competitividad, la productividad y otras áreas relacionadas con el desarrollo del sector privado.

[4] Evidentemente excede el alcance de esta asesoría analizar el enlace entre los objetivos de las agendas económicas o de competitividad y las áreas de política fuera del campo de las PYMEs y los SDE.

Referencias

ESCAP (2012), *Policy Guidebook for SME Development in Asia and the Pacific*, United Nations Economic Commission for Asia and the Pacific, https://www.unescap.org/resources/policy-guidebook-sme-development-asia-and-pacific. [5]

OECD (2018), *SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264307476-en. [2]

OECD (2016), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264265554-en. [1]

OECD (2013), *Skills Development and Training in SMEs*, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264169425-en. [3]

OECD/EU/ETF (2018), *The Mediterranean Middle East and North Africa 2018: Interim Assessment of Key SME Reforms*, SME Policy Index, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264304161-en. [7]

OECD/UNIDO (2004), *Effective Policies for Small Businesses: A Guide for the Policy Review Process and Strategic Plans for Micro, Small and Medium Enterprise Development*, OECD, https://www.unido.org/sites/default/files/2009-04/Effective_policies_for_small_business_0.pdf. [4]

Propaís (2012), *Diagnóstico del mercado de Servicios de Desarrollo Empresarial en Colombia: Debilidades, fortalezas, brechas y oportunidades*, Corporación para el Desarrollo de las Microempresas, Propaís. [6]

Capítulo 8. Innovación y tecnología (Dimensión 5)

Promover PYMEs innovadoras y emprendimiento innovador es una prioridad para todos los países de la región y un paso importante para aumentar la productividad y la competitividad. Este capítulo se centra en la existencia de políticas, programas e instituciones nacionales para ayudar a las PYMEs y los empresarios a concebir e implementar ideas empresariales innovadoras.

El análisis señala que las agendas de transformación productiva y desarrollo implementadas en algunos países incluyen la innovación como un elemento político importante entre otras áreas (por ejemplo, fomento de la inversión, mejora del entorno empresarial y normativo y fortalecimiento de las instituciones). También señala que otros países están desarrollando estrategias nacionales de innovación (es decir, planes estratégicos cuyo enfoque es la promoción de la innovación en un contexto más amplio, no solo en el sector privado).

En términos de la implementación de programas de apoyo a la innovación, el análisis apunta a una oferta de servicios muy extensa que cubre, en grados distintos, todos los programas evaluados en este informe (soporte para incubadoras, aceleradores, oficinas de transferencia de tecnología, acceso a financiamiento para empresas innovadoras, incentivos para investigación y desarrollo, etc.). Sin embargo, la disponibilidad y accesibilidad de la información sobre estos esquemas a menudo es muy dispersa y, en ocasiones, limitada. Además, en varios casos no fue posible verificar inequívocamente los niveles de implementación de las acciones presentadas en las agendas productivas de transformación y desarrollo.

Introducción

La innovación es un concepto globalizado que se refiere a la generación o la introducción de ideas para abordar desafíos de diferentes tipos (societarios, ambientales, científicos, etc.) y a diferentes niveles (empresa, industria, comunidades y ciudades, tanto a nivel nacional como a nivel mundial). Aunque tradicionalmente la innovación ha sido vinculada con el concepto de investigación y desarrollo, existe un creciente reconocimiento de que también comprende otras actividades como los cambios organizacionales, la formación, las pruebas, el mercadeo y el diseño (OECD, 2015[1]). La más reciente edición del *Manual de Oslo*, que es ampliamente utilizada como guía para recabar información sobre la innovación (OECD and Eurostat, 2005[2]) , define *innovación* como la implementación de un nuevo producto o un producto (un bien o un servicio) significativamente mejorado, un nuevo proceso, un nuevo método de mercadeo o un nuevo método organizacional en las prácticas de negocio, en la organización del lugar de trabajo o en las relaciones externas.

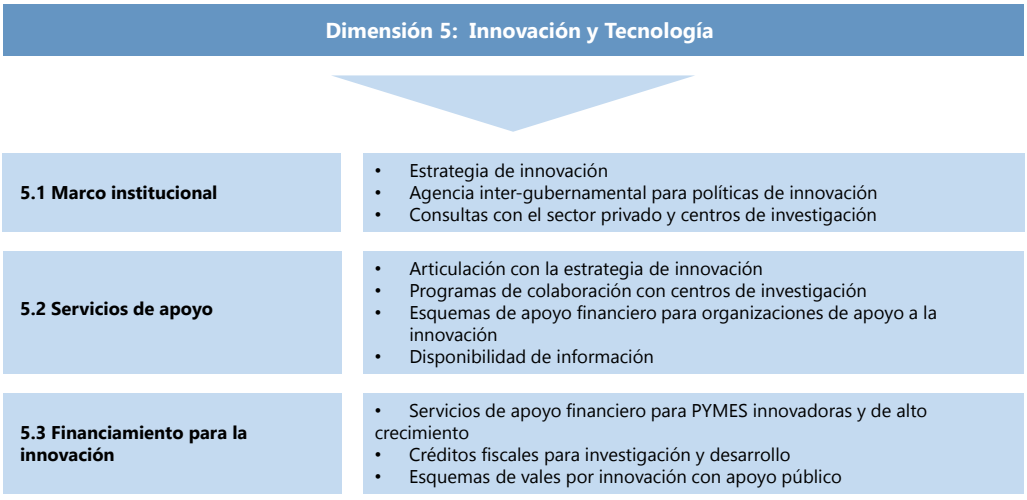
Si examinamos más de cerca el concepto de innovación, el *Manual de Oslo* también distingue tres tipos de innovaciones: puede serlo para la empresa, para el mercado o para el mundo. El primer concepto cubre la difusión, dentro de una empresa, de una innovación ya existente (la innovación puede haber sido implementada ya por otras compañías). Por su parte, las innovaciones lo son para el mercado cuando la empresa es la primera que introduce esa innovación en su mercado. Por último, una innovación es una novedad para el mundo cuando la empresa es la primera que la introduce en todos los mercados e industrias.

Promover la innovación, especialmente en las PYMEs, es inmensamente importante en América Latina. Tal como se observa en este informe, los planes de desarrollo nacional o de transformación productiva en los países AL7 mayormente identifican una baja productividad, falta de diversificación productiva y baja sofisticación económica (es decir, dependencia de sectores de bajo valor agregado) como principales desafíos para alcanzar mayor competitividad y prosperidad. Fomentar la innovación, incluso en el sector privado, será un factor importante para abordar esos desafíos. Por ejemplo, el valor agregado por persona empleada en las empresas manufactureras mexicanas de 1 a 9 empleados es solo el 11.4% del valor agregado por persona en las empresas que emplean a 250 personas o más. Esto se compara con el 42% en los Estados Unidos y el 58.5% en el Reino Unido (OECD, 2017[3]) (ver el Capítulo 1 para una discusión más detallada de las brechas de productividad entre las empresas pequeñas y grandes en la región). Los bajos niveles de productividad tienen su origen en muchos factores, como la alta informalidad, los bajos niveles de destrezas en el uso de tecnología (incluso tecnología ampliamente disponible, como las TIC) y poca actividad innovadora.

Marco para la evaluación

Este capítulo se enfoca en políticas para la promoción de innovación en general y políticas y programas específica para la innovación en las PYMEs en particular. El capítulo tiene tres partes o subdimensiones: el marco institucional general para las políticas de innovación, los servicios de apoyo para la innovación en empresas y el financiamiento de la innovación (véase Gráfico 8.1). Cada subdimensión tiene una ponderación equivalente a un tercio del total de la dimensión. Estas ponderaciones fueron acordadas con los coordinadores nacionales.

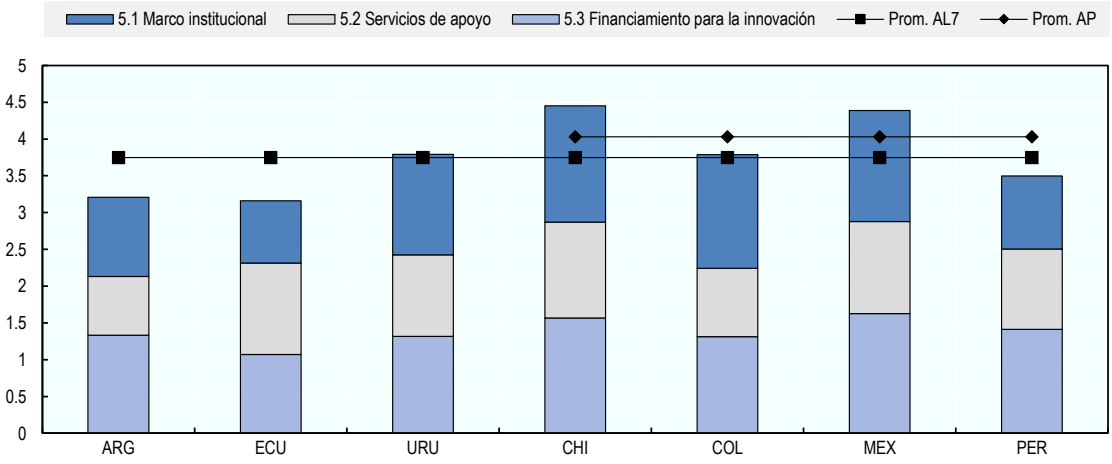
Gráfico 8.1. Marco del SME PI AL7 para evaluar la Dimensión 5



Análisis

El desempeño promedio en esta dimensión de la política es de 3,75, lo que refleja la importancia que los países AL7 otorgan al fomento de la innovación entre las PYMEs y los emprendedores. Aunque ningún país AL7 implementa todavía una amplia agenda de innovación (es decir, una que abarque todos los aspectos de la innovación, más allá de su promoción en el sector privado e incluyendo, por ejemplo, el apoyo a la investigación básica), aquellos que tienen planes de transformación productiva incluyen elementos de innovación en estos documentos estratégicos. Además, todos los países AL7 tienen agencias responsables de promover la innovación en las PYMEs y las empresas de nueva creación, y la mayoría tiene una amplia gama de servicios de apoyo para la innovación, incluidos los esquemas de apoyo financiero.

Gráfico 8.2. Puntajes ponderados de la Dimensión 5: Innovación y Tecnología



Nota: Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, en la cual 5 es el más alto. Véase el capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

Subdimensión 5.1. Marco institucional para la política de innovación

La innovación es mayormente un área de políticas horizontales y multidisciplinarias que involucran a varios actores de los sectores público, educativo y de la investigación. Muchos países en toda la región y más allá, han establecido marcos institucionales para coordinar esfuerzos que fomenten la innovación a todos los niveles. Entre ellos están los siguientes:

- El nivel de *liderazgo* proporciona dirección estratégica a la política de innovación en general. Esto, a menudo incluye al jefe de gobierno y los ministros con un portafolio de políticas de innovación, que, dependiendo del país, tocan campos como la educación, la economía, las finanzas y el ambiente. Algunos tienen ministerios especializados para ciencia, tecnología e innovación.

- La *implementación o nivel técnico* de las políticas incluye ministerios, organismos gubernamentales, instituciones de educación superior, centros de investigación, fundaciones. Muchos países tienen consejos especializados de ciencia y tecnología cuyo rol es facilitar la coordinación a nivel técnico y para promocionar la agenda de innovación a través de becas, premios especiales, programas de apoyo para investigadores e innovación dentro de las empresas, etc.

- *Otros mecanismos de apoyo e implementación*, como por ejemplo los comités de coordinación sobre la innovación en las PYMEs, la innovación en sectores específicos de la economía, la innovación social, etc. Estos mecanismos también pueden abarcar autoridades y actores nacionales, y puede enfocarse en materias específicas como investigaciones básicas y aplicadas, el sistema de patentes y propiedad intelectual, etc.

Evidentemente, estas estructuras de coordinación, o sistemas de innovación, difieren de un lugar a otro, dependiendo del entorno institucional. Lo que no varía es la intención de brindar un marco coherente y estratégico para el diseño y ejecución de políticas de innovación y sus muchos componentes. Las estrategias de innovación amplias y de varios años, muchas veces dan guía y coherencia a estos sistemas de innovación.

El análisis de esta subdimensión muestra que los países de AL7 en general tienen sistemas de innovación en funcionamiento y elementos de innovación en sus agendas económicas o de desarrollo, aunque no implementan estrategias de innovación muy amplias (Cuadro 8.1). El análisis también muestra que los niveles de implementación de los capítulos o ejes de innovación en las agendas económicas o de desarrollo son muy diversos, y en este punto cuatro países – Chile, Colombia, México, y Uruguay - tienen buen desempeño sobre los demás.

Cuadro 8.1. Puntajes de la subdimensión 5.1: marco institucional para las políticas de innovación

	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MÉX	PER	*Prom.*	*StD*
Planificación y diseño	2,79	1,88	4,14	4,66	4,89	4,03	3,13	*3,64*	*1,01*
Implementación	3,67	3,44	4,56	5,00	4,56	5,00	3,44	*4,24*	*0,65*
Monitoreo y evaluación	3,00	1,67	3,00	4,33	4,33	4,33	1,67	*3,19*	*1,11*
Puntaje total de la subdimensión	**3,23**	**2,54**	**4,10**	**4,75**	**4,63**	**4,53**	**2,98**	***3,82***	***0,89***

Nota: Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, en la cual 5 es el más alto. Véase el capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

Planificación y diseño: los países de AL7 van a diferentes velocidades en sus arreglos institucionales para las políticas de innovación; algunos países tienen que crear sistemas de innovación más efectivos

Este bloque se enfoca en la existencia de estrategias de innovación que hacen un énfasis particular en las PYMEs y los niveles de precisión de esas estrategias (identificación de acciones concretas para las PYMEs y metas o impactos medibles para esas acciones); también analiza los niveles de coordinación de la política de innovación para las PYMEs y los mecanismos de consulta con el sector privado y otros accionistas.

Los países de AL7 están a diferentes niveles de desarrollo institucional de las políticas de innovación para PYMEs y emprendedores. Chile, Colombia, México y Uruguay registran puntajes por encima de 4 debido a su bien establecido sistema de innovación y sus agendas de innovación, que contienen elementos para la promoción de las PYMEs y los emprendedores innovadores. Por ejemplo, en Colombia, el Documentos 3866 de CONPES identifica gran cantidad de acciones concretas para apoyar PYMEs y empresas emergentes innovadoras, incluyendo actividades de financiamiento a la innovación (a través de subsidios parciales e instrumentos de capital) y SDE para la gestión de innovación, innovación abierta, etc.). En Chile y Uruguay, las agendas de productividad también identifican numerosas acciones concretas con respecto a la innovación en las PYMEs y en las empresas emergentes, mientras que en México el PRODEINN adelanta un conjunto de prioridades, aunque es menos claro en términos de acciones específicas (es decir, no hay programas concretos identificados; véase Cuadro 8.2).

Argentina, Ecuador y Perú, por otro lado, todavía están trabajando en el desarrollo y aprobación de estrategias más amplias de innovación. En Perú, el plan de productividad, el PESEM, no tiene foco específico alguno respecto a las políticas de innovación, mientras que Argentina aún está por desarrollar una agenda para el desarrollo del sector privado. Ecuador también está trabajando en una propuesta para una agenda de innovación.

Un panorama similar aparece cuando se examinan los sistemas nacionales de innovación (es decir, los marcos de coordinación institucional y ejecución de políticas) en todos los países de AL7 (véase Cuadro 8.2). Chile, Colombia y México tienen sistemas de innovación en funcionamiento, incluyendo el liderazgo político al más alto nivel y la coordinación técnica y la ejecución de políticas. Uruguay no tiene un sistema de tanta amplitud, aunque Transforma Uruguay, la plataforma de gobernanza encargada del plan de transformación productiva, actúa como un organismo de coordinación de todas las áreas cubiertas, lo cual concierne también a las políticas de innovación, que es el pilar de todo el plan. Un dato importante es que, aunque Argentina no tiene aún un plan nacional de innovación ni una agenda productiva, sí tiene un sistema nacional de innovación. Hay que mencionar que no se encuentra en toda la región ni un solo comité de coordinación específica para las PYMEs y el emprendimiento.

Cuadro 8.2. Revisión del marco institucional para las políticas de innovación[1]

País	Estrategia de innovación y elementos de las PYMEs	Sistema nacional de innovación	Mensaje principal
Argentina	- Argentina Innovadora 2030 - No hay detalles sobre la innovación en las PYMEs - El documento existente cubre un período pasado (2012-2015)	- Gabinete de ciencia y tecnología de alto nivel - Comités técnico e intranacional (CICYT y COFECYT) - No hay comité u organismo especializado en PYMEs	La agenda de innovación tenía su horizonte en el 2020. Este horizonte fue extendido al 2030, pero la agenda no ha sido actualizada desde el 2015. La creación de un comité de innovación para las PYMEs podría trabajar en esto.
Chile	Dos documentos importantes: Agenda de Productividad, Crecimiento e Innovación 2014-2018 y Plan Nacional de Innovación 2014-2018 La atención está puesta en el emprendimiento innovador y en la difusión tecnológica	- Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID) de alto nivel - Secretaría Ejecutiva del CNID - División de Innovación dentro del Ministerio de Economía - Organismos de Innovación (CORFO y CONICYT) que trabajan en la innovación de las PYMEs	Los dos documentos clave incluyen acciones para la innovación de las PYMEs y cubren el mismo período, pero no parecen totalmente alineadas. Las autoridades están trabajando en una agenda para los próximos años.
Colombia	- Política Nacional para el Desarrollo Productivo 2016-25 (Documento 3866 de CONPES) - Varios programas sobre innovación, emprendimiento y financiamiento de la innovación en la PYME	- Comité de alto nivel (dirigido por el presidente) - Comité ejecutivo formado por ministros y sector privado - Comisiones nacionales y temáticas - Diversos organismos con programas de innovación para las PYMEs (*Colciencias*, SENA, INNpulsa, etc.)	El Documento 3866 contiene detalles de acciones para la innovación en las PYMEs y se ha puesto en marcha un sistema nacional de innovación (SNCCTI).
Ecuador	- Estrategia Nacional para el Cambio Económico (ENCMP) y la Política Industrial 2016-2025 - Algunas acciones respecto a la innovación en el sector privado	- No hay evidencia de sistema de innovación	Identificar un conjunto concreto de acciones para la innovación en las PYMEs en los planes estratégicos o económicos. Poner en funcionamiento un sistema nacional de innovación.
México	- Programa para el Desarrollo de la Innovación 2013-2018 (PRODEINN) - Identifica prioridades para la innovación de las PYMEs, pero no detalles de los programas	- Consejo de Investigación, Tecnología e innovación (de alto nivel, dirigida por el Presidente) - Secretaría Ejecutiva del consejo, que agrupa sector privado, universidades y centros de investigación	Desarrollar una estrategia de innovación más completa (PRODEINN no tiene acciones específicas en esta área) y reactivar el Comité Intersectorial para la Innovación.
Perú	- Plan Nacional de Desarrollo y un borrador de estrategia de innovación (Programa Especial para el Fortalecimiento de la Innovación y la Competitividad	- No hay evidencia de sistema de innovación	Identificar un conjunto concreto de acciones para la innovación en las PYMEs en los planes económicos o estratégicos. Poner en funcionamiento un sistema nacional de innovación
Uruguay	- Plan Estratégico Nacional para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (PENCTI) y el Primer Plan Nacional para la Transformación Productiva y la Competitividad 2017-2021 - Diversas acciones para la innovación en el sector privado	Transforma Uruguay, la plataforma interinstitucional que ejecuta el Primer Plan Nacional para la Transformación Productiva, proporciona un mecanismo, aunque no se enfoca exclusivamente en la innovación	*Transforma Uruguay* no tiene un comité de innovación per se (el único comité consultivo es el de Desarrollo Empresarial, que incluye una subgrupo dedicado al tema de innovación). Uruguay podría establecer un sistema nacional de innovación

1. Consulte la lista de acrónimos al comienzo del informe para obtener el nombre completo de las agencias gubernamentales a cargo de la política de innovación.

Implementación: todos los países AL7 tienen en funcionamiento organismos para la implementación de políticas de innovación en las PYMEs, pero no todos estos organismos son guiados por un plan estratégico

Esta sección analiza los niveles de implementación de las acciones de innovación implícitas en las estrategias o agendas, la existencia de un organismo para la innovación en las PYMEs y el grado al cual el sector privado y la academia son parte de la toma de decisiones en esta área.

Naturalmente, el desempeño en términos de implementación mayormente refleja el desempeño en la planificación y diseño en esta área. Chile, Colombia, México y Uruguay tienen buen desempeño, por encima del resto de la región, gracias al funcionamiento de sus sistemas institucionales para la política de innovación y la existencia de documentos estratégicos que guían la política de innovación para las PYMEs y las empresas emergentes. Todos los países también tienen organismos encargados de la promoción de la innovación en las PYMEs y las empresas emergentes. Esas agencias son:

- SEPYME en Argentina, aunque este organismo no se enfoca exclusivamente en la innovación sino en las políticas de las PYMEs en general.
- La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile
- Colciencia, SENA, INNpulsa, Bancóldex, el DNP y otros actores en Colombia
- El nuevo Directorio para el Emprendimiento y la Empresa del Ministerio de Producción de Ecuador
- INADEM y CONACYT en México
- Innóvate Perú, del Ministerio de Producción
- La Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) en Uruguay

Según la encuesta hecha para este análisis, el sector académico y privado participa en el trabajo de estos organismos a través de mecanismos de consulta y a través de la representación en la gobernanza de estos organismos.

La principal fuente de diferencia en los puntajes de este bloque son los niveles de implementación de los elementos de los planes estratégicos de los países de AL7. Estos países que tienen un plan de innovación o un eje de innovación en sus estrategias productivas están implementando la mayoría o todas las acciones previstas en esos ejes. El grado de logro, por supuesto, depende de cuándo ha comenzado cada país la implementación de su estrategia. Por ejemplo, Chile y México terminan la implementación sus planes en el año 2018, mientras que Uruguay comenzó el suyo en el 2017 y el horizonte de Colombia va hasta el 2025. La falta de planes, o la falta de especificaciones de innovación en los planes de Argentina, Ecuador y Perú, perjudica su desempeño en esta materia.

Monitoreo y evaluación: no existe indicador concreto que mida el desempeño de las políticas para la innovación en las PYMEs

Esta sección observa la existencia de indicadores en el desempeño de políticas de innovación y si esos indicadores son medidos regularmente. También analiza si el sector privado proporciona retroalimentación sobre la efectividad de las políticas y cómo se realizan estas consultas. Finalmente, examina si los informes sobre políticas de innovación para las PYMEs son publicados regularmente.

Esta es un área donde hay notables diferencias entre los países de AL7 y donde los puntajes tienden a ser más bajos en comparación con otros bloques temáticos. Esto es así

debido a que algunos países han desarrollado sistemas de M&E relativamente efectivos para sus políticas. Es el caso de Chile, Colombia y México.

Ninguno de los países de la región tiene indicadores de desempeño específicos para medir la efectividad de las políticas de innovación. Por ejemplo, el Documento CONPES 3866 de Colombia contiene, de hecho, un plan de acción con indicadores muy detallados sobre los objetivos en términos de metas para los beneficiarios de sus programas, y entre ellos está el de la innovación. Sin embargo, las metas no ofrecen evidencia sobre la efectividad de las políticas de innovación. De manera similar, México publica informes anuales sobre los logros de PRODEINN, pero estos informes se refieren mayormente a los números de beneficiarios, eventos, adopción de esquemas y otros indicadores, es decir, no miden el desempeño real de las políticas. Todos los países del grupo realizan estudios de innovación que incluyen indicadores sobre la innovación en el sector privado. Estos estudios, sin embargo, miden las características innovadoras y el desempeño de las empresas, entre ellas las PYMEs; no miden directamente el desempeño de las políticas para apoyar la innovación en las PYMEs.

En concreto, Chile, Colombia y México declaran que realizan consultas regulares sobre la política de innovación con el sector privado, y los organismos relacionados con la innovación en todos los países de AL7 publican informas anuales.

Subdimensión 5.2. Servicios de apoyo para la innovación en las PYMEs

Tal como sucede con los SDE 'genéricos' para PYMEs, los servicios de apoyo para la innovación son una categoría de apoyo muy amplia que cubre orientación y consulta, formación e información y asesoría para la innovación. Estos servicios también están estrechamente vinculados al apoyo de hospedaje y asesoría proporcionado por incubadoras y aceleradores. Adicionalmente, los servicios de apoyo a la innovación también comprenden categorías específicas como la transferencia de tecnología, la promoción de la comercialización de investigaciones (por ejemplo, a través de vinculaciones entre los centros de investigación y empresas o por medio de filiales de apoyo de centros de investigación), apoyo para gestionar activos intangibles e intelectuales, por ejemplo. Los programas de apoyo también pueden tomar formas diferentes, como, en general, la prestación de servicios a través de organismos gubernamentales, bonos para financiar actividades innovadoras y brindar apoyo a prestadores de servicios independientes (incubadoras, universidades, etc.)

Esta subdimensión pretende comparar el alcance de la prestación de servicios de apoyo entre los países de AL7, enfocándose en algunos elementos de la oferta de políticas y el caso de acceso a información sobre el apoyo disponible.

Los resultados para esta subdimensión muestran que todos los países de AL7 realizan encuestas o estudios de innovación para evaluar las necesidades de las PYMEs en esta área. También implementan, en diferentes grados, una serie de programas de apoyo a la innovación. Sin embargo, el M&E es débil en algunos casos (Cuadro 8.3).

Cuadro 8.3. Puntajes de la subdimensión 5.2: servicios de apoyo para la innovación en las PYMEs

	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MÉX	PER	*Prom.*	*StD*
Planificación y diseño	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	*3,00*	*0,00*
Implementación	3,32	4,65	3,97	4,52	2,87	4,47	3,45	*3,89*	*0,64*
Monitoreo y evaluación	1,00	3,67	3,67	5,00	4,33	4,33	5,00	*3,86*	*1,27*
Puntaje total de la subdimensión	**2,39**	**3,73**	**3,32**	**3,91**	**2,79**	**3,75**	**3,27**	***3,31***	***0,55***

Nota: Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, en la cual 5 es un mejor desempeño. Véase el capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

Planificación y diseño: ninguno de los países AL7 realiza 'estudios de mercado' para el diseño de programas de apoyo a la innovación, pero todos tienen consultas con el sector privado para diseñar su apoyo

La planificación y diseño de servicios de innovación de las PYMEs mayormente se explora en la subdimensión 5.1 y se enfoca en el marco institucional de las políticas en esta área. Este bloque se enfoca en dos indicadores muy específicos: si ha habido investigaciones de mercado para determinar las medidas de apoyo a la innovación que se necesitan en cada país y si el sector privado es consultado antes de diseñar los servicios de apoyo.

Todos los países muestran el mismo nivel de desempeño en esta área. En efecto, aunque ninguno de estos países realiza 'investigaciones de mercado' *per se* (es decir, un análisis de suministro de todos los servicios de apoyo a la innovación disponibles en un país y la demanda de esos servicios por parte de las PYMEs), todos los países hacen alguna forma de diagnóstico para diseñar sus programas de apoyo a la innovación (encuestas de innovación, estudios de instituciones de investigación o empresas consultoras, etc.). Además, todos los países declaran que realizan procesos formales e informales de consulta para diseñar sus programas. La naturaleza del cuestionario que se utiliza en este análisis aún no permite distinguir los matices entre esos métodos de diagnóstico.

Implementación: los países de AL7 administran numerosos programas para fomentar la innovación entre las PYMEs y entre los emprendedores; sin embargo, el acceso en línea a esa información frecuentemente es fragmentado y limitado

Este bloque examina la diversidad de los servicios de apoyo a la innovación para las PYMEs, particularmente:

- El alcance de los servicios institucionales de apoyo, incluyendo las incubadoras para empresas emergentes innovadoras, las oficinas de transferencia tecnológica, los centros de innovación, los parques de ciencias y tecnología y los aceleradores.
- La existencia de eventos para elevar la conciencia sobre la innovación.
- La disponibilidad de información en línea acerca de esos esquemas.

Todos los países dan apoyo a las incubadoras y aceleradores de negocios y dos de ellos, Chile y México, han creado un programa o red nacional de incubadoras con directrices que los beneficiarios deben seguir para recibir apoyo gubernamental, mayormente bajo la forma de subsidios que cubren un porcentaje de sus costos operativos. Además, en un esfuerzo por impulsar la iniciativa empresarial, atrayendo incluso a emprendedores extranjeros para que establezcan negocios en el país, Chile creó Start-Up Chile, un acelerador de negocios revolucionarios que ofrece subvenciones, formación y servicios de

redes. Ecuador, a su vez, implementa un programa de innovación emblemático llamado Banco de Ideas, que apoya ideas innovadoras de emprendedores por hasta USD 50.000 en subvenciones.

Los centros de innovación y las oficinas de transferencia de tecnología también son herramientas ampliamente disponibles en la región. Por ejemplo, en Chile CORFO administra una red de Centros de Extensión Tecnológica, que son semejantes al concepto de centros de desarrollo de negocios, pero están enfocados en la promoción de la innovación mediante unidades operadas por universidades, institutos y asociaciones de negocios. CORFO ofrece cofinanciamiento de hasta 80% del costo de un proyecto con un capital de alrededor de 1,3 millones de dólares estadounidenses. Argentina, para citar otro ejemplo, implementa un programa similar a través de su Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Una red de 264 Unidades de Vinculación Tecnológica (UVT), que operan bajo la tutela del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), ofrece una plataforma para empresas que buscan apoyo de las instituciones científicas y tecnológicas (por ejemplo, universidades o centros de investigación) para desarrollar e implementar proyectos de innovación y tecnología. En Uruguay, los Centros de Extensionismo Industrial (CEI) brindan asesoría tecnológica y apoyo a las empresas en las industrias de alimentos, metales, plásticos, químicos y madera; al mismo tiempo, bajo Transforma Uruguay, un programa de tecnología para PYMEs ayuda a aquellas empresas con asesoramiento y apoyo financiero para adoptar tecnología.

Están muy extendidos los programas para elevar entre las PYMEs y los emprendedores la conciencia sobre la innovación. Por ejemplo, Colombia implementa sus Alianzas para la Innovación, que consisten en programas para aumentar la conciencia y formar gerentes de empresas y promover la innovación en sus negocios. Las Alianzas para la Innovación son implementadas a nivel regional a través de asociaciones de negocios y consiste en tres etapas: mentalidad o actitudes de innovaciones, formación e implementación. A través de Innóvate Perú, las autoridades de ese país también dan cofinanciamiento a los organizadores de eventos y talleres para crear conciencia sobre el espíritu emprendedor innovador.

La difusión de información sobre la diversidad de programas disponibles para las PYMEs y para los emprendedores es frecuentemente fragmentada y limitada. No obstante, hay algunos ejemplos de portales Web que procuran la consolidación de la información. El Mercado de Innovación Argentina (MIA) es uno de esos ejemplos. MIA publica información sobre proyectos, oportunidades para sociedades de innovación, concursos de innovación, etc. El portal Uruguay Emprendedor es otro ejemplo que consolida la información sobre programas, aunque no está exclusivamente enfocado en los esquemas de innovación sino en todos los tipos de apoyo disponibles. De manera similar, la Red de Apoyo al Emprendedor de México proporciona una fuente de información sobre diferentes tipos de apoyo, incluso la innovación. A pesar de esto, está más allá del alcance de este informe evaluar el punto al que estos portales Web contienen información completa sobre la oferta disponible.

Monitoreo y evaluación: todos los países AL7 tienen algún nivel de M&E en sus programas de innovación, rastreando como mínimo el número de beneficiarios, los recursos desembolsados y otros indicadores

Este bloque observa hasta qué punto los gobiernos evalúan la efectividad de las políticas y programas para el apoyo a la innovación para las PYMEs y los emprendedores. Entre

ellos aparece la recolección y publicación de estadísticas sobre los beneficiarios, el impacto de los programas y el nivel de detalle de los sistemas de M&E.

Similar a los hallazgos del capítulo 7 sobre los SDE y otros que tratan del apoyo orientado a las políticas, en este estudio se evidencia que todos los países emprenden algún nivel de M&E de sus programas de innovación, al mínimo número de beneficiarios, recursos desembolsados y otros indicadores. Estos programas también son evaluados a nivel individual (es decir, programa o grupo de programas), en oposición al nivel de política (por ejemplo, los resultados generales de los esquemas que apoyan la adopción de innovación tecnológica).

Subdimensión 5.3. Financiamiento de la innovación

Desarrollar o implementar la innovación en los negocios supone un importante nivel de riesgo que las grandes empresas, de manera natural, están en mejor posición para soportar que las pequeñas. Por ejemplo, las empresas grandes pueden permitirse tener departamento de investigación y desarrollo, adquirir tecnología, comprar otras empresas, proteger su propiedad intelectual, etc. Las empresas pequeñas, y especialmente los emprendedores y las empresas emergentes, se enfrentan a dificultades mucho mayores y riesgos en el desarrollo de ideas innovadoras, a pesar del hecho de que algunas de estas ideas pueden revolucionar las empresas, las industrias, las economías e incluso el mundo. Tales dificultades derivan de las incertidumbres de nuevos productos, servicios y modelos de negocio; la falta de activos tangibles y, sobre todo, inmuebles que pueden empeñar como alternativa a los préstamos, además de la ausencia de mercados para los capitales privados, los inversionistas informales, el capital de riesgo y otros tipos de inversión de capital.

Para abordar estas fallas del mercado, los gobiernos pueden crear un conjunto de herramientas para animar a los emprendedores y las empresas emergentes a avanzar con sus ideas y motivar a los inversionistas a inyectar fondos a estas ideas. Esas herramientas incluyen otorgar capital inicial, proporcionar incentivos fiscales, estimular el desarrollo de fuentes alternativas de financiamiento (inversionistas informales, capitales privadas, financiamiento colectivo, etc.) y otros.

Esta subdimensión se enfoca en las medidas adoptadas por los países de AL7 para promocionar el financiamiento a las PYMEs innovadoras, a las empresas emergentes y a los emprendedores. El análisis señala que el financiamiento para la innovación es un instrumento clave para los países con agendas de productividad y que todos los países de AL7 cuentan con incentivos fiscales para actividades de investigación y desarrollo y apoyo financiero para actividades innovadoras. Sin embargo, el M&E de estos programas es en algunos casos débil.

Cuadro 8.4. Puntajes de la subdimensión 5.3: financiamiento de la innovación

	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MÉX	PER	*Prom.*	*StD*
Planificación y diseño	4,33	3,00	4,67	5,00	4,67	4,67	4,33	*4,38*	*0,60*
Implementación	4,00	4,00	4,00	4,50	4,50	5,00	4,00	*4,29*	*0,36*
Monitoreo y evaluación	3,40	1,80	2,60	4,60	1,40	5,00	4,60	*3,34*	*1,34*
Puntaje total de la subdimensión	**4,00**	**3,21**	**3,95**	**4,70**	**3,94**	**4,88**	**4,24**	***4,13***	***0,55***

Nota: Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, en la cual 5 es un mejor desempeño. Véase el capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

Planificación y diseño: el financiamiento para la innovación es un instrumento clave para los países de AL7 con agendas de productividad

Este segmento pone la atención en el grado al que los países de AL7 incluyen elementos para fomentar el financiamiento para la innovación en PYMEs en sus estrategias nacionales de innovación, si los esquemas de apoyo al financiamiento requieren cofinanciamiento por parte de los beneficiarios (es decir, no son un subsidiario total) y si existen incentivos fiscales para la investigación y desarrollo, entre otras materias.

El análisis encuentra que el desempeño regional en esta área es alto. El financiamiento a la innovación es, de hecho, una de las principales herramientas utilizadas por aquellos países que tienen implementadas agendas de productividad (Chile, Colombia y Uruguay) o un plan de innovación (México). Además, aparte de las agendas, todos los países AL7 han implementado incentivos fiscales para las actividades de investigación y desarrollo (aunque estos tienden a tener una mayor aceptación por parte de las empresas más grandes, que son las que participan más activamente en la investigación y desarrollo).

Implementación: los programas de financiamiento para la innovación parecen estar bien financiados y operativos

Este bloque analiza la disponibilidad de presupuestos adecuados para implementar programas de financiamiento para la innovación, si esos programas son realmente operativos y los niveles de aceptación del apoyo de investigación y desarrollo por parte de las PYMEs.

El análisis también encuentra un alto rendimiento en esta área, ya que todos los países movilizan los presupuestos gubernamentales para financiar sus programas de financiamiento para la innovación. Se estima que los presupuestos son suficientes, al menos para cubrir los objetivos principales de esos programas. Todos los países expresan que tanto las PYMEs como las grandes empresas aprovechan los incentivos fiscales para la investigación y desarrollo; sin embargo, no hay una indicación clara de la proporción de PYMEs que realmente utilizan esos incentivos.

Monitoreo y evaluación: se podría hacer más para mejorar el M&E de los programas de financiamiento para la innovación

Esta sección analiza el nivel de monitoreo de la efectividad de los programas de financiamiento para la innovación y si se consulta regularmente al sector privado al respecto.

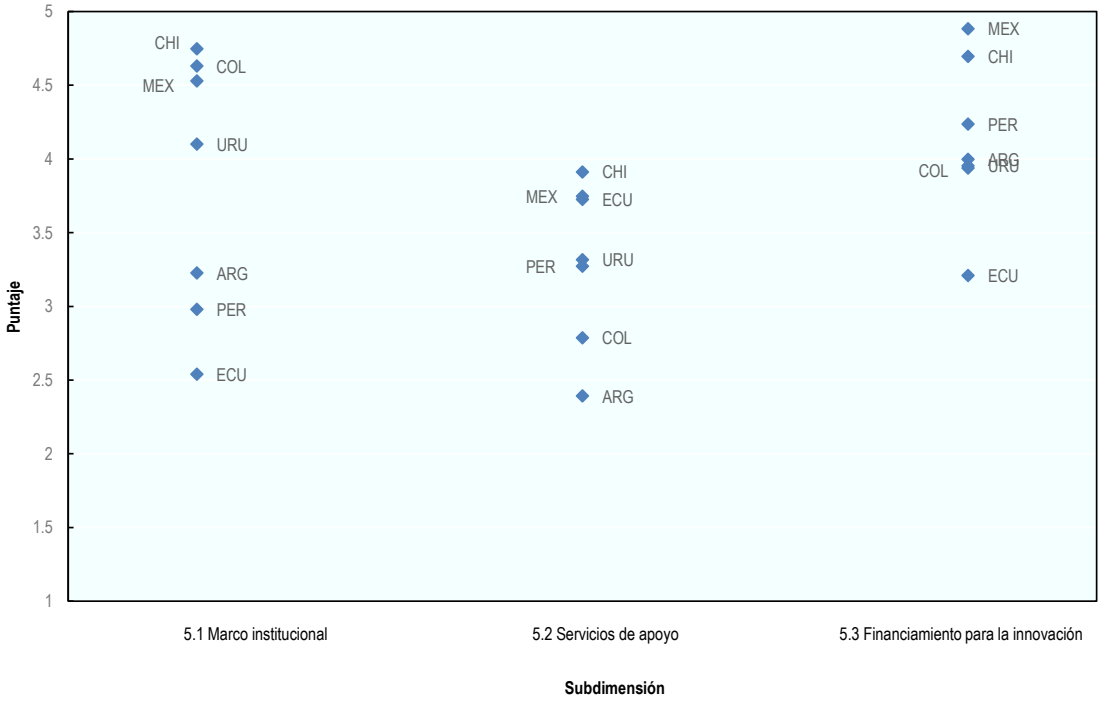
De acuerdo con otras secciones de M&E en este informe, el análisis encuentra que el desempeño es generalmente más bajo en esta área, excepto en aquellos países que recopilan y publican información sobre el apoyo público (en innovación y otras áreas de políticas). Las respuestas a la encuesta para este informe también indican que las opiniones del sector privado en esta área no se recopilan periódicamente, excepto en algunos casos.

El camino a seguir

Promover las PYMEs y los emprendedores innovadores es una prioridad para todos los países de la región y un importante componente de las políticas para abordar los desafíos de alcanzar una mayor productividad y competitividad. Este capítulo se enfocó en los componentes de la innovación de las agendas nacionales de economía y productividad,

que ofrecen la principal guía para las políticas de desarrollo empresarial en la mayoría de los países de AL7 y que, por tanto, son el objeto de análisis en este informe. El análisis afirma que los programas de transformación productiva y las agendas de desarrollo de Chile, Colombia y Uruguay adelantan numerosas iniciativas para fomentar la innovación en el sector privado, incluyendo las PYMEs y las empresas emergentes. Estas iniciativas son parte de un conjunto más amplio de prioridades de políticas, que comprenden el fomento de la inversión, el mejoramiento de los negocios y el ambiente regulatorio, y el fortalecimiento de las instituciones. En el caso de México, el fomento de la innovación en el sector privado es una de las principales metas de PRODEINN, que está en realidad en el corazón de la estrategia en lo referente a las PYMEs y los emprendedores. El análisis también detecta que la Política Industrial ecuatoriana y la Estrategia Nacional para el Cambio Económico (ENCMP) mencionan la innovación como área prioritaria para la diversificación económica y la competitividad. No obstante, esos documentos no proponen acciones específicas ni programas para apoyar a las PYMEs y los emprendedores innovadores. Finalmente, Argentina y Perú están en el proceso de desarrollar estrategias nacionales de innovación (es decir, un plan estratégico cuyo foco sea la promoción de la innovación en un contexto más amplio, no solo en el sector privado). Gráfico 8.3 muestra el desempeño de los países AL7 en las tres subdimensiones analizadas en este capítulo.

Gráfico 8.3. Puntajes ponderados de la Dimensión 5 por subdimensión



Nota: Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, en la cual 5 es un mejor desempeño. Véase el capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

Este capítulo también halla que numerosos sistemas nacionales de innovación están en funcionamiento en todos los países, salvo en Ecuador y Perú. La misión de estos sistemas nacionales de innovación es proporcionar una dirección estratégica para el diseño y ejecución de políticas de innovación; pero no existe evidencia concreta de que los

sistemas incluyan elementos que sean específicos a la promoción de la innovación en las PYMEs y en las nuevas empresas, y sobre todo no hay comités específicamente dedicados a las PYMEs y los emprendedores que se enfoquen a esta importante área de las políticas.

En términos de implementación de los programas de apoyo a la innovación, el análisis apunta a una oferta muy extensa de servicios que cubren, con variantes, todos los programas evaluados en este informe (apoyo a las incubadoras, aceleradores, oficinas de transferencia de tecnología, acceso a financiamiento para las empresas innovadoras, incentivos a la investigación y desarrollo, etc.). Aun así, la disponibilidad y accesibilidad de la información sobre estos esquemas con frecuencia está muy dispersa y algunas veces es limitada. Además, en varios casos no fue posible verificar en profundidad los niveles de implementación de las acciones adelantadas en las agendas de transformación productiva y desarrollo. En efecto, Chile, Colombia y México tienen sistemas en los que es posible consultar el proceso de implementación de las agendas o programas individuales. Sin embargo, cuando se inicia una búsqueda de programas específicos mencionados en las agendas en los sistemas de M&E, rara vez se consigue algún resultado.

Sobre la base de los esfuerzos actuales, los responsables de políticas de AL7 podrían priorizar los pasos que se muestran en Cuadro 8.5 en el futuro.

Cuadro 8.5. Dimensión 5: Recomendaciones de política

Subdimensión	Desafíos/oportunidades	Recomendaciones de política
Marco institucional para la política de innovación	Algunos países están *implementando* agendas de transformación productiva y desarrollo que incluyen la innovación como un elemento importante de la política. Otros países están *desarrollando* estrategias nacionales de innovación.	• **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.	• **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.**

Referencias

OECD (2017), *Entrepreneurship at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/entrepreneur_aag-2017-en. [3]

OECD (2015), *The Innovation Imperative: Contributing to Productivity, Growth and Well-Being*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264239814-en. [1]

OECD and Eurostat (2005), *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/9789264013100-en. [2]

Capítulo 9. Transformación productiva (Dimensión 6)

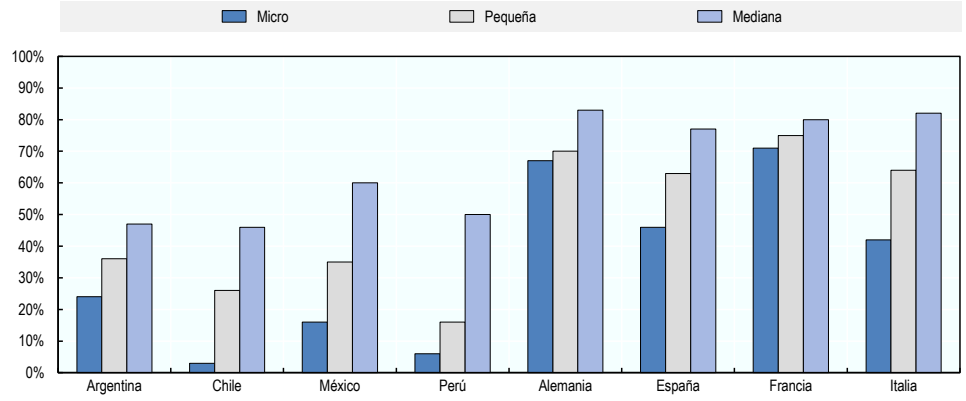
El marco utilizado para evaluar el nivel de desarrollo de las políticas para aprovechar a las PYMEs como agentes de transformación productiva en la región AL7 abarca el nivel estratégico, examinando los marcos de políticas para mejorar la productividad y si estos marcos aprovechan el papel de las PYMEs, así como el nivel programático, examinando programas específicos que alientan a las PYMEs a asociarse a través de aglomeraciones productivas, tales como clústeres, e integrarse en cadenas de valor regionales y globales.

El conjunto de los países AL7 está relativamente avanzado en las áreas cubiertas por esta dimensión, y todos obtienen resultados por encima del nivel 3. Sin embargo, la naturaleza piloto o relativamente nueva de muchos de los programas actuales del AL7 en esta área subraya la importancia de los sistemas de monitoreo y evaluación; si bien los resultados demuestran un nivel sólido de implementación de políticas, el impacto real de estos esfuerzos programáticos aún está por verse. Además, el establecimiento de sectores prioritarios para la transformación productiva a nivel estratégico junto con los planes de acción correspondientes, incluso mientras se mantiene la flexibilidad para ajustes futuros, podría ayudar a los responsables de la formulación de políticas a separar más claramente entre las medidas generales de desarrollo de PYMEs relevantes para toda la población PYME e intervenciones más específicas en sectores prioritarios relacionados con el proceso de transformación productiva.

Introducción

Como se señala en el Capítulo 1, aunque la capacidad de las empresas para aumentar su productividad es vista como un elemento importante de su competitividad, la región de América Latina y el Caribe enfrenta particulares desafíos respecto a la baja productividad y los altos niveles de desigualdad, los cuales se refuerzan mutuamente (OCDE, BID, 2016[4]; ECLAC, 2017[2]; CAF, 2013[3]). En América Latina y el Caribe, las PYMEs producen cerca de 30% del producto interno bruto (PIB), lo cual contrasta con el aporte mucho más alto de las PYMEs al PIB de los países de la OCDE, que llega a 60% (OCDE/CEPAL, 2012[4]). Aunque es normal para las empresas más grandes ser más productivas que las microempresas, la brecha de la productividad en América Latina y el Caribe es mucho más ancha de lo que se observa en los países de la OCDE. Por ejemplo, en el Gráfico 9.1, los niveles nacionales de productividad de las microempresas en los países latinoamericanos (Argentina, Chile, México, Perú) van de 3% a 24% de los niveles nacionales de productividad de las empresas grandes; estas cifras se incrementan a un rango de 16% a 36% en empresas pequeñas. En contraste con ello, las microempresas y las empresas pequeñas en Alemania, España, Francia e Italia tienen niveles nacionales de productividad que oscilan entre 42-71% y 63-75%, respectivamente, de las empresas grandes (OCDE/CEPAL, 2012[4]).

Gráfico 9.1. Productividad relativa de PYMEs en relación con las grandes empresas en países seleccionados de América Latina y de la OCDE



Nota: Los niveles de productividad promedio para las micro, pequeñas y medianas empresas se expresan como un porcentaje del nivel de las grandes empresas, con el nivel promedio de productividad de las grandes empresas igual a 100%.
Fuente: (OCDE/CEPAL, 2012[4])

Este desempeño menor al promedio de las PYMEs de América Latina es reforzado por la estructura de la economía de la región y su distribución sectorial del empleo (OCDE/CEPAL, 2012[4]).[1] Aunque hubo progreso en la primera década del siglo XXI,[2] en el año 2013 el empleo en los sectores de baja productividad, que abarca las microempresas (establecimientos que empleaban hasta cinco personas), los trabajadores sin cualificaciones autoempleados (trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares sin salario y sin cualificaciones vocacionales ni técnicas), y empleados domésticos, representó 49,3% de todos los trabajadores de la región de América Latina y el Caribe (ECLAC, 2016[5]). Estos patrones de desempleo conducen a un círculo vicioso, dado que las grandes brechas de productividad refuerzan la desigualdad en otras áreas (destrezas, acceso a las redes, adopción de adelantos técnicos, etc.) (OCDE/CEPAL,

2012[4]). Por ejemplo, los perfiles de país incluidos en este estudio demuestran que existe una ancha brecha entre los salarios de las PYMEs y los de las empresas grandes en cada una de las economías examinadas (véase el Cuadro 9.1); los empleados de microempresas de estos países ganan salarios que llegan a entre 8 y 21% de los percibidos por los empleados de las empresas grandes.[3] La brecha es menos severa en las empresas pequeñas, aunque sigue siendo sustancial, puesto que los empleados de las pequeñas empresas ganan entre 39 y 66% de los salarios de los empleados de empresas grandes.

Cuadro 9.1. Salario promedio por trabajador, países ALAL7 seleccionados (como % de las empresas grandes)

Tamaño	Argentina (2005)	Colombia (2015)	México (2013)	Perú (2007)	Uruguay (2001)
Micro	12%	-	12%	8%	21%
Pequeña	39%	58%	45%	66%	41%
Mediana	55-68%	74%	65%	92%	100%

Nota: En la información sobre **Argentina**, "micro" corresponde a empresas de hasta cinco empleados y "pequeña", a empresas que tienen entre seis y 10 empleados. Esta información incluye dos categorías de empresas medianas ("mediana 1", de 11 a 50 empleados, y "mediana 2", de 51 a 100 empleados), cuyos trabajadores reciben, en promedio, salarios que equivalen a entre 55% y 68% del de empleados de las empresas grandes. La información sobre **Colombia** corresponde solamente al sector manufacturero y no incluye empresas de menos de nueve empleados. "Pequeña" corresponde a empresas que tienen entre 10 y 49 empleados, y "mediana", a empresas que tienen entre 50 y 199. En **Perú**, "micro" significa que la empresa contrata de uno a 10 empleados, "pequeña" corresponde a empresas que tienen entre 11 y 50 empleados, y "mediana", que tiene de 51 a 200. En **Uruguay**, "micro" indica que la empresa funciona con menos de cinco empleados; "pequeña", se refiere a empresas con cinco a 49 empleados, y "mediana", a empresas con más de 49 trabajadores. Las categorías de tamaño no corresponden con la definición oficial de PYMEs debido a la falta de información. El marco de la muestra fue construido sobre registros administrativos. Para **México**, la información corresponde a la definición oficial de PYMEs.
Fuente: (INEGI, 2015[6]; INDEC, 2017[7]; DANE, 2016[8]; INEI, 2008[9]; INE, 2001[10]).

Finalmente, como se señaló en el Capítulo 1, si bien estas comparaciones de los niveles de productividad de las PYMEs en la región son reveladoras, subestiman la magnitud del problema de la productividad, ya que la mayoría se basan en empresas formales. Dado que se puede esperar que el sector informal y los trabajadores por cuenta propia tengan niveles de productividad incluso más bajos que los capturados por estas mediciones, las brechas entre las grandes empresas y el resto del universo empresarial de la región resumidas hasta ahora son una subestimación de las brechas reales existentes.

Aglomeraciones productivas y apoyo a los Clúster

En general, las PYMEs enfrentan barreras particulares relacionadas con el crecimiento de la productividad que están asociadas a su tamaño; inversión en capital, tecnología, capacitación etc. suelen ser más costosos y exigir un porcentaje de las ganancia o ingresos más altos que el de las empresas más grandes. Esta barrera relacionada con el tamaño puede ser confrontada comprometiéndose en actividades asociativas, como los conglomerados o la interacción o integración con parques industriales o científicos.

Los clústeres o *conglomerados* son grupos geográficamente cerrados de empresas interconectadas e instituciones asociadas en un campo particular, vinculadas por tecnologías y destrezas comunes. Las empresas dentro del conglomerado compiten, pero también cooperan entre sí. Normalmente existen dentro de un área geográfica donde es posible facilitar las comunicaciones, la logística y la interacción personal (Porter, 2003[11]). Los conglomerados habilitan el crecimiento de la productividad mediante

incrementos en la eficiencia y en la calidad y diferenciación de bienes y servicios, gracias a que tienen a su disposición un ambiente favorable para la innovación y el emprendimiento (OECD, 2009[12]). A pesar de que muchos de los beneficios de los conglomerados surgen de manera natural, las investigaciones de la OCDE han descubierto que las políticas públicas pueden tener un rol importante tanto en el surgimiento como en el desarrollo de los conglomerados existentes, por la vía de la mediación de las redes y la colaboración en las investigaciones, la disponibilidad de infraestructura, el financiamiento de educación y formación y la movilización y coordinación de visiones (OECD, 2009[12]). Además, el débil involucramiento de las empresas pequeñas en los proyectos de conglomerados es considerado uno de los principales obstáculos al desarrollo de los conglomerados. Habitualmente, los conglomerados no integran a las empresas pequeñas de sectores tradicionales a sus principales actividades de investigación, desarrollo e innovación; pero la innovación en estas empresas puede ser impulsada por una participación más cercana en actividades de conglomerado (OECD, 2009[12]).

En general, la OCDE ha identificado como factores claves en el exitoso desarrollo de conglomerados, la colaboración entre organizaciones de investigación, universidades y empresas, una masa de capital humano crítico y mejoramiento de habilidades, asociaciones públicas y público-privadas para garantizar estrategias de políticas coordinadas, un fuerte compromiso del sector público, y capital social, por vía de la creación y fortalecimiento de las redes de confianza e intercambio, entre otras. Por el contrario, además del débil involucramiento de empresas pequeñas, el débil conglomerado empresarial e incentivos a la investigación, la falta de capitales de semilla, la escasez de trabajo calificado, la pobre coordinación de políticas y divisiones sociales representan importantes barreras para los conglomerados exitosos (OECD, 2009[12]).

Integración en las cadenas de valor regionales y mundiales

La globalización de las cadenas de valor es un punto central en la discusión actual sobre el comercio. Está vinculado al crecimiento de las redes de producción global en las cuales las empresas multinacionales tienen un importante rol y ha resultado en la fragmentación física de la producción en las localizaciones óptimas para cada una de las diversas etapas. Como resultado, los productos terminados ahora son menos importantes en los flujos de comercio, lo que abre nuevas posibilidades para las economías emergentes y en desarrollo para comprometerse en áreas de producción que antes no eran factibles, y para industrializarse más rápidamente. Sin estas cadenas, las economías tendrían que dominar procesos de producción enteros para competir en los mercados mundiales.

Este fenómeno ha abierto más la posibilidad de que las PYMEs participen en el comercio internacional, así como en las cadenas de valor regionales, como proveedores de bienes y servicios para empresas más grandes. En efecto, trabajo previo de la OCDE ha concluido que el establecimiento de vinculaciones sostenibles entre las PYMEs y las compañías multinacionales es una de las maneras más efectivas de integrar proveedores nacionales en las cadenas de globales de valor (CGVs) (OECD, 2008[13]; OECD, 2018[14]). La fragmentación de la producción también abre posibilidades para las PYMEs en nichos de productos y servicios.

Aunque la integración en las cadenas de valor regionales y mundiales es un camino para que las PYMEs internacionalicen su actividad, bien sea directa o indirectamente, también tiene importantes implicaciones en los niveles de productividad. Para calificar como proveedores de calidad para empresas multinacionales, las PYMEs deben asumir varios

estándares técnicos y de calidad, sean certificaciones oficiales de productos o capacidades tecnológicas, tales como la adopción del comercio electrónico. Por esta razón, las PYMEs que están integradas en cadenas de valor regionales o mundiales son con frecuencia más productivas que sus pares no integrada (OECD, 2018[14]; OECD, 2015[15]). En general, la participación en CGVs pueden ofrecer mejoras potenciales en eficiencia o productividad en las siguientes categorías: mejorar la eficiencia de los procesos de producción, mejorar los productos, mejorar las funciones, que involucra agregar nuevas funciones con un mayor valor agregado a la cadena, y el ascenso sectorial, que involucra expandir conglomerados en nuevas actividades de producción (OECD, WTO, World Bank Group, 2014[16]). Como afirma un estudio de la OCDE sobre las barreras al acceso de las PYMEs a los mercados internacionales: "existe un fuerte vínculo entre la innovación, la internacionalización y el crecimiento de la productividad. La internacionalización permite acceso a nuevos mercados, permite la absorción de la capacidad de producir en exceso o superávit, y mejora la utilización y productividad de recursos. Esto, expone a la PYME a la mejor práctica internacional, conocimiento y tecnología mediante una mayor experiencia de la presión competitiva del ambiente del comercio internacional" (OECD, 2008[15]).

La política pública puede desempeñar un papel clave en una variedad de frentes para superar las barreras que las PYMEs enfrentan para integrarse en las cadenas de valor regionales y globales, incluidas las políticas comerciales generales de bienes y servicios, la armonización de las normas regulatorias, el acceso al financiamiento, la facilitación del comercio, la superación de las barreras de información y apoyo a la mejora tecnológica y de habilidades (OECD, 2018[16]).[4]

Marco para la evaluación

El marco utilizado para la evaluación del nivel de desarrollo de políticas para aprovechar las PYMEs como agentes de transformación productiva cubre tres subdimensiones. La primera se enfoca en el nivel estratégico, que examina los marcos de políticas para incrementar la productividad y si estos marcos aprovechan el rol de las PYMEs. Por su parte, las últimas dos subdimensiones se enfocan en el nivel programático, examinando los programas específicos que animan las PYMEs a asociarse por la vía de aglomeraciones productivas, tales como conglomerados (subdimensión 6.2) e integrarse en las cadenas de valor regionales y mundiales (subdimensión 6.3). Las subdimensiones y sus componentes se presentan en el Gráfico 9.2.

Las tres subdimensiones fueron ponderadas según la opinión de expertos y el resultado de discusiones con los coordinadores nacionales, que asignaron a cada subdimensión un peso idéntico: 33,33%. Como la subdimensión 6.1 está enfocada a nivel estratégico, mientras que las últimas subdimensiones están enfocadas en el nivel programático, la implicación de esta ponderación es que los puntajes generales de la dimensión son sesgados en favor de los programas activos para apoyar la asociatividad e integración, incluso en ausencia de marcos estratégicos.

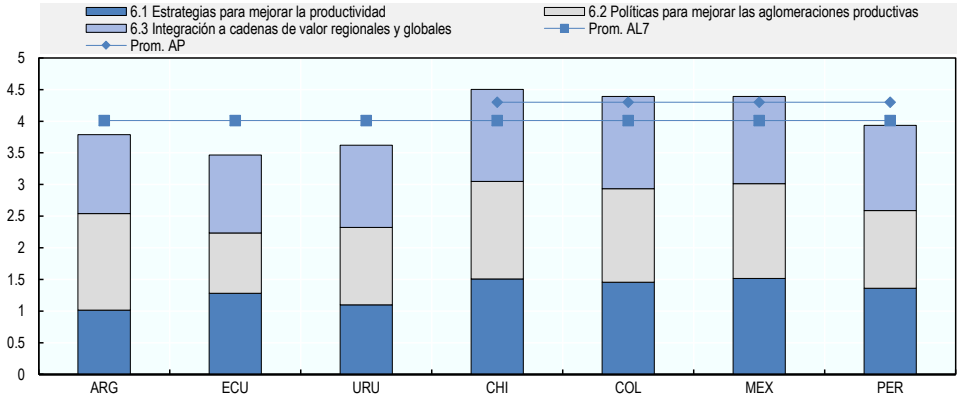
Cada una de las subdimensiones contiene tres bloques temáticos que son ponderados de la siguiente manera: (a) planificación y diseño, 35%; (b) implementación, 45%, y (c) monitoreo y evaluación (M&E), 20%, lo cual coincide con el modelo de ponderación estándar utilizado en todo el estudio.[5]

Gráfico 9.2. Marco del SME PI AL7 para evaluar la Dimensión 6



Análisis

Gráfico 9.3. Puntajes ponderados de la dimensión 6: transformación productiva



Nota: Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, en la cual 5 es el más alto. Véase el capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

En general, los países de AL7 como un todo están relativamente bien en las áreas cubiertas por esta dimensión, alcanzando puntuaciones por encima del nivel 3 para cada uno de los países de AL7 (véase el Gráfico 9.3), lo cual demuestra un sólido nivel de implementación de políticas. Normalmente se pueden encontrar las estrategias operativas para la transformación productiva, que apuntan a las PYME por la vía de medidas para estimular la asociatividad y facilitar la inclusión en las cadenas de valor. Sin embargo, la robustez de las estrategias de transformación productiva de AL7, en términos de su diseño, monitoreo y evaluación, varía y, así, deja espacio para la elaboración de planes de acción más rigurosos y ligados al tiempo, que deberían ser utilizados para expandir el seguimiento que se hace de los indicadores clave de rendimiento (ICRs) existentes.

Utilizar los resultados de estos esfuerzos de M&E para informar futuros ciclos de diseño de políticas, serán esenciales para evaluar efectivamente el desempeño de los esfuerzos estratégicos y programáticos existentes en aprovechar a las PYMEs en la transformación productiva.

Subdimensión 6.1: Estrategias para mejorar la productividad

Los indicadores que cubre esta subdimensión exploran los marcos estratégicos para el mejoramiento de la productividad, y si estos marcos aprovechan el rol de las PYMEs. Ellos examinan la robustez de una estrategia, el involucramiento del sector privado, de la sociedad civil y el trabajo interministerial, así como los esfuerzos de M&E.

Cuadro 9.2. Puntajes de la subdimensión 6.1: Estrategias para mejorar la productividad

	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MÉX	PER	*Prom.*	*StD*
Planificación y diseño	2,57	3,93	4,14	4,29	4,36	4,36	4,71	*4,05*	*0,64*
Implementación	3,40	3,40	3,00	5,00	4,60	5,00	4,20	*4,09*	*0,76*
Monitoreo y evaluación	3,10	4,71	2,43	3,86	3,86	3,86	2,71	*3,50*	*0,74*
Puntaje total de la subdimensión	**3,05**	**3,85**	**3,29**	**4,52**	**4,37**	**4,55**	**4,08**	***3,96***	***0,55***

Nota: Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, en la cual 5 es el más alto. Véase el capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

Los puntajes (Cuadro 9.2) sugieren que AL7 como un todo están moderadamente avanzados en términos de estrategias de productividad. Las estrategias generales están en marcha en la mayoría de los casos, que incorporan las medidas relativas a las PYMEs (véase el Cuadro 9.3). Sin embargo, la solidez de estas estrategias, en términos de su diseño, monitoreo y evaluación, varía, con lo cual queda espacio para la construcción de planes de acción más rigurosos y ligados al tiempo

Planificación y diseño: las estrategias generales existen, pero faltan mecanismos fuertes para la implementación y supervisión

Es interesante señalar aquí que existe una fuerte alineación entre los puntajes de esta subdimensión y la subdimensión 1.2, "Planificación estratégica, diseño y coordinación de políticas", relacionados con los marcos institucionales de los países para el desarrollo de las PYME. Esto se debe al hecho de que, como se explicó ya en el Capítulo 4, los países de AL7 no tienen estrategias desarrollo explícitas de PYMEs, sino que más bien, generalmente, incorporan sus estrategias para el desarrollo de las PYMEs en agendas de políticas de transformación productiva más amplias. El Cuadro 9.3 despliega las variadas políticas examinadas dentro de las subdimensiones 1.2 y 6.1.

Aunque hay marcos estratégicos vigentes en todos los países de AL7, estas estrategias, por lo general, carecen de planes de acción robustos y metas cuantificables ligadas al tiempo (con las excepciones de Colombia y Perú), y con frecuencia no van más allá de la recolección de fichas de proyectos o de listas de líneas de acción. Todas las estrategias son de naturaleza interministerial, y los organismos de coordinación pertinentes se reúnen con regularidad; y han incorporado parte de la retroalimentación obtenida desde el sector privado y la sociedad civil (investigación, academia) en el proceso de diseño de las políticas.

Cuadro 9.3. Comparación de los marcos estratégicos de los países AL7 para el desarrollo y transformación productiva de las PYMEs

País	Estrategia de transformación productiva	Estrategia de desarrollo para las PYMEs	Observaciones
Argentina	Diversas acciones a nivel programático (grupos sectoriales de trabajo, subsidios para la transformación productiva y programa de financiamiento, etc.), pero no hay una estrategia abarcadora.[6]	Diversas acciones a nivel programático realizadas por la Secretaría de Emprendedores y PYMEs (SEPyME), pero no hay una estrategia abarcante.	-
Chile	Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento 2014-18	Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento 2014-18: componente "Apoyo a las PYMEs"	-
Colombia	Documento CONPES 3866 de 2016: Política de Desarrollo Productivo	La política incluye diversas referencias a las PYME a todo lo largo de ella, tanto en el diagnóstico como en las líneas de acción, pero no hay componente dedicado a la estrategia .	-
Ecuador	Política Industrial 2016-2025	La política incluye diversas referencias a las PYMEs a todo lo largo de ella, tanto en el diagnóstico como en las líneas de acción, pero no hay componente dedicado a la estrategia.	-
México	Plan Nacional de Desarrollo 2013-18: Programa para Democratizar la Productividad (Gobierno Federal) Programa de Desarrollo Innovador 2013-18 (Secretaría de Economía)	Programa para Democratizar la Productividad: Componente Estratégico de las PYMEs (estrategia 2.3) Programa de Desarrollo Innovador 2013-18: Componente Estratégico de las PYMEs (estrategia 3)	-
Perú	Agenda de Competitividad 2014-18 (Gobierno Federal, conducido por el Ministerio de Economía y Finanzas) Programa Nacional de Diversificación Productiva 2016-2024 (Ministerio de Producción)	Plan Estratégico Multianual Sectorial 2017-2021 (PESEM) (Ministerio de Producción)	La Agenda de Competitividad incluye variadas metas estrategias vinculadas a las PYMEs, relacionadas con el anterior Plan Nacional de Diversificación Productiva 2014-16, implementado por el Ministerio de Producción. El Programa Nacional de Diversificación Productiva 2016-2024 cambia su centro de atención a la infraestructura. El PESEM está separado de las dos estrategias anteriores y establece acciones específicas y objetivos cuantitativos para todo el sector productivo y el subsector PYME.
Uruguay	Transforma Uruguay	Diversas acciones a nivel programático llevadas a cabo por la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME), pero no hay estrategia abarcante.	Transforma Uruguay incluye diversos proyectos dirigidos a las PYMEs, pero ninguno componente dedicado a las PYMEs.

Implementación: las estrategias de AL7 están operativas e incorporan el diálogo público-privados

Todas las estrategias contenidas en el Cuadro 9.3 están en marcha, y la mayoría de los países reportan que sus presupuestos de implementación son suficientes, pero sólo para alcanzar las metas centrales de sus estrategias. Las excepciones son Chile y México, que reportan tener buenos fondos para implementar todas las medidas, y Ecuador, que reporta presupuesto insuficiente.

La implementación de cada una de estas estrategias también ha sido acompañada del diálogo público-privado sobre productividad (véase el Cuadro 9.4). De hecho, durante el tiempo que duró esta evaluación, los esfuerzos de Argentina se enfocaron en este tipo de diálogo, e instituyó un programa de Mesas Redondas Ejecutivas para la Transformación Productiva con el fin de reunirse con representantes de los sectores prioritarios y las investigaciones correspondientes y los académicos para definir un plan de trabajo colectivo, por la vía de un acuerdo formal, para incrementar la productividad y la competitividad de los sectores. Perú lanzó un esfuerzo similar en mayo del 2017, enfocado en estos sectores prioritarios[7], así como los temas transversales de las adquisiciones públicas y la simplificación administrativa. Los demás países incluidos en este estudio han implementado "comités consultivos" sobre productividad (véase el Cuadro 9.4 para mayor información). En todos los casos, estos comités fueron creados en consonancia con el diseño de la estrategia de transformación productiva del país y frecuentemente tienen el mandato de revisar e informar sobre la implementación de la estrategia.

Cuadro 9.4. Diálogos público-privados sobre la productividad en los países de AL7

País	Nombre del comité consultivo	Participación del sector privado	Mandato/observaciones
Argentina	N/A. En su lugar, implementa serie de Mesas Redondas Ejecutivas para la Transformación Productiva para varios sectores prioritarios.	Ad hoc: representantes sectoriales y correspondientes investigadores y académicos.	Definir un plan de trabajo colectivo, a través de un acuerdo formal, para aumentar la productividad y la competitividad del sector. Estos acuerdos sectoriales generalmente contienen objetivos específicos, medibles y limitados en el tiempo, y dividen las responsabilidades entre actores públicos y privados; sin embargo, no hay información consolidada disponible, y la información detallada sobre la implementación y el seguimiento sigue siendo interna.
Chile	Comisión Nacional de Productividad	La junta directiva está compuesta por ocho académicos y profesionales, designados por el Presidente de la República para un período de tres años.	Más que supervisar y reportar punto por punto sobre los avances de la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento 2014-18, la comisión produce un informe anual sobre indicadores clave de rendimiento (ICRs) relacionados con el crecimiento de la productividad, y recibe del Presidente de la República el encargo de emprender estudios sobre diversos otros asuntos específicos
Colombia	Sistema Nacional de Competitividad e Innovación; incluye comisiones regionales y comités técnicos	El Comité Técnico Mixto de Políticas de Desarrollo Productivo incluye el Consejo Privado de Competitividad, que está compuesto por representantes de más de 30 empresas —activas en diversos sectores y regiones—, así como cuatro universidades y la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio	Los comités técnicos/mixtos se reúnen al menos una vez al mes

País	Nombre del comité consultivo	Participación del sector privado	Mandato/observaciones
		(Confecámaras)	
Ecuador	Consejo Consultivo Productivo y Tributario	Comprende seis representantes del sector privado, junto como varios ministros; todos son seleccionados por el Presidente de la República.	Creado en junio del 2017 por la nueva administración del presidente Lenín Moreno, después de que la Política Industrial 2016-2015 ya había entrado en vigencia. Lanzó un proceso de diálogo de tres meses, que concluyó con un documento que contenía 139 recomendaciones para el Presidente de la República.
México	Comité Nacional de Productividad	Integrado por varios miembros de los sectores público, privado y académico para representar a sectores prioritarios.[8]	Se reúne dos o tres veces cada año, con registros de sumarios públicos. Las reuniones con frecuencia resultan también en recomendaciones dirigidas a un sector específico.
Perú	Consejo Nacional de Competitividad y Formalización	La junta directiva incluye dos representantes regionales (Huánuco y Paracán), así como el Presidente de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP).	Responsable de supervisar e informar públicamente sobre el avance de la Agenda de Competitividad 2014-18 cada semestre.[9] Otro diálogo público-privado activo: Mesas Ejecutivas para Elevar la Competitividad Productiva del Perú, con los sectores forestal y agrícola, agroexportador y turístico.
Uruguay	Consejos consultivos: Transforma Uruguay	Miembros públicos, privados y académicos, así como representantes de gobiernos locales e instituciones financieras. Sin embargo, los nombres de las instituciones / organizaciones específicas y / o personas presentes no se hacen públicos.	En construcción para el momento de la asesoría —primer Consejo (Desarrollo Empresarial) establecido sesionó en mayo del 2018. Posteriormente, se formaron tres subcomités sobre temas de financiamiento, innovación y economía social.

Monitoreo y evaluación: existen los ICRs sobre la transformación productiva, pero sin conexión con las PYMEs en la mayoría de los casos

Aunque faltan planes de acción con metas e indicadores ligados al tiempo, la mayoría de los países de AL7 han creado ICRs a nivel macro para medir y analizar el proceso de transformación productiva. En Ecuador, México y Perú, estos ICRs comprenden mediciones específicas relacionadas con la actuación del sector de las PYMEs (véase el Cuadro 9.5). En apoyo a estos esfuerzos de M&E, la Comisión Nacional de Productividad de Chile publica todos sus estudios en su página web, y Uruguay está desarrollando un Observatorio Productivo dentro de la estrategia Transforma Uruguay.

Todos los países de AL7 presentan informes públicos periódicos sobre la implementación de sus estrategias. Son informes impresos en la mayoría de los casos, aunque Chile mantiene una página web dedicada a la supervisión de su Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento 2014-18, con actualizaciones regulares en cada proyecto, y Colombia utiliza un sistema público de monitoreo en la web relacionado con el Plan de Acción y Seguimiento creado para cada política.[10] Sin embargo, se carece de información detallada y de acceso público sobre los beneficiarios de las acciones dentro de cada estrategia. El Instituto Nacional del Emprendedor de México (INADEM) es un buen ejemplo de publicación de información general de acceso público sobre su sitio web Datos Abiertos,[11] como lo es Argentina en el nivel programático, con sus diversos bloques de datos relacionados con programas de apoyo a las PYMEs.[12]

Cuadro 9.5. Monitoreo de los indicadores clave de rendimiento (ICRs) en productividad en los países de AL7

País	Monitoreo de los ICRs relacionados con la trasformación productiva	Monitoreo de los ICRs relacionados con la transformación productiva de las PYMEs
Argentina	Indicadores relacionados con empresas, incluyendo los niveles de exportación por tamaño y empresas de alto crecimiento, medido por el Ministerio de Modernización, pero no en conexión con ninguna estrategia pública particular.	
Chile	Índice de Productividad anual de la Comisión Nacional de Productividad.	N/A
Colombia	Siete "indicadores de resultados" fijados por el Documento CONPES 3866 de 2016, relativos al número de empresas asistidas/certificadas, valores de exportación, financiamiento movilizado y tasas de empleo.	El Plan de Acción y Seguimiento del Documento CONPES 3866 de 2016 asigna un número de acciones como la responsabilidad de la Dirección de PYMEs del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT): ICRs relacionados con el número de empresas asistidas son asignadas generalmente.
Ecuador	Supervisión trimestral de diversos ICRs, incluyendo el promedio de productividad laboral de las PYMEs industriales, relacionada con las cinco categorías temáticas de la Política Industrial 2016-2025.	
México	ICRs generales establecidos en relación tanto con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-18: Programa para Democratizar la Productividad (Gobierno Federal) como con el Programa de Desarrollo Innovador 2013-18 (Secretaría de Economía), tales como la tasa de empleo informal, el índice de productividad laboral y la inversión nacional en ciencia, tecnología e innovación.	Tres ICRs establecidos para medir el impacto de las acciones orientadas a las PYMEs dentro del Programa de Desarrollo Innovador 2013-18: tasa de crecimiento de la producción bruta de las PYMEs, participación de las mujeres, y número de días para registrar una nueva empresa.
Perú	Indicadores cuantitativos establecidos para cada acción dentro de la Agenda de Competitividad 2014-18, así como el Programa Nacional de Diversificación Productiva 2016-2024, como "diseñar y ejecutar diez planes de competitividad para los conglomerados", "aumentar en 120% el número de laboratorios acreditados" y "duplicar el número de empresas con sistemas de gestión certificados".	Diversas acciones dentro de la Agenda de Competitividad 2014-18 están vinculados con las PYMEs y tienen los correspondientes indicadores orientados a la acción, tales como "aumentar en 20% las ventas de las PYMEs que participaron en el Programa de Desarrollo de Proveedores".
Uruguay	Observatorio Productivo en desarrollo dentro de la estrategia Transforma Uruguay.	

El sector privado algunas veces ha sido consultado acerca de la implementación de estas estrategias. Colombia depende de sus comisiones regionales de competitividad (véase el Cuadro 9.4) para recibir estos comentarios, y Chile tiene un comité consultivo específicamente para las PYMEs que se reúne más de dos veces al año. El Ministerio de Industrias y Productividad de Ecuador conduce una encuesta pública cada año, en la que responde públicamente las preguntas y comentarios recibidos con respecto a su trabajo. Sin embargo, con la excepción de Ecuador, los países de AL7 no fueron capaces de citar instancias específicas en las cuales esta retroalimentación haya derivado en ajustes en la implementación. En general, los esfuerzos de M&E de Uruguay asociadas a la transformación productiva son previstos dentro de Transforma Uruguay, pero aún están en desarrollo, lo cual conlleva a un bajo puntaje para el país dentro de este bloque temático.

Subdimensión 6.2: Políticas para mejorar las aglomeraciones productivas

Los indicadores cubiertos en esta subdimensión exploran los programas de apoyo que se enfocan en acrecentar la asociatividad por la vía de la conformación y fortalecimiento de los clústeres o conglomerados y el establecimiento de parques industriales y científicos. Evalúan si estos programas son utilizados para el desarrollo de las PYME, así como los esfuerzos de monitoreo y evaluación (M&E).

Cuadro 9.6. Puntajes de la subdimensión 6.2: Políticas para mejorar las aglomeraciones productivas

	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MÉX	PER	*Prom.*	*StD*
Planificación y diseño	5,00	4,56	5,00	5,00	4,56	5,00	3,22	*4,62*	*0,60*
Implementación	4,33	2,20	2,73	4,60	4,60	4,60	4,33	*3,91*	*0,93*
Monitoreo y evaluación	4,33	1,33	3,50	4,00	3,83	3,33	3,00	*3,33*	*0,91*
Puntaje total de la subdimensión	**4,57**	**2,85**	**3,68**	**4,62**	**4,43**	**4,49**	**3,68**	***4,04***	***0,61***

Nota: Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, en la cual 5 es el más alto. Véase el capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

Los puntajes (Cuadro 9.6) sugieren que la AL7, como un todo, se clasifica entre moderado y bien avanzado en términos de programas de apoyo que favorecen las asociaciones. Todos los países tienen programas de apoyo activos para la formación y fortalecimiento de conglomerados industriales, y a las PYME se les da tratamiento preferencial en la mayoría de los casos. Además, el desarrollo de los parques industriales está cada vez más relacionado con redes productivas más amplias y esfuerzos de desarrollo de PYME. Sin embargo, los esfuerzos de M&E son mixtos: mientras algunos programas (Argentina y Chile) tienen excelentes sistemas, incluyendo la evaluación de impactos externos, otros programas están en fase piloto, y aun desarrollando medidas de seguimiento.

Planificación y diseño: los programas de apoyo activos para la formación y fortalecimiento de conglomerados industriales están presentes en todos los países de AL7

Los países de AL7 generalmente logran puntajes bastante altos dentro de este bloque temático, dado que sus programas de apoyo fueron diseñados en línea con las estrategias de transformación productiva evaluadas en la subdimensión 6.1, dan preferencia a las PYMEs para su apoyo,[13] consultan el sector privado durante su diseño y fueron diseñados a partir de estudios profundos de redes y aglomeraciones de negocios ya existentes. Perú logra puntajes ligeramente más bajos en este bloque temático, puesto que es el único país que carece de retroalimentación privada y de estudios de antecedentes en su diseño de programa.

Implementación: existen diversos mecanismos piloto y de larga data para fortalecer tanto los conglomerados industriales como los parques industriales

El Cuadro 9.7 resumen los programas de apoyo activos en los países de AL7 en términos de conglomerados industriales y parques industriales. La mayoría de estos programas (Chile - CORFO, Colombia, México, Perú y Uruguay) son implementados con fondos gubernamentales, toman la forma de una convocatoria a propuestas, en la cual un conglomerado ya establecido debe presentar un plan de mejoramiento para su cofinanciamiento. Ciertos programas en Chile (Programas Estratégicos), Colombia (Rutas Competitivas) y Ecuador otorgan un rol más activo al gobierno para formar parte o fortalecer activamente los conglomerados dentro de sectores prioritarios. Diversos programas (Chile, Perú, Uruguay) estaban en fase de implementación piloto en el momento de esta evaluación. La mayoría de los países reportan financiamiento adecuado para la realización de las metas centrales. Argentina reporta satisfacción total con respecto al financiamiento. Ecuador, por otro lado, es el único país que reporta fondos insuficientes.

Respecto a los parques industriales, varios países de AL7 (Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay) recientemente han actualizado (o están en proceso de actualizar) los marcos legales que rigen sus parques industriales, con el objetivo de promover su desarrollo y crear más incentivos para la colaboración público-privada-academia. México es el único país que tiene actualmente una asociación de parques industriales, así como una red de parques científicos y tecnológicos. En los casos de Argentina y Chile (Programas Estratégicos), los parques industriales son incorporados regularmente a los existentes programas de apoyo a los conglomerados industriales; además, Argentina y Perú tienen otros programas de apoyo específicamente enfocados en el desarrollo de los parques industriales.

Cuadro 9.7. Comparación de los programas de apoyo activos de AL7 para conglomerados y parques industriales

Country	Cluster Support Programme(s)	Method of Programme Delivery	Funding	Industrial Park Support Programme(s)
Argentina	Sistemas Productivos Locales	Pasivo: Convocatoria a propuestas: cofinanciamiento del apoyo tanto para los conglomerados nuevos como fortalecimiento de los existentes.	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Sistemas Productivos Locales incluyen financiamiento para la instalación de nuevos centros. Los parques industriales también son integrados en los planes de apoyo a los conglomerados.
	Programa de Apoyo a la Competitividad: Conglomerados	Pasivo: Convocatoria a propuestas: cofinanciamiento de apoyo para el fortalecimiento de los conglomerados existentes para lograr nuevas metas estratégicas (incorporación de tecnología innovadora, ampliación de los mercados de exportación, etc.).	Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID)	Programa Nacional de Parques Industriales (instaurado en el 2015), que crea un registro de parques industriales y cofinancia estudios pertinentes e infraestructura colectiva.
Chile	Programas estratégicos de especialización inteligente (Corporación de Fomento de la Producción, CORFO)	Activa intervención gubernamental para hacer mapas de ruta para el establecimiento de nuevos conglomerados o fortalecimiento de los ya existentes en los sectores prioritarios.	Presupuesto gubernamental	N/A
	Programa de apoyo a la reactivación, proyectos de desarrollo asociativo, nodos competitivos (CORFO)	Pasivo: Convocatoria a propuestas: cofinanciamiento de formación y costos relacionados con la asistencia técnica para grupos de PYMEs que trabajan colectivamente.		
	Juntos, Fondo para Empresas Asociativas (Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC)	Pasivo: Convocatoria a propuestas: financiamiento de un consultor externo para llevar a cabo una evaluación asociativa y crear un mapa de ruta y luego cofinanciamiento de iniciativas específicas relacionadas.		
Colombia	Rutas competitivas	Activa intervención gubernamental para hacer mapas de ruta para el establecimiento de nuevos conglomerados o fortalecimiento de los ya establecidos en los	Presupuesto gubernamental: INNpulsa (MINCIT)	MINCIT está trabajando actualmente para desarrollar normas para el reconocimiento y regulación de parques científicos, tecnológicos y de innovación, en línea con una reforma fiscal del 2016 (Ley 1819), que

Country	Cluster Support Programme(s)	Method of Programme Delivery	Funding	Industrial Park Support Programme(s)
		sectores prioritarios.		incentiva la inversión en estos parques.
	Red Cluster	Mapeo de conglomerados existentes y base de datos para la información sobre los programas públicos de apoyo pertinentes.		
	"InnovaCluster"	Passive: Call for Proposals – co-financing support for the strengthening of existing clusters that have already participated in "Competitive Routes" to achieve various strategic goals (incorporation of innovative technology, amplification of export markets, better governance).		
Ecuador	Estrategias Polos de Desarrollo para sectores prioritarios	Apoyo activo desde el Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO) para establecer normas, sistemas de gestión, zonificación y atraer inversiones para el conglomerado. Proyectos actualmente activos en los sectores petroquímico y forestal.	Presupuesto gubernamental e inversión privada	Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDE): supervisadas por MIPRO, pero financiadas por la inversión privada. Se han establecido cuatro entre el 2013 y el 2017 en las áreas de industria, tecnología y logística.
México	Convocatoria a propuestas: desarrollo de redes y cadenas globales de valor: clústeres Convocatoria a propuestas: Desarrollo Regional/Zonas Económicas Especiales	Pasivo: Convocatoria a propuestas - cofinanciamiento de formación y costos relativos a la asistencia técnica para grupos de PYMEs que trabajan colectivamente.	Presupuesto gubernamental: INADEM	Red Mexicana de Parques Científicos y Tecnológicos (PACYTEC, creado en el 2013) Asociación Mexicana de Parques Industriales Privados (AMPIP) Mexican Association of Private Industrial Parks (AMPIP)
Perú	Programa de Apoyo a Clusters	Pasivo: Convocatoria a propuestas - cofinanciamiento de un consultor externo para crear un mapa de ruta y luego cofinanciar iniciativas específicas que estén relacionadas.	Presupuesto gubernamental	Sistema Nacional de Parques Industriales (creado en el 2015): pretende animar el desarrollo de los parques industriales, así como sociedades público-privadas. Programa Nacional de Diversificación Productiva 2016-2024 (fundada en el 2016, Ministerio de Producción): alineada con lo anterior, haciendo diagnóstico de la asistencia técnica y proporcionándosela a diversos proyectos de parques industriales, productivos o de infraestructura.
Uruguay	Programa de Articulación Productiva y Competitividad	Trabaja actualmente con un conglomerado específico de turismo regional: financiamiento de un consultor externo para crear un mapa de ruta para el mejoramiento y luego convocar propuestas para cofinanciar iniciativas específicas que estén relacionadas.	Presupuesto gubernamental	Proyecto #2 de Transforma Uruguay: actualizar la legislación que rige los parques industriales para 1) incentivar la asociatividad y desarrollo de la infraestructura y servicios comunes y 2) incentivar el desarrollo de los parques científicos y tecnológicos con la inclusión de centros de investigación. La actualización normativa comenzó en diciembre del 2017.

Country	Cluster Support Programme(s)	Method of Programme Delivery	Funding	Industrial Park Support Programme(s)
	Programa de Bienes Públicos	Pasivo: Convocatoria a propuestas - cofinanciamiento de un bien público para corregir fallas de mercado, coordinación o información para un sector entero. Ambos programas implementados por la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE).		

Monitoreo y evaluación: existen robustos mecanismos en unos cuantos casos

Los programas de apoyo de clúster AL7 seleccionados tienen excelentes sistemas de M&E. El "Programa de Apoyo a la Competitividad - Conglomerados" de Argentina, que está financiado principalmente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), incluye informes bianuales y públicos de monitoreo del BID,[14] con indicadores clave de rendimiento (ICRs) enfocados tanto en los resultados como en el impacto. Se utiliza también un grupo de control para medir más claramente el impacto del programa en las empresas seleccionadas y para brindarles apoyo.

Sin embargo, los excelentes sistemas de M&E no se limitan a los programas de apoyo con financiamiento externo; en el caso de Chile, sus Programas Estratégicos, que brindan apoyo para la formación de conglomerados dentro de sectores prioritarios, incluye un concurso público para un informe independiente de referencia sobre el estado de cada conglomerado seleccionado para el apoyo. El informe[15] contiene una descripción completa del programa, en términos de sus objetivos, financiamiento, gobernanza y mecanismos previstos para la evaluación y entrevistas con participantes del sector privado para hacer la evaluación preliminar del impacto generado por el conglomerado y la etapa de formación del mapa de ruta del proyecto. La intención del informe es capturar un estado de referencia que ha de ser utilizado en la comparación cuando la implementación de los "mapas de ruta mejorados" de cada conglomerado proceda. Los programas adicionales de apoyo al conglomerado de Chile, ya de vieja data, que son implementados por CORFO por vía de convocatorias cofinanciadas, también son revisados externamente cada cierto tiempo por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, que hace revisiones periódicas de todos los programas gubernamentales, ministerios y organismos.

Los programas piloto en Perú y Uruguay aún se están desarrollando o están en las primeras etapas de la implementación de sus esquemas, mientras que la supervisión de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDE) de Ecuador se enfoca más en el cumplimiento legal que en el desempeño. Más allá de estos esfuerzos, no existe aún información sobre el impacto de las actualizaciones normativas respecto a los parques industriales y científicos en Colombia, Perú y Uruguay, puesto que estas reformas aún se están fraguando. A pesar de esto, en el caso de Perú, los indicadores de impacto ya están establecidos, dentro de su Programa Nacional de Diversificación Productiva 2016-2024.

Subdimensión 6.3: Integración a las cadenas de valor regionales y globales

Los indicadores que cubre esta subdimensión exploran los programas de apoyo que se enfocan en la facilitación de la inclusión de las PYMEs en las cadenas de valor regionales y mundiales. Evalúan los componentes de estos programas, tales como la identificación de mercados nicho, transferencia tecnológica y el establecimiento de vinculaciones entre

las pequeñas y las grandes empresas, así como los esfuerzos de monitoreo y evaluación (M&E).

Los puntajes (Cuadro 9.8) sugieren que AL7, en su conjunto, se ubica en el rango entre moderado y bien avanzado en términos de programas de apoyo a las cadenas de valor dirigidos a las PYMEs. Todos los países tienen programas de apoyo activos que apuntan a la inclusión de las PYMEs en las cadenas de valor regionales, y muchos de estos programas también facilitan conexiones con empresas extranjeras o multinacionales. Aunque la mayoría de estos programas son de reciente creación (entre el 2014 y el 2017) y, por tanto, carecen de esfuerzos de monitoreo y evaluación en esta etapa, el de Chile está bien consolidado (está activo desde 1998), con el correspondiente sistema de M&E que proporciona un buen ejemplo práctico a la región.

Cuadro 9.8. Puntajes de la subdimensión 6.3: Integración en las cadenas de valor regionales y globales

	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MÉX	PER	*Prom.*	*StD*
Planificación y diseño	4,75	4,75	4,63	4,75	4,75	4,50	4,63	*4,68*	*0,09*
Implementación	4,17	3,50	4,00	4,17	5,00	4,50	4,50	*4,26*	*0,44*
Monitoreo y evaluación	1,00	2,33	2,33	4,17	2,33	2,67	2,00	*2,40*	0,87
Puntaje total de la subdimensión	**3,74**	**3,70**	**3,89**	**4,37**	**4,38**	**4,13**	**4,04**	***4,04***	***0,26***

Nota: Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, en la cual 5 es el más alto. Véase el capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

Planificación y diseño: programas de apoyo activos para facilitar la inclusión de las PYMEs en las cadenas de valor están presentes en todos los países de AL7

Los países de AL7 generalmente tienen puntajes bastante altos dentro de este bloque temático, puesto que sus programas de apoyo fueron diseñados en línea con las estrategias de transformación productiva evaluadas en la subdimensión 6.1, dan preferencia a las PYMEs que requieren el apoyo, consultan el sector privado durante su diseño y fueron diseñadas sobre la base de los estudios de antecedentes de las cadenas de valor existentes y potenciales, así como las barreras al acceso que enfrentan las PYMEs.

La leve variación en los puntajes depende de si los programas de apoyo se enfocan solamente en promover las cadenas de valor regionales o facilitar los vínculos entre las PYMEs y las empresas multinacionales, y si estos también incluyen mecanismos específicos para la transferencia de tecnología. La transferencia de tecnología es menos común, con mecanismos de facilitación específicos presentes solo en Argentina, Chile y México. Estos países han integrado este componente en sus programas de varias maneras: en el caso de México, la "trasferencia tecnológica" es un componente sugerido y financiable de las convocatorias de propuestas relevantes; en Argentina, las reuniones sectoriales entre el sector público y el sector privado han dado como resultado un plan de acción, en el cual la "transferencia tecnológica para el desarrollo de los proveedores" es un componente frecuentemente citado; y en Chile, el país se ha unido a la red de innovación intergubernamental Eureka,[16] donde CORFO cofinancia proyectos que incluyen empresas chilenas.

Implementación: los programas de desarrollo de proveedores son comunes como mecanismos de apoyo en AL7

La mayoría de los países de AL7 (Argentina, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay) han desarrollado un tipo de programa de desarrollo de proveedores para facilitar la inclusión de las PYMEs en las cadenas de valor. Estos programas toman la forma de convocatorias a propuestas, en las cual los gobiernos ofrecen el cofinanciamiento para la implementación de la propuesta. En los casos de Chile, Colombia, Perú y Uruguay, estas convocatorias son dirigidas a empresas grandes, que deben someter una propuesta para el desarrollo de sus proveedores. Los programas de Colombia y Perú también están abiertos a recibir propuestas de cámaras de comercio, sindicatos y cooperativas. Por otro lado, en los casos de Argentina y México, la convocatoria a propuestas apunta directamente a los propios proveedores, que deben enviar sus propuestas para su propio desarrollo. Argentina también trabaja directamente con diversas empresas a través de su programa Ecosistema PYME para establecer acuerdos entre los sectores público y privado para el desarrollo de proveedores.

Estos programas de desarrollo de proveedores generalmente cofinancian tipos similares de medidas, como la asistencia técnica, medidas para fortalecer las vinculaciones entre las empresas grandes y sus proveedores y medidas para incrementar la calidad de los proveedores (como pasar por procedimientos de certificación de calidad), procedimientos de producción o productividad y mercadeo. La inversión en infraestructura productiva o transferencia tecnológica también son elegibles para el apoyo del programa en algunos casos. Colombia tiene los objetivos dirigidos sectoriales más explícitos, con su programa de desarrollo de proveedores, llamado Agro Export, que está limitado al sector agroindustrial. El caso argentino se enfoca en un rango de subsectores industriales prioritarios.[17] Otros programas de AL7 (el de Chile y el de Perú) carecen de cualquier definición de sector prioritario o están abiertos a un amplio número de sectores prioritarios (como el de Uruguay, que está abierto a todos los solicitantes de los sectores industrial, agrícola y de servicios, o el de México, que utiliza un abanico de sectores estratégicos establecidos a nivel regional por INADEM).[18]

El programa de apoyo del gobierno de Ecuador ha estado construyendo de una manera diferente. Su programa ENCADENA, en funcionamiento desde el año 2014, consiste en varios componentes, que incluyen una actualización del catastro industrial, la creación de una plataforma de información y apoyo para la industria ecuatoriana, que también integraría todas las partes relevantes del gobierno y serviría tanto de plataforma de red como de base de datos de apoyo público-privado (aún está en construcción), el inicio de estudios diagnósticos de las cadenas de valor prioritarias, para establecer una referencia y definir la ruta de apoyo, y la asistencia a las empresas grandes para el desarrollo de sus proveedores. Muchas sociedades se han formado a partir de este programa, incluyendo el apoyo que reciben de la Unión Europea (UE) las PYMEs que se interesan en las sociedades con empresas europeas o exportar a los mercados de la UE, y la actual configuración de programa de desarrollo de proveedores con el PNUD.

La mayoría de estos programas reportan un financiamiento adecuado para alcanzar sus metas principales, pero los registros de supervisión con frecuencia muestran que normalmente no son seleccionadas las propuestas de calidad debido a que no tienen fondos. Todos los programas tienen un registro de vinculaciones exitosas, con la excepción del de Uruguay, cuya primera convocatoria a propuestas de desarrollo de proveedor fue emitida durante el tiempo de esta evaluación

Más allá de estos programas de apoyo al fortalecimiento del financiamiento y las vinculaciones, la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de Chile (DIRECON) decidió a mediados del 2016 crear una división dedicada a las cadenas globales de valor (CGVs). En el período que duró esta evaluación, esta unidad se estaba comprometiendo mayormente en actividades de investigación, incluyendo un estudio diagnóstico del involucramiento de la nación en las CGVs, que era realizado por la OCDE,[19] dirigido específicamente al desarrollo de un futuro plan de acción. Argentina recientemente ha hecho esfuerzos para institucionalizar la cooperación regional sobre las CGVs, por vía de su tratado de libre comercio (TLC) con Chile y una declaración conjunta de interés con Brasil. El TLC incluye un capítulo dedicado a las PYMEs, que estipula un comité conjunto de PYMEs; sin embargo, durante la realización de esta evaluación, este comité no había sostenido aún su primera reunión. Con Brasil, Argentina había creado una comisión que cada dos o tres meses reúne a los ministerios de producción de ambos países, así como los organismos ocupados de la promoción de las exportaciones y la inversión, para discutir oportunidades de colaboración y desarrollo de las CGVs.

Monitoreo y evaluación: existen robustos mecanismos en casos selectos

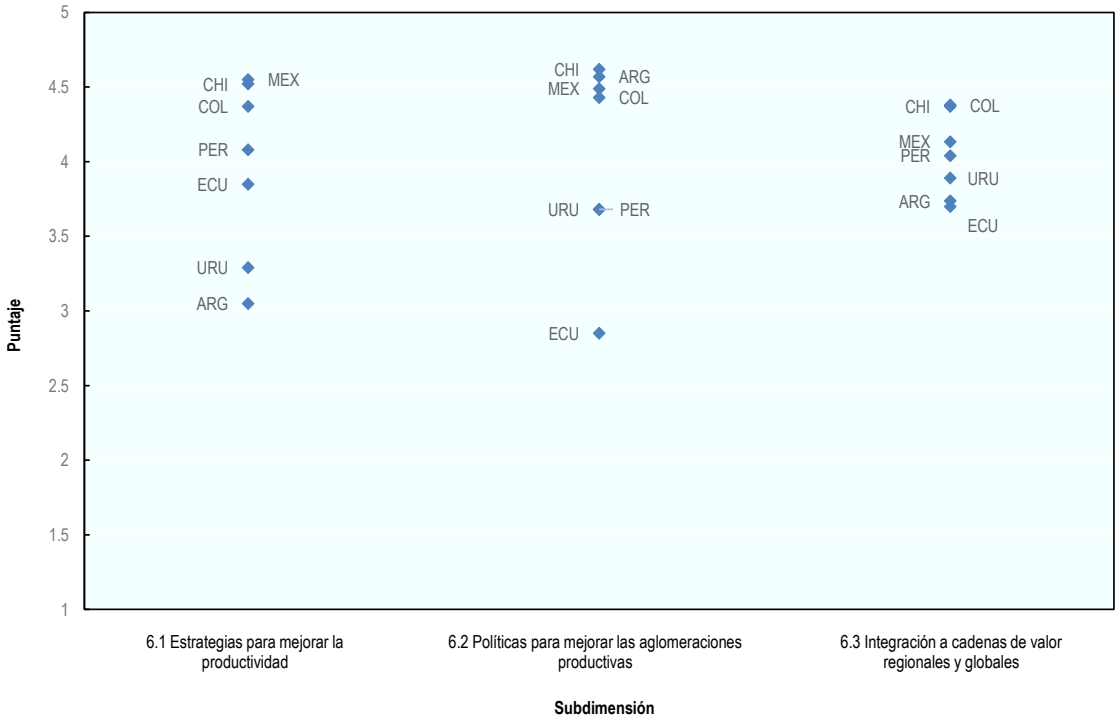
El programa de desarrollo de proveedores de Chile es el más antiguo de AL7 (establecido en 1998) y también cuenta con el sistema de M&E más desarrollado, que sirve como un ejemplo de buena práctica para sus pares. El programa es revisado por DIPRES cada dos años. Las evaluaciones van desde informes de monitoreo, que miden algunos indicadores de satisfacción del usuario, hasta completas evaluaciones de impacto. En este último caso, aunque DIPRES subraya la dificultad en establecer un grupo de control para este programa, intenta crear artificialmente un grupo midiendo el estado de los beneficiarios antes de recibir el apoyo del programa y compararlo con su estado después del apoyo. La evaluación de impacto da como resultado una serie de recomendaciones, sobre las cuales la agencia implementadora (CORFO, en este caso) debe informar formalmente su progreso dentro de un período de tiempo establecido. En este caso, las recomendaciones incluyeron alargar el período de implementación del proyecto e imponer estándares de revisión de propuestas más exigentes para el sector primario, en el que se encontró que el impacto existente era menor. Todos los pasos del proceso (informes de monitoreo y evaluación de impacto, recomendaciones, seguimiento) están a disposición del público.

Los sistemas de M&E de otros países de AL7 están sustancialmente menos desarrollados. El programa ENCADENA de Ecuador es monitoreado regularmente (se le hacen actualizaciones mensuales) por el sistema Gobierno por Resultados (GPR) del gobierno; sin embargo, en este caso, la supervisión generalmente es cualitativa y descriptiva, y aunque los indicadores de resultado e impacto fueron establecidos, no han sido actualizados. Los informes GPR no están abiertos al público, y el programa no tiene otro sitio web público dedicado que proporcione información sobre la implementación. La respuesta formal del sector privado y los indicadores de impacto también están ausentes en el caso de Colombia, aunque el monitoreo y la evaluación pública sobre beneficiarios está disponible a través del sitio web del programa. Los indicadores de M&E de México y Perú van un paso más allá para demostrar la satisfacción del beneficiario o impacto. El programa de Uruguay es el más reciente de AL7: fue instaurado a mitad del 2017, y aún no ha alcanzado la etapa de monitoreo y evaluación. Sin embargo, se ha desarrollado e incorporado un sistema de M&E en las convocatorias a propuestas ya existentes.

El camino a seguir

Los gobiernos de AL7 han invertido importantes esfuerzos en facilitar la transformación productiva identificando barreras a la competitividad, crecimiento y acceso a la información y poniendo en marcha políticas adecuadas y medidas programáticas. Como en los últimos cinco años, estos esfuerzos han incluido progresivamente más medidas orientadas que se enfocan en diversos segmentos de la población PYME. Esto se refleja en los puntajes relativamente altos del Índice para esta dimensión, que están por encima de 3,0 en todos los países tanto en la dimensión como en la subdimensión (véanse el Gráfico 9.3 anteriormente en este capítulo, así como Gráfico 9.4). Esto demuestra el entendimiento de los responsables de las políticas de que los esfuerzos de liberalización del comercio y la inversión no son suficientes; más bien hacen falta políticas para promover la diversificación económica, construir capacidades productivas y desarrollar nuevas ventajas comparativas en los sectores de la manufactura y de los servicios para ampliar y profundizar los flujos de comercio y habilitar un rol más activo para las PYMEs.

Gráfico 9.4. Puntajes ponderados de la Dimensión 6 por subdimensión



Nota: Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, en la cual 5 es el más alto. Véase el capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

Es importante anotar aquí que el proceso de transformación productiva exige priorización y selección informada. Utilizar el desarrollo de las PYMEs como herramienta de política industrial requiere seleccionar y enfocarse en un segmento de la población PYME que sea más capaz de contribuir y avanzar en la diversificación productiva del país, aumentar su eficiencia a partir de su participación en las cadenas de valor y tener éxito en actividades de exportación.

Es esta priorización la que, aunque con frecuencia presente en programas específicos, está menos clara a nivel estratégico en los países de AL7. Solo Ecuador tiene una sección específica de su estrategia de transformación productiva que establece sectores prioritarios y metas específicas para su desarrollo. Estas acciones sectoriales son establecidas por separado a partir de las acciones transversales de la estrategia, relacionadas con temas como la calidad, la innovación, etc. Todas las demás estrategias de AL7 carecen de establecimiento específico de sectores prioritarios o estrategias sectoriales. Las Mesas Ejecutivas para la Transformación Productiva de Argentina han resultado en varios planes de acción, aunque el país carece de un marco estratégico general que guíe estos esfuerzos. Numerosos programas en Chile, Colombia y México apenas están abierto a participantes de diversos sectores, sin embargo, estos objetivos o priorización sectoriales varían de un programa a otro: por ejemplo, mientras los Programas Estratégicos de Especialización Inteligente de Chile han definido los sectores prioritarios, no hay requerimientos sectoriales dentro de su programación de apoyo al desarrollo de proveedores.

Establecer los sectores prioritarios para la transformación productiva a nivel estratégico y los correspondientes planes de acción, incluso manteniendo la flexibilidad para futuros ajustes, podría ayudar a los encargados de las políticas públicas a distinguir más claramente entre medidas generales de desarrollo pertinentes para toda la población PYME e intervenciones más específicas en sectores prioritarios relacionados con el proceso de transformación productiva. Esto ayudaría a garantizar que el apoyo gubernamental, en todos los ministerios y programas, está dirigido hacia el segmento de la población PYME con mayor capacidad de contribuir a la transformación de la estructura productiva del país.

A nivel programático, aunque muchos programas de apoyo a la asociatividad y las cadenas de valor en AL7 son relativamente nuevas (comenzaron su implementación durante el período 2014-17), existen ejemplos duraderos, con la correspondiente firmeza de sus mecanismos de monitoreo y evaluación (M&E). Los países de AL7 pueden aprender de estos ejemplos en términos de sus hallazgos y diseño orientado al impacto. Poner sistemas similares en marcha será un paso necesario e importante para los gobiernos de AL7 y los accionistas para evaluar el desempeño de sus estrategias y correspondientes esfuerzos programáticos, que informarían los ciclos de la futura elaboración de políticas. La relativa novedad de muchos de los actuales programas de AL7 acentúa la importancia de los sistemas de M&E; aunque los puntajes de esta evaluación demuestran un sólido nivel de implementación de políticas, el verdadero impacto de estos esfuerzos programáticos aún estar por verse; el M&E debería permitir que los programas efectivos se expandan, y que los programas no efectivos sean revisados o paulatinamente eliminados.

Sobre la base de los esfuerzos actuales, los responsables de las políticas en AL7 podrían priorizar los siguientes pasos:

Cuadro 9.9. Dimensión 6: Recomendaciones de políticas

Áreas de Política	Desafíos/oportunidades	Recomendaciones de políticas
Estrategias para mejorar la productividad	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.	• **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.
	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.	• **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.
	Las estrategias actuales generalmente carecen de sectores prioritarios establecidos; a nivel programático, la selección de sectores prioritarios es esporádica o inexistente.	• **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	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.	• **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.** Emprender 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.
	Esfuerzos detallados de M&E tiende a aparecer solamente en el nivel de proyecto, sin información públicamente disponible.	• **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	• **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: o Institucionalizar un requerimiento de encuesta de

Áreas de Política	Desafíos/oportunidades	Recomendaciones de políticas
	(números de participantes, cantidad de fondos aportados) y no proporcionan información sobre los resultados o el impacto.	satisfacción en su programación de apoyo al desarrollo de las PYMEs. La digitalización de estas encuestas facilitaría la evaluación de los resultados; y o 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:[20] o 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. o Presupuestar fondos para la evaluación externa independiente, que ha de ser conducida después de un período inicial de evaluación. Ajustar la implementación del programa en concordancia, basándose en la retroalimentación independiente así como el del sector privado.

Notas

[1] Ver Capítulo 1 para mayor información.

[2] (ECLAC, 2016[5]) concluyó que el empleo en los sectores de baja productividad en América Latina se redujo en cinco puntos porcentuales aproximadamente entre el año 2002 y el 2013, entre hombres y mujeres por igual.

[3] Chile es atípico en este aspecto entre los siete países examinados en el estudio: los empleados de sus microempresas ganan salarios que llegan a 59 por ciento de los percibidos por los empleados de las empresas grandes chilenas.

[4] Más allá del análisis incluido en la subdimensión 6.3 específicamente sobre la "integración en cadenas de valor regionales y globales", muchos de estos temas se abordan en la Dimensión 7 (ver Capítulo 10).

[5] Ver Capítulo 2 para más información sobre la metodología de evaluación.

[6] A mitad del 2018, se introdujo un marco estratégico más completo, titulado "Ocho Pilares para el Desarrollo Productivo"; pero por la fecha está fuera del período seleccionado para este informe.

[7] Silvicultura y acuicultura, agroexportaciones y turismo.

[8] La lista completa está en https://www.gob.mx/productividad/articulos/comite-nacional-de-productividad-cnp.

[9] Fue regular y público hasta el final de 2016, cuando cambió la administración presidencial.

[10] En el caso de Colombia, consulte https://sisconpes.dnp.gov.co/. En el caso de Chile, el sitio web al que se hace referencia ya no está activo, debido a cambios en las administraciones gubernamentales desde el momento del análisis.

[11] https://www.sistemaemprendedor.gob.mx/index/datosabiertos.

[12] http://datos.produccion.gob.ar/datasets?categories.slug=pymes

[13] Salvo los casos de Ecuador, cuyas Zonas de Desarrollo Económico están abiertas a todos, y Colombia, cuyos programas de apoyo al conglomerado también están abiertos a todos.

[14] Disponible en https://www.iadb.org/es/project/AR-L1145.

[15] Véase el informe completo en http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2018/05/PSE-Informe-Final-16-02-18-v3.0-2.pdf.

[16] Véase http://www.eurekanetwork.org/about-eureka para mayor información.

[17] Véase https://www.argentina.gob.ar/acceder-al-programa-de-desarrollo-de-proveedores para mayor información.

[18] Véase https://www.inadem.gob.mx/sectores-estrategicos/ para mayor información.

[19] El documento está disponible en https://www.oecd.org/chile/diagnostic-chile-gvc-2015.pdf.

[20] Los casos de los esquemas de M&E del BID para el Programa de Apoyo a la Competitividad: Conglomerados de Argentina y de los Programas Estratégicos de Especialización Inteligente de Chile proporcionan ejemplos de calidad de la región.

Referencias

CAF (2013), *Emprendimientos en América Latina: Desde la Subsistencia hacia la Transformación Productiva*, http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/168/red_2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y (accessed on 8 August 2018). [3]

DANE (2016), *Encuesta Anual Manufacturera (EAM)*, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/industria/encuesta-anual-manufacturera-enam (accessed on 26 July 2017). [8]

ECLAC (2017), *Linkages between the social and production spheres: Gaps, pillars and challenges Second session of the Regional Conference on Social Development in Latin America and the Caribbean Laís Abramo*, United Nations, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42269/1/S1700768_en.pdf (accessed on 8 August 2018). [2]

ECLAC (2016), *Social Panorma of Latin America 2015*, United Nations, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39964/5/S1600174_en.pdf (accessed on 8 August 2018). [5]

INDEC (2017), *Censo Nacional Económico 2004/2005*, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, http://www.indec.gob.ar/cne2005_index.asp (accessed on 22 August 2017). [7]

INE (2001), *Encuesta de Actividad Económica*, Instituto Nacional de Estadística, http://ine.gub.uy/web/guest/industria-comercio-y-servicios (accessed on 3 August 2017). [10]

INEGI (2015), *Censos Económicos 2014*, Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía, http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ce/ce2014/doc/tabulados.html (accessed on 18 August 2017). [6]

INEI (2008), *IV Censo Nacional Económico 2008*, Instituto Nacional de Estadísticas e Informática, http://censos.inei.gob.pe/cenec2008/default.asp (accessed on 10 August 2017). [9]

OCDE, BID (2016), *Impulsando la Productividad y el Crecimiento Inclusivo en Latinoamérica*, http://www.oecd.org/latin-america/Impulsando_Productividad_Crecimiento_Inclusivo.pdf (accessed on 28 March 2019). [1]

OCDE/CEPAL (2012), *Perspectivas económicas de América Latina 2013: Políticas de pymes para el cambio estructural*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/leo-2013-es. [4]

OECD (2018), "Fostering greater SME participation in a globally integrated economy", OECD, https://www.oecd.org/cfe/smes/ministerial/documents/2018-SME-Ministerial-Conference-Plenary-Session-3.pdf (accessed on 25 January 2019). [14]

OECD (2015), *How to Foster the Internationalisation of SMEs through the Pacific Alliance Integration Process*, OECD, http://www.oecd.org/latin-america/how-to-foster-the-internationalisation-of-smes-through-the-pacific-alliance-integration-process.pdf (accessed on 29 January 2019). [15]

OECD (2009), *Clusters, innovation and entrepreneurship*, Local Economic and Employment Development (LEED), OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264044326-en. [12]

OECD (2008), *Enhancing the Role of SMEs in Global Value Chains*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264051034-en. [13]

OECD (2008), *Removing Barriers to SME Access to International Markets*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264045866-en. [17]

OECD, WTO, World Bank Group (2014), *Global Value Chains: Challenges, Opportunities, and Implications for Policy*, https://www.oecd.org/tad/gvc_report_g20_july_2014.pdf (accessed on 9 August 2018). [16]

Porter, M. (2003), "The economic performance of regions", *Regional Studies*, Vol. 37/6-7, pp. 549-578, http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0034340032000108688. [11]

Capítulo 10. Acceso a los mercados e internacionalización (Dimensión 7)

El marco utilizado para evaluar el nivel de desarrollo de las políticas para fomentar la internacionalización de las PYMEs examina las políticas y los programas para ayudar a las PYMEs a internacionalizar sus operaciones, tanto directa como indirectamente; facilitar el comercio; participar en el comercio electrónico; cumplir con los estándares de calidad; y beneficiarse de los esfuerzos de integración latinoamericanos.

En general, los países AL7 están relativamente bien avanzados en las áreas cubiertas por esta dimensión, demostrando un nivel sólido de implementación de políticas, aunque algo menos en términos de integración regional. Sin embargo, aún tienden a quedarse cortos cuando se trata del monitoreo y evaluación (M&E) de estos esfuerzos, y deben priorizar la creación o el fortalecimiento de los sistemas de M&E existentes para medir de manera efectiva el impacto de estas políticas y garantizar el uso eficiente de fondos públicos para apoyar el acceso al mercado internacional de las PYMEs.

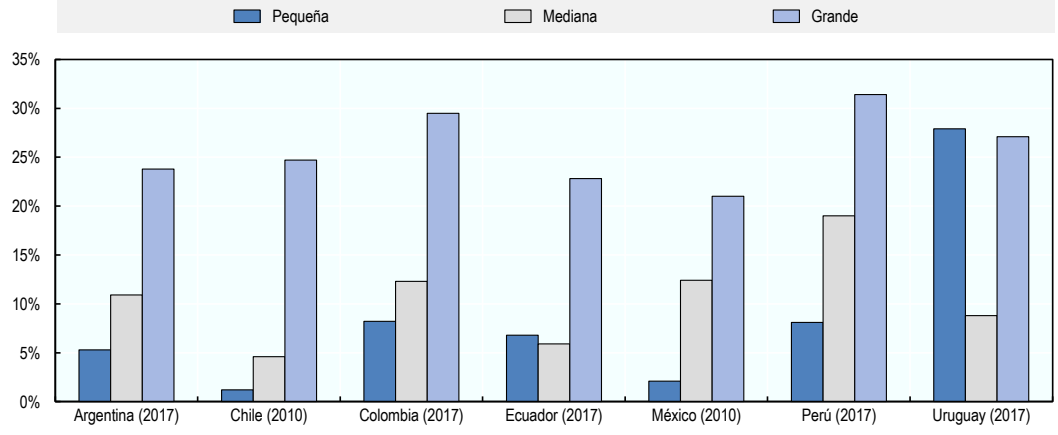
Introducción

Como se indica en la introducción al capítulo anterior, hay fuertes relaciones entre innovación, internacionalización y crecimiento de la productividad. La internacionalización puede brindar muchos beneficios a las firmas, tales como el acceso a nuevos mercados, en los que las PYMEs puedan aprovechar como una herramienta para el crecimiento y el logro de las economías de escala que no son posibles en el mercados nacional por sí solo; la mejor utilización y productividad de recursos; y la exposición a las mejores prácticas, conocimiento, y tecnología (OECD, 2008[1]).

A pesar de estos beneficios, las PYMEs son por lo general menos propensas que las grandes firmas a internacionalizarse. El canal que consiste en actividades de exportación directa exige una serie de habilidades y recursos que solo las PYMEs más productivas y bien administradas son capaces de reunir, mucho menos las microempresas. Las PYMEs buscan a menudo acceder a los mercados extranjeros a través de las exportaciones indirectas, o al venderle a las firmas en el territorio nacional que luego exportan. Estas relaciones pueden tener diferentes formas, tales como esquemas de sociedad, consorcios, grupos de ventas, operadores de mercado, y contratistas, así como la participación en las cadenas globales de valor (CGVs) a través de la entrada en acuerdos de empresas conjuntas (*joint ventures*), acuerdos de licenciamiento y transferencia tecnológica, acuerdos de franquicia y cooperación comercial. Por último, las PYMEs también se internacionalizan a través de las importaciones; tener acceso a intermediarios importados de precios competitivos ayuda a las PYMEs a aumentar su productividad incluso si estos no exportan.

Como se muestra en el Gráfico 10.1, generalmente entre 2-8% de las pequeñas empresas en los siete países latinoamericanos del estudio (AL7) se involucran en la exportación directa o indirecta, aumentando en cierto modo a 4,6-19% si se trata de empresas medianas. Las compañías grandes son más propensas a comprometerse en estas actividades, con frecuencias de entre 1 de cada 4 y 1 de cada 3 compañías grandes en cada uno de los países AL7 exportan bien sea de manera directa o indirecta.

Gráfico 10.1. Exportadores directos o indirectos (al menos 10% de ventas) por tamaño y país - AL7



Nota: "Pequeña" corresponde a empresas con 5 a 19 empleados; "mediana" a las empresas con 20-99 empleados; y "grandes" a las empresas con 100 o más empleados.
Fuente: (World Bank, 2017[2])

En la mayoría de los países, la carga de las transacciones internacionales (en valor) está concentradas entre las firmas con más de 250 empleados. En Estados Unidos, por ejemplo, las empresas con más de 250 empleados dan cuenta del 72% de las exportaciones, y en los siguientes países – que varían desde economías más pequeñas tales como Finlandia y Suecia a otras economías grandes como Canadá, Francia, Alemania y el Reino Unido – más de dos tercios de las exportaciones son hechas por las empresas grandes (OECD, 2016[3]). Sin embargo, este patrón es más preciso en América Latina, donde el primer percentil de las empresas exportadoras dan cuenta de más del 70% del total de valor exportado en todos los países de este estudio, con la excepción de Uruguay (ECLAC, 2014[4]). Algunas de estas empresas grandes son empresas del estado en el sector de extracción, incluyendo Pemex, Ecopetrol, y Codelco, que se ubican de segunda, quinta y sexta entre las 20 empresas exportadoras más grandes de América Latina. Otras incluyen las empresas multinacionales regionales, a menudo llamadas "Grupo Multilatinas" (Cemex, Femsa, Grupo Alfa, Escondida, Grupo Mexico, Bimbo, y Peñoles) y las empresas multinacionales de los países latinoamericanos (tales como Volkswagen Mexico y Chrysler Mexico) (AméricaEconomía, 2013[5]). En contraste, y como ya se señaló en el Capítulo 1, las PYMEs latinoamericanas exportadoras representan solo el 5% del valor de las ventas externas y el 25% de la fuerza laboral involucrada en las actividades de exportación. En las regiones desarrolladas, las ventas de PYMEs representan más del 40% de las exportaciones totales, ocho veces más que el promedio de la región de América Latina y el Caribe (Urmeneta, 2016[6]).

La mitad de los exportadores latinoamericanos[1] solo exportan un único producto a un único destino (Urmeneta, 2016[6]). Estos exportadores contribuyen relativamente poco a exportar valores, que varían de <1-5%, y tienen poca habilidad resistir los choques negativos o presiones competitivas. Esto podría explicar las altas tasas de las PYMEs latinoamericanas que abandonan la exportación cada año, alcanzando casi el 38%. En contraste, solo el 14,4% de las empresas grandes exportadoras latinoamericanas dejan de exportar cada año, y el 12,4 % de estas exportadoras exportan más de 10 productos a más de 10 destinos diferentes, con solo 7,6% que exportan un único producto a un único destino (Urmeneta, 2016[6]; IDB, 2014[7]).

Las intervenciones de política diseñadas para aumentar la internacionalización de las PYMEs, por lo tanto, tiene como objetivo apuntar a las barreras informativas, técnicas y administrativas que enfrentan las PYMEs, a causa de su tamaño y recursos limitados. A menudo se enfocan en facilidades de financiamiento para exportar, programas de entrenamiento y portales para el mercadeo internacional y el comercio electrónico, actividades de "enlace empresarial" entre las PYMEs y las corporaciones multinacionales, apoyo para adquirir la certificación de calidad del producto reconocida internacionalmente, apoyo para asistir a ferias de negocios internacionales y la creación de plataformas de comercio electrónico dirigido a las PYMEs. Las medidas de facilitación del comercio general también son importantes, ya que se ha encontrado también que la reducción en los costos de comercio y en los tiempos de aduana aumentan las probabilidad de que las PYMEs exporten más que las grandes empresas (Duval and Utoktham, 2014[8]).

Marco para la evaluación

El marco utilizado para la evaluación del nivel de desarrollo de políticas para promover y fomentar internacionalización de las PYMEs cubre cinco subdimensiones, que ponen atención en las políticas y programas para apoyar a las PYMEs en la internacionalización

de sus operaciones, tanto directa como indirectamente (7.1); los esfuerzos de facilitación del comercio (7.2); comprometerse en el comercio electrónico (7.3); lograr estándares de calidad (7.4); y beneficiarse de los esfuerzos de integración de América Latina (7.5). Las subdimensiones y sus componentes clave se presentan en el Gráfico 10.2.

Gráfico 10.2. Marco del SME PI AL7 para la evaluación de la Dimensión 7



Las cinco subdimensiones fueron ponderadas en base a la opinión de expertos y el resultado de las discusiones con los coordinadores nacionales. A la subdimensión 7.1 le fue asignado un porcentaje del 40%, ya que incluye un amplio rango posible de apoyo que prestan los organismos de promoción de la exportación a las PYMEs. A las cuatro subdimensiones restantes le fueron asignados porcentajes iguales (15% cada una) ya que cada una se enfoca en servicios más específicos, todas tienen un papel importante en que las PYMEs sean capaces de involucrarse exitosamente en la actividad internacional. Estos porcentajes no implican que los responsables de las políticas públicas deben priorizar la promoción de la exportación, por ejemplo, por encima de las otras medidas relacionadas al acceso al mercado. Se deben decidir las prioridades caso por caso, siguiendo una articulación clara de los objetivos de la política así como un análisis de las dinámicas a nivel de empresas en cada país.

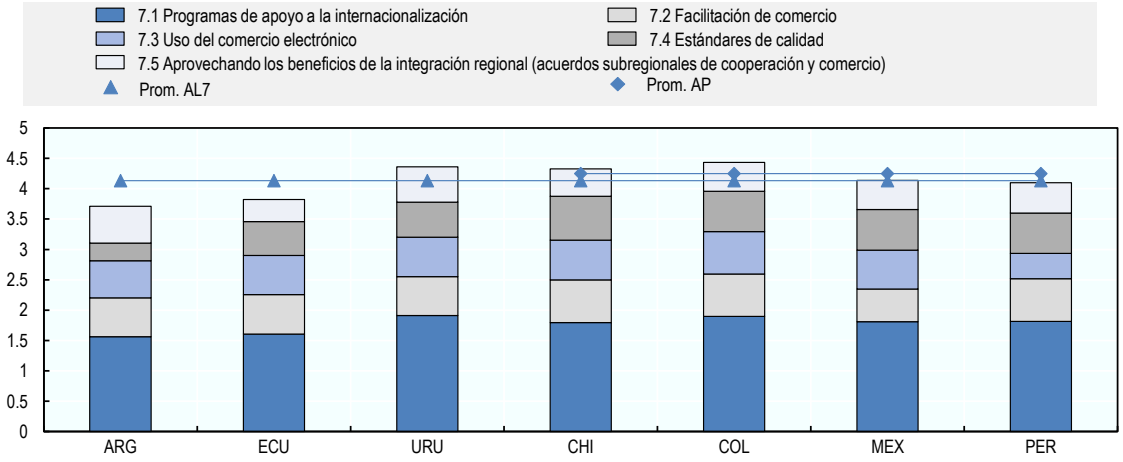
La mayoría de las subdimensiones (7.1, 7.3, 7.4, 7.5) abarcan tres bloques temáticos que están ponderados de la siguiente manera: (a) planificación y diseño, 35%; (b) implementación, 45%; y (c) monitoreo y evaluación (M&E), 20% - esto sigue el modelo estándar de ponderación de bloque utilizado a lo largo del estudio.[2] La excepción es la subdimensión 7.2 (facilitación del comercio), que abarca cuatro bloques temáticos a los que se le han asignado un porcentaje de 25%.

Análisis

En general, los países AL7 están relativamente bien avanzados en las áreas tratadas en esta dimensión, aunque de algún modo menos en términos de integración regional

(Subdimensión 7.5). Regularmente uno puede encontrar políticas robustas de apoyo a la promoción de la exportación, que estén dirigidas a las PYMEs a través del entrenamiento y en una proporción menor apoyo financiado por subsidios; una infraestructura sólida de facilitación del comercio en el lugar, con programas específicos para reducir la carga de los exportadores pequeños; apoyo dirigido a que las PYMEs incorporen el comercio electrónico en sus operaciones y se adhieran a los estándares de calidad, y las agendas de desarrollo de PYMEs que estén alineadas a los esfuerzos de integración regional. Es por esta razón, como se demuestra en el Gráfico 10.3, que todos los puntajes AL7 están agrupados en el rango de 3.5 a 4.5. Sin embargo, como se evidenciará a lo largo de este capítulo, los países AL7 tenderán a no satisfacer cuando se trata del monitoreo y evaluación (M&E) de estos esfuerzos, y debe darse prioridad a la creación o el reforzamiento de los sistemas de M&E ya existentes para medir efectivamente el impacto de estas políticas, y asegurar la utilización efectiva de los fondos públicos en apoyar el acceso de las PYMEs al mercado internacional.

Gráfico 10.3. Puntajes ponderados para la Dimensión 7: Acceso a los mercados e internacionalización



Nota: Los puntajes se expresan en una escala del 1 al 5, en la cual 5 el valor más alto. Véase el Capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

Subdimensión 7.1: Apoyo a Programas para la Internacionalización

Los indicadores tratados en esta subdimensión exploran los esfuerzos, principalmente por los organismos de promoción de la exportación, para apoyar PYMEs exportadoras. Estos esfuerzos incluyen programas de capacitación específicas, apoyo para la asistencia a grandes ferias de negocios, eventos de promoción de las PYMEs, y para apoyar el cumplimiento de las normativas y certificación de calidad de tratados de libre comercio (TLCs).

Los puntajes (Cuadro 10.1) sugieren que los países de AL7 en conjunto son relativamente más avanzados en términos de desarrollo e implementación de programas para apoyar a las PYMEs en el proceso de exportación, con más espacio para los esfuerzos de mejoramiento de supervisión y evaluación; sin embargo, en comparación con otras áreas de esta evaluación, la supervisión y evaluación está relativamente bien avanzada en algunos casos. Dada la naturaleza bien desarrollada de los esfuerzos públicos para apoyar a las PYMEs exportadoras, los resultados de supervisión y evaluación serán esenciales

para avanzar en la medida del impacto del programa y asegurar que estos esfuerzos sean dirigidos a apoyar las PYMEs estratégicas para avanzar en su presencia internacional.

Cuadro 10.1. Puntajes para la subdimensión 7.1 Programas de Apoyo a la Internacionalización

	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MÉX	PER	*Promedio*	*StD*
Planificación y diseño	3,60	5,00	5,00	4,20	4,80	4,20	5,00	*4,54*	*0,51*
Implementación	4,84	3,49	4,63	4,71	4,92	4,92	4,43	*4,56*	*0,47*
Monitoreo y evaluación	2,38	3,50	4,75	4,50	4,25	4,25	4,00	*3,95*	*0,74*
Total de puntaje de la subdimensión	**3,91**	**4,02**	**4,78**	**4,49**	**4,74**	**4,53**	**4,54**	***4,43***	***0,31***

Nota: Los puntajes se expresan en una escala del 1 al 5, en la cual 5 el más alto. Véase el Capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

Planificación y diseño: La promoción de las exportaciones incluye apoyo dirigido a las PYMEs y está integrada por metas estratégicas más amplias

La mayoría de los países AL7 tienen buen puntaje en este bloque temático, con tres países que reciben la puntuación completa. Todos los países AL7 tienen una agencia de promoción de la exportación (APE), que es normalmente una agencia autónoma, bajo la supervisión del Ministerio de Economía, o un ministro relacionado. Además, cada uno de estas agencias de promoción de la exportación ha desarrollado programas de apoyo específicos para promover la internacionalización de la PYMEs, que están relacionados a la estrategia general para las PYMEs y para la transformación productiva de los países.[3]

La leve variación en el desempeño del país se relata aquí en la consulta de las APEs con el sector privado, como varios países AL7 (Argentina, Colombia) carece de mecanismos/instituciones formales de consulta con el sector privado, y en su lugar, se comprometen informalmente con diferentes cámaras de comercio y sindicatos, aunque se conoce que esto ocurre de manera regular, al menos anualmente. También hay alguna variación en cuanto a si las APEs se dirigen o no específicamente a la promoción de los lazos entre las PYMEs y las empresas multinacionales. Hay una correlación aquí con la subdimensión 6.3 en la integración en las cadenas de valor mundial, como la mayoría de los programas de desarrollo para proveedores de los países AL7 están dirigidos a empresas grandes, sean nacionales o extranjeras, con la excepción de México.

Implementación: La mayoría de los países ofrecen a las PYMEs una serie de apoyos para la exportación.

Los hallazgos sugieren que todos los países AL7 tienen políticas relativamente bien avanzadas y programas en el lugar para promover las exportaciones de las PYMEs. Estos programas parecen ser completamente operacionales y bien fundada, con excepción de Ecuador en cuanto a esto último. Ellos ofrecen apoyo a las PYMEs en un amplio rango de áreas, desde la información sobre política comercial e inteligencia del mercado para facilitar la participación de la PYMEs en grandes ferias de negocios y mercadeo y apoyo del desarrollo de productos.

Los programas de apoyo a los países pueden dividirse en tres categorías generales, dependiendo de si el apoyo dado incluye un componente de financiamiento, y si el mecanismo de identificación del beneficiario es proactivo y reactivo. Varios países tienen múltiples programas de apoyo para los PYMEs exportadores, y por tanto entran en más de una de estas categorías.

La primera categoría de programas de apoyo identificados en este estudio corresponde a programas de entrenamiento, que están abiertos para toda la población de PYMEs, después de que las PYMEs realizan un diagnóstico de las exportaciones, disponible en la página Web de la Agencia de promoción de exportaciones (APE). Las APEs de Chile. Ecuador y Perú tienen todos programas que siguen este tipo de modelo.[4] El diagnóstico sirve para situar cada PYMEs en una categoría (principiante/intermedia/avanzada), que luego corresponda al programa de entrenamiento, que abarca varias materias (estándares de calidad, facilitación del comercio, mercadeo, etc.) y actividades, tales como participación en ferias de negocios, dirigidas a apoyar la PYMEs en tanto comenzar a exportar, como expandir sus operaciones de exportaciones existentes. Cada uno de estos países también se beneficia de una red de oficinas de promoción de la exportación regionales y meso regionales, que se utilizan para impartir entrenamiento. Estos programas por lo tanto imparten entrenamiento a un rango potencialmente amplio de PYMEs exportadoras, pero no llegan tan lejos como a incluir apoyo financiero. Sin embargo, el alcance de estos programas todavía varía ampliamente: por ejemplo, en 2017, los Programas de Formación Exportadora y el Programa de Adecuación Exportadora de Colombia alcanzaron cerca de los 40.000 participantes, mientras que la RutaExportadora de ProEcuador alcanzó 1.344 PYMEs, y la RutaExportadora de PromPerú 1.140 PYMEs, y los Centros PYMEs Exporta de Chile 1.155 PYMEs.

Una segunda categoría de programas de apoyo corresponde a la provisión de ambos entrenamiento y apoyo financiero, a través de una convocatoria de propuestas. Las APEs de todos los países AL7, con excepción de México (véase la siguiente categoría) y Ecuador,[5] tienen programas que siguen este tipo de modelo. Todos estos programas operan de manera similar: por lo general financian un consultor externo que lleve a cabo un diagnóstico de la PYMEs seleccionada, y formule un plan de internacionalización. Muchos de los programas (Chile - Concursos ProChile; Uruguay - ProExport+; Ecuador - ExportDes; Perú - Programa de Apoyo a la Internacionalización) dan luego el siguiente paso, con la provisión de co-financiamiento a varias actividades relacionadas al plan de internacionalización (obtención de certificaciones de calidad, diseño de producto, mercadeo, formación en Información & Tecnología, etc.). Es interesante señalar que, en el caso de los programas chileno y argentino, la convocatoria se dirige a *grupos* de PYMEs, que tienen que postularse para el apoyo colectivo; por ende, se estimula ambos la asociatividad y la internacionalización.

Como cada convocatoria tiene un monto limitado de recursos disponible para la asignación, estos programas dan soporte a un más limitado rango de exportadoras PYMEs, aunque el apoyo que se brinda va más allá del mero entrenamiento, como en la primera categoría. La información comparable sobre presupuestos y números de beneficiarios es difícil de obtener, pero con la información disponible, parece que estos tipos de programas generalmente benefician entre 150 y 200 PYMEs al año, con los concursos de ProChile se llega un poco por encima de este promedio, unas 400 beneficiarias anualmente.

Una categoría final de programas de apoyo corresponde al programa Red de Exportación (REDEX) de ProMéxico, que ofrece apoyo de entrenamiento y financiero, a través de un proceso *proactivo* de selección, realizado por el personal de ProMéxico. A través de este programa, ProMéxico busca PYMEs exportadoras existentes y potenciales y las forma en redes, desarrolla un plan colectivo de exportación que recibe apoyo financiero para su implementación. Este enfoque también promueve ambos la asociatividad y la internacionalización, como fue el caso de Argentina y Chile descritos antes.

Además de lo anterior, la mayoría de los países AL7 pueden ofrecer información clara, disponible en línea, en cuanto al cumplimiento normativo de las reglas de origen según los términos de los tratados de libre comercio (TLCs) activos, y varios de estos países también ofrecen información en relación a las oportunidades de certificación, aunque la información es de acceso menos sencillo. Esta provisión de información no está dirigida generalmente a las PYMEs, aunque los organismos de promoción de la exportación de Chile, Colombia, Ecuador y Perú señalaron que la formación en estos temas está integrada en su programación de apoyo a la PYMEs "Ruta Exportadora" / "PYMESExporta" / "Programas de Formación Exportadora" (la primera categoría de apoyo mencionada anteriormente).

Monitoreo y evaluación; El apoyo dirigido a las PYMEs es relativamente nuevo para la mayoría de los países AL7, que carece de resultados de M&E en esta etapa.

El mecanismo de puntaje para el bloque previo (implementación) no incluye ninguna de las categorías antes mencionadas de programas de apoyo sobre las otras per se, en su lugar se enfoca en el rango de los servicios prestados (información e inteligencia, apoyo financiero, mercadeo y entrenamiento en el desarrollo de productos, facilitación para el cumplimiento de las reglas de origen, etc.) y si los programas son operativos y están bien fundados. Para evaluar el impacto de estos diversos tipos de programas, los esquemas de monitoreo y evaluación (M&E) son necesarios.

En Chile, Perú y Uruguay, parece que las agencias de promoción de la exportación tienen mecanismos concretos de M&E en marcha para ambos programas de apoyo en general y dirigidas a la PYMEs. Argentina queda desfasada en este punto, ya que su agencia de promoción de la exportación es la única de los países AL7 que habría sido fundada en los últimos cinco años (2016), y como resultado, Argentina tiene ya cómo publicar resultados de M&E, aunque esfuerzos detallados para los programas de apoyo específicos están en marcha. En los casos de Chile, Colombia, Ecuador y México, mientras sus agencias de promoción de la exportación están bien establecidas, y generalmente tienen indicadores de M&E generales relacionados a las PYMEs (generalmente relacionados al número de participantes en seminarios/misiones comerciales/ferias, o el número de PYMEs que ayudó a exportar por primera vez), los programas de apoyo a la exportación dirigidos a las PYMEs (PymeExporta - (Chile), Comex - (Colombia), Export Des - (Ecuador), y REDEX - (México) son relativamente nuevos, habiéndose fundado apenas entre 2015-2017 en todos los casos. En este momento, solo está disponible información de monitoreo (con la excepción de "Export Des"), relacionada al número y desglose sectorial de las PYMEs seleccionadas para el programa de apoyo, así como la información relacionada al monto de las exportaciones realizado por estas PYMEs, incluyendo las primeras exportaciones.

Los programas (no financiados) de entrenamiento de PYMEs activos en Chile, Colombia, Ecuador y Perú se orientan a medir los resultados por el número de participantes, generalmente fijando una meta que alcanzar cada año. Perú va más allá en este punto, utilizando un "Índice de Potencial Exportador" para establecer una guía para el desempeño de una empresa cuando entra al programa, y medir el impacto después de que la empresa haya comprometido en los entrenamientos y actividades de "RutaExportadora". Este sistema permite a las agencias de promoción de exportaciones evaluar si el potencial de exportación de las PYMEs ha aumentado, se mantuvo igual o se ha reducido seguido de los entrenamientos. ProChile está trabajando actualmente para emplear un sistema similar.

Subdimensión 7.2: Facilitación del comercio

Los indicadores cubiertos en esta subdimensión examinan los programas públicos para apoyar el cumplimiento de los procedimientos aduaneros por parte de las PYMEs. Específicamente, ellos observan la existencia de las herramientas para cerrar brechas de información; por ejemplo, los manuales u otras directrices, centros de apoyo, y un portal comercial. También observan el progreso en simplificar los procedimientos aduaneros, por ejemplo a través de la creación de una plataforma de aduana electrónica, un programa de Operador económico autorizado[6] o una Ventanilla Única nacional para los procedimientos comerciales. Ellos observan si estos programas y facilidades incluyen criterios específicos para las PYMEs y si los programas de apoyo están en marcha. Por último, esta subdimensión también integra los indicadores de la facilitación del comercio de la OCDE (TFIs, por sus siglas en inglés).

Los puntajes (Cuadro 10.2) sugieren que AL7 como conjunto son relativamente más avanzados en términos de medidas de facilitación de comercio, aunque por lo general carecen de programas específicos para apoyar a las PYMEs en la utilización de herramientas generales (programas de operador económico autorizado (OEA), ventanilla única).

Cuadro 10.2. Puntajes para la subdimensión 7.2: Facilitación del Comercio

	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MÉX	PER	*Promedio*	*StD*
Indicadores de Facilitación del Comercio	4,00	3,33	4,00	4,67	4,67	4,33	4,67	*4,24*	*0,46*
Planificación y diseño	4,00	5,00	4,00	5,00	5,00	1,00	5,00	*4,14*	*1,36*
Transparencia y predictibilidad	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	*5,00*	*0,00*
Simplificación de procedimientos	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	*4,00*	*0,00*
Total de puntaje de la subdimensión	**4,25**	**4,33**	**4,25**	**4,67**	**4,67**	**3,58**	**4,67**	***4,35***	***0,36***

Nota: Los puntajes se expresan en una escala del 1 al 5, en la cual 5 es el valor más alto. Véase el Capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

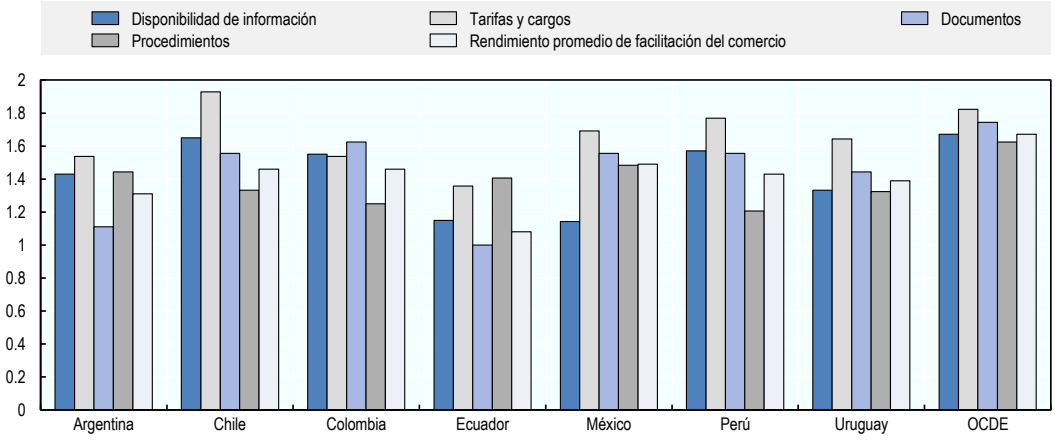
Indicadores de Facilitación del Comercio de la OCDE: Los indicadores califican la mayoría de países AL7 como avanzados en la facilitación del comercio

Los TFIs de la OCDE de 2017 fueron usados para ayudar a evaluar las medidas de facilitación comercial en los países AL7. Estos indicadores miden no solo al alcance al que los países han introducido e implementado medidas de facilitación comercial en términos absolutos, sino que también su desempeño relativo a otros. Cuatro conjuntos de estos indicadores estás incluidos en esta evaluación: (a) disponibilidad de la información; (b) tarifas y cargos; (c) trámites-documentos; y (d) trámites-procedimientos (ver Gráfico 10.4).

El promedio del puntaje AL7 para cada uno de estos indicadores seleccionados está generalmente en el segundo cuadrante de puntaje más alto, entre 1-1,5 (en una escala de 2, siendo 2 = mejor desempeño), con la excepción de tarifas y cargos, donde el puntaje promedio de AL7 se encuentra en el cuadrante de puntaje superior (por encima de 1,5). El promedio de desempeño de los TFIs de AL7, en todos los indicadores, también entra en el rango de 1-1,5 (1,37), con México recibiendo el puntaje general más alto (1,49). Esto demuestra que existe un ambiente de facilitación comercial generalmente favorable en los países AL7. Sin embargo, permanece el espacio para la mejora en comparación con los países OCDE, al tiempo que el promedio de desempeño de los TFIs de AL7 de 1,37 queda desfasado del promedio de la OCDE (1,67). Además, la OCDE todavía marca los

cuatro indicadores utilizados en esta evaluación como las áreas en las que las mejoras futuras deben ser priorizadas en los países AL7, para aumentar la información disponible para los accionistas, y más adelante reducir el tiempo y el gasto requerido para los procedimientos de exportación.

Gráfico 10.4. Desempeño de la AL7 vs. la OCDE - Indicadores de facilitación del comercio (TFIs) seleccionados (2017)



Nota: Los puntajes se expresan en una escala del 0 al 2, en la cual 2 es el valor más alto. Para los fines de esta evaluación, solo cuatro de los once Indicadores de facilitación comercial en total fueron seleccionados.
Fuente: (OECD, 2017[9])

Planificación y diseño: todos los países AL7 tienen o están en proceso de desarrollar procesos de exportación simplificados para las PYMEs

Los puntajes de AL7 son relativamente homogéneos en esta área, ya que todos los países excepto México han desarrollado programas "Exporta Fácil", para dar una avenida simplificada para las exportaciones de PYMEs. Estos programas funcionan como una sociedad con el servicio postal nacional, y las exportaciones de bajo costo, expeditas de peso ligero,[7] así servir como una forma en que las PYMEs comiencen fácilmente operaciones de exportación y a ganar clientes internacionales. A fin de calificar para estos programas, las PYMEs deben estar formalmente registradas con el gobierno, y a menudo registradas ante el organismo de promoción de la exportación como un exportador también. La mayoría de las páginas Web de los programas también integran información más general y guías relacionadas a los procesos exportadores, así como entrenamientos y otros programas de apoyo disponibles, así ayudar a informar las PYMEs exportadoras sobre el ecosistema más amplio de apoyo en exportación disponible.

México está desarrollando actualmente un programa Exporta Fácil, en cooperación con y sobre la base de las experiencias de los otros países miembro de la Alianza del Pacífico.

Transparencia y Predictibilidad: se dispone de orientación en línea de fácil acceso, pero podría estar mejor orientada a las PYMEs

Todos los países AL7 reciben buenas puntuaciones dentro de este bloque, ya que todos proporcionan manuales de usuario o guías de procedimientos sobre facilitación del comercio; sin embargo, dichas guías, que están públicamente disponible, generalmente no son específicas para las PYMEs. Todos los países AL7 proporcionan guías "Paso a paso" para las exportaciones a través de sus agencias de promoción de exportaciones, así como

información más compleja relacionada con los diferentes regímenes aduaneros en los sitios web de las agencias de aduanas. La información anterior está generalmente incrustada en un portal Web fácil de navegar dirigido a los exportadores, junto con varias otras herramientas o información de uso para los exportadores potenciales y existentes.

A pesar de este buen desempeño general, una notable iniciativa que destacar, que está más dirigida a la población de las PYMEs, es el Sistema Integrado de Información de Comercio Exterior de Perú (SIICEX). SIICEX funciona como un portal único para que las PYMEs consulten los procedimientos de importación y exportación, aprendan sobre los programas de apoyo gubernamentales, y tengan acceso a inteligencia comercial, así como a plataformas de comercio electrónico. Así, más allá de simplemente proporcionar información a los exportadores en general, SIICEX pone esta información dentro del contexto específico de las PYMEs, con lo cual crean una plataforma completa que es tanto una base de datos de conocimientos generales sobre exportación como un sistema de apoyo a las PYMEs.

Simplificación de los procedimientos: todos los países AL7 tienen un buen desempeño en lo que respecta a la implementación general, pero podrían desarrollar aún más los servicios de apoyo a las PYMEs dirigidos y relacionados

Todos los países AL7 tienen el mismo rendimiento dentro de este bloque: todos tienen aduanas electrónicas y programas activos de Operadores Económicos Autorizados (OEA) y ventanillas únicas, pero carecen de servicios de apoyo dirigidos para las PYMEs relacionados con las certificaciones de OEA y la preparación de documentos.

Las ventanillas únicas de la mayoría de los países AL7 fueron establecidas relativamente hace poco tiempo, entre 2011 y 2014, con la excepción de Argentina (2016) y Colombia (2005). Generalmente, el operador ofrece entrenamientos gratis a todas las empresas interesadas y los anuncia en el sitio Web correspondiente. Cabe señalar que los programas de formación (sin financiamiento) para las PYMEs, cubiertos en la subdimensión 7.1, también ofrecen más capacitaciones dirigidas a las PYMEs en aduanas electrónicas y plataformas de ventanillas únicas.

Los programas OEA también son relativamente nuevos en los países AL7. Los de Perú tienen la más larga data (desde 2010) y los programas de Argentina y de Chile han estado operativos apenas desde diciembre de 2017 y enero de 2018, respectivamente. En todos los programas de OEA en los países AL7, el volumen comercializado no constituye un criterio para la calificación del OEA, lo cual abre las puertas a las PYMEs. Sin embargo, ningún programa tiene una cuota u otro mecanismo específico para promover en especial una certificación para las PYMEs. Los resultados hasta ahora muestran que abrir las puertas a las PYMEs no es suficiente para facilitar su certificación, ya que sólo Colombia tiene PYMEs con certificaciones de OEA. Todos los demás países AL7 generalmente tienen sólo 40 o 50 grandes empresas con dicha certificación.[8]

Subdimensión 7.3: Uso del comercio electrónico

El uso del comercio electrónico está expandiéndose rápidamente y abre importantes oportunidades para las PYMEs tanto nacional como internacionalmente, que puede utilizar el comercio electrónico para lograr acceso a los mercados no tradicionales pasando por alto algunas limitaciones comunes relacionadas con el tamaño (Lopez-Gonzalez and Ferencz, 2018[10]; OECD, 2017[11]; OECD, 2018[12]).[9] El comercio electrónico también es cada vez más importante en América Latina; la región actualmente es el líder mundial en el crecimiento del comercio electrónico, y se prevé que las ventas

en línea registrarán un crecimiento de 19% en los próximos cinco años, por encima del promedio global de 11% (FocusEconomics, 2018[13]). Además, dos de los tres mercados de comercio electrónico con más rápido crecimiento en el mundo se encuentran en América Latina y están cubiertos en el presente estudio: Argentina y Colombia (FocusEconomics, 2018[13]).

Centrada en el entorno de las políticas para aumentar el uso del comercio electrónico por parte de las PYMEs, esta subdimensión analiza la disponibilidad de plataformas de comercio electrónico (como pagos electrónicos, facilidades logísticas y mercados en línea), en los programas gubernamentales para facilitar el acceso de las PYMEs a estas plataformas y/o el uso del comercio electrónico de otras maneras, así como la sofisticación de los marcos jurídicos y reglamentarios que rigen las actividades de comercio electrónico.

Los puntajes (Cuadro 10.3) sugieren que los países AL7 como conjunto están relativamente bastante avanzados en términos del desarrollo de programas para apoyar a las PYMEs en el acceso y uso del comercio electrónico, aunque estos esfuerzos son relativamente recientes, y como resultado de ello, el M&E no es tan frecuente. Las estrategias gubernamentales de promoción del comercio electrónico, la disponibilidad de las plataformas de comercio electrónico y los correspondientes marcos legales y regulatorios para regir asuntos como los pagos electrónicos y la protección al consumidor existen en todos los países AL7, con excepción de Perú. En ese país, todavía están en desarrollo una ley amplia para regir el comercio electrónico y una estrategia gubernamental para promover el comercio electrónico, y representarían una variación mayor dentro de la categoría "Planificación y diseño".

Cuadro 10.3. Puntajes para la subdimensión 7.3: Uso del comercio electrónico

	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MÉX	PER	*Promedio*	*StD*
Planificación y diseño	4,00	5,00	5,00	5,00	5,00	4,00	2,50	*4,36*	*0,87*
Implementación	5,00	4,20	4,20	4,60	5,00	5,00	3,80	*4,54*	*0,45*
Monitoreo y evaluación	2,14	3,29	3,43	2,86	3,29	3,00	1,00	*2,71*	*0,80*
Total de puntaje de la subdimensión	**4,08**	**4,30**	**4,33**	**4,39**	**4,66**	**4,25**	**2,79**	***4,11***	***0,57***

Nota: Los puntajes se expresan en una escala del 1 al 5, en la cual 5 es el valor más alto. Véase el Capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

Planificación y diseño: Marcos legales para el comercio electrónico en vigor, o en construcción, en todos los países AL7

Todos los países AL7 reportaron marcos legales para regir los pagos electrónicos y la protección al consumidor (World Bank, 2018[14]; UNCTAD, 2018[15]).[10] En su mayoría, los gobiernos de los países AL7 también tienen estrategias específicas para promover el comercio electrónico. En cada caso, los objetivos estratégicos y las líneas de acción sobre comercio electrónico se insertan en una estrategia más amplia de transformación digital. También es interesante destacar que, en cada caso, las metas de comercio electrónico y las líneas de acción están directamente relacionadas con las PYMEs, lo cual demuestra que los gobiernos de AL7 consideran el comercio electrónico como una prioridad estratégica relacionada con el desarrollo de las PYMEs. Argentina y Perú son los dos únicos países de AL7 que carecen tanto de estrategias específicas para comercio electrónico como de estrategias digitales más amplias. Sin embargo, en el momento de recolección de datos para este estudio, Perú estaba desarrollando una estrategia para el

período 2018-2021, y Argentina realizaba una prueba piloto de una estrategia de transformación digital.

Implementación: Existen programas específicos de comercio electrónico para PYMES activos en todos los países AL7

Los resultados indican que la mayoría de los países AL7 tienen programas públicos en vigor y relativamente bien avanzados para promover el uso del comercio electrónico por parte de las PYMEs. Estos programas parecen estar plenamente operativos y bien financiados, con la excepción de Chile, Ecuador y Uruguay. Con respecto a este último, los programas de comercio electrónico para PYMEs de Uruguay, y a Chile, en el momento de recolección de datos, eran relativamente nuevos, relacionados con las recientes estrategias gubernamentales de transformación digital y sin un presupuesto totalmente asignado.

Igualmente a la subdimensión 7.1, los programas de apoyo de los países AL7 pueden dividirse en tres categorías generales, dependiendo de si el respaldo incluye un componente de financiamiento, se centran en la formación solamente, o se centra en la construcción de plataformas públicas de comercio electrónico y/o la modernización de los sistemas y legislaciones de comercio electrónico. Varios países poseen múltiples programas específicos de apoyo para las PYMEs para el comercio electrónico, y por ello entran dentro de más de una de estas categorías.

La categoría más frecuente de los programas de apoyo a las PYMEs identificados en este estudio corresponde a programas de formación. Estos programas pueden tomar la forma de una serie de talleres de capacitación presenciales o virtuales (Chile, Colombia, Perú, Uruguay), dirigidos a las PYMEs exportadoras en el caso de Chile, o de centros específicos de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), que ofrecen una agenda más continua de capacitaciones y apoyo personalizado a las PYMEs que buscan incorporar el comercio electrónico en sus operaciones (Ecuador, Colombia, Perú). El alcance y la ambición de estos programas varían: por ejemplo, en 2017, las actividades de capacitación del programa colombiano MIPYMES Digital llegaron a cerca de 40.000 PYMEs, y tiene el ambicioso objetivo de que 70% de todas las PYMEs colombianas utilicen tecnología digital para 2018. El primer año del programa Exporta Digital de Chile tuvo un alcance más limitado, ya que sólo 643 PYMEs recibieron capacitación sobre comercio electrónico y 350 PYMEs adicionales recibieron apoyo para registrarse en plataformas de comercio electrónico, como Alibaba o Etsy.

La segunda categoría igualmente frecuente de programas de apoyo corresponde a la construcción de plataformas públicas de comercio electrónico y/o la modernización de los sistemas y legislaciones de comercio electrónico. En términos de plataformas de comercio electrónico, el gobierno de Ecuador ha creado su propia plataforma, Supertienda Ecuador, donde las PYMEs ecuatorianas pueden registrarse sin costo para vender bienes y servicios en el mercado nacional. La agencia de promoción de exportaciones de Argentina ha elegido centrarse en Alibaba, e inició un proyecto piloto en 2017 para integrar el vino argentino y otros productos de alimentos frescos para la venta internacional en esa plataforma. En el caso de Chile, el gobierno ha creado una plataforma público-privada, EspacioPYME, que sirve como una tienda virtual para que las PYMEs puedan comprar aplicaciones digitales, herramientas, software y servicios a fin de integrar el comercio electrónico a su modelo de negocios. México y Uruguay se han enfocado en la modernización de las legislaciones relacionadas con el comercio electrónico. En el caso de Uruguay, esto ha resultado en un “Programa de Inclusión

Financiera" que, entre otras áreas, tiene como objetivo modernizar el sistema de pagos del país, a través de reducciones del impuesto al valor agregado (IVA) para los pagos electrónicos y subsidios para la instalación de sistemas de punto de venta.

Los programas de apoyo que proporcionan financiamiento a las PYMEs son menos comunes, y sólo está en vigor en Colombia y México entre los países AL7. En el caso de Colombia, su programa INNpulsa, que se centra en promover y apoyar a PYMEs y emprendedores innovadores y productivos, ha llevado a cabo diferentes convocatorias que ofrecen co-financiamiento para las PYMEs a fin de conectarse a Internet y participar en el comercio electrónico. Junto con MIPYMES Digital, este último programa secundó a 8.000 PYMEs con proyectos de comercio electrónico en el año 2017. MIPYMES Digital también ha trabajado con grandes empresas, con el propósito de mejorar las operaciones digitales de sus PYMEs proveedoras. Estos proyectos fueron financiados conjuntamente por las grandes empresas y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) de Colombia. México, a través de su Fondo Nacional de Emprendimiento (FNE), ha emitido varias convocatorias durante el período 2013-2017, que han apoyado cerca de 200 proyectos de comercio electrónico para PYMEs e integrado las TIC en las operaciones de más de 76.000 PYMEs. De hecho, las TIC han sido una prioridad constante del FNE durante este período, y todas las convocatorias para propuestas bajo esta categoría benefician a más de 133.000 PYMEs, gracias a más de 100 millones de euros proporcionados en financiamiento.

Monitoreo y evaluación: el apoyo al comercio electrónico de las PYMEs es relativamente nuevo para la mayoría de los países de AL7, al carecer de resultados de M&E sólidos en esta etapa

El mecanismo de puntuación del bloque anterior (implementación) no prioriza ninguna de las categorías de programas de apoyo anteriormente mencionadas sobre el resto; en su lugar, se centra en reflejar si los programas son operativos, están bien financiados y están vinculados al comercio electrónico. Con el fin de evaluar el impacto de estos diferentes programas, los sistemas de M&E son necesarios.

En vista de que muchos de los programas específicos para las PYMEs son relativamente recientes, carecen de resultados de M&E sólidos y, si los incluyeran, estos generalmente solo corresponderían al número de participantes formados/financiados y al monto presupuesto invertido. Además, Colombia y Ecuador también monitorean indicadores macro acerca del uso de las TIC por parte de la población en general para medir el éxito de sus programas y centros de capacitación. Chile, México y Uruguay representan un ejemplo de buenas prácticas para la región en términos de monitoreo transparente de sus estrategias de transformación digital. Todas estas estrategias han dedicado páginas Web, que informan sobre el nivel general de la implementación de la estrategia, así como el estado de ejecución de cada proyecto/línea de acción. Esto proporciona a los ciudadanos una herramienta clara para entender las acciones de su gobierno y asegurar que éste cumpla lo prometido de conformidad con la estrategia. Colombia y Ecuador cuentan con informes públicos de los ministerios encargados de las TIC, aunque el vínculo entre el contenido del informe y las acciones establecidas en las estrategias de transformación digital no está claro en el caso de Ecuador; en el caso de Colombia, existe un informe específico, que sigue la estructura de la estrategia.

Colombia y Ecuador son los únicos países de AL7 que han desarrollado observatorios TIC públicos. En el caso de Ecuador, el observatorio proporciona información detallada sobre los "Info-Centros" que ofrecen a las PYMEs capacitación en comercio electrónico,

así como de indicadores generales sobre la utilización de las TIC por parte de las empresas ecuatorianas. El observatorio de comercio electrónico de Colombia, que es una iniciativa público-privada, se creó en 2017, y los indicadores para el monitoreo regular todavía se seleccionan a través de un proceso de consulta.

Subdimensión 7.4: Estándares de calidad

El estándar de calidad es una condición importante para que las PYMEs internacionalicen sus operaciones. El cumplimiento de las normas comúnmente reconocidas puede enviar una señal importante a los clientes de que los productos y servicios de una PYME se ajustan a un determinado nivel de calidad. De hecho, la investigación del BID sobre las condiciones necesarias para unirse a una cadena global de valor consideró la "obtención de algún tipo de certificación como evidencia de competencia" como una condición previa casi universal. En realidad, el mismo estudio concluyó que muchas empresas consideran sus certificaciones como tarjetas de presentación ante sus compradores mundiales (Blyde, 2014[16]).

Aun así, las PYMEs enfrentan desafíos particulares, incluyendo la falta de conciencia, requerimientos complicados y/o altos costos iniciales. El BID concluye que la entrega de información a las PYMEs es particularmente importante en este punto, ya que los exportadores potenciales con frecuencia no son totalmente conscientes de todos los pasos necesarios para obtener ciertos estándares o certificaciones, o quizá no estén convencidos de que el costo valga la pena. Además, la OCDE recomienda que los gobiernos garanticen que los sistemas nacionales de certificación no impongan un peso excesivo sobre las pequeñas empresas y estimulen la participación de las PYMEs en el proceso de fijación de estándares para asegurar que esto suceda (Blyde, 2014[16]; OECD, 2008[17]).

Los indicadores incluidos en esta subdimensión examinan los esquemas de apoyo público para obtener certificación de calidad, que abarcan consultas al sector privado, la presencia de los fondos adecuados, la cobertura de certificaciones de calidad de servicio y mecanismos completos de monitoreo.

Las puntuaciones (Cuadro 10.4) sugieren que el grupo de AL7, en su conjunto, está relativamente avanzado en términos de programas para apoyar la certificación de calidad de las PYMEs, con la excepción de Argentina, que, en el momento de la recolección de información, estaba desarrollando un programa para ayudar a financiar a las PYMEs para obtener certificaciones de estándares de calidad. Estos esfuerzos son relativamente recientes en la mayoría de los casos, y, en consecuencia, el M&E no es tan extenso.

Cuadro 10.4. Puntajes para la subdimensión 7.4: Estándares de calidad

	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MÉX	PER	*Promedio*	*StD*
Planificación y diseño	1,00	5,00	3,50	5,00	5,00	4,50	5,00	*4,14*	*1,38*
Implementación	2,60	3,40	4,60	4,60	4,60	5,00	4,20	*4,14*	*0,78*
Monitoreo y evaluación	2,14	2,14	2,86	4,86	3,00	3,29	3,86	*3,16*	*0,89*
Puntaje total de la subdimensión	**1,95**	**3,71**	**3,87**	**4,79**	**4,42**	**4,48**	**4,41**	***3,95***	***0,89***

Nota: Las puntuaciones se expresan en una escala del 1 al 5, en la cual 5 es la más alta. Véase el Capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

Planificación y diseño e implementación: Los programas de estándares de calidad para las PYMEs están en funcionamiento o en desarrollo en todos los países de AL7

Todos los países de AL7 tienen sistemas de estándares de calidad operativos, que consisten en instituciones públicas de estándares de calidad que emiten y revisan las regulaciones de productos y servicios y acreditan a organizaciones de terceros para que asignen certificaciones de estándares de calidad. Todos los países de AL7 proporcionaron evidencia de la naturaleza participativa de sus procesos de revisión y emisión de normas y regulaciones de productos; generalmente consisten en consultas públicas en línea y en grupos focales o comités técnicos. Sin embargo, las puntuaciones para esta subdimensión se centran en programas públicos específicos para ayudar a las PYMEs a superar los obstáculos para obtener certificaciones de estándares de calidad, en lugar del ecosistema general de estándares de calidad del país. En este sentido, Argentina es el único país de AL7 que carece de un programa de este tipo para el momento de la recolección de información, pero, como se ha comentado ya, está en desarrollo.

Aunque algunos países de AL7 tiene programas específicos de apoyo a los estándares de calidad de las PYMEs, que funcionan como convocatorias que luego brindan cofinanciamiento a postulantes seleccionados para obtener estándares de calidad (Chile, Colombia, Perú, Uruguay), otros están integrados a programas de apoyo más amplio para las PYMEs (Ecuador, México, Uruguay). Por ejemplo, en el caso de México, "certificación de calidad" es una categoría de gasto aprobada de casi todas las convocatorias financiadas por el Fondo Nacional Emprendedor, y Uruguay tiene una certificación de estándares de calidad como categoría de gasto aprobada dentro de su programa ProExport+ (véase subdimensión 7.1), Igualmente, cabe destacar que los programas de formación (sin financiamiento) para las PYMEs cubiertos por la subdimensión 7.1 también brindan formación orientada a las PYMEs sobre estándares y certificaciones de calidad.

Más allá de este modelo general, las instituciones de estándares de calidad relacionadas con el sector de alimentos y bebidas en Chile y Uruguay, ACHIPIA y Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), respectivamente, también dan apoyo a las PYMEs. En el caso de ACHIPIA, el programa compromete a las PYMEs en el proceso de crear y revisar los estándares de calidad y subsidia la implementación de estas normas nuevas o revisadas, con lo cual se reducen los costos de certificación de las PYMEs. En el caso de LATU, proporciona certificación gratuita de diversos productos a todas las empresas uruguayas.

Finalmente, diversos gobiernos de AL7 también apoyan a las PYMEs en la certificación de sus sistemas de gestión. Perú ha invertido esfuerzos en esta área, incorporando cursos sobre estándares específicos para el sector manufacturero, de los servicios, y de alimentos y bebidas en RutaExportadora, su programa de formación sobre exportaciones para las PYMEs. El organismo que rige los estándares de calidad en Perú, INACAL, también está emprendiendo un programa piloto con 20 PYMEs para ayudarlas a implementar una certificación del sistema de gestión específico desarrollado para las PYMEs. Los organismos encargados de los estándares de calidad en Uruguay (INACAL) y en Ecuador (INEN) también han desarrollado certificaciones de sistemas de gestión específicos para las PYMEs. En ambos países las PYMEs se autocertifican utilizando bien un cuestionario de autoevaluación en línea (INACAL) o un curso virtual de una semana (INEN). En el momento de la recolección de información, ACHIPIA estaba trabajando también para

desarrollar una certificación de sistema de gestión para el sector de alimentos y bebidas de Chile.

Monitoreo y evaluación: Resultados de monitoreo mínimos para medir resultados

En vista de que muchos de los programas orientados a las PYMEs a los que nos hemos referido son relativamente recientes, no se han hecho monitoreo y evaluaciones y, si se han hecho, por lo general solo reportan resultados por medio de participantes que han recibido entrenamiento o financiamiento y sobre montos presupuestarios invertidos. Los indicadores que miden resultados e impactos generalmente son insuficientes, así como informes públicos que cubren programas específicamente referentes a las PYMEs. Chile y Uruguay son las excepciones gracias su buen rendimiento, que se debe a los sistemas de monitoreo regulares y a la publicación de informes de sus actividades.

Subdimensión 7.5: Aprovechamiento de los beneficios de la integración regional

La integración regional ha hecho significativos progresos en América Latina en la última década, con la creación de la Alianza del Pacífico (AP) en el 2011, y el plan de acción de la AP con MERCOSUR, orientado a desembocar en un tratado de libre comercio (TLC), acordado en julio del 2018. A pesar de ello, el panorama de la integración regional sigue siendo complejo, con una variedad de grupos en la subregión: la AP, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad del Caribe (CARICOM), cuyos miembros en ocasiones se solapan, como en el caso de Colombia and Perú en este estudio, que al mismo tiempo son miembros de la AP y de la CAN.

Además, los beneficios de la integración regional no son todavía ampliamente evidentes en toda América Latina. Las exportaciones intra-regionales son un importante componente del comercio total en el mundo, dado que entre 1990 y el 2014 representaron aproximadamente 45% de ese total. No obstante, esto enmascara sustanciales diferencias a lo largo de las regiones. Por ejemplo, regiones como la Unión Europea y el Este de Asia y el Pacífico tienen niveles de exportaciones intra-regionales que alcanzan entre 50-60%, mientras que el sur de Asia, el África Subsahariana, y el Medio Oriente y el Norte de África se ubican en el otro extremo, con exportaciones intra-regionales que representan apenas entre 10 y 15% del comercio total. La región de América Latina y el Caribe tiene un rendimiento sólo un poco mejor, pues sus exportaciones intra-regionales han permanecido estancadas en 20% del comercio total durante los últimos diez años, a pesar de los aumentos de los acuerdos comerciales formales que han tenido lugar en la región desde los años 1990 (Bown, Chad P., Daniel Lederman, Samuel Pienknagura, 2017[18]). La investigación ha sugerido que estos niveles relativamente bajos de comercio intra-regional se deben a factores que dificultan el intercambio comercial en la región, sobre todo entre los patrones comerciales más distantes, tales como una infraestructura inadecuada, aduanas ineficientes y topografía desafiante (Bown, Chad P., Daniel Lederman, Samuel Pienknagura, 2017[18]).

Tal como se ha señalado en la introducción al capítulo anterior, la participación en las cadenas regionales de valor, que son facilitadas por la integración regional, tiene importantes implicaciones y oportunidades para la internacionalización de las PYMEs, el crecimiento de la productividad y la innovación. Los indicadores propios de esta subdimensión examinan si los países de AL7 están aprovechando sus agendas de integración regional para reafirmar el apoyo al desarrollo de las PYMEs, incluso el

desarrollo de las cadenas de valor y las medidas conjuntas de facilitación de comercio, programas de desarrollo empresarial y mecanismos de promoción de las exportaciones.

La puntuación para esta subdimensión (Cuadro 10.5) sugiere que los países de AL7, en su conjunto, se encuentran moderadamente avanzados en términos de dar espacio al apoyo a las PYMEs dentro de sus esfuerzos de integración regional. Todos los principales bloques comerciales de los países de AL7 cuentan con grupos de trabajo específicos sobre el desarrollo o la integración productiva de las PYMEs, lo cual ha facilitado el desarrollo e inclusión de las PYMEs en las cadenas regionales de valor, incluso a través de la facilitación comercial y las medidas de promoción de exportaciones. Sin embargo, el M&E cuantitativo, así como la obtención de financiamiento para el desarrollo e implementación de estrategias multianuales, no son comunes, y esto acentúa la naturaleza emergente y potencialmente insegura de estos esfuerzos.

Cuadro 10.5. Puntajes para la subdimensión 7.5. Aprovechando de los beneficios de la integración regional

	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MÉX	PER	*Promedio*	*StD*
Planificación y diseño	3,75	2,00	3,75	2,88	3,69	3,38	4,19	*3,38*	*0,67*
Implementación	4,50	3,00	4,17	3,33	3,33	3,33	3,33	*3,57*	*0,50*
Monitoreo y evaluación	3,40	1,80	3,40	2,60	1,80	2,60	1,80	*2,49*	*0,67*
Puntaje total de la subdimensión	**4,02**	**2,41**	**3,87**	**3,03**	**3,15**	**3,20**	**3,33**	***3,29***	***0,50***

1. Los puntajes se expresan en una escala del 1 al 5, en la cual 5 es el valor más alto. Véase el Capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.
2. Los indicadores de esta subdimensión están dirigidos a los esfuerzos tanto de gobiernos nacionales como de bloques de comercio regional, que señalan las diferencias en puntaje entre los miembros del mismo bloque. Con respecto a los bloques comerciales, Argentina y Uruguay reciben puntajes conforme a las acciones de MERCOSUR; Ecuador lo recibe de acuerdo a las acciones de la CAN; Chile y México, de acuerdo a las acciones de la AP, y Colombia y Perú, tanto por las acciones de la AP como por las de la CAN.

Planificación y diseño: Los países de AL7 han integrado el desarrollo de las PYMEs en sus agendas de integración regional

Los indicadores dentro de este bloque temático primero evalúan si cada país de AL7 tiene una estrategia nacional para conducir y maximizar los beneficios de su agenda de integración regional. El desempeño ha sido mixto. Ecuador, México, Perú y Uruguay tienen secciones explícitas que abordan la integración regional de América Latina y el Caribe dentro de sus respectivas estrategias. Chile y Colombia no tienen estrategias nacionales, pero tienen divisiones específicas encargadas de la Alianza del Pacífico y la integración regional, con su Ministerio de Relaciones Exteriores (DIRECON) y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT), respectivamente. Los esfuerzos de estrategia nacional de Argentina están principalmente orientados hacia la expansión de las relaciones externas de MERCOSUR, mayormente por vía de un TLC con la Unión Europea.

Esta subdimensión evalúa las acciones de tres bloques de comercio regional para apoyar el desarrollo de las PYMEs: la AP (cuyos miembros estudiados son Chile, Colombia, México y Perú), MERCOSUR (con Argentina y Uruguay) y la CAN (con Colombia y Perú). Los tres bloques han desarrollado programas específicos para apoyar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, y estos programas están vinculaos a una estrategia de integración productiva y convergencia estructural en el caso de MERCOSUR, y el mandato anual que se ha dado a los grupos de trabajo técnico de la AP, incluyendo su

Grupo Técnico de PYMEs. Aunque el grupo de trabajo sobre las PYMEs de la CAN (CAMIPYME) diseñó una estrategia que se extiende desde el 2012 hasta el 2017, ahora funciona sobre la base de presidencias pro-témpore, que propone proyectos durante su mandato. Así, MERCOSUR es en la actualidad el único organismo que tiene una estrategia multianual orientada al desarrollo de las PYMEs, que ha estado en actividad desde el año 2008. Es también el único grupo cuyos programas de desarrollo de PYMEs se enfoca específicamente en el apoyo a las cadenas regionales de valor.

Implementación: Se hacen esfuerzos focalizados en las cadenas de valor, la facilitación del comercio, la promoción de las exportaciones y el desarrollo empresarial

Tal como se ha afirmado en la sección anterior, tanto la AP como la CAN tienen grupos de trabajo específicos sobre las PYMEs, que operan con mandatos anuales. A partir de estos mandados, ha surgido cierto número de programas, incluyendo un fondo de capital emprendedor y una red de centros de desarrollo de negocios en el caso de la AP. Ambos bloques han invertido en investigación: en el caso de la CAN con la CEPAL para explorar las posibilidades de desarrollo de las cadenas regionales de valor; y en el caso de la AP con CAF, con el fin de comparar los centros y servicios nacionales de desarrollo empresarial que existen en cada país, y avanzar hacia la creación de una red. Ambos bloques también han invertido en medidas específicas de facilitación del comercio para las PYMEs, tales como los programas ExportaFácil en sus estados miembros y eventos de promoción y redes anuales para los emprendedores, organizados en conjunto por los organismos de promoción de la exportación de los estados miembros. Durante el tiempo de esta evaluación, CAMIPYME estaba constituyendo un programa de desarrollo empresarial en cooperación con la Organización Internacional del Trabajo (OIT); el fin es similar que la red de centros de desarrollo de negocios de la AP ya mencionado: realizar una evaluación de los servicios existentes en cada estado miembro, crear una red o plataforma para compartir las mejores prácticas, e implementar el programa de la OIT "Inicie y Mejore su Negocio".

MERCOSUR destaca como grupo que ha orientado sus esfuerzos de desarrollo de las PYMEs hacia la integración en las cadenas regionales de valor y su fortalecimiento. Para este fin, el Programa de Integración Productiva del bloque, establecido en 2008, tiene siete líneas de acción, que incluyen el desarrollo de recursos humanos, facilitación del comercio, y el financiamiento e inversión en investigación, desarrollo y transferencia de tecnologías. El fondo de convergencia estructural del bloque (FOCEM), creado en el 2004, ha sido utilizado para apoyar estas metas a través de programas como el Proyecto de Internacionalización de la Especialización Productiva (PIEP), que sirve como programa de desarrollo de negocios y como programa de apoyo a las cadenas regionales de valor. Para ser seleccionada para financiamiento de proyectos, las PYMEs deben venir de una cadena de valor prioritaria, incorporar tecnología innovadora y demostrar el potencial exportador de su producto intra-regionalmente.

A nivel nacional, los países de AL7 generalmente carecen de información sobre los beneficios de la integración regional, incluso sobre las oportunidades de negocio vinculadas con los TLCs. Colombia y Perú son las excepciones en este punto, y representan un buen ejemplo para la región. El MINCIT de Colombia tiene un centro específico cuya tarea es indagar sobre estas oportunidades, y ha publicado estudios con información detallada sobre las oportunidades y desafíos a nivel subregional. Adicionalmente, ProColombia mantiene en línea un "mapa de oportunidades", que detalla la inteligencia comercial y su correspondiente marco legal, a nivel de país. Perú gestiona

una página Web similar en la cual son explicados todos los TLCs que el país ha firmado, con las correspondientes oportunidades de negocios.

Monitoreo y evaluación: Se carece de monitoreo cuantitativo a nivel estratégico

El monitoreo de los esfuerzos antes mencionados se hace por vía de reuniones del grupo de trabajo de cada bloque sobre el desarrollo de las PYMEs.[11] Cada grupo se reúne periódicamente (más de dos veces al año) para avanzar la implementación de actividades relacionados a los mandatos o estrategias anuales y revisar el progreso. Sin embargo, incluso en el caso de MERCOSUR, donde está activa una estrategia multianual con objetivos y líneas de acción, no se dispone de un informe público basado en los indicadores para medir los resultados y el impacto a nivel estratégico, aunque las actividades internas de supervisión sí tienen lugar. A nivel programático, la información sobre los proyectos del FOCEM está a la disposición en línea por país y por área temática,[12] y se emitió un informe en el 2016, que resumía los primeros diez años de existencia del fondo, que proporciona información sobre logros programáticos específicos.[13] Sin embargo, esta información no es provista en relación con ningún indicador clave de rendimiento (ICR) preestablecido y sirve más como dispositivo de comunicación de los éxitos del fondo, que como una evaluación pública de las operaciones del fondo; además, aunque las Reglas de Operación del FOCEM estipulan que todos los proyectos apoyados por el fondo deben proporcionar actualizaciones bianuales de su implementación, y están sujetos a auditorías tanto internas como externas, esta información no está disponible para el público, y tampoco fue elegible para compartir con la OCDE en el contexto de esta evaluación. Fuera de MERCOSUR, tanto la AP como la CAN están en proceso de fundar observatorios, que podría ayudar a llenar la brecha cuantitativa de información.

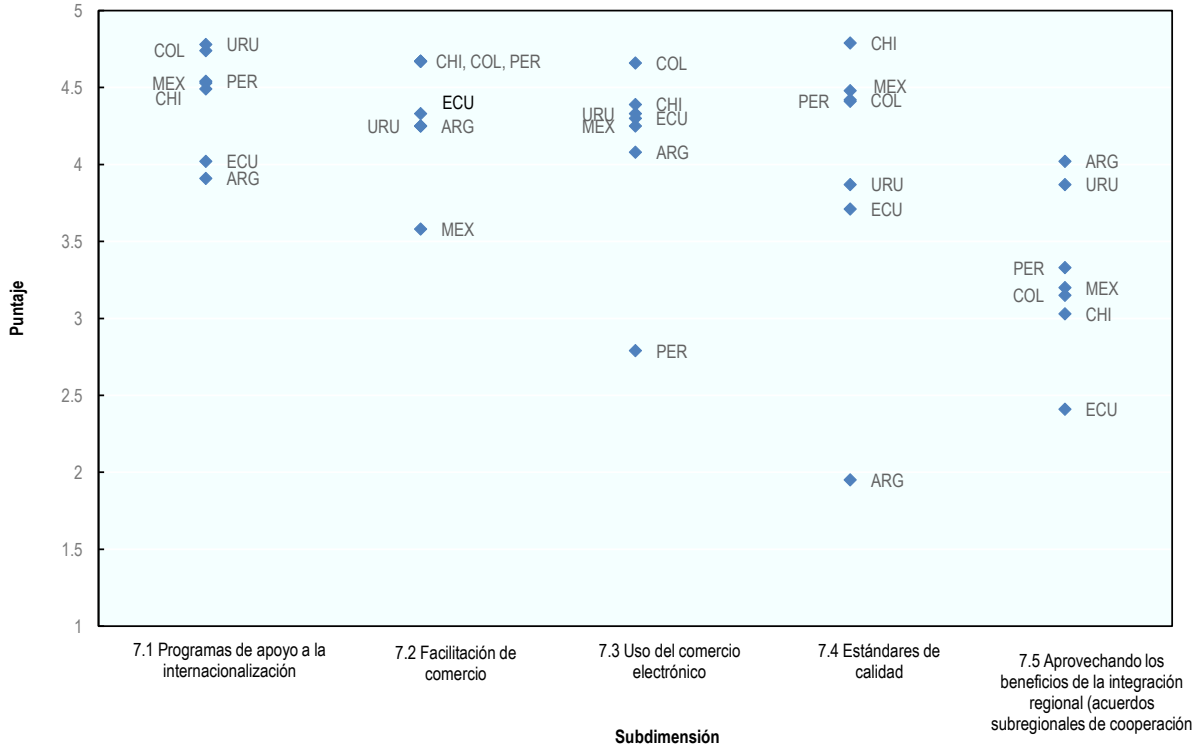
La AP y MERCOSUR han hecho esfuerzos institucionalizados para incorporar dialogo con el sector privado respecto de sus actividades de apoyo a las PYMEs. En el caso de MERCOSUR, las reuniones del Grupo de Integración Productivo (GIP) permiten invitar a representantes del sector privado, y se sostienen reuniones periódicas (generalmente anuales) sobre la integración productiva con representantes del sector privado en áreas prioritarias, para revisar los programas de apoyo del momento y la orientación de los siguientes pasos.[14] En el caso de la AP, su Consejo Empresarial se reúne antes de la realización de la Cumbre de Presidentes de la Alianza, de frecuencia anual, para emitir recomendaciones, que incluyen asuntos relativos a las PYMEs. El Grupo de Trabajo sobre las PYMEs de la AP también recibió el mandato en el 2016 de facilitar la participación de representantes de las PYMEs y los sindicatos, y así llevó a cabo un taller de consulta en mayo del 2017, orientado a desarrollar una estrategia conjunta para la acción colectiva hacia el año 2020.[15] En efecto, de los tres grupos, es la AP la que incluye retroalimentación del sector privado durante la fase de planificación y diseño, en oposición a solo monitoreo y evaluación.

El camino a seguir

Tal como ha quedado evidenciado a lo largo de este capítulo, los países de AL7 como un todo están relativamente avanzados en las áreas que cubre esta dimensión. Sus puntajes se ubican por encima de 3,5 (véase el Gráfico 10.3), lo cual demuestra un sólido nivel de implementación de políticas. Únicamente Argentina y Ecuador han obtenido puntuaciones generales por debajo de 4,0, lo cual indica un desarrollo mediano de políticas. El puntaje de Argentina en esta dimensión se vio reducido por la falta de apoyo

a las PYMEs en el área de estándares de calidad, aunque, como se afirmó anteriormente, la agencia de promoción de exportaciones de Argentina está diseñando un programa de apoyo cuya implementación está planteada para el 2018. El puntaje de Argentina también bajó en toda la dimensión debido a la falta de sólidos marcos estratégicos para guiar la acción gubernamental en las áreas de internacionalización y comercio electrónico. Ecuador tiene calificaciones de o más de 3,5 en todas las subdimensiones (ver Gráfico 10.5), excepto en la 7.5, en la cual su puntaje es más bajo a causa del desarrollo relativamente menor de las acciones de la CAN para apoyar el desarrollo de las PYMEs.

Gráfico 10.5. Puntajes ponderados de la dimensión 7 por subdimensión



Nota: Los puntajes se expresan en una escala del 1 al 5, en la cual 5 es el valor más alto. Véase el Capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

El resto de los países de AL7 generalmente tienen en funcionamiento programas de apoyo para las PYMEs en cada una de las áreas cubiertas por esta dimensión, y tienden a reducir la marcha cuando se trata del monitoreo y la evaluación (M&E) de estos esfuerzos. En el futuro, fortalecer los sistemas de M&E y utilizar sus resultados para informar los futuros ciclos de elaboración de políticas públicas será esencial para evaluar efectivamente el desempeño de los existentes esfuerzos estratégicos y programáticos de AL7 en expandir el acceso de las PYMEs a los mercados internacionales.

En este contexto, para estimular a las PYMEs a internacionalizarse y aumentar su acceso a sus mercados, los responsables de políticas públicas podrían dar prioridad a los siguientes pasos mostrados en Cuadro 10.6:

Cuadro 10.6. Dimensión 7: Recomendaciones de política

Área de Políticas	Desafíos/oportunidades	Recomendaciones de políticas
Nivel de la dimensión		
Monitoreo y evaluación	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.	• **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.
	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.	• **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: o 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. o 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 para incorporar la evaluación de impacto como parte regular de su programación: o 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.). o 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. o 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.
	Los esfuerzos detallados de M&E tienden a existir solo a nivel de proyecto, sin información pública disponible.	• **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.
Nivel de la subdimensión		
Programas de apoyo a la internacionalización	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	• **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**

Área de Políticas	Desafíos/oportunidades	Recomendaciones de políticas
	certificación.	**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[19]). 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[20]).
Facilitación del comercio	Los programas "Exporta Fácil" para las PYMEs carecen de vínculos para estimular la expansión/compromiso con una gama más amplia de servicios.	• **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".
	Aunque los programas de OEA están abiertos a la participación de las PYMEs, su aprovechamiento es mínimo.	• **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[21]).
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.	• **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.	• **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	La información pública sobre los TLCs generalmente se limita a	• **Crear portales de conocimiento de TLCs en línea, orientados a las oportunidades de negocio.** Como se indica en este capítulo,

Área de Políticas	Desafíos/oportunidades	Recomendaciones de políticas
integración regional	su existencia y el texto del acuerdo mismo.	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.
	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.	• **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.
	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.	• **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.
	El monitoreo de ICRs a nivel estratégico es inexistente.	• **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.
	Se carece de informes públicos en línea sobre las acciones de los grupos de trabajo relacionados con las PYMEs del bloque comercial.	• **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.

Notas

[1] Cuando se considera la información del 2010 para los siguientes doce países, excepto donde se indique lo contrario: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador (2013), El Salvador (2013), México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

[2] Ver Capítulo 2 para más información sobre la metodología de la evaluación SME PI.

[3]La única excepción es Argentina, dado que, como se muestra en el capítulo 4 en Dimensión Evaluación: #1, carece tanto de estrategias de PYMEs como de transformación productiva.

[4]Los "Programas de Formación Exportadora" de ProColombia también siguen este modelo, aunque no se requiera un diagnóstico; varios cursos de formación están abiertos a cualquier participante interesado.

[5] En el caso de Ecuador, actualmente un programa de este tipo se encuentra en las primeras etapas de implementación, con el apoyo de la Unión Europea (UE), y así quedó fuera de la fecha límite de diciembre de 2017 para ser incluido en este estudio.

[6] La Organización Mundial de Aduanas define un operador económico autorizado como "una parte involucrada en el movimiento internacional de bienes en cualquier función que ha sido aprobado por o en nombre de una administración aduanera nacional en cumplimiento de la Organización Mundial de Aduanas o sus estándares de seguridad de cadena de suministro equivalentes". La idea es que las aduanas confiarán en los operadores económicos autorizados por ellos.

[7] Generalmente, los programas de los países de AL7 permiten un peso máximo de 30 kilogramos, y el valor máximo que va de 2.000 a 7.500 dólares, con Chile y Colombia como los más restrictivos hasta 2.000 dólares, y Perú como el menos restrictivo hasta 7.500 dólares. Argentina es un caso notorio, ya que permite

un peso máximo de 300 kilogramos y un valor máximo de 15.000 dólares, aunque la capacidad anual está en 600.000 dólares.

[8] Con la excepción de Argentina y Chile, cuyos programas apenas habían comenzado para el momento de la recolección de datos, y Ecuador, que sólo tiene cuatro empresas con certificación de OEA. No se disponen de datos públicos de las empresas importadoras y exportadoras con certificación de OEA en México.

[9] Por ejemplo, el comercio electrónico puede disminuir las barreras de acceso mediante la eliminación de ciertos costos, tales como la inversión en un espacio físico. También puede conectar oferta y demanda con costos mínimos de transacción, ayudando a las PYMEs a llegar a mercados no tradicionales. La participación en el comercio electrónico puede llevar a una mayor productividad, mayor competencia, mayor elección de los consumidores y la creación de nuevos puestos de trabajo (Rillo and de la Cruz, 2016[8]).

[10] Mientras, en el momento de redactar este informe, Perú estaba desarrollando un marco legal integral para regir el comercio electrónico, ya cuenta con cuatro leyes separadas que cubren los temas de protección al consumidor, delito cibernético, protección de datos y privacidad, y firma electrónica, respectivamente.

[11] Grupo de Integración Productiva, (GIP) en el caso de MERCOSUR.

[12]Ver https://focem.mercosur.int/es/proyectos/ para mayor información.

[13]Ver https://focem.mercosur.int/docs/FOCEM_es.pdf para obtener acceso al documento.

[14] El Foro Consultivo Socio-Económico de MERCOSUR también sirve como espacio regular para la consulta con el sector privado y la sociedad civil, y en las últimas reuniones se ha enfocado en temas de la integración productiva.

[15] Durante la realización de esta evaluación, esta estrategia no estaba disponible para el público.

Referencias

AméricaEconomía (2013), *Las 100 mayores exportadoras - Ventas 2013*, https://rankings.americaeconomia.com/las-500-mayores-empresas-de-latinoamerica-2014/subrankings/las-100-mayores-exportadoras-1/ (accessed on 9 August 2018). [5]

APEC Policy Support Unit (2016), *Study of APEC Best Practices in Authorized Economic Operator (AEO) Programs*, APEC, http://www.apec.org. [21]

Blyde, J. (ed.) (2014), *Synchronized Factories: Latin America and the Caribbean in the Era of Global Value Chains Special Report on Integration and Trade*, IDB, https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-319-09991-0.pdf (accessed on 29 August 2018). [16]

Bown, Chad P., Daniel Lederman, Samuel Pienknagura, A. (2017), *Better Neighbors: Toward a Renewal of Economic Integration in Latin America*, World Bank, Washington, DC, http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0977-4. [18]

Cheong, I. (2014), "Korea's Policy Package for Enhancing its FTA Utilization and Implications for Korea's Policy", ERIA, http://www.eria.org/ERIA-DP-2014-11.pdf (accessed on 6 September 2018). [20]

Duval, Y. and C. Utoktham (2014), "Enabling participation of SMEs in international trade and production networks: Trade facilitation, trade finance and communication technology", *ARTNeT Working Paper Series*, Vol. 146, http://hdl.handle.net/10419/145382. [8]

ECLAC (2014), *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: Hacia la convergencia en la diversidad*, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37304/S1420838_es.pdf?sequence=1 (accessed on 9 August 2018). [4]

FocusEconomics (2018), *Latin America is the World Leader in eCommerce Growth Despite Serious Challenges*, https://www.focus-economics.com/blog/latin-america-world-leader-in-ecommerce-growth-despite-serious-challenges (accessed on 28 August 2018). [13]

Lopez-Gonzalez, J. and J. Ferencz (2018), *Digital Trade and Market Openness*, OECD, http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/TC/WP(2018)3/FINAL&docLanguage=En (accessed on 25 January 2019). [10]

OECD (2018), "Fostering greater SME participation in a globally integrated economy", OECD, https://www.oecd.org/cfe/smes/ministerial/documents/2018-SME-Ministerial-Conference-Plenary-Session-3.pdf (accessed on 25 January 2019). [12]

OECD (2017), *Compare your country: Trade Facilitation Indicators*, http://compareyourcountry.org/trade-facilitation (accessed on 28 August 2018). [9]

OECD (2017), *Going Digital: Making the transformation work for growth and well-being*, OECD, https://www.oecd.org/mcm/documents/C-MIN-2017-4%20EN.pdf (accessed on 25 January 2019). [11]

OECD (2016), *Statistical Insights: Who's Who in International Trade: A Spotlight on OECD Trade by Enterprise Characteristics data*, http://oecdinsights.org/2016/04/25/statistical-insights-whos-who-in-international-trade-a-spotlight-on-oecd-trade-by-enterprise-characteristics-data/ (accessed on 9 August 2018). [3]

OECD (2008), *Enhancing the Role of SMEs in Global Value Chains*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264051034-en. [17]

OECD (2008), *Removing Barriers to SME Access to International Markets*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264045866-en. [1]

OECD/ERIA (2018), *SME Policy Index: ASEAN 2018: Boosting Competitiveness and Inclusive Growth*, SME Policy Index, OECD Publishing, Paris/ERIA, Jakarta, http://dx.doi.org/10.1787/9789264305328-en. [19]

Reena B. Gordon, K. (ed.) (2014), *Going Global: Promoting the Internationalization of Small and Mid-Size Enterprises in Latin America and the Caribbean*, IDB, https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6793/Going%20Global.pdf?sequence=1&isAllowed=y (accessed on 9 August 2018). [7]

UNCTAD (2018), *Summary of Adoption of E-Commerce Legislation Worldwide*, http://unctad.org/en/Pages/DTL/STI_and_ICTs/ICT4D-Legislation/eCom-Global-Legislation.aspx (accessed on 28 August 2018). [15]

Urmeneta, R. (2016), *Dinámica de las empresas exportadoras en América Latina: El aporte de las pymes*, United Nations, ECLAC, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40296/1/S1600377_es.pdf (accessed on 9 August 2018). [6]

World Bank (2018), *E-Trade indicators, World Integrated Trade Solution Database (WITS)*, https://wits.worldbank.org/analyticaldata/e-trade/metadata/indicator/all (accessed on 28 August 2018). [14]

World Bank (2017), *Enterprise Surveys Data*, http://www.enterprisesurveys.org (accessed on 8 August 2018). [2]

Parte II. Hallazgos por país

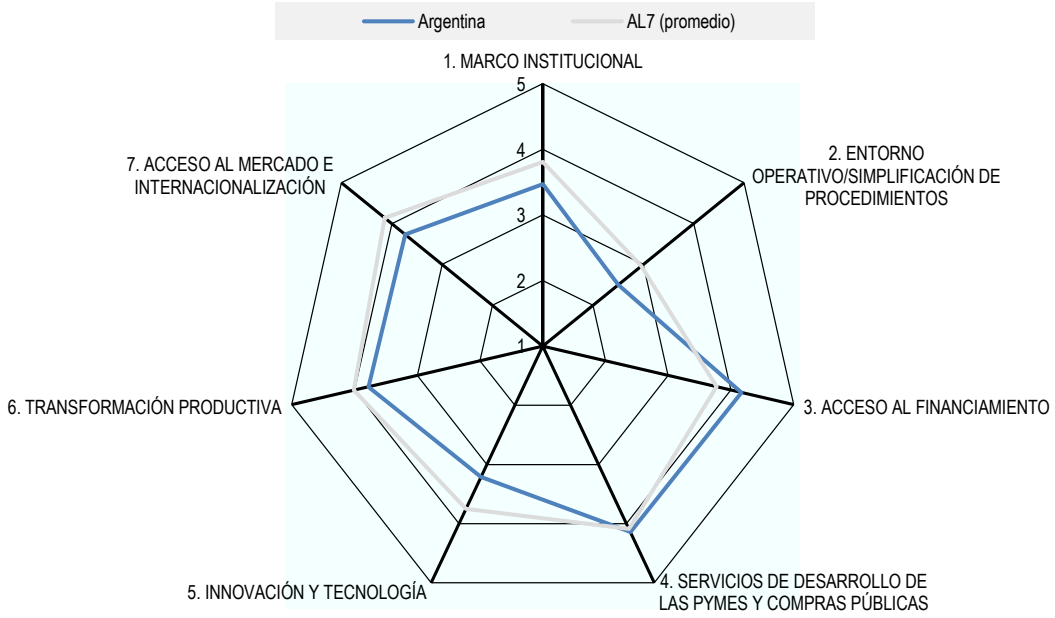
Capítulo 11. Argentina

En los últimos años Argentina ha estado en un proceso de reformas políticas importantes encaminadas a estabilizar la economía y sentar las bases para un mejor nivel de vida. Esos esfuerzos han incluido la mejora de las políticas para PYMEs y emprendedores como un mecanismo importante para una economía sostenible e inclusiva. Este informe señala que existe una rica oferta de esquemas de apoyo para PYMEs y emprendedores. El análisis también señala el buen desempeño en el acceso a las finanzas, especialmente en términos del entorno regulatorio y la disponibilidad de fuentes alternativas de fondos.

Argentina podría aprovechar esos logros y utilizar la política PYME como una herramienta estratégica para lograr objetivos nacionales más amplios, como la creación de empleo, el aumento de la productividad y la mejora de los niveles de vida. Los resultados de este informe señalan que Argentina podría beneficiar de un mayor fortalecimiento del marco para la formulación de políticas para las PYMEs, la mejora del entorno empresarial y el fortalecimiento de la innovación en las PYMEs.

Hallazgos clave

Gráfico 11.1. 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 11.1). 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.

Perspectiva general

Estructura económica y prioridades de desarrollo

Estructura económica

Cuadro 11.1. Indicadores macroeconómicos

Nombre del indicador	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Crecimiento del PIB (% anual)	-0,8	8,9	10,1	6,0	-1,0	2,4	-2,5	2,7	-1,8	2,9
PIB per cápita (US$ actuales)	7.669	5.077	10.276	12.727	12.970	12.977	12.245	13.698	12.654	14.402
PIB per cápita, PPA ($ internacionales actuales)	11.810	13.818	18.334	19.629	19.579	20.161	19.802	20.357	20.043	20.787
Desempleo, total (% de la fuerza	15,0	11,5	7,7	7,2	7,2	7,1	7,3	7,2	8,7	8,5

Nombre del indicador	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
laboral total)										
Inflación, deflactor del PIB (% anual)	1,0	10,3	20,9	23,7	22,3	23,9	40,3	26,6	40,1	25,3
Exportaciones de bienes y servicios (% del PIB)	11,0	23,2	18,9	18,4	16,2	14,6	14,4	10,7	12,6	11,2
Importaciones de bienes y servicios (% del PIB)	11,6	17,3	16,0	16,8	14,3	14,7	14,0	11,8	13,5	13,8
Balanza externa de bienes y servicios (% del PIB)	-0,6	5,9	2,9	1,7	1,9	-0,1	0,4	-1,1	-1,0	-2,7
Saldo de cuenta corriente (% del PIB)	-3,2	2,7	-0,4	-1,0	-0,4	-2,4	-1,7	-3,0	-2,6	-4,8
Servicios, etc., valor agregado (% del PIB)	61,9	48,5	51,5	51,8	53,7	53,9	52,9	55,8	55,9	56,9
Inversión extranjera directa, entradas netas (% del PIB)	3,7	2,6	2,7	2,0	2,8	1,8	1,0	2,0	0,6	1,8
Inversión extranjera directa, salidas netas (% del PIB)	0,3	0,7	0,2	0,3	0,2	0,2	0,4	0,1	0,3	0,2
Gasto público total (% del PIB)	26,0	24,4	33,4	34,9	36,8	37,6	38,9	41,4	41,7	41,5
Capacidad/necesidad de financiación neta de la administración pública (% del PIB)	-3,3	3,2	-1,4	-2,7	-3,0	-3,3	-4,3	-6,0	-6,6	-6,7
Crédito interno al sector privado (% del PIB)	23,9	10,7	12,7	14,0	15,2	15,7	13,8	14,4	13,7	16,1

Fuente: (World Bank, 2018[1]; IMF, 2018[2]).

Argentina es la tercera mayor economía y el segundo territorio más grande de América Latina, y es uno de los tres miembros regionales del G20. Con un PIB per cápita cercano a USD 21 000 en PPA, Argentina también es un país de ingresos medios altos. La economía argentina cuenta con un complejo agroindustrial competitivo en su región central, donde se desenvuelve un sector agroindustrial altamente eficiente (ganado, soja, maíz, trigo, girasol, etc.) y una plataforma industrial que procesa algunas de esas materias primas (alimentos procesados, biocombustibles y productos derivados). También abarca otras actividades como la producción de maquinarias y servicios de TI.

Su Índice de Desarrollo Humano (IDH) ocupa el puesto 47 a nivel mundial y es el segundo más alto de la región, detrás de Chile, y dentro del grupo de *países de desarrollo humano muy alto* (United Nations, 2018[4]) (ver Cuadro 11.2). Para el IDH, un país cuyos indicadores están todos ubicados en el tercio superior puede considerarse un país que tiene el mayor nivel de calidad de desarrollo humano. Argentina se ubica dentro de los primeros tres países en términos de calidad de la salud y calidad de vida, y su calidad de educación se encuentra en el tercio medio los tercios medios. En particular, Argentina tiene un alto Índice de Desarrollo de Género (IDG) para la región, junto con Colombia y Ecuador, que lo ubica dentro del grupo principal de países con alta igualdad entre mujeres y hombres.[1] Argentina ha tenido una mejora considerable desde la década de 1990 al aumentar la esperanza de vida al nacer de 5,1 años, la media de años de escolaridad de 2,0 años y los años de escolaridad promedios de 4,2 años.

Cuadro 11.2. Puntuaciones seleccionadas en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) - Argentina 2018

Variable	Argentina	Promedio de AL7
Clasificación en el IDH (2017)	47	69
IDH[1] (escala de 0-1, donde 1=mayor puntuación; valor de 2017)	0,825	0,79
Esperanza de vida al nacer (en años; al año 2017)	76,7	76,8
Clasificación en el Índice de Desarrollo de Género[2] (escala de 0-1, donde 1=mayor puntuación; 2017)	0,997	0,98
Calidad de la salud[3]		
Expectativa de pérdida de vida sana[4] (2016)	11,1%	11,3%
Médicos (por 10.000 personas; 2007-2017)	39,1	22,2
Camas de hospital (por 10.000 personas; 2007-2014)	47	22
Calidad de la educación[3]	,	
Proporción alumnos/maestro en escuela primaria (alumnos por maestro; 2012-2017)		20,7
Maestros de primaria con formación docente (2009-2017)	,	93,5%
Proporción de escuelas con acceso a internet (2008-2013)	36%	56,3%
Matemáticas (puntuación del PISA[5] para 2015)[6]	456	413,7
Lectura (puntuación del PISA para 2015)	475	436,2
Ciencia (puntuación del PISA para 2015)	475	431
Calidad del nivel de vida[3]		
Empleo vulnerable (% del empleo total; al año 2017)	21,4%	38,1%
Porcentaje de población rural con acceso a electricidad (2016)	100%	95,9%
Porcentaje de población que usa fuentes de agua potable mejoradas (2015)	99,6%	96,6%
Porcentaje de la población que usa instalaciones de saneamiento mejoradas (2015)	94,8%	89,6%

1. La puntuación del IDH se calcula en base a un conjunto de indicadores que abarcan las dimensiones de "vida larga y saludable", "conocimiento" y "un nivel de vida digno". Para más información, ver (United Nations, 2018[4]).
2. El IDG se calcula comparando los valores de IDH de hombres y mujeres del país. Los países se dividen en cinco grupos por desviación absoluta de la paridad de género en los valores del IDH.
3. Los indicadores incluidos en las categorías "calidad de la salud, educación y nivel de vida" se toman del Panel 1 del IDH sobre Calidad del desarrollo humano.
4. La diferencia relativa entre la esperanza de vida y la esperanza de vida saludable, expresada como el porcentaje de la esperanza de vida al nacer.
5. El Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) es una encuesta internacional trienal cuyo objetivo es evaluar los sistemas educativos en todo el mundo mediante la evaluación de las habilidades y el conocimiento de los estudiantes de 15 años. En 2015, más de medio millón de estudiantes en 72 países y economías realizaron el examen PISA y fueron evaluados en ciencias, matemáticas, lectura, resolución de problemas en colaboración y educación financiera. Para más información y resultados de la evaluación, ver http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/.
6. La puntuación nacional promedio más alta para matemáticas, lectura y ciencia la tiene Singapur, con 564, 535 y 556 puntos, respectivamente.
Fuente: (United Nations, 2018[4]).

Prioridades de reforma

Argentina enfrentó la crisis económica más profunda de su historia en 2001-2002. Luego, experimentó un período de fuerte crecimiento, de 2003 a 2011, que solo se vio interrumpido por la crisis mundial en 2009. El PIB creció anualmente en un promedio de 6,4% durante ese período (ver Cuadro 11.1). Este proceso, que se debió en parte a los altos precios de las exportaciones de productos básicos, se detuvo en 2011. Desde entonces, la caída de los precios de los cultivos y una serie de desequilibrios macroeconómicos, incluido un alto déficit fiscal, una alta inflación y una fuga de capitales, se han acumulado, lo que ha impedido el crecimiento (MP, 2018[5]). Mientras tanto, la formación bruta de capital fijo alcanzó un mínimo durante la crisis de 2002 y

alcanzó un máximo de 19,5% del PIB en 2007. Se mantuvo en el rango de 14-17% después de 2012. ((World Bank, 2018[1])). En este contexto, hay reformas estructurales en proceso, que comenzaron a aplicarse durante 2017, lo que ha elevado el PIB a 2,9% (ver Cuadro 11.1).

Después de 2002, el crecimiento se reactivó mediante la creación masiva de empleos. El desempleo pasó del 19,6% en 2002 al 11,5% en 2005 y al 6,6% en 2013 (ver Cuadro 11.1). Una combinación de creación de empleos y políticas sociales activas redujo la pobreza del 60%, después de la crisis de 2001, al 30% en 2015 (World Bank Group, 2018[6]). Sin embargo, la economía generó muy pocos empleos formales nuevos desde 2012, lo que lo que llevó a una tasa de desempleo actual del 8,5% (ver Cuadro 11.1).

La informalidad también es un asunto apremiante, como en otros países latinoamericanos. La informalidad laboral aumentó durante la crisis económica de principios de la década de 2000 cuando, según los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC), la informalidad laboral alcanzó el 49,5%. La informalidad laboral ha disminuido progresivamente hasta 2012, según los datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para estabilizarse en más del 30% de la fuerza laboral total. Sin embargo, cuando se incluye a los trabajadores por cuenta propia y a los familiares que trabajan en empresas familiares, quienes no están cubiertos por la seguridad social, la tasa de informalidad laboral aumenta al 46,8% (ILO, 2014[7]). Este problema también es particularmente grave para los trabajadores jóvenes, para los cuales las tasas de participación en la economía informal aumentan al 49,1% (OECD/CAF/UN ECLAC, 2016[8]).

Por sectores, la industria encabezó el proceso de crecimiento, seguida por los servicios. Sin embargo, el primero perdió dinamismo al final del período, y cayó a 22% del PIB en 2017, una cifra similar a la de 17 años atrás. Los servicios y la agricultura representaron el 57% y el 6% del valor agregado en 2017, respectivamente, mientras que la manufactura se ubicó en el 13% (World Bank, 2018[1]).

La economía argentina también presenta marcadas disparidades geográficas. Cuatro de las 24 provincias (Buenos Aires, Santa Fe, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Córdoba) concentran el 62% de la población, el 72% de las empresas y el 73% de las exportaciones. Al igual que la mayoría de las economías latinoamericanas, Argentina exhibe una estructura dual. El complejo agroindustrial ubicado en la región central es el sector más competitivo de la economía y la fuente de la mayoría de las exportaciones. Comprende un sector agroindustrial altamente eficiente (ganado, soja, maíz, trigo, girasol) conectado con una plataforma industrial que procesa las materias primas (alimentos procesados, biocombustibles y productos derivados), pero también otros elementos de la cadena de valor (maquinaria agrícola, servicios de TI, etc.). También existe una amplia red de PYMEs productivas en la fabricación de productos no alimenticios vinculados al comercio intra-Mercosur (industria automotriz), al mercado interno (textiles, productos electrónicos, equipos, etc.) pero también a los mercados extranjeros (productos químicos). Los servicios de alto valor agregado (TI, industrias contables y culturales) también son un sector muy dinámico con capacidades de exportación. Sin embargo, una gran parte de la fuerza laboral (particularmente en el norte del país) trabaja por cuenta propia o trabaja en microempresas urbanas de baja productividad en el comercio, la construcción y otros servicios.

Sector público, dinero y precios

El gasto público aumentó considerablemente durante las décadas de 2000 y 2010, al pasar del 22,6% al más de 40% del PIB (ver Cuadro 11.1). Los ingresos crecieron aún más rápidamente después de la crisis de 2002, generando superávits fiscales poco comunes entre 2003 y 2006. La reducción de la carga del servicio de la deuda después de un impago y reestructuración de la deuda pública contribuyeron a aumentar el espacio fiscal. Sin embargo, con la crisis global en 2009 volvió a presentarse un déficit, que aumentó dramáticamente al 5,8% del PIB en 2016.

La inflación se mantuvo en cifras de un dígito hasta 2007, pero se han acelerado desde entonces. Según algunas estimaciones,[2] la inflación subió por encima del 20% a partir de 2007, con máximos del 38% en 2014 y del 35% en 2016 (ver Cuadro 11.1).

Una nueva administración asumió funciones en diciembre de 2015 e introdujo un conjunto de reformas estructurales, con la prioridad de unificar el mercado de divisas, reducir la inflación y controlar el déficit fiscal. Los controles cambiarios se eliminaron de inmediato y los impuestos a las exportaciones de productos agrícolas se están eliminando gradualmente. Se llegó a un acuerdo con los acreedores reticentes, lo que permitió al país mejorar el acceso a los mercados internacionales de capital. Se están reduciendo los distorsionantes subsidios a los servicios públicos para aumentar la sostenibilidad de las cuentas públicas. El banco central está aplicando una política antiinflacionaria estricta con objetivos explícitos.

Sin embargo, durante el primer semestre de 2018, el peso argentino registró una caída de una quinta parte de su valor frente al dólar estadounidense desde el inicio del año, a pesar de los esfuerzos del banco central para detener este descenso. Esta situación se asoció con el fortalecimiento del dólar estadounidense y el aumento de las tasas de interés estadounidenses. Si bien esto ha incidido en muchas economías de mercados emergentes, Argentina es particularmente vulnerable debido a que sus tasas de inflación aún son relativamente altas y a que tiene un porcentaje relativamente alto de deuda en moneda extranjera (40% del PIB, frente al 26% en 2015), así como también debido a que tiene un gran déficit, tanto fiscal como de cuenta corriente.

Para enfrentar esta situación, Argentina alcanzó un acuerdo de derecho de giro de USD 50.000 millones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en junio de 2018, que garantiza que habrá crédito disponible a cambio de las reformas que el FMI considere necesarias. Como parte del acuerdo, el gobierno acordó acelerar los planes para reducir el déficit fiscal, con el objetivo de lograr el saldo primario del gobierno federal para 2020. El gobierno también trabajará para reformar la ley orgánica del banco central y fortalecer su independencia con el fin de restaurar la credibilidad del marco de metas de inflación. Como parte de este proceso, el banco central ya acordó dejar de transferir dinero a la Tesorería Nacional, lo que se considera una causa principal de la inflación en el país (IMF, 2018[9]).

Esta situación ha complicado el panorama de crecimiento a corto plazo para el país, que ahora se espera que enfrente una recesión durante el período 2018-2019, por debajo de las expectativas anteriores de crecimiento, que se habían estimado en más del 3% para ambos años. Se prevé que el crecimiento se ubique nuevamente por encima del 2% en 2020 (OECD, 2018[10]).

Sector externo

La liberalización comercial comenzó en la década de 1990 y continuó durante la primera década del siglo XXI. Las importaciones y exportaciones alcanzaron el 40,9% del PIB en 2007 y luego sufrieron una fuerte reducción (ver Cuadro 11.1). La apreciación de la moneda y la creciente demanda agregada propiciaron el aumento de las importaciones, y la presión sobre las reservas del banco central se vio exacerbada por las salidas de capital. La respuesta de la política económica fue aumentar las barreras comerciales, lo que se tradujo en una economía bastante protegida para 2015.

Argentina actualmente ocupa el lugar 83 en el Índice de Complejidad Económica (ECI) del MIT, con lo cual se ubica en la mitad inferior del grupo de países AL7, solo por encima de Perú (92) y Ecuador (101). Los productos agrícolas (principalmente la soja y sus derivados) dominan la canasta de exportaciones (64%, (World Trade Organization, 2016[11])). La industria automotriz también es relevante a nivel regional. Los principales destinos de exportación son Brasil (el principal socio de Argentina en el MERCOSUR), la Unión Europea, los Estados Unidos y China. Las importaciones son principalmente productos manufacturados procedentes de los mismos socios (World Trade Organization, 2016[11]).

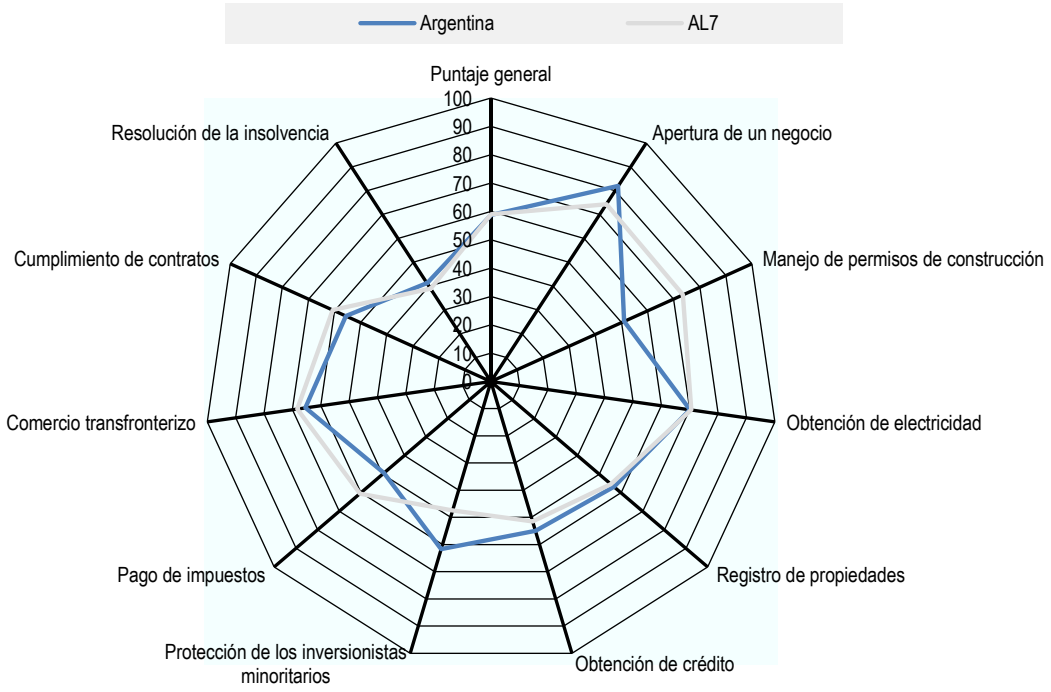
Las entradas de capital se mantuvieron bajas en el siglo XXI. La inversión extranjera directa se ubicó en promedio en el 2,1% del PIB durante 2005-2015 (ver Cuadro 11.1), en comparación con el 3,2% de los países de América Latina. Los excedentes de la cuenta corriente se mantuvieron hasta 2010, cuando dieron paso al déficit, que alcanzó el 2,9% del PIB en 2015.

Entorno empresarial

El entorno empresarial se ha deteriorado en Argentina durante el siglo XXI, según las estimaciones del informe *Doing Business* del Banco Mundial (World Bank Group, 2018[12]). El país cayó de la posición 93 en 2006 a la 119 en 2018,[3] lo cual está por debajo de todos los países AL7 con la excepción de Ecuador; de hecho, todos los miembros de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México, Perú) reciben clasificaciones entre 54-68. Argentina se desempeña particularmente bien en las áreas de la protección de los inversionistas minoritarios (posición 57) y en la obtención de crédito (posición 85). Sin embargo, alcanza puntuaciones relativamente bajas en las áreas de pago de impuestos (posición 169), ya que el proceso requiere mucho tiempo y las tasas de impuestos se encuentran entre las más altas de la región. En la variable "manejo de permisos de construcción" (posición 174) también recibe una puntuación baja, ya que obtener un permiso de construcción es más costoso y requiere más tiempo que en la mayoría de los países de la región. El historial de la reforma muestra los esfuerzos recientes de la administración actual para mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, la apertura de un negocio y los trámites comerciales; sin embargo, la obtención de un permiso de construcción se ha vuelto aún más difícil en los últimos años.

Gráfico 11.2. Indicadores *Doing Business* 2019 – Argentina

Puntuación en la facilidad para hacer negocios (100 = mayor desempeño)



Nota: AL7 es el promedio simple de los siete países estudiados en este informe: Argentina Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay. La puntuación en la facilidad para hacer negocios captura la brecha de cada economía del mejor desempeño regulatorio observado en cada uno de los indicadores en todas las economías en la muestra de *Doing Business* desde 2005. La puntuación en la facilidad de hacer negocios de una economía se refleja en una escala de 0 a 100, donde 0 representa el más bajo y 100 representa el mejor rendimiento.
Fuente: (World Bank, 2019[13])

Argentina ocupa el puesto 81 en el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (WEF, 2018[14]), que es el undécimo puesto más alto en la región de ALC. Es el país de ingresos altos con la clasificación más baja, por detrás de economías emergentes como Malasia y China. El tamaño del mercado (10º) y el capital humano (representado por las habilidades (51º) y la salud (53º)) son las dimensiones en las que Argentina se desempeña mejor. El trabajo (116º) y la eficiencia del mercado de productos (120º) son los inconvenientes más relevantes del país. En la última década ha ocurrido un pronunciado deterioro en el renglón de la eficiencia del mercado de productos y, aún más intensamente, del entorno macroeconómico: la puntuación del país en esta variable (136º) se vio influenciada por las tasas de inflación de 2017.

En consonancia con estos resultados, las Encuestas de Empresas de la Corporación Financiera Internacional (World Bank, 2017[15]) afirman que los principales desafíos que enfrentan las empresas argentinas son las tasas de impuestos, las normativas laborales y la inestabilidad política. El primero y el segundo son problemas más acuciantes en Argentina que en el resto de América Latina, mientras que el capital humano, la electricidad y la corrupción son mucho menos relevantes para el país que para la región en general. Las PYMEs en Argentina están particularmente restringidas por las altas tasas

de impuestos y el bajo acceso a financiamiento, mientras que las grandes empresas ven las normativas laborales como su principal obstáculo.

El informe *Investment Climate Statement* sobre Argentina elaborado por el Departamento de Estado de EE. UU. (US DOS, 2018[16]) subraya la debilidad del sistema judicial, de los mecanismos de solución de controversias y el esquema de derechos de propiedad intelectual. En el lado positivo, destaca que el capital extranjero y el nacional son tratados de manera igualitaria en la mayoría de las dimensiones, así como también los progresos recientes en términos de movilidad de capital.

Como se observará en las secciones posteriores de este capítulo, la administración federal que asumió funciones en 2015 ha promovido iniciativas para abordar algunos de estos problemas. La Ley de PYMEs de 2016 redujo la carga fiscal, amplió el programa de recuperación de la crisis y mejoró las opciones de financiamiento para las PYMEs. La Ley de Apoyo al Capital Emprendedor de 2017 crea un nuevo tipo de persona jurídica de responsabilidad limitada y permite un proceso de creación de negocios de un día, establece importantes reducciones de impuestos para el capital riesgo, regula el financiamiento colectivo y aumenta las opciones de financiamiento público de nuevas empresas. También se implementó un nuevo esquema administrativo simplificado para facilitar el proceso de importación.

Sector PYME

Definiciones y empleo

La definición oficial de PYMEs en Argentina, según se modificó en 2017 y 2018 (consulte la subsección "Marco institucional y Definición de las PYMEs" para obtener más información) se fundamenta principalmente en el criterio del volumen de negocios, e incluye una segmentación entre micro, pequeñas y medianas empresas (ver Cuadro 11.3). La categoría mediana se subdivide además en dos categorías, para extender el umbral superior a un nivel significativamente más alto que en las definiciones anteriores. También se incluye un criterio de empleo y un umbral de activos (de ARG 100 000, aproximadamente USD 2 700), que se utilizará en casos específicos cuando más del 70% del volumen de negocios de una empresa provenga de las ventas con comisión o a consignación. Esta definición se utiliza como base para determinar la elegibilidad para los programas públicos de promoción de las PYMEs.

El artículo 5 de la Resolución 340/2017 agrega un criterio de independencia a esta definición, que la distingue de otras definiciones en el grupo de países AL7. La inclusión de este criterio garantiza que una empresa no esté clasificada como una PYME si está controlada por una empresa grande, incluso si la empresa cumple con el criterio estándar establecido en la definición de PYMEs.

Cuadro 11.3. Definición de las PYMEs - Argentina

Tamaño	Criterios	Moneda	Construcción	Servicios	Comercio	Manufactura y minas	Agricultura
Micro	**Volumen de negocios**	ARS	5.900.000	4.600.000	15.800.000	13.400.000	3.800.000
		USD	161.218	125.696	431.738	366.157	103.836
	Empleo		12	7	7	15	5
Pequeña	**Volumen de negocios**	ARS	37.700.000	27.600.000	95.000.000	81.400.000	23.900.000
		USD	1.030.159	754.175	2.595.891	2.224.269	653.071
	Empleo		45	30	35	60	10
Med - 1	**Volumen de negocios**	ARS	301.900.000	230.300.000	630.000.000	661.200.000	182.400.000
		USD	8.249.468	6.292.986	17.214.855	18.067.400	4.984.110
	Empleo		200	165	125	235	50
Med - 2	**Volumen de negocios**	ARS	452.800.000	328.900.000	1.140.300.000	966.300.000	289.300.000
		USD	12.372.836	8.987.247	31.158.888	26.404.309	7.905.171
	Empleo		590	535	345	655	215

Nota: Cada valor indicado corresponde al valor del umbral superior por tamaño y categoría sectorial. Tipo de cambio USD/ARS (03/12/2018) = 36,60.
Fuente: (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina, 2018[17])

En 2017, se registraron 609.393 empresas como empleadores en el sistema de seguridad social de Argentina. Las PYMEs representaron el 99% de ellas y el 70% del empleo formal. El empleo se dividió en una proporción aproximadamente equivalente entre las micro, pequeñas y medianas empresas. Las microempresas representaron el 85% de todas las empresas y contrataron al 11,2% de los empleados (ver Cuadro 11.4).

Cuadro 11.4. Número de empresas y empleos por tamaño de empresa - 2017

Clasificación	Empresas		Formal employment	
	Nº de empresas	*% de empresas totales*	*Nº de empleados*	*% del empleo total*
Micro	517.910	84,90%	1.263.350	11,20%
Pequeña	72.971	11,90%	2.040.068	18,10%
Mediana	14.973	2,40%	2.187.488	19,40%
Grande	3.539	0,50%	5.742.002	51,11%
Total	**609.393**	**100,00%**	**11.232.908**	**100,00%**

Nota: Empresas totales se refiere a todas las registradas en la seguridad social como empleadores.
Fuente: (MP, 2018[18])

El tamaño del sector PYME en comparación con las grandes empresas aumenta si se utiliza como fuente el censo de población en lugar de las encuestas de empresas. En este caso, las empresas con menos de 100 trabajadores representan el 83% del empleo. Las microempresas, en particular, emplean a casi la mitad de la fuerza laboral.

La informalidad está muy extendida entre las PYMEs. Más del 60% de los empleados en empresas con cinco o menos empleados no hacen contribuciones a los fondos de pensiones. Esta cifra se reduce al 10% para las empresas con más de 100 empleados (consulte el Cuadro 11.5).

Cuadro 11.5. Empleo total y trabajadores informales por tamaño de empresa - 2010

Tamaño	Proporción del empleo total	% de trabajadores que no contribuyen a fondos de pensiones
1-5	48%	61%
5-25	22%	31%
26-100	13%	15%
>100	17%	10%
Total	100%	40%

Fuente: Censo de población (INDEC, 2017[19])

La densidad de las empresas varía según las provincias. Mientras que la ciudad de Buenos Aires tiene casi 50 empresas por cada 1.000 habitantes, Formosa y Santiago del Estero solo tienen seis o siete, respectivamente. En general, las provincias del norte presentan densidades de empresas menores que en las regiones centrales y del sur.

Valor agregado y productividad

Las PYMEs representan una parte importante del empleo, pero una parte menor del PIB. Las empresas con 100 trabajadores o menos representan alrededor de la mitad del valor agregado total. Dentro de esto, las pequeñas empresas representan un considerable 22% del valor agregado total (ver Cuadro 11.6).

El panorama de la productividad laboral es mixto para las PYMEs argentinas (ver Cuadro 11.6). La mano de obra es la mitad de productiva en las microempresas (0-5 trabajadores) que el promedio nacional y el 29% de las grandes empresas. Sin embargo, las pequeñas empresas muestran un nivel de productividad promedio, así como las empresas en el rango de empleo 51-100. Si bien los datos disponibles no permiten la diferenciación entre empresas medianas y grandes, muestran que la productividad es casi un 40% más alta en las empresas que emplean a más de 100 trabajadores que en aquellas con una nómina de entre 50 y 100 empleados.

Cuadro 11.6. Empleo, valor agregado, productividad y remuneración por tamaño de empresa – 2005

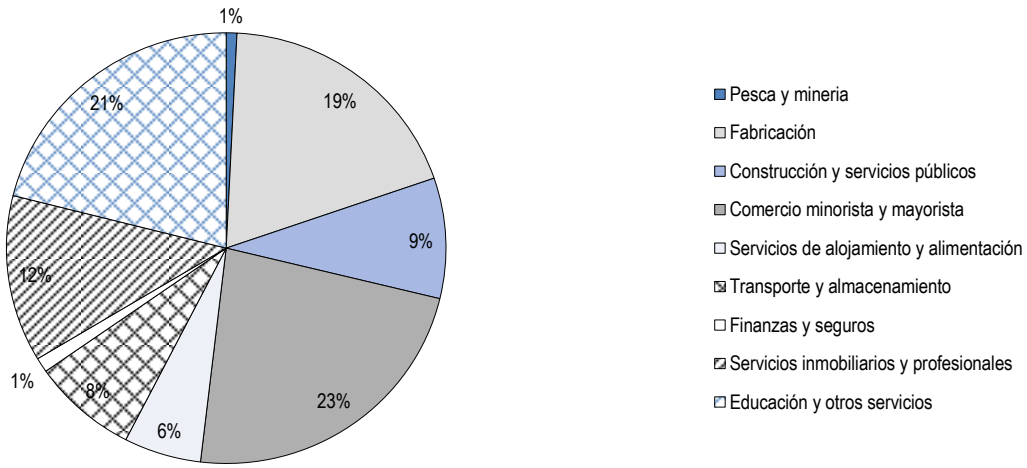
Tamaño	Proporción del empleo	Proporción del valor agregado total	Productividad	Remuneración por empleado
			Como % de las grandes empresas	
0-5	30%	13%	29%	12%
6-10	8%	7%	54%	39%
11-50	20%	22%	72%	55%
51-100	10%	10%	72%	68%
>100	32%	48%	100%	100%
Total	100%	100%	66%	56%

Fuente: Censo económico 2005/05 (INDEC, 2017[19])

Sectores de actividad

En lo que respecta a las actividades, el comercio minorista y mayorista, la educación y otros servicios, y la manufactura son los empleadores más grandes en el sector de las PYMEs, con 23, 21 y 19% del empleo formal, respectivamente (ver Gráfico 11.3).

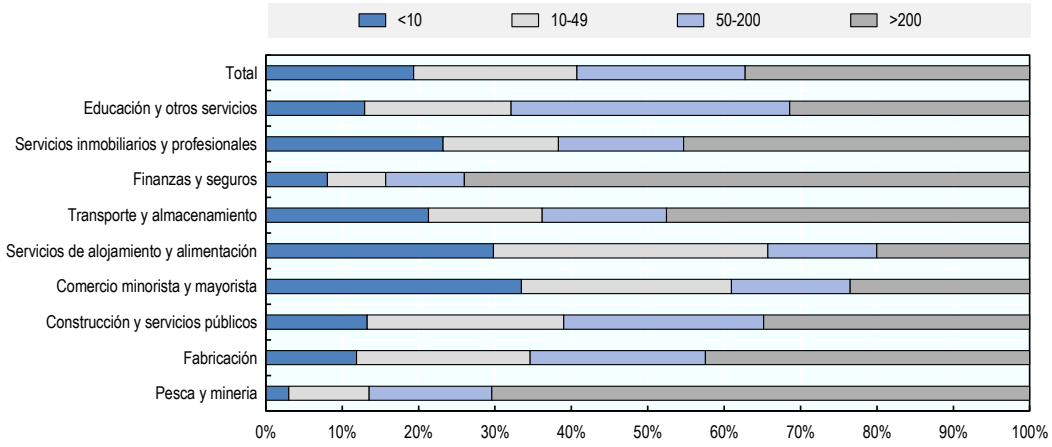
Gráfico 11.3. Empleo formal no agrícola en las PYMEs por sector - 2015



Nota: Datos de los registros administrativos de la seguridad social
Fuente: (MP, 2017[20]).

Las PYMEs desempeñan un papel importante en actividades como el alojamiento y los servicios de alimentos o el comercio (Gráfico 11.4). Las grandes empresas dominan las finanzas, la pesca y la minería, y el transporte. Las empresas medianas desempeñan un papel importante en los servicios sociales como la educación y la salud.

Gráfico 11.4. Empleo por sectores por tamaño de empresa - 2015



Nota: Datos de los registros administrativos de la seguridad social.
Fuente: (MP, 2017[20]).

Comercio

Si bien la participación en actividades de exportación es un reto para las PYMEs en general, solo el 0,47% de las PYMEs argentinas exportan directamente (ver Cuadro 11.7). Las empresas medianas tienen un mejor desempeño (alrededor del 14%). Aunque la mayoría de las empresas exportadoras son PYMEs (89,5%), solo representan el 17,8% del valor exportado. Sin embargo, estas cifras subestiman el valor agregado de las PYMEs a

los complejos de exportación donde las grandes empresas son la última etapa en la cadena de valor (por ejemplo, las industrias automotrices).

Cuadro 11.7. Comportamiento de las exportaciones por tamaño de empresa - 2017

Tamaño	% de empresas en la categoría que exporta (2016)	% de empresas exportadoras	% de valor exportado
<10	0,47%	25,50%	1,90%
10 - 49	4,87%	36,60%	7,20%
50-200	13,71%	20,50%	8,70%
>200	28,87%	10,50%	82,20%
Total	1,47%	100,00%	100,00%

Nota: El % de empresas en la categoría que exporta se refiere a cifras de 2016.
Fuente: (MP, 2018[18]).

Según las Encuestas de Empresas del Banco Mundial (World Bank, 2017[15]) el 8,4% de las empresas exportaron directa o indirectamente al menos el 10% de sus ventas en Argentina en 2017. Esta proporción cae al 5,3% para las empresas pequeñas, mientras que el 10,9% de las empresas medianas y el 23,8% de las grandes empresas lo hacen. Sin embargo, estas cifras están por encima del promedio simple de la región (11%, 16,4% y 33% respectivamente).

Resultados de la evaluación

Marco institucional (Dimensión 1)

Argentina recibió una puntuación de 3,47 en una escala de 1-5 para esta dimensión, lo que indica que aún existen brechas significativas en la formulación de orientaciones de políticas estratégicas, implementación de políticas y en M&E. Los puntajes más bajos se registraron en las subdimensiones relacionadas con las consultas público-privadas (2,62) y la planificación estratégica, el diseño y la coordinación de políticas (2,98).

Argentina ha puesto en marcha un amplio programa de apoyo al sector PYME, con un número significativo de acciones y proyectos dirigidos a sectores o segmentos específicos de la población PYME. Sin embargo, todavía hay que avanzar en la estructuración de todos esos programas en un plan coherente que permita la optimización de las sinergias y los efectos de difusión entre las diferentes acciones. 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, el número de archivos por procedimiento, los tiempos de procesamiento, etc.) para mejorar el M&E.

Marco institucional y definición de PYMEs

En Argentina, el mandato relativo a políticas para las PYMEs le corresponde al Ministerio de Producción y Trabajo, que está estructurado en siete Secretarías. La Secretaría de Emprendedores y PYMEs (SEPYME) está directamente a cargo de la elaboración e implementación de programas de apoyo al emprendimiento y las PYMEs, pero otras Secretarías, como las centradas en la integración productiva, la simplificación productiva, la industria y la transformación productiva, también operan en áreas altamente relevantes para la política de las PYMEs.

La SEPYME ha sido reestructurada recientemente. Su Subsecretaría para las PYMEs, que estaba directamente a cargo de las políticas para las PYMEs, se disolvió a principios de 2018 como parte de una iniciativa intergubernamental para reducir el costo fiscal de la estructura de la administración federal; no obstante, la política PYME sigue siendo un pilar estratégico en el Ministerio de Producción y Trabajo. La SEPYME ahora está organizada en cuatro direcciones nacionales, que cubren una amplia gama de funciones, desde el desarrollo de emprendimiento, incluidos los programas de apoyo a las empresas emergentes, hasta servicios de desarrollo empresarial y de subvención para las PYMEs, asistencia para la competitividad y el financiamiento, así como promoción de servicios basados en el conocimiento. La Secretaría, que incluye también un Centro para el Desarrollo Económico de la Mujer, tenía un personal total de 390 personas a fines de septiembre de 2017.

SEPYME realiza todas las funciones del ciclo de políticas y tiene bajo su responsabilidad la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación (M&E) de las políticas. También dirige varias *Casas de la Producción* en todo el país, que sirven para facilitar la difusión de información sobre la capacitación disponible y el apoyo financiero para las PYMEs, y ofrece diversas actividades de capacitación y asesoramiento.

La definición inicial de las PYMEs en el país, que data de 2001, se ha modificado recientemente según la Ley 27.264 de 2016 y la Resolución 340 de 2017, así como las modificaciones posteriores contenidas en las Resoluciones 154 y 215 de 2018. La definición actual se basa principalmente en el criterio del volumen de negocios,[4] e incluye una segmentación entre las micro, pequeñas y medianas empresas (ver Cuadro 11.3). Las medianas empresas se subdividen en dos categorías, extendiendo el umbral superior a un nivel significativamente más alto que en la definición anterior. Las empresas que pertenecen a la categoría superior de las medianas empresas tienen acceso a apoyo financiero e incentivos fiscales seleccionados, pero no a otros servicios públicos de apoyo a las PYMEs. Los umbrales específicos de volumen de negocios se establecen en todas las categorías de tamaño para los sectores de servicios, comercio, industria y minería, construcción y agricultura. El uso de la definición es obligatorio en toda la administración pública.

Las empresas tienen la obligación de registrarse anualmente ante el Ministerio de Producción y Trabajo para asegurarse que el Ministerio continúa reconociéndolas oficialmente como PYMEs; y así, pueden acceder a los servicios e infraestructuras del ministerio. Actualmente, alrededor del 56% del total de las PYMEs que se estima que operan en el país realizan periódicamente este proceso de registro. Aproximadamente el 80% de todos estos registros se refieren a microempresas, lo que concuerda con la presencia general de microempresas en la economía nacional (aproximadamente el 83% de todas las empresas). Los datos de volumen de negocios se cruzan con la información proporcionada por las autoridades fiscales para limitar posibles abusos. Aunque la obligación de registro anual quizás agrega una capa adicional a la carga administrativa de las PYMEs, al mismo tiempo permite la creación de una base de datos bastante completa que podría ayudar a la futura creación de políticas públicas y ser muy útil en los procesos de M&E.

Argentina recopila periódicamente estadísticas oficiales sobre las PYMEs, incluyendo datos agregados sobre el empleo de las empresas y el volumen de negocios por tamaño, sector y ubicación.[5] Los datos adicionales, incluyendo los datos sobre el valor agregado, se recopilan a través de encuestas de empresas y mediante el proceso de registro de PYMEs ante el Ministerio de Producción y Trabajo, pero no están disponibles al público.

Planificación estratégica, diseño y coordinación de políticas

Argentina aún no ha elaborado un conjunto completo de orientaciones estratégicas de políticas para las PYMEs. Adicionalmente, como varios otros países AL7, tampoco ha desarrollado completamente una estrategia/agenda para la transformación productiva, con la inclusión de políticas para las PYMEs (ver la sección "Transformación productiva" para obtener más información).

En diciembre de 2016, el Ministerio de Producción y Trabajo presentó una versión preliminar del ya mencionado plan estratégico denominado *Argentina Emprende*, que abarca la creación de empresas, el apoyo a las empresas emergentes y el desarrollo de las PYMEs. Sin embargo, el plan no ha sido aprobado formalmente.[6] Como parte del proceso de aprobación del presupuesto de 2017 del ministerio, la entonces subsecretaría para las PYMEs emitió un breve documento que describía las orientaciones generales y las prioridades ministeriales. El documento esbozó las diversas áreas clave para las acciones de políticas, incluyendo la mejora del entorno empresarial, la promoción de la creación de empresas, la prestación de servicios de diagnóstico para la mejora de la productividad, la promoción de la competitividad de las PYMEs (a través de programas de asistencia técnica destinados a facilitar la adopción de normas administrativas y técnicas), el desarrollo de sistemas productivos a nivel local y acciones para promover la integración de las PYMEs en las cadenas de valor globales y la cooperación internacional.

La política para las PYMEs en Argentina comprende en este momento un conjunto de diferentes programas, acciones y facilidades, introducidas y desarrolladas a lo largo del tiempo, pero aún no integradas en una única estrategia de mediano plazo ni coordinadas en un plan de acción integral.

Sin embargo, el Programa de Apoyo a la Competitividad para MIPYMEs 2014-2019 (PAC), financiado conjuntamente por el gobierno argentino y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), brinda asistencia presupuestaria y técnica en forma plurianual[7]; el programa está respaldado por un préstamo del BID por USD 50 millones y una contribución de USD 30 millones del gobierno argentino, y la autoridad a cargo de la implementación es el Ministerio de Producción y Trabajo. El programa incluye tres componentes principales relacionados con la asistencia técnica a las PYMEs, la articulación productiva y la competitividad territorial (incluido el desarrollo de agrupaciones de PYMEs)[8] y el apoyo a nuevas empresas, además del apoyo a la unidad de coordinación del proyecto. A fines de 2017, según el Informe Operacional del BID, el 53% del préstamo había sido desembolsado, y el componente de asistencia técnica registró la mayor tasa de desembolso.

Dada la ausencia de una estrategia general de desarrollo de las PYMEs, el M&E se lleva a cabo principalmente a nivel de proyecto/programa. El Ministerio de Producción y Trabajo informa anualmente sobre sus actividades y la utilización de los fondos del presupuesto, cuyos resultados están disponibles públicamente en línea[9]. El informe de actividad utiliza objetivos anuales predefinidos por actividad. Sin embargo, estos indicadores generalmente están orientados a los procesos y no a los resultados (es decir, "número de empresas asistidas" en comparación con el rendimiento previo o posterior al programa).

Tradicionalmente, el Ministerio de Producción y Trabajo ha dirigido la política PYME en medio de un aislamiento relativo, con una interacción limitada con otros ministerios. En Argentina, no existe un comité interministerial sobre políticas para las PYMEs o para el desarrollo del sector privado, ni un fondo de desarrollo empresarial/PYME, administrado

por una junta que incluye ministerios e instituciones relevantes, como en el caso de otros países AL7, como Colombia y México.

Tras la reciente fusión del Ministerio de Producción con el Ministerio de Trabajo, se esperaría un mayor nivel de coordinación, particularmente en el área de la reducción de la informalidad. El ministerio está en proceso de crear una plataforma electrónica para facilitar el intercambio de información y aportes de políticas con otros ministerios.

Consultas entre el sector público y el sector privado

Argentina tiene una larga práctica de consultas con el sector privado, que actualmente están en proceso de formalizarse, con respecto al desarrollo de las PYMEs y la transformación productiva de sectores clave (ver la sección Transformación productiva de este capítulo para obtener más información). El Ministerio de Producción y Trabajo estableció un Consejo de Monitoreo y Competitividad para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas a fines de 2018, que se reunió por primera vez en septiembre de 2018. Además, un Consejo Federal PyME que ya está en marcha para coordinar actividades a nivel central y local en el área de políticas para las PYMEs.

Las consultas público-privadas (CPP) han tenido, hasta ahora, un carácter más informal, donde el gobierno invita a las principales organizaciones que representan al sector privado a discutir temas específicos. Los resultados de esas consultas no se hacen públicas.

A partir de 2017, el Ministerio de Producción y Trabajo organizó consultas tripartitas mediante las Mesas Ejecutivas para la Transformación Productiva, que incluyen representantes de las principales organizaciones sectoriales y sindicatos para promover la elaboración de planes de desarrollo sectorial, sin un enfoque específico en las PYMEs. Actualmente hay acuerdos sectoriales con alrededor treinta sectores (ver la sección Transformación productiva para obtener más información).

Medidas para abordar la economía informal

El sector informal desempeña un papel importante en la economía argentina y la reducción del trabajo informal y la informalidad empresarial son prioridades políticas clave. La informalidad laboral aumentó durante la crisis económica de principios de la década de 2000 cuando, según los datos del Instituto Nacional de Estadística (INDEC), la informalidad laboral alcanzó el 49,5%. La informalidad laboral disminuyó progresivamente hasta 2012, según los datos de la OIT, para estabilizarse en más del 30% de la fuerza laboral total. Sin embargo, si se incluye a los trabajadores por cuenta propia y a los familiares que trabajan en empresas familiares, no cubiertas por la seguridad social, la tasa de informalidad laboral aumenta al 46,8% (ILO, 2014[7]). La informalidad laboral es la más alta entre los trabajadores jóvenes, las mujeres y los menos educados, y es más frecuente en los sectores de la construcción, la agricultura y los servicios tradicionales (comercio minorista, sector hotelero, transporte).

Argentina tiene una base de datos relativamente buena sobre informalidad laboral, con información recopilada a través de encuestas de hogares y mercados realizadas por el INDEC y encuestas especiales de seguridad social (Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social - ENAPROSS) que realiza el Ministerio de Trabajo, que recientemente se fusionó para formar el Ministerio de Producción y Trabajo. La disponibilidad de datos ha permitido la elaboración de una serie de estudios detallados sobre las tendencias y causas de la informalidad (World Bank, 2008[21]; Figueras et al., 2017[22]). Sin embargo,

la mayoría de la información disponible se centra en la informalidad laboral, mientras que la informalidad empresarial ha recibido una atención limitada.

El gobierno ha abordado el tema de la reducción de la informalidad mediante dos vertientes principales. En 2003, lanzó un Plan Nacional de Regularización Nacional de Regularización del Trabajo - PNRT),[10] que incluye una simplificación de los procedimientos de regularización, acciones de sensibilización que se ponen en práctica en cooperación con las autoridades locales y un fortalecimiento de la inspección y medidas de ejecución. Paralelamente, el gobierno ha introducido medidas para simplificar el registro laboral y los pagos de impuestos. En el aspecto fiscal, la medida más importante ha sido la introducción en 1998 del Monotributo, que combina en un solo pago mensual varios impuestos y contribuciones sociales, lo que simplifica enormemente el cumplimiento de impuestos y contribuciones sociales. El área de aplicación del Monotributo se ha diseñado para cubrir la mayoría de las actividades con la tasa de informalidad más alta. En 2016, la administración Macri introdujo una ley[11] para abordar el lavado de dinero, con el objetivo de incorporar formalmente bienes no declarados en la economía, con tasas impositivas bajas y ausencia de sanciones como incentivos clave. Esta ley ha aumentado considerablemente la cantidad de activos y bienes raíces que se reconocen y gravan en Argentina.

Un comité supervisa la implementación del PNRT y la Dirección Nacional de Fiscalización del Trabajo presenta informes mensuales sobre los nuevos datos de registro laboral. Los datos administrativos también se verifican de forma cruzada con los datos del INDEC de las encuestas de hogares y del mercado laboral.

Entorno operativo y simplificación de procedimientos (Dimensión 2)

Si bien todos los países AL7 tienen una puntuación relativamente más baja en esta dimensión, en comparación con el resto de la evaluación, el desempeño de Argentina sigue siendo relativamente bajo, con una puntuación general de 2,50 con respecto a la puntuación promedio de los países AL7 de 2,96 en una escala de 1-5.

El desempeño de Argentina es particularmente bajo (1,63) para la subdimensión que se enfoca en la simplificación de las regulaciones y la aplicación del Análisis del impacto regulatorio (AIR), ya que todo el proceso de reforma regulatoria se encuentra en una fase temprana de diseño y la implementación todavía se limita a pocos proyectos. El desempeño se ubica alrededor del promedio de la dimensión en relación con el registro de empresas y la facilidad de declaración de impuestos, mientras que es relativamente alto para la subdimensión del gobierno electrónico, lo que refleja las recientes acciones del gobierno en esta área.

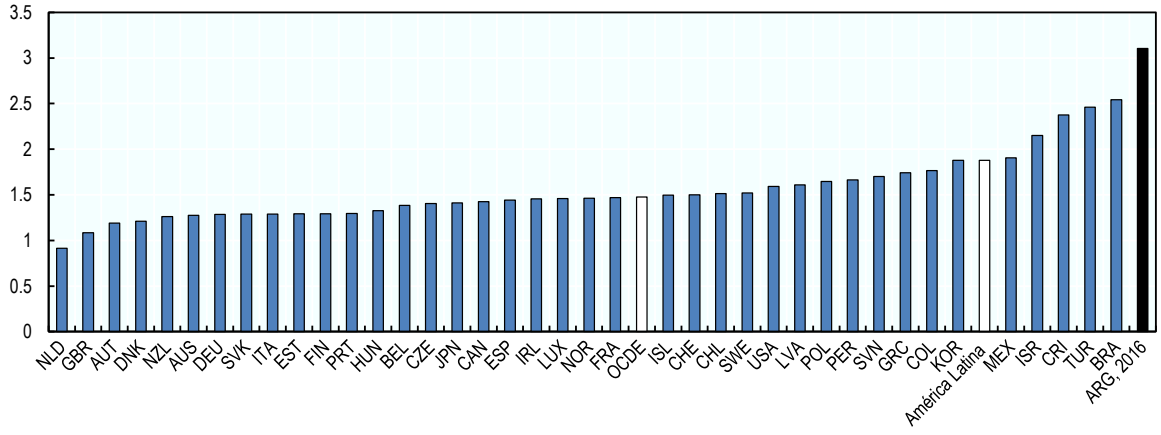
En 2018, Argentina estableció una Secretaría para la Simplificación Productiva con el objetivo de digitalizar los procedimientos y facilitar la simplificación administrativa a través de la reconfiguración de procesos, la interoperabilidad de sistemas y las modificaciones legales.

Simplificación legislativa y análisis del impacto regulatorio

Las regulaciones mal diseñadas y altamente restrictivas imponen una pesada carga administrativa a las empresas argentinas y limitan su potencial de crecimiento. Una actualización reciente de los indicadores de los Reglamentos del Mercado de Productos (PMRs, por sus siglas en inglés), realizada por la OCDE junto con el Banco Mundial, que mide la restricción de las regulaciones de un país que afectan el funcionamiento de los

mercados competitivos, ha demostrado que el índice PMR de Argentina es significativamente más alto que el índice promedio para los países de la OCDE, pero también más alto que el índice promedio para América Latina, lo que indica un alto nivel de restricción regulatoria (OECD, 2017[23]) (Gráfico 11.5). Los resultados del informe *Doing Business 2019* del Banco Mundial confirman este diagnóstico: Argentina se ubica en el lugar 119 entre 190 economías y recibe una "puntuación en la facilidad para hacer negocios" (la cual mide la distancia que la separan de la economía con mejores resultados a través de los 10 indicadores del informe *Doing Business*), de 58,80 (país con el mejor desempeño=100). Además, el país registra solo una mejora marginal con respecto al resultado del informe de 2018 (+0,87), una mala posición para un país de ingresos medios altos.

Gráfico 11.5. Desempeño relativo de Argentina – Indicadores PMR de la OCDE



Nota: Los indicadores de la OCDE sobre los reglamentos del mercado de productos son indicadores sintéticos que resumen una amplia gama de diferentes disposiciones reglamentarias sobre los mercados de productos en todos los países, con un enfoque en el grado en que estas regulaciones restringen la competencia. Se expresan en una escala que va desde 0 (menos restrictiva) hasta 6 (más restrictiva). Los datos corresponden a 2013 o al último año disponible. Los datos para Argentina son preliminares y se refieren a 2016, en base a una actualización realizada conjuntamente con el Banco Mundial
Fuente: (OECD, 2017[23]). Véase también
https://www.oecd.org/economy/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm.

La reforma regulatoria figura como una de las principales prioridades del gobierno argentino. En 2017, el gobierno aprobó una reforma fiscal integral, que entró en vigor el 1 de enero de 2018. La reforma modificó la Ley de Sociedades (Ley 26994), la Ley N°27349 de Apoyo al Capital Emprendedor y el fondo nacional de garantías del país. En enero de 2018, el Ministerio de Producción y Trabajo también estableció una Secretaría para la Simplificación Productiva, mientras que en febrero de 2018 el gobierno aprobó un decreto destinado a iniciar un proceso de reforma regulatoria sistemática. Aunque la reforma regulatoria aún se encuentra en una fase muy temprana, el gobierno está intensificando los esfuerzos en esta área con alrededor de 300 programas de simplificación administrativa aplicados por diferentes instituciones públicas. Además, de acuerdo con la Resolución Ministerial 229/18, cualquier norma reguladora que pueda generar una carga administrativa debe incluir un análisis de alternativas de simplificación.

Hasta el momento, se han revisado menos del 25% de los actos legislativos y normativos que afectan las operaciones de las empresas, y la aplicación del Análisis del impacto regulatorio (AIR) se encuentra en una fase muy inicial. El Decreto 891 de noviembre de

2017 identificó las buenas prácticas en el área de la reforma regulatoria y sentó las bases para la introducción del AIR para el análisis ex ante de costo-beneficio, pero, al momento de esta evaluación, no se habían desarrollado los lineamientos del AIR ni se había lanzado ningún proyecto de AIR. El gobierno, en cambio, ha comenzado a elaborar una evaluación ex ante simplificada de las barreras administrativas relacionadas con la introducción de nuevas regulaciones. Entre junio y noviembre de 2018, se examinaron 38 proyectos.

Dada la fase temprana de los esfuerzos de reforma regulatoria del país, todavía no se ha implementado un sistema de seguimiento. Sin embargo, la mencionada Secretaría de Simplificación Productiva está desarrollando indicadores para supervisar la implementación de la reforma regulatoria.[12] Además, en noviembre de 2018 se creó un Grupo de Políticas Regulatorias con el objetivo de introducir buenas prácticas regulatorias.

Registro de empresas

Esta subdimensión combina una serie de indicadores relacionados con el marco institucional para el registro de empresas, incluida la presencia de ventanillas únicas, el uso de un único número de identificación de empresa y la disponibilidad de facilidades de registro en línea, con indicadores sobre el desempeño del registro de empresas y los trámites para iniciar un negocio según los resultados del Informe Facilidad para hacer negocios de 2019 (World Bank Group, 2018[12]).

En Argentina, aunque registrar una compañía de responsabilidad limitada e iniciar un negocio no es particularmente costoso, estos son procesos complejos en términos de tiempo como de número de trámites requeridos. Esto se debe a una compleja fase de notificación y la ausencia de ventanillas únicas.

Las empresas en Argentina tienen dos números de identificación, la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT), emitida por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y el Número de Inscripción en el Registro Público, emitido por el Registro Público de Comercio. La CUIT es el número clave de identificación de la empresa utilizado en la administración pública. El número se puede obtener gratis en un día en la AFIP una vez que la empresa haya obtenido su certificado de registro del Registro Público de Comercio.

En Argentina, no existe un sistema generalizado de ventanilla única, pero hay casos en que todas las instituciones públicas involucradas en el proceso se agrupan en una sola ubicación. Esto es importante ya que, de lo contrario, el nuevo empresario debe visitar cada institución por separado (oficina de impuestos, administración del IVA, oficina de impuestos municipales, registro de seguridad social, seguro de riesgo laboral y oficina del Ministerio de Trabajo para legalizar el libro de registro de empleo). Se está implementando un proyecto piloto de ventanilla única en el Registro de Comercio de Buenos Aires.

El registro en línea no está disponible actualmente a través del país, pero algunos proyectos pilotos han sido implementados para la creación de Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS) en las provincias de Caba, Buenos Aires, Córdoba, y Tierra del Fuego.[13]

En cuanto al desempeño, Argentina se ubica en el puesto 128 de 190 economías en la clasificación del informe *Doing Business* 2019 para el indicador "apertura de un negocio", que, si bien es una mejora significativa con respecto a la posición obtenida en

2018 (157ª), aún coloca a Argentina muy por debajo de Uruguay, Chile, México y Colombia. Argentina también registró una reducción significativa en su brecha con el país con mejor desempeño en esta área; la "puntación en la facilidad para hacer negocios" en 2019 fue de 81,99, en comparación con 73,55 en 2018 (de 100[14]).

El avance más significativo se logró en la reducción del número de trámites (de 13 a 11) y el tiempo para realizar los trámites (de 24 a 11 días). Las tasas se encuentran entre las más bajas de América Latina. La introducción de ventanillas únicas en todo el país podría generar una reducción sustancial del tiempo empleado en la fase de notificación y reducir la complejidad del inicio de los trámites para la apertura de un negocio.

El sistema de supervisión se encuentra todavía en una fase temprana de desarrollo. El registro de empresas se incluirá en el conjunto de indicadores de implementación desarrollados por la nueva Secretaría de Simplificación Productiva del Ministerio de Producción y Trabajo.

Facilidad para declarar impuestos

La evaluación para esta subdimensión se basa exclusivamente en un conjunto de indicadores extraídos de la sección "pago de impuestos" del informe *Doing Business 2019* del Banco Mundial. Esos indicadores cubren la cantidad de pagos de impuestos anuales requeridos, el tiempo requerido para realizar esos pagos y el índice posterior a la declaración de impuestos, que toma en consideración el tiempo requerido para que una empresa cumpla con la solicitud de devolución del IVA y obtenga un reembolso del IVA y para finalizar una corrección relativa al impuesto sobre la renta.

Argentina tiene un desempeño relativamente bajo en esta área en comparación con los países de la OCDE, pero en general está alineado con el desempeño de los otros países AL7. Las áreas más críticas son el tiempo requerido para realizar los pagos de impuestos (311,5 horas en comparación con un promedio de 159,4 en el área de la OCDE) y el índice posterior a la declaración de impuestos (47,94 de 100, contra un promedio de 84,4 en el área de la OCDE). No ha habido ningún cambio en el desempeño en el último año. Los indicadores abarcan solo los trámites estándares y no tienen en cuenta la disponibilidad de las facilidades de declaración y pago de impuestos en línea.

Servicios de gobierno electrónico

Esta subdimensión cubre los esfuerzos que realiza el gobierno para implementar una estrategia/plan de acción de gobierno electrónico, la disponibilidad y operatividad de una variedad de servicios de gobierno electrónico, así como la capacidad de realizar un intercambio automático de información entre las bases de datos del sector público (interoperabilidad).

Argentina tiene un desempeño relativamente bueno en esta subdimensión. En 2015, la administración Macri creó el Ministerio de Modernización para promover la reforma de la administración pública, una gobernanza pública más transparente y la digitalización de la administración pública en todos los niveles. También lanzó el programa País Digital para apoyar iniciativas de los sectores público y privado en el área de las TICs, crear una cultura de cambio y apoyar la inversión en infraestructura de TICs. El programa País Digital ha dado lugar a avances tangibles, con el lanzamiento de más de 300 centros digitales en todo el país y la multiplicación de sitios web administrados por la administración pública. Estos sitios se han enfocado en guiar a los ciudadanos y las

empresas en la realización de actos administrativos; desde 2017, se pueden acceder en línea a más de 1 000 procesos administrativos (Centre for Public Impact, 2017[24]).

Por lo tanto, varios servicios de gobierno electrónico están disponibles en línea, incluyendo la declaración de impuestos a través de la plataforma electrónica de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y los pagos de seguridad social. La firma electrónica está operativa desde 2015, mientras que el sistema Gestión Documental Electrónica (GDE) del gobierno permite un buen nivel de interoperabilidad en la administración pública.[15]

Acceso al financiamiento (Dimensión 3)

Argentina obtuvo la segunda puntuación más alta (4,17) de la región AL7 para el acceso al financiamiento para PYMEs, principalmente debido a su favorable entorno regulatorio (Subdimensión 3.1) donde recibe 4,60 puntos y un dinámico ecosistema de oportunidades de acceso a fuentes alternativas de financiamiento (Subdimensión 3.2) por el cual se le asignan 4,91 puntos. Sin embargo, aún hay un importante margen de mejoría, particularmente alrededor del desarrollo de procedimientos para lidiar con empresas insolventes o en bancarrota (Subdimensión 3.4; 3,05 puntos).

Marco legal, regulatorio e institucional para el acceso al financiamiento

Argentina recibe una puntuación relativamente alta en esta subdimensión (4,60 puntos) ya que cuenta con un marco favorable para los préstamos comerciales. Por ejemplo, respecto al acceso a la información, Argentina cuenta con un sistema unificado, de acceso libre y gratuito y actualizado mensualmente para proporcionar información de crédito para las entidades financieras. Este incluye información de múltiples instituciones financieras y no financieras que atestiguar la capacidad de pago de personas naturales y jurídicas.

Otro habilitador respecto a la habilidad de empresas utilizar bienes como colateral, es que Argentina cuenta con un sistema de catastro activo, y libremente accesible en línea, aunque estos datos están disponibles para cada una de las direcciones provinciales en lugar de residir en un sistema unificado que mantenga todos los registros a nivel nacional. Además de este registro de la tierra y bienes inmuebles, Argentina cuenta con un registro de otros bienes prendarios que pueden ser empleados como colateral que es manejado por la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios y que también se encuentra disponible libremente de forma electrónica.[16]

Respecto a la garantía requerida por los bancos, la experiencia de Argentina también sobresale, ya que algunas instituciones financieras exigen activos con valoraciones inferiores a los montos de los préstamos otorgados para algunos de los instrumentos financieros utilizados por el sector, como por ejemplo el descuento de cheques.[17]

Estas ventajas relativas respecto al acceso al crédito formal contrastan con la baja puntuación que recibe Argentina por la falta de marco legal para delinear los derechos y prerrogativas de los acreedores en las operaciones garantizadas con colaterales (2 puntos). Si bien no existe un plan para reformar el marco regulatorio en este sentido, algunas de las áreas a considerar incluyen la posibilidad de otorgar bienes en garantía sin una descripción específica, otorgar prioridad de pago a los acreedores garantizados y garantizar la existencia de un registro de garantías con características modernas.

Otras iniciativas positivamente valoradas por esta subdimensión son la existencia de un mercado de valores profundo, que además incluye una plataforma informativa para

PYMEs[18] y el Mercado Argentino de Valores (MAV), un segmento del mercado especializado en productos de deuda no estandarizados utilizados por PYMEs.[19]

Diversificación de fuentes de financiamiento a empresas

Argentina alcanza la puntuación más elevada de AL7 en el indicador de fuentes alternativas de financiamiento (4,91 puntos) gracias a su extensa oferta de productos financieros disponibles para PYMEs. Entre esta oferta, destaca la existencia de productos diseñados para apoyar las iniciativas de internacionalización de PYMEs como los créditos de exportación del Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE); garantía crediticia, como la proporcionada por fondos públicos (FOGABA[20] y FOGAR); Sociedades de Garantía Recíproca (Garantizar[21] y Acindar PYMEs); y otros esquemas que incluyen servicios de asesoramiento comercial y técnico específicos para PYMEs.

Aunado a ello, las PYMEs cuentan con un completo entramado de opciones de financiamiento que incluyen aquellas basadas en activos (por ejemplo, *factoring* o arrendamiento), mecanismos de inversión colectiva sobre el patrimonio, así como otros instrumentos de inversión de capital para los cuales existe un marco regulatorio específico. Un ejemplo de estos esfuerzos para modernizar el marco legal para instrumentos financieros fue el designio de los mecanismos de financiamiento colectivo bajo la Ley de Capital Emprendedor N°27.349 de septiembre de 2017.[22] El regulador aplicable, la Comisión Nacional de Valores, emitió la normativa relevante en enero de 2018.[23]

Educación financiera

Argentina también alcanza la segunda puntuación más elevada en este apartado por sus iniciativas de educación financiera (4,10 puntos). Incluso si la estrategia nacional para la educación financiera se está desarrollando, diferentes ramas del gobierno argentino tienen iniciativas dedicadas a mejorar la educación financiera. Estas abarcan programas de capacitación y acompañamiento, impartidos tanto de forma presencial como online en diversas temáticas de relevancia para la toma de decisiones financieras y empresariales. Uno de los ejemplos destacados en este sentido son los materiales informativos y cursos producidos por el Banco Ciudad de Buenos Aires a través de su Instituto PYMEs,[24] especialmente diseñado para servir a este segmento empresarial. Otras entidades como la Alcaldía de Buenos Aires, y el Ministerio de Producción y Trabajo también poseen programas similares que buscan capacitar a la población y a los pequeños empresarios para tomar decisiones financieras apropiadas. Importantemente, el gobierno argentino ha establecido lineamientos en el marco de la Ley de Financiamiento Productivo Nro. 27.440 para garantizar el monitoreo de indicadores de desempeño que permitan informar cambios a la estrategia nacional, pero estos aún no se han implementado. Se espera que estos se recopilen periódicamente en función de indicadores objetivos, así como las opiniones subjetivas del usuario final sobre la implementación de diferentes iniciativas. Argentina, a través del Banco Central de la República Argentina (BCRA), ha realizado esfuerzos para medir la educación financiera de su población, por ejemplo, realizando en 2017 una Encuesta de Capacidades Financieras con el apoyo de CAF[25] y evaluando el impacto de algunas de sus pruebas piloto por medio de pruebas de control aleatorio.[26]

Respecto a la inclusión de temáticas financieras en las escuelas, el BCRA en conjunto con el Ministerio de Educación inició en 2017 un proyecto piloto llamado "Habilidades Financieras para la vida"[27] que buscaba incluir estos tópicos en el currículo de secundaria en las provincias de Córdoba y Neuquén. A partir del año 2018, el gobierno argentino ha

redoblado sus esfuerzos en este sentido al incluir temas de educación financiera como parte obligatoria del currículo en escuelas secundarias según lo dispuesto en la Ley mencionada anteriormente.

Procedimientos eficaces para el tratamiento de la bancarrota

La principal área a desarrollar por Argentina para mejorar el acceso al financiamiento de las PYMEs es modernizar algunos de sus procedimientos para lidiar con situaciones de insolvencia ya que es la subdimensión donde recibe una puntuación más pobre (3,05 puntos). El marco regulatorio para estos procedimientos está contenido por la Ley 24.522 de Concursos y Quiebras 28 de 1995 que regula los procesos preventivos y de bancarrota a nivel nacional para personas naturales, jurídicas y entidades del Estado. Si bien esta ley sugiere la creación de un registro, la información relevante es mantenida actualmente de forma descentralizada por los juzgados competentes de cada provincia y solo son accesibles al público mediante peticiones especificas a estas entidades. Sin embargo, un programa de unificación de dichos registros está en proceso de desarrollo.[29] A medida que avanza este esfuerzo, es recomendable que el gobierno considere la remoción automática de aquellos individuos que incurrieron en bancarrota luego de que haya transcurrido un periodo prudencial desde el levantamiento de las restricciones financieras impuestas por la bancarrota.

Otras áreas recomendadas de desarrollo para Argentina incluyen fortalecer la legislación de operaciones garantizadas para dar prioridad a los acreedores cuando se incautan de bienes prometidos como colateral en caso de bancarrota y reorganización empresarial; explorar el desarrollo de programas de apoyo para aquellos empresarios que buscan emprender nuevamente luego de haber enfrentado situaciones de insolvencia en el pasado; y simplificar los procedimientos de insolvencia para reducir su duración y costos, y aumentar las tasas de recuperación.

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

Como se señaló en la sección anterior, *Planificación estratégica, diseño y coordinación de políticas*, de este capítulo, Argentina necesita adoptar un enfoque estratégico o integral de políticas para las PYMEs. Al igual que el resto de los países incluidos en este informe, Argentina aún tiene que desarrollar una estrategia explícita para las PYMEs con un componente específico para servicios de desarrollo empresarial (SDE) para las PYMEs y empresarios o con elementos de SDE en todos los componentes temáticos (por ejemplo, promoción del espíritu empresarial, innovación, habilidades, etc.). Además, el plan nacional de desarrollo de Argentina (el Plan Productivo Nacional[30]) no hace referencia explícita al desarrollo de programas para SDE como medio para fomentar el desarrollo de las PYMEs. De hecho, el plan aparentemente sirve más como una herramienta de comunicación pública que una estrategia, ya que es un documento de tres páginas, que no incluye detalles (plan de acción, objetivos/metas, ICRs) más allá del establecimiento de sus ocho pilares. Además, a diferencia de la mayoría de los países de la región, Argentina aún no proporciona SDE y otro apoyo directo a las PYMEs en oportunidades de procura pública tales como capacitaciones, programas para licitación conjunta, subcontratación, o incentivos para participar (por ejemplo, pagos anticipados).

La puntuación general de Argentina, de 3,91 puntos, para esta dimensión refleja esta situación, y apunta a las posibilidades de una estrategia de SDE más coherente y

cohesionada, con base en la rica diversidad de SDE para las PYMEs y empresarios ya implementados a nivel programático en todo el país.

Servicios de desarrollo empresarial para las PYMEs y emprendedores

En lo que concierne al marco estratégico para la provisión de SDE, a partir de diciembre de 2015, el gobierno argentino inició un esfuerzo ambicioso para modernizar la administración nacional. Este proceso ameritó que las diferentes entidades públicas desarrollaran planes estratégicos a largo plazo, incluyendo la identificación de objetivos e iniciativas prioritarias para promover el desarrollo social, humano y económico. Como se mencionó anteriormente en este capítulo (ver la subsección "Planificación estratégica, diseño y coordinación de políticas"), esos objetivos gubernamentales incluyeron una versión preliminar del plan estratégico Argentina Emprende[31], cuyo objetivo es fomentar la creación de nuevas empresas y proporcionar herramientas para su estabilidad, rentabilidad y productividad. Sin embargo, el Plan aún no se ha adoptado y, por lo tanto, no está disponible públicamente. Además, aunque la versión preliminar del Plan de diciembre de 2016 incluye una sección de diagnósticos y un inventario de los programas de apoyo a las PYMEs existentes y a la iniciativa empresarial, aún no proporciona detalles sobre nuevas acciones o programas previstos en el futuro (aunque menciona vagamente los objetivos para 2019 para cada uno de los programas existentes).

Pese a la ausencia de un marco estratégico para las políticas para las PYMEs, Argentina pone en práctica una gran diversidad de SDE para las PYMEs y empresarios en todo su territorio. La principal agencia gubernamental a cargo de la aplicación de políticas de SDE a nivel central es la SEPYME (Secretaría de Emprendedores y PYMEs), adscrita al Ministerio de Producción y Trabajo. La SEPYME brinda un amplio apoyo en las tres categorías generales de SDE: asesoramiento, capacitación e información. Por ejemplo, el sitio web del Ministerio de Producción y Trabajo ofrece información sobre el procedimiento para crear una empresa, obtener ventajas fiscales y registrar marcas comerciales y patentes.[32] También proporciona un Mapa interactivo para emprendedores con información sobre dónde obtener apoyo en todo el territorio (incubadoras, aceleradoras, espacios de trabajo conjunto y otros esquemas). Además, a través del sitio web "Soy Emprendedor",[33] el gobierno ofrece información útil para empresarios sobre diversas regulaciones comerciales, licencias y otros servicios. Sin embargo, el sitio web no brinda un catálogo completo y estructurado de SDE.

La SEPYME también proporciona asesoramientos y capacitaciones personalizados y colectivos a través de varios programas emblemáticos (ver el Cuadro 11.8 para conocer algunos ejemplos). Por ejemplo, el programa Red de Mentores brinda asesoría personalizada en todo el país para empresas emergentes y empresas "en fase de consolidación" (en maduración), el programa Expertos PYME apoya a las "start-ups" a través de un acceso subsidiado a SDE provisto en forma privada, y la iniciativa Clubes de Emprendedores brinda servicios colectivos a varias PYMEs a través de espacios de trabajo conjunto y asesoramiento. También hay otros programas para que las PYMEs organicen capacitaciones para sus empleados, incluso en asociación con universidades. Cuando se suman a varias otras iniciativas de la SEPYME (Casas de la Producción, Fondos Semilla, Aceleración y Expansión), esos programas apuntan a la amplia oferta de SDE en Argentina, pero también a un mercado fragmentado.

Cuadro 11.8. Ejemplos de SDE para emprendedores y PYMEs en Argentina

Programa	Beneficiario	Tipo de SDE	Notas
PAC emprendedores	Empresas emergentes innovadoras[1]	Subsidios de hasta 85% de SDE	Mediante incubadoras
Fondo semilla	Empresas emergentes innovadoras y proyectos con impacto social[2]	Asesoramiento y capacitación	Mediante incubadoras registradas en la Red Nacional INCUBAR
Clubes de Emprendedores	Grupos de emprendedores	Capacitación, asistencia técnica y otros	En colaboración con las comunidades locales
Red de Mentores	Todos los emprendedores y gerentes de PYMEs	Asesoramiento y capacitación	SDE gratuitos proporcionados por miembros voluntarios
Expertos PYME	PYMEs con potencial de crecimiento	Subsidios para asesoramiento y capacitación	SDE proporcionados por empresas privadas/personas

1. Menos de dos años de funcionamiento.
2 Menos de un año para empresas emergentes y cuatro años para proyectos con impacto social.
Fuente: Ministerio de Producción (2016), *Argentina Emprende*, y sitio web del Ministerio de Producción.

En este punto, es importante resaltar una vez más el marco contractual 2014-2019 para un préstamo con el BID, conocido como PAC (Programa de Apoyo a la Competitividad para MIPYMES), con el objetivo de apoyar la competitividad de las PYMEs. El contrato de USD 80 millones (50 de los cuales son otorgados por el préstamo y el resto a cargo del gobierno) tiene como objetivo aumentar la inversión de las PYMEs en SDE mediante el apoyo a empresas a nivel individual y colectivo (por ejemplo, consorcios de PYMEs). El marco contractual también tiene como objetivo mejorar la oferta de esos servicios.[34] Sin embargo, el acuerdo no explica toda la política sobre SDE, más bien, abarca solo algunos de los servicios ofrecidos por el Estado a través de la SEPYME y por otros actores.

En cuanto a la difusión de información sobre programas de SDE para PYMEs y empresarios, el sitio web del Ministerio de Producción y Trabajo incluye un motor de búsqueda para todo tipo de programas a nivel central.[35] Este Registro de Subsidios e Incentivos (RSI) abarca 157 programas activos de apoyo empresarial, 81 de ellos ofrecidos por el Ministerio de Producción y Trabajo, 33 por el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MINCYT), ver la siguiente sección, Innovación y Tecnología, en este capítulo), 18 por el Ministerio de Agroindustria, y 11 por el Ministerio de Turismo, entre otros. Alrededor del 60% de todos los programas de SDE son horizontales, mientras que el resto apunta a uno o más sectores económicos. El RSI proporciona información útil para los usuarios de programas individuales, incluidos sus objetivos, beneficiarios específicos, criterios de elegibilidad, detalles para la presentación de la solicitud y otros. Sin embargo, en gran medida falta información sobre el impacto y los resultados de los programas de SDE. Entre los pocos programas sujetos a seguimiento y evaluación (M&E) son aquellos dentro del marco del PAC con el BID, que requiere que Argentina presente informes periódicos de seguimiento de proyectos.[36] El informe para el año 2017 (el último para el momento de redactarse el presente informe) incluye detalles sobre los "resultados", o el número y los tipos de beneficiarios a los que llegó cada uno de los componentes del programa. Muestra, por ejemplo, que aproximadamente un tercio de las 1.500 PYMEs objetivo ya han recibido soporte técnico del PAC. El informe también incluye indicadores sobre el impacto esperado del PAC, por ejemplo, aumentos del 3% en

la productividad anual de las PYMEs beneficiarias frente a las no beneficiarias, y aumentos del 2% en el empleo y el 5% en las ventas. Los resultados del impacto, sin embargo, aún no están disponibles.

La finalización y adopción del Plan Estratégico Argentina Emprende podrían representar un paso importante en la implementación de una estrategia de SDE más coherente y cohesionada[37]. Sin embargo, la última versión del documento es una versión preliminar de diciembre de 2016 y aún no incluye ninguna acción estratégica futura más allá de los SDE existentes disponibles. Por lo tanto, la falta de una política coordinada en esta área sugiere que: (a) Argentina podría hacer más para canalizar los recursos de SDE hacia prioridades estratégicas (empleos, desarrollo de sectores específicos, desarrollo territorial, etc.); y (b) los resultados de SDE podrían medirse mejor si su impacto no se evaluara a nivel de programas individuales sino a niveles meso y macro.

Compras públicas

Argentina tiene una serie de leyes y regulaciones diseñadas para facilitar la participación de las PYMEs en las compras públicas. Esas leyes y regulaciones abordan diferentes aspectos medidos en esta evaluación (dividir las ofertas en lotes, permitir la formación de consorcios de PYMEs para participar en ofertas conjuntas y reservar cuotas para la participación de las PYMEs), aunque de una manera bastante fragmentada (ver Recuadro 11.1).

Recuadro 11.1. Marco jurídico y normativo para la participación de las PYMEs en las compras públicas en Argentina

Existen algunas leyes que enmarcan las compras públicas para las PYMEs en Argentina. Primero, la Ley 25.300 (Ley de Desarrollo de las PYMEs de 2000) incluye una sección específica sobre compras públicas. Señala que las entidades públicas deben otorgar un derecho de preferencia del 5% a las PYMEs (incluidos los consorcios y las asociaciones temporales entre empresas y cooperativas) para igualar la mejor oferta en contratos públicos. La Ley también establece una cuota del 10% para las PYMEs y establece que las ofertas deben emitirse en términos comprensibles para facilitar la participación de las PYMEs. La Ley 25.300 también insta al poder ejecutivo del gobierno a establecer un régimen de adquisiciones que permita a las entidades públicas *considerar* ofertas para volúmenes parciales e invita a las autoridades subnacionales a adoptar medidas similares.

En segundo lugar, la Ley 27.437 de 2018 (denominada Compre Argentino y Desarrollo de Proveedores), en su artículo 2 otorga un margen de preferencia del 15% a los productos y servicios argentinos prestados por PYMEs y cooperativas.

Adicionalmente, la Ley 13.064 de 1947 sobre Obras Públicas y su Decreto 1030/2016 (art. 91) establecen las condiciones de pago para todos los contratos de la Administración Pública Nacional, incluido un plazo de pago de hasta 30 días (a menos que se indique lo contrario en un contrato).

Finalmente, la nueva Ley 27.437 se aplica a todo el sector público, incluido el poder judicial y el poder legislativo, y ofrece la posibilidad de favorecer a las PYMEs en las ofertas por un monto de ARS 20 millones (alrededor de USD 530 mil).

En cuanto a la facilidad de acceso a la información sobre oportunidades de contratación pública, el Ministerio de Modernización Nacional lanzó en 2017 dos plataformas para

publicar información sobre compras y licitaciones públicas por autoridades centrales: comprar.gob.ar (para la compra de bienes y servicios) y contratar.gob.ar (para obras públicas). Según el gobierno, en agosto de 2017 había 40 agencias que utilizaban estas plataformas, 92 000 proveedores registrados y más de 2 500 contratos procesados. Según la misma fuente, el tiempo promedio requerido para procesar un contrato disminuyó de 300 a 72 días.[38]

De acuerdo con la información obtenida para esta evaluación, comprar.gob.ar respalda todas las etapas del proceso de adquisición, incluida la difusión y el almacenamiento de información, la presentación electrónica de ofertas y facturas y otras funciones de una plataforma de contratación electrónica. Además, la plataforma permite a sus usuarios inscribirse en el registro de proveedores del gobierno central, consultar acuerdos marco y consultar y seguir el pago de las facturas. La plataforma también incluye una serie de manuales electrónicos para proveedores y agencias de compra sobre cómo utilizar el portal.

Desafortunadamente, a pesar de la existencia de un sistema integral de contratación electrónica y un marco jurídico para facilitar la participación de las PYMEs en la contratación pública, Argentina aún no realiza seguimiento de los beneficios de esas iniciativas en las PYMEs. No hay cifras sobre la aceptación y el impacto de la contratación pública de las PYMEs, incluida información como las acciones y los volúmenes de contratos en poder de las PYMEs. Además, a diferencia de la mayoría de los países de la región, Argentina aún no proporciona SDE y otro apoyo directo a las PYMEs en oportunidades de contratación pública, como capacitaciones, programas para licitación conjunta, subcontratación, incentivos para participar (por ejemplo, pagos anticipados) y otras medidas. Por lo tanto, existe un amplio margen para que la SEPYME u otras agencias introduzcan dichos programas.

Innovación y tecnología (Dimensión 5)

Como en el caso de los SDE en general, Argentina tiene un número importante de esquemas de apoyo para la innovación en las empresas, incluidas las PYMEs. El apoyo brindado a la innovación científica y tecnológica en el sector privado está bien estructurado bajo el Fondo Argentino de Tecnología (FONTAR), que financia proyectos innovadores en todos los sectores de actividad y el Fondo Fiduciario para el Desarrollo del Capital Emprendedor (FONDCE), que financia proyectos a través de aceleradoras y fondos de capital emprendedor. Como se señaló anteriormente, la SEPYME y otros también brindan apoyo a actividades innovadoras más allá de las de carácter científico o tecnológico. Sin embargo, como es también el caso de los SDE, Argentina aún no tiene un marco estratégico para la innovación en las PYMEs. Las orientaciones estratégicas para el apoyo a la innovación se definen a nivel institucional (por ejemplo, ANPCYT o SEPYME) o incluso a nivel de programa (por ejemplo, FONTAR o PAC) en lugar de a nivel nacional.

La puntuación general de Argentina de 3,21, para esta dimensión refleja este estado de cosas, lo que indica un margen de mejora en todas las áreas de planificación y diseño, implementación y M&E. En el futuro, Argentina podría aprovechar su marco institucional relativamente bien establecido para la política de innovación y su trabajo inacabado con miras al establecimiento de Argentina Innovadora 2030 (consulte la siguiente sección para obtener más detalles sobre esta plataforma de políticas). La adopción de un enfoque integral de la política de innovación también podría ayudar a evaluar mejor el impacto de

la miríada de esquemas de apoyo en el desempeño innovador de las PYMEs y emprendedores.

Marco institucional para la política de innovación

El más reciente Estudio Económico de la OCDE sobre Argentina (2017) apunta al desempeño relativamente bajo del país en la política de innovación. Por ejemplo, el informe señala que el gasto en investigación e innovación es solo del 0,6% del PIB, aproximadamente la mitad del de Brasil y muy por debajo del promedio de la OCDE, de 2,4%. Además, la investigación y desarrollo empresarial es solo el 0,1% del PIB, en comparación con el 0,5% en Brasil y el 1,2% en la OCDE. Sin embargo, la encuesta señala que las autoridades prevén aumentar el gasto en I + D hasta el 1,5% del PIB, con un fuerte énfasis en aumentar la inversión empresarial (OECD, 2017[23]).

Argentina Innovadora 2030, una plataforma de políticas públicas que incluye una Comisión Asesora, un Plan y una Agenda para 2016-2020, se propone orientar la política general de innovación.[39] Su principal objetivo es impulsar la innovación productiva para aumentar la competitividad de la economía y mejorar la calidad de vida de manera sostenible. No obstante, la información disponible sobre la plataforma es bastante amplia y carece de detalles específicos en cuanto a objetivos, actividades, hitos, responsabilidades, presupuestos y otros elementos. Además, se plantea implementar dos estrategias: la primera para el desarrollo del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), incluyendo la mejora de la articulación y coordinación de todos los actores, y otro para la concentración de los esfuerzos para transformar los sectores económicos para que contribuyan a la competitividad y la innovación. Sin embargo, no hay evidencia de la existencia de documentos detallados que describan esas estrategias, sus acciones concretas, las partes responsables, los recursos disponibles ni los mecanismos de evaluación. Los únicos documentos de políticas relevantes disponibles con cierto nivel de detalle son los relacionados con las Directrices Estratégicas de Argentina Innovadora 2020 (la fase anterior de Argentina Innovadora 2030) para 2012-2015.[40]

De acuerdo con la información proporcionada por Argentina para esta evaluación, el Plan Productivo Nacional incorpora a Argentina 2030. Sin embargo, como se indicó anteriormente, el Plan se limita a un resumen de tres páginas y ocho pilares, de los cuales el texto completo sobre el pilar de innovación y la tecnología estipula que: "para aumentar la inversión en I + D al 1,5% del PIB, aumentar la inversión privada en particular y traducir la investigación científica en producción para crear más y mejores empleos"[41]. No obstante, Argentina está trabajando en el desarrollo de los objetivos y actividades específicas de Argentina Innovadora 2030. Esto se está haciendo en particular mediante la organización de 16 grupos de trabajo que cubren el desarrollo institucional del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), recursos para la innovación, financiamiento y otros.

Argentina cuenta con mecanismos de coordinación interinstitucional para la política de innovación. Esos mecanismos ofrecen una plataforma estructurada y multinivel para coordinar a los actores relevantes, en particular:

1. A nivel de liderazgo, el Gabinete de Ciencia y Tecnología (GACTEC), que está presidido por el Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, y que está a cargo de la coordinación interministerial e interdisciplinaria de la política de innovación, ciencia y tecnología.

2. A nivel nacional, el Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECYT), que también está presidido por el mismo Ministro y que está formado por las autoridades subnacionales relevantes de las provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El COFECYT también implementa una serie de programas y líneas de financiamiento para promover la innovación a nivel federal. Por ejemplo, a través del fondo ASETUR, el Consejo financia proyectos en la industria del turismo.
3. A nivel técnico, el Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología (CICYT), que está presidido por el Secretario de Articulación Científico-Tecnológica y que tiene como objetivo mejorar la coordinación entre las instituciones involucradas en la promoción de la ciencia y la tecnología. Una de las misiones de la Secretaría de Articulación Científico-Tecnológica es apoyar el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), que es una amplia red de organizaciones que promueven la investigación básica y aplicada y el desarrollo científico y tecnológico.[42]
4. A nivel de planificación, la Comisión Asesora para el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (CAPLANCYT), que se lanzó en diciembre de 2017 para ayudar al GACTEC y al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCYT) a proponer el Plan Nacional y sus programas, para dar seguimiento a la implementación del Plan y proponer modificaciones según sea necesario. Notables personalidades y representantes del SNCTI forman el CAPLANCYT.

Esos consejos y comisiones tienen diferentes funciones de supervisión y coordinación en varias instituciones adscritas al MINCYT, incluyendo la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT), que está a cargo de la implementación de la política de innovación, en particular la promoción de la innovación en el sector privado con la SEPYME.

Servicios de apoyo y financiamiento para la innovación en las PYMEs

La ANPCYT está a cargo de cuatro fondos financiados con recursos públicos, crédito internacional y cooperación internacional. Esos fondos apoyan una gran variedad de proyectos innovadores, científicos y tecnológicos de individuos, académicos, empresarios, universidades y otros actores. Dos de esos fondos son directamente relevantes para las PYMEs y los emprendedores y comprenden SDE específicos y apoyo para la innovación, como lo siguiente: [43]

- FONTAR, que es el esquema más amplio para apoyar la innovación en empresas privadas en Argentina, financia proyectos destinados a mejorar la productividad del sector privado a través de un número importante de instrumentos, incluidos aportes no reembolsables para investigación y desarrollo, patentes, desarrollo tecnológico, incubadoras de tecnología, desarrollo de proveedores, etc. FONTAR también gestiona programas que vinculan instituciones de investigación y empresas privadas para generar y difundir innovación y tecnología. Una red de 264 Unidades de Vinculación Tecnológica (UVT) que operan bajo FONTAR, ofrece una plataforma para que las empresas busquen el apoyo de las instituciones de ciencia y tecnología (por ejemplo, universidades o centros de investigación) a fin de desarrollar e implementar proyectos de innovación y tecnología.
- FONSOFT, que apoya a las nuevas empresas y PYMEs que producen bienes y servicios relacionados con las tecnologías de la información y la comunicación,

entre otros objetivos. FONSOFT proporciona principalmente subsidios para certificaciones de calidad, desarrollo de nuevos procesos, productos o servicios, investigación y desarrollo, etc.

La base de datos del Registro de Subsidios e Incentivos (RSI) del Ministerio de Producción y Trabajo enumera diez programas bajo el FONTAR y cuatro bajo el FONSOFT. Esos programas tienen una amplia gama de objetivos e incluyen capacitaciones, financiamiento del desarrollo de tecnología, actividades de investigación y desarrollo, etc. El Cuadro 11.9 incluye un resumen de esos programas, que consisten en subsidios en la mayoría de los casos.

Además, la ANPCYT implementa un Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC), que apunta a vincular el sector científico y tecnológico con el sector productivo en áreas específicas, incluyendo salud, energía, agroindustria, desarrollo social, tecnologías de la información y comunicación, nanotecnología, biotecnología y ambiente. Este fondo incluye una serie de subsidios que apoyan actividades específicas como I + D, proyectos con alto riesgo o aparentemente baja productividad pero con alto potencial de impacto económico/social, etc. Sin embargo, la base de datos del RSI no incluye ningún programa de PYME bajo el FONARSEC.

Según las cifras de 2017, el FONTAR apoyó 660 proyectos por un total de ARG 1.477 millones (alrededor de USD 92 millones de ese año), mientras que el FONSOFT financió 570 proyectos por un equivalente de ARG 196 millones (alrededor de USD 100 mil de ese año) y el FONARSEC financió 37 proyectos por ARG 328 millones.[44] Sin embargo, la información publicada por la ANPCYT sobre los fondos no permite desglosar a los beneficiarios por clase de tamaño y no incluye evidencia detallada sobre el impacto de los programas (número de patentes obtenidas por las PYMEs, aumento del gasto en I + D, aumento de la productividad, etc.). Además, para el momento de redactar este informe, los fondos se suspendieron temporalmente para redefinirlos.

Cuadro 11.9. Programas de innovación de las PYMEs

Fondo	Programa	Tipo	Objetivo
FONTAR	Desarrollo tecnológico (ANR PDT)	Subsidios	Capacitación y desarrollo de productos.
	Internacional (ANR INT)	Subsidios	Cooperación multinacional y financiación de empresas innovadoras en el área de bienes y servicios.
	Investigación y desarrollo (ANR I+D)	Subsidios	Fortalecimiento de una unidad de I + D en empresas mediante la incorporación de investigadores y equipos de investigación.
	Subsidio (ANR Patentes)	Subsidios	Promueve la protección de los resultados innovadores de las actividades de investigación y desarrollo (I + D).
	Subsidio –Producción más limpia (ANR P+L)	Subsidios	Financia parcialmente proyectos que tienen como objetivo mejorar el desempeño ambiental de las PYMEs a través de la aplicación de un enfoque de producción limpia o preventiva.
	Subsidio para la prestación y consolidación de servicios tecnológicos (ARSET)	Línea de crédito	Creación, ampliación o mejora de infraestructura, equipamiento y capacitación de recursos humanos, entre otros.
	Crédito fiscal	Beneficios fiscales	Financiación de proyectos de investigación.

Fondo	Programa	Tipo	Objetivo
	Créditos a empresas *(CAE)*	Línea de crédito	Modernización tecnológica de productos o procesos.
	Fortalecimiento a la Innovación Tecnológica en Aglomerados Productivos (FIT AP) - antiguamente PITEC	Línea de crédito, asistencia técnica y subsidios	Busca aumentar la inversión y fortalecer los procesos de innovación asociativa en los que deben participar empresas e instituciones científicas y tecnológicas.
	Fortalecimiento de la Innovación Tecnológica en Proyectos de Desarrollo de Proveedores (FIT PDP (VP))	Línea de crédito, asistencia técnica y subsidios	Apoyará el fortalecimiento de las cadenas de proveedores o distribuidores de una empresa tractor o líder.
FONSOFT	ANR Capacitación	Subsidios	Ofrece capacitación innovadora, relevante, de calidad y abierta a la comunidad de software y servicios informáticos.
	ANR Ventanilla Internacional	Subsidios	Financia proyectos cuyo objetivo es mejorar la estructura productiva y la capacidad innovadora de las PYMEs que producen bienes y servicios en el área de software y servicios informáticos.
	Subsidio	Subsidios	Su objetivo es mejorar la calidad de los productos de software que se desarrollan y los procesos de creación, diseño, desarrollo y mantenimiento del software.
	Créditos para exportación	Línea de crédito	Los créditos a la exportación están destinados a proporcionar financiamiento a través de créditos para el inicio o la consolidación de la actividad de exportación de las PYMEs dedicadas a la producción de software.

Fuente: (Ministerio de la Producción, 2018[25])

Además de la ANPCYT, tanto el Ministerio de Producción y Trabajo como la SEPYME también han implementado varios programas para apoyar actividades innovadoras en las PYMEs, aunque su definición de innovación es más amplia que la del MINCYT y no se centra solo en la ciencia y la tecnología. Por ejemplo, la base de datos del RSI incluye información sobre SDE para la innovación social y el espíritu emprendedor (es decir, proyectos en la economía popular), la integración de las prácticas de diseño en las PYMEs (Plan Nacional de Diseño), los servicios en virtud de PAC Emprendedores y el programa Potenciar, el cual apunta a apoyar a empresas innovadoras con capacidad exportadora. La SEPYME también implementa el FONDCE, que cuenta con tres programas para financiar la innovación: un fondo semilla para emprendedores, un fondo de aceleración que apoya a las aceleradoras de negocios y un fondo de expansión para coinvertir en proyectos innovadores.

Por último, Argentina cuenta con múltiples mecanismos para (a) difundir información sobre esquemas de apoyo a la innovación y tecnología para empresas y (b) vincular a varios actores de la comunidad de innovación, incluidos investigadores, institutos, organizaciones de apoyo. Estos mecanismos incluyen el Mercado de Innovación Argentina (MIA), adscrito al MINCYT, que publica información sobre proyectos, oportunidades para asociaciones de innovación, concursos de innovación, etc., y el Sistema de Información de Ciencia y Tecnología Argentino (SICYTAR), también adscrito al MINCYT, y que también incluye información sobre proyectos, investigadores y publicaciones.

Transformación productiva (Dimensión 6)

Argentina ha realizado considerables esfuerzos políticos recientes para apoyar a las PYMEs dentro de los sectores prioritarios con el fin de contribuir a la transformación productiva del país. Si bien la implementación de varios programas creados por la administración de Macri desde 2016 está en marcha, la creación de marcos estratégicos sólidos y los correspondientes esquemas de seguimiento y evaluación (M&E) sigue siendo el principal desafío. Sin embargo, los programas de apoyo a la mejora de la asociación en Argentina son una excepción con respecto a la falta de M&E y contribuyen al puntaje general del país en esta dimensión, de 3,78.

Una vez que se hayan establecido los programas piloto, unificar los esfuerzos existentes bajo una estrategia interministerial común, con esfuerzos de M&E públicos, con plazos y medibles, será un próximo paso importante para garantizar la inversión eficiente de los fondos públicos y aumentar el conocimiento de los ciudadanos acerca de los esfuerzos del gobierno y el apoyo disponible.

Estrategias para mejorar la productividad

Desde el inicio de la administración Macri a fines de 2015, se implementaron una serie de iniciativas estratégicas para apoyar los esfuerzos de transformación productiva del país. Como ya se señaló, durante septiembre de 2016, el gobierno presentó un esbozo de un Plan Productivo Nacional, con ocho pilares[45] orientados a facilitar la coordinación entre los miembros del Gabinete Económico.[46] Sin embargo, el Plan no entra en mayores detalles (plan de acción, objetivos/metas, ICRs) más allá del establecimiento de sus ocho pilares, y aparentemente es una herramienta de comunicación pública más que una estrategia sólida.

A mediados de 2018, se publicó un informe público[47] con una descripción cualitativa del estado de avance de cada pilar. Este informe resume varios logros notables, incluido el avance del plan de infraestructura y energía del gobierno; aumentos en los niveles de exportación desde 2015 y varios nuevos acuerdos comerciales; avances en los servicios de gobierno electrónico y la introducción de varias reformas fiscales, incluida la Ley Pyme 27.264 de 2016 y la reforma fiscal de 2017, que reduce las tasas impositivas para las empresas innovadoras de alto crecimiento, así como los impuestos internos a los productos electrónicos.

La Secretaría de Transformación Productiva del Ministerio de Producción y Trabajo también ha implementado una serie de medidas, incluyendo el Programa Nacional para la Transformación Productiva, que ofrece subsidios, créditos con tasas de interés reducidas y asistencia técnica a las PYMEs para implementar proyectos de mejora de la productividad. La Secretaría también está a cargo de las Mesas Redondas Ejecutivas para la Transformación Productiva, que se lanzaron en 2017 con varios sectores prioritarios. Durante las mesas redondas, varios ministerios gubernamentales se reunieron con los representantes sectoriales e investigadores y académicos correspondientes y definieron un plan de trabajo colectivo, a través de un acuerdo formal, para aumentar la productividad y la competitividad del sector. Estos acuerdos sectoriales, que ahora existen con cerca de treinta sectores, generalmente contienen objetivos específicos, medibles y de duración determinada, y dividen las responsabilidades entre actores públicos y privados. El diálogo público-privado es estimulado aún más por el Consejo Nacional de Producción, que consta de 11 miembros del sector privado que realizan investigaciones y asesoran al Ministerio de Producción con respecto a la implementación de las estrategias anteriores.

Si bien se están realizando esfuerzos claros, la falta de marcos estratégicos robustos da como resultado una falta considerable de resultados públicos de M&E. El Ministerio de Producción y Trabajo proporciona información de acceso público sobre diversos acuerdos sectoriales establecidos a través de las mesas redondas ejecutivas,[48] sin embargo, no hay información consolidada disponible, y la información detallada sobre la implementación y el seguimiento sigue siendo interna. Los indicadores relacionados con los negocios, incluidos los niveles de exportación por tamaño de empresa y el seguimiento de empresas de alto crecimiento, se publican en el portal de datos del Ministerio de Modernización,[49] pero no en relación con ninguna estrategia pública en particular.

Medidas para mejorar las aglomeraciones productivas

Argentina recibe una alta puntuación en el Índice (4,57) para esta subdimensión, gracias a dos iniciativas: (a) los programas de apoyo a los conglomerados de larga data (Sistemas Productivos Locales, SPL) implementados en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); y el ya mencionado PAC del BID (Programa de Apoyo a la Competitividad para MIPYMES), que incluye un componente específico dedicado a conglomerados (PACC). Ambos programas se implementan a través de convocatorias de propuestas, que ofrecen cofinanciamiento para establecer nuevos conglomerados/asociaciones o para fortalecer los grupos existentes y así lograr diversos objetivos estratégicos (incorporación de tecnología innovadora, ampliación de los mercados de exportación, etc.). Los SPL están en funcionamiento desde 2012, con un presupuesto total de aproximadamente USD 24 millones, y han aprobado más de 270 proyectos. El PAC, que también comenzó la implementación en 2012, tiene un presupuesto operativo de USD 80 millones, con más de 20 proyectos financiados hasta la fecha. Se espera que ambos programas terminen a fines de 2019.

Ambos SPL y PAC también están realizando importantes esfuerzos para hacer seguimiento y evaluar el impacto. El BID publica informes bianuales y públicos de seguimiento sobre PAC,[50] con indicadores clave de rendimiento (ICRs) enfocados tanto en los resultados como en el impacto. También se utiliza un grupo de control para medir más claramente el impacto del programa en las empresas seleccionadas para recibir apoyo. Los resultados del impacto, sin embargo, aún no están disponibles. En términos de resultados, el programa apunta a aumentar las inversiones de las PYMEs en SDE, incluidas las inversiones colectivas, las tasas de supervivencia de las PYMEs; y específicamente apoyar los negocios y empresas propiedad de mujeres ubicadas en el norte del país (región Norte Grande).

Con respecto al SPL, la unidad de implementación del programa, ubicada en el Ministerio de Producción y Trabajo, debe completar regularmente un informe anual, detallando la finalización de los objetivos preestablecidos, medibles y las lecciones aprendidas. Los SPL también se benefician de los informes sobre la implementación de sus etapas anteriores: el programa se ejecutó por primera vez entre 2006 y 2009, y luego de 2012 a 2016, y luego se extendió hasta 2019. En particular, estos informes señalan la naturaleza beneficiosa pero compleja de establecer proyectos verdaderamente asociativos, y la necesidad correspondiente de ofrecer asistencia técnica continua a los proyectos aprobados, incluso durante la implementación, para mejorar la sostenibilidad del conglomerado/asociación y fortalecer su capacidad de acción colectiva, especialmente en términos de comunicación y toma de decisiones. Los informes también señalan la importancia de publicar informes públicos sobre los beneficios de la asociatividad en general, y de los diversos proyectos apoyados específicamente, con el fin de generar mayor aceptación por parte de los actores locales.

Argentina también está trabajando para fortalecer sus parques industriales y su papel en el desarrollo de las PYMEs. Una encuesta realizada en 2016 sobre parques industriales argentinos encontró que, si bien existen más de 400, la calidad es un problema grave, ya que la mayoría de los parques carecen de un acceso estable al agua, internet, gas e infraestructura completa. El Programa de Parques Industriales Nacionales está trabajando para crear un registro nacional de parques industriales (RENPI) y proporcionar el apoyo financiero correspondiente (hasta 3 millones de dólares) a los parques registrados para la realización de estudios e instalación de infraestructura productiva. Las PYMEs dentro de parques registrados también son elegibles para tasas de préstamos con descuento. El registro en el RENPI comenzó en 2017, y se han financiado 79 proyectos de inversión desde 2015, por un total de USD 215 millones.

Integración a las cadenas de valor regionales y mundiales

La administración actual también ha puesto en marcha diversos esfuerzos para facilitar la inclusión de las PYMEs en las cadenas de valor. Los programas de apoyo de Argentina toman una forma diferente del modelo de convocatoria (convocatoria de propuestas) que es común entre el resto de los países AL7. Más bien, desde 2016, el Ministerio de Producción y Trabajo ha trabajado directamente con varias grandes empresas para establecer acuerdos público-privados para el desarrollo de proveedores a través de su programa Ecosistema PyME. Grandes empresas como Aluar (aluminio), Arcor (confitería), Dow (químicos), Molinos (productos alimenticios), Quilmes (cerveza), Techint (acero), Telecom (servicios telefónicos) y PAE (petróleo y gas natural) son actualmente parte de este programa, que ha apoyado a cerca de 1 500 proveedores PYME a través de financiamiento, capacitación y asistencia técnica. También se estableció un Programa de Desarrollo de Proveedores en 2016, dirigido a proveedores en diversos sectores clave, que ofrece asistencia técnica, crédito subsidiado del Banco de Inversiones y Comercio Exterior (BICE) y la oportunidad de solicitar cofinanciamiento para proyectos de inversión. Los proveedores deben registrarse en el Ministerio de Producción y Trabajo para ser elegibles para los beneficios del programa.

El desarrollo de los proveedores y el papel de las PYMEs en las cadenas de valor es, por lo tanto, un tema de reciente priorización por parte del gobierno, lo que resulta en la necesidad correspondiente de desarrollar planes públicos de M&E. Actualmente no hay una página web dedicada para el programa Ecosistema de PYME, ni información pública sobre los proveedores que se han registrado y/o han recibido asistencia a través del programa de desarrollo de proveedores.

Acceso al mercado e internacionalización (Dimensión 7)

Argentina también ha invertido recientemente en apoyo público para la internacionalización de las PYMEs. En 2016, se estableció una agencia de promoción de inversiones y exportaciones (APE), la Agencia Argentina de Inversión y Comercio Exterior (AAICI), con un mandato dedicado al desarrollo de las PYMEs. De manera similar a la dimensión anterior, mientras que la implementación de varios programas dirigidos a las PYMEs está en marcha, cubriendo las áreas específicas de facilitación del comercio, comercio electrónico, certificación de calidad e integración regional, la creación de marcos estratégicos sólidos y los correspondientes esquemas de seguimiento y evaluación (M&E), sigue siendo el principal reto.

La puntuación global de Argentina en esta dimensión, de 3,71, refleja este estado de cosas. Ahora que se han establecido varios programas, un próximo paso importante para

medir y comunicar el impacto y garantizar la eficiencia es un mayor fortalecimiento de la coordinación de los esfuerzos existentes bajo una estrategia interministerial común, con esfuerzos de M&E públicos, con plazos y medibles y garantizar la inversión eficiente de fondos públicos.

Programas de apoyo para la internacionalización

Como se señaló en el Capítulo 10, todos los países AL7, incluyendo Argentina, tienen políticas y programas relativamente avanzados para promover las exportaciones de las PYMEs. Sin embargo, Argentina es un caso único en comparación con sus pares. Primero, el establecimiento de la ya mencionada AAICI en 2016 es mucho más reciente que la mayoría de las APEs de AL7.[51] En segundo lugar, el mandato de la AAICI se centra específicamente en las PYMEs, con el objetivo institucional general de ayudar a las PYMEs argentinas en su integración internacional (aunque la agencia no se limita a ayudar solo a las PYMEs). La agencia señala que las exportaciones argentinas cayeron un 28% en comparación con 2011-2016, y que el número de PYMEs argentinas que exportan productos ha disminuido en más de 5000 en la última década. Ha establecido los objetivos institucionales correspondientes para aumentar el valor de las exportaciones de las PYMEs dentro de sus 34 subsectores prioritarios seleccionados a 30 millones de USD en 2019 (desde una base de referencia de 28 millones de USD en 2017), y el número de PYMEs exportadoras en 1000, desde una base de referencia de aproximadamente 7300 en 2017.

La puntuación de Argentina para esta subdimensión se ubica por debajo de sus pares de AL7, excepto en el área de implementación, ya que la AAICI todavía está desarrollando un marco institucional y estratégico general relacionado con la entrega de su programa. En relación con la planificación y el diseño, falta un marco estratégico interministerial completo para guiar los esfuerzos de internacionalización de las PYMEs. Para el momento de redactar este informe, y similar a la situación con el Plan Productivo Nacional descrito en la dimensión anterior sobre Transformación Productiva, se estableció un marco, llamado Argentina Exporta, que fomenta la coordinación entre la AAICI, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Producción y Trabajo, la Secretaría de Agroindustria y las organizaciones provinciales. En el marco del portal web Argentina Exporta[52], los países pueden recibir apoyo con certificaciones de calidad; logística, como los envíos, beneficios fiscales e información sobre ferias, eventos y capacitaciones, entre otros. Mientras que para el momento de esta evaluación, la información pública no se extendía más allá de este portal web, que se encuentra fuera del sitio web principal de la AAICI, posteriormente se desarrolló un documento programático[53] a fines de 2018, que examina los desafíos que enfrentan las exportaciones y exportadores argentinos describe los objetivos estratégicos generales para 2030 y establece los ejes y líneas de acción correspondientes. Si bien algunos de estos objetivos generales son específicos y medibles, el documento no incluye más detalles sobre la implementación de sus líneas de acción (por ejemplo, no hay un plan de acción detallado que asigna responsabilidades, recursos, objetivos/metas específicas, ICRs), y aparentemente sirve más como una herramienta de comunicación pública en vez de una estrategia robusta.

La AAICI también participa, junto con otros sectores del gobierno, en las Mesas Redondas Ejecutivas para la Transformación Productiva (ver la sección anterior, Transformación productiva, para obtener más información) y recibe mandatos específicos en los planes de acción sectoriales correspondientes. Este compromiso se refleja en el documento programático Argentina Exporta mencionado anteriormente, que también

incluye enfoques estratégicos sectoriales, a partir de las conclusiones de estas mesas redondas.

En relación con el M&E, esfuerzos de seguimiento detallado sobre programas de apoyo específicos están en marcha dentro de la AAICI, pero aún no se han difundido públicamente de ninguna forma; estos esfuerzos incluyen planes para un informe anual sobre las actividades de la agencia. Hasta la fecha, no existe ningún informe sobre los objetivos o líneas de acción incluidos en el documento Argentina Exporta, ya que apenas se estableció a fines de 2018.

En cualquier caso, los esfuerzos programáticos están claramente en curso, brindando apoyo a las PYMEs en las áreas de capacitación, inteligencia comercial, certificaciones de calidad, financiamiento, comercialización y promoción, y apoyo logístico. La AAICI está desarrollando un programa de capacitación en exportación para las PYMEs, vinculado a un diagnóstico de exportación y similar al modelo Ruta Exportadora que ya está activo en Chile, Ecuador y Perú;[54] el objetivo del programa es llegar a 700 PYMEs seleccionadas dentro de sus 34 subsectores prioritarios (que abarcan la industria, la agroindustria, los servicios y las artes creativas), para fines de 2019. La AAICI ha desarrollado una biblioteca en línea de inteligencia comercial, que incluye informes mensuales de inversión y tendencias de exportación, y las herramientas de mapeo relacionadas para ayudar a identificar oportunidades de negocios; estos recursos están ampliados por el portal web Argentina Trade Net, que está accesible para usuarios registrados.[55] La sección de beneficios fiscales del portal Argentina Exporta también está vinculada a la información sobre los beneficios de los tratados de libre comercio (TLC) existentes, aunque esto podría desarrollarse más en términos de un mapeo general más general.

Además de la capacitación y el acceso a la información comercial, la AAICI también brinda diversas oportunidades de financiamiento, incluyendo programas específicos relacionados con la certificación de calidad y el comercio electrónico que se analizarán en las subsecciones subsiguientes de este capítulo. Por ejemplo, el programa Gerenciamiento Exportador de Argentina es similar a muchos programas de AL7 en el sentido de que proporciona capacitación y apoyo financiero, a través de una convocatoria de propuestas, en la que se proporciona una cofinanciación (50%) para contratar un consultor externo para realizar un diagnóstico y formular un plan de internacionalización. Este programa luego proporciona financiamiento adicional para implementar el plan de internacionalización durante un período de dos años, cubriendo todos los costos durante el primer año y el 75% durante el segundo año. Es interesante observar que este programa es uno de los únicos casos de AL7, junto con Chile, en el que la convocatoria de propuestas está dirigida a grupos de PYMEs, que deben solicitar apoyo colectivo, lo que fomenta la asociatividad y la internacionalización. Este programa tiene como objetivo apoyar a 20 grupos de PYMEs exportadoras durante el período 2017-2018.

En general, el puntaje global de Argentina, de 3,91, para esta dimensión se ve reforzado por los fuertes esfuerzos de implementación que la AAICI ha aplicado en sus apenas tres años de existencia, y podría esperarse que mejore a medida que la agencia madure y despliegue completamente su aparato general de M&E. Los resultados de M&E también serán un indicador importante del desempeño de estos esfuerzos iniciales de implementación para mejorar el entorno de exportación de Argentina y el desempeño de las exportaciones de las PYMEs.

Facilitación del comercio

Argentina, al igual que sus pares de AL7, tiene una puntuación relativamente buena aquí (4,25 frente al promedio AL7 de 4,35), ya que tiene un sólido desempeño en los Indicadores de Facilitación del Comercio (TFIs, por sus siglas en inglés) de la OCDE, un programa específico, Exporta Simple, para facilitar las exportaciones de las PYMEs a pequeña escala a través del sistema postal, proporcionan orientaciones para la exportación y servicios de información, y ha establecido una ventanilla única para los trámites comerciales y un programa de Operador Económico Autorizado (OEA).[56] A pesar de la existencia de estos dos últimos programas, Argentina, al igual que sus pares de AL7, carece de servicios de apoyo específicos para PYMEs relacionados con la certificación OEA y la preparación de documentos.

Donde Argentina difiere de sus pares de AL7 es en el reciente establecimiento de muchos de estos programas. Si bien la mayoría de las ventanillas únicas de los países AL7 se crearon entre 2011 y 2014, Argentina fue establecido en 2016. Además, su programa OEA es también el más reciente, junto con el de Chile, que se estableció en diciembre de 2017. El programa Exporta Simple de Argentina se estableció al mismo tiempo y se movió rápidamente al modo de implementación. En sus primeros seis meses completó más de 100 exportaciones de cerca de 300 compañías, que totalizan USD 4,5 millones y continúan en expansión desde entonces.

Argentina también se beneficia de su membresía en la Red Interamericana de Ventanillas Únicas de Comercio Internacional (REDVUCE) del BID, que proporciona un foro para el intercambio de mejores prácticas y apoyo para la integración regional. Los TFIs de la OCDE cubren a los miembros seleccionados de REDVUCE, y actualmente califican a Argentina como un actor de REDVUCE de rango medio. Si bien Argentina generalmente iguala o supera a sus pares REDVUCE en asuntos relacionados con el marco jurídico (privacidad, confidencialidad, protección de datos y resolución de disputas) y arquitectura tecnológica (usabilidad y capacidad para desarrollos futuros), se queda atrás en el contenido y la estructura de los datos (minimizando la repetición y costos) e interoperabilidad (OECD, 2018[26]).

Como se muestra en el Gráfico 10.4, Argentina se ubica en el rango medio de sus pares de AL7 con respecto a las cuatro categorías de los TFIs incluidas en esta evaluación (disponibilidad de información, tasas y gastos, documentos y trámites), aunque supera a todos sus pares de AL7, con la excepción de México, en el área de trámites. Sin embargo, su desempeño promedio en todos los indicadores TFI se queda atrás del promedio de la OCDE (1,31 vs 1,67, respectivamente, mejor = 2), y queda atrás del promedio de AL7 de 1,37. La OCDE observa que Argentina iguala o supera el desempeño promedio de los países de ingresos medios altos en todas las áreas de los IFC, excepto las resoluciones anticipadas y que su desempeño ha mejorado entre 2015 y 2017 en las áreas de participación de la comunidad comercial, resoluciones anticipadas, tasas y gastos, documentos, trámites y gobernanza e imparcialidad (OECD, 2017[27]). Sin embargo, la Organización señala que se deben priorizar reformas adicionales en las áreas de tasas y gastos, documentos y trámites, entre otros, para aumentar la cantidad de información disponible para los interesados y reducir la cantidad de tasas y el tiempo requerido para los trámites de exportación.

Uso del comercio electrónico

Argentina, junto con la mayoría de sus pares de AL7, está relativamente bien avanzado en términos de programas para apoyar el acceso y uso del comercio electrónico por parte de

las PYMEs, aunque estos esfuerzos son relativamente recientes y, como resultado, el M&E no está completamente desarrollado. Como se explica en el Capítulo 10, los programas de apoyo de los países de AL7 en esta área se pueden dividir en tres categorías: 1) programas de capacitación, 2) construcción de plataformas públicas de comercio electrónico y/o modernización de los sistemas/legislación de comercio electrónico, y 3) Provisión de cofinanciación. Argentina está implementando proyectos piloto en la categoría de "plataformas de comercio electrónico". La AAICI ha optado por centrarse en Alibaba, iniciando un proyecto piloto en 2017 para integrar vino y alimentos frescos argentinos para la venta en la plataforma. Sobre la base de estos esfuerzos piloto, durante 2018, la AAICI planea (a) brindar apoyo de cofinanciamiento a 150 empresas argentinas que deseen obtener una membresía de Alibaba, así como (b) lanzar un servicio de almacén en zona de libre comercio, en cooperación con el gobierno chino, para facilitar la exportación de proyectos argentinos al disminuir los costos logísticos para las PYMEs. Este último programa tiene como objetivo brindar asistencia a 200 PYMEs durante 2018, así como a través de otros acuerdos en Oriente Medio, Europa y los Estados Unidos de América.

Si bien la Secretaría de Tecnologías de la Información y Comunicaciones del Ministerio de Modernización supervisa un conjunto de indicadores básicos de TIC,[57] no se incluyen indicadores de comercio electrónico. Esto deja a Argentina y Perú como los únicos países de AL7 que no tienen una estrategia específica de comercio electrónico, incluso como un componente de una estrategia de transformación digital más amplia. Sin embargo, para el momento de redactar este informe, Argentina estaba realizando una prueba piloto sobre una estrategia de transformación digital, que guiaría las acciones sobre comercio electrónico en el contexto de facilitar cambios en los procesos de producción y gestión a través de la tecnología para mejorar la competitividad de las PYMEs.

Estándares de calidad

Si bien Argentina tiene un sistema de normas de calidad completamente desarrollado, con un instituto de normalización y certificación (IRAM) y una organización de acreditación (OAA), que ofrece capacitación sectorial y la certificación de sistemas de gestión, productos y servicios, no existe un apoyo específico para las PYMEs. Sin embargo, la AAICI está realizando esfuerzos piloto, que han incluido la certificación como una de sus áreas generales de acción prioritaria y, para el momento de esta evaluación, estaba desarrollando un programa de financiamiento para apoyar a las PYMEs en sectores prioritarios para obtener certificaciones que faciliten los procedimientos de exportación. Dado que este programa es a la vez piloto y aún estaba en diseño al momento de la evaluación, Argentina recibe una puntuación más baja, de 1,95, para esta subdimensión, pero podría esperar mejorar a medida que el programa madure.

Aprovechando los beneficios de la integración regional

Como país miembro del Mercosur, Argentina ha realizado esfuerzos concretos y duraderos para apoyar el desarrollo de las PYMEs en el marco de los esfuerzos de integración regional. En el caso de Mercosur, esto es responsabilidad del Grupo de Integración Productiva (GIP) del bloque y su Programa de Integración Productiva (PIP), establecido en 2008, que incluye siete líneas de acción que abarcan tópicos como el desarrollo de recursos humanos, la facilitación del comercio, el financiamiento y la inversión en investigación, el desarrollo y la transferencia de tecnología.[58] El Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM) de Mercosur, establecido en 2004 y operativo desde 2006, se ha utilizado para apoyar estos objetivos. Una amplia gama de proyectos se

financian a través del fondo, con información disponible en línea por país y área temática[59]. Durante sus primeros diez años de existencia, el fondo apoyó 43 proyectos y proporcionó más de USD 1.000 millones en financiamiento. Si bien el fondo no es específicamente para el desarrollo de las PYMEs, los proyectos específicos a menudo se dirigen al sector PYME, dentro de los objetivos generales del fondo de disminuir las asimetrías intrarregionales y fortalecer los procesos de integración. Los proyectos deben encajar en uno de los cuatro programas generales del fondo, centrado en la convergencia estructural: el desarrollo de la competitividad, la cohesión social y el fortalecimiento de las instituciones y la integración.

De hecho, dentro del grupo de países AL7, Mercosur se destaca como el bloque que ha orientado sus esfuerzos de desarrollo de las PYMEs hacia la integración y el fortalecimiento de las cadenas de valor regionales. Mercosur también es actualmente el único bloque que tiene una estrategia plurianual orientada al desarrollo de las PYMEs; sin embargo, la situación del M&E de esta estrategia no es fácil de evaluar, ya que, de manera similar a muchas estrategias de los países de AL7, el PIP de 2008 no va más allá de un conjunto de líneas de acción para establecer indicadores clave de rendimiento específicos a nivel estratégico. Según las autoridades, las actividades periódicas y extensas de M&E se llevan a cabo a nivel programático y, a nivel estratégico, es necesaria una evaluación para obtener financiamiento continuo. Esto está respaldado por las Reglas de Operación del FOCEM, que establecen que todos los proyectos financiados por fondos deben proporcionar actualizaciones semestrales sobre su implementación y están sujetos a auditorías internas y externas.

Sin embargo, ninguna información resultante está disponible públicamente y tampoco fue elegible para compartirla con la OCDE en el contexto de esta evaluación. Esto da como resultado una importante brecha de conocimiento entre los agentes de implementación y las partes interesadas para comprender el impacto de estas intervenciones, y aprender de las buenas prácticas y las áreas donde se podrían hacer ajustes. En 2016 se publicó un informe que resume los primeros diez años de existencia del fondo, lo que mejora parte de esta brecha, ya que proporciona información sobre logros programáticos específicos.[60] Sin embargo, esta información no se proporciona en relación con ningún ICR preestablecido específico, y el informe sirve más para comunicar los éxitos del fondo que como una evaluación pública de las operaciones del fondo.

A nivel nacional, Argentina ha integrado información sobre los beneficios de la integración regional, con un enfoque en las oportunidades de negocios vinculadas a los TLC, en su portal web Argentina Trade Net, al cual pueden acceder usuarios registrados.[61]

El camino a seguir

Marco institucional

Es probable que los recortes fiscales previstos como parte del programa de estabilización de la economía argentina apoyados por el FMI reduzcan significativamente la disponibilidad de fondos para apoyar la acción política. En estas circunstancias, el gobierno podría considerar:

- **Definir sus objetivos estratégicos para el sector PYME y revisar el programa actual con respecto de esos objetivos.** Argentina necesita reorganizar sus diversos programas de apoyo a las PYMEs en torno a un conjunto de objetivos estratégicos cónsonos con los planes de desarrollo a

mediano plazo del país. También debe reducir la superposición de programas, promover sinergias entre los distintos programas y construir una asociación con el sector privado. La elaboración de una estrategia de desarrollo de las PYMEs, respaldada por un diagnóstico sólido y como resultado de un proceso de consulta amplia, puede significativamente mejorar la calidad y la eficacia de la política para las PYMEs del país.

- **Concentrarse en la mejora del clima de negocios.** El nivel de restricción regulatoria en Argentina, que es significativamente más alto que en la mayoría de los países AL7, contribuye a reducir la competitividad de las empresas. La estrategia para las PYMEs propuesta debería incluir un conjunto de políticas horizontales, destinadas a mejorar el clima de negocios.

Entorno operacional y simplificación de los procedimientos

Si bien todos los países de AL7 tienen una calificación relativamente baja en esta dimensión, en comparación con el resto de la evaluación, el desempeño de Argentina sigue siendo relativamente bajo, ya que todo su proceso de reforma regulatoria se encuentra en una fase temprana de diseño. En el futuro, el gobierno podría considerar:

- **Terminar la elaboración de una agenda de reforma regulatoria**, con un enfoque específico en el impacto sobre el sector productivo, e introducir un conjunto relacionado de indicadores de desempeño, objetivos intermedios y objetivos finales;
- **Llevar a cabo amplias consultas con organizaciones del sector privado** y recopilar datos e información a través de encuestas de empresas y grupos de discusión sobre las barreras administrativas y las cargas administrativas más relevantes;
- **Poner en marcha una estrategia para la aplicación sistemática del AIR al conjunto de actos legislativos y normativos más relevantes para el sector productivo**, elaborando directrices de AIR, identificando las instituciones a cargo de dirigir/coordinar las solicitudes de AIR y organizando la capacitación de funcionarios;
- **Continuar la introducción de ventanillas únicas para el registro de empresas en todo el país**, después de revisar la experiencia del proyecto piloto de ventanilla única en curso en Buenos Aires, Córdoba y Tierra del Fuego.
- **Transformar la CUIT en un número único de registro de empresa;**
- **Reducir el tiempo requerido para realizar los pagos de impuestos**, mejorando aún más los servicios de declaración y pago de impuestos en línea y trabajando en la mejora de los procedimientos de reembolso de IVA.

Acceso al financiamiento

Argentina alcanza la segunda puntuación más alta en la dimensión de acceso al financiamiento por su cónsono esfuerzo por proveer un marco favorable para reducir asimetrías de información, regular los diferentes tipos de transacciones y aminorar el déficit de conocimientos financieros de la población. Sin embargo, Argentina debería considerar:

- **Fortalecer el marco regulatorio para operaciones garantizadas con colaterales.** Esta reforma debe buscar alinear la legislación local con las mejores prácticas internacionales para las operaciones garantizadas. Algunas de las temáticas a ser incluidas son (a) permitir otorgar bienes en garantía sin una descripción específica; y (b) otorgar prioridad de pago a los acreedores garantizados, particularmente en caso de liquidación de una empresa insolvente.
- **Modernizar los registros de bienes inmuebles y muebles**. El gobierno argentino debe trabajar en la unificación de los registros regionales en un registro centralizado nacional. Dicho registro debe permitir el acceso libre a dicha información en línea, facilitando a las entidades interesadas registrar, modificar, y eliminar información fácilmente respecto a los bienes que son entregados en forma de colateral.
- **Completar un registro unificado de empresas insolventes.** El gobierno argentino ya está trabajando en la creación de dicho registro. Durante este proceso, existe la oportunidad de (a) garantizar el acceso libre a esta información e (b) incorporar la remoción automática de aquellos deudores que hayan sido exonerados de sus deudas luego de completado el proceso de liquidación judicial.

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

Los empresarios y las PYMEs argentinas tienen a su disposición una oferta diversa de SDE, principalmente a través de la SEPYME, adscrita el Ministerio de Producción y Trabajo. Varias organizaciones, incluidas incubadoras, asociaciones comerciales y oficinas gubernamentales, prestan esos servicios en todo el territorio. Además, los gerentes y emprendedores de PYMEs tienen acceso relativamente fácil a la información sobre esos SDE, incluso a través del sitio web Soy Emprendedor y el sitio web del Ministerio de Producción y Trabajo. Por lo tanto, para seguir avanzando en esta área, Argentina podría:

- **Terminar el desarrollo y aprobación del Plan Estratégico Argentina Emprende**, que para el momento de redactar este documento todavía era una versión preliminar muy inicial sin acciones detalladas sobre SDE (o sobre el apoyo a las PYMEs en general).
- **Adoptar un sistema completo de M&E de las medidas de apoyo, basándose en el plan mencionado**. Hasta la fecha, la evaluación del impacto de los programas no es común, a excepción de los proporcionados en virtud de acuerdos de préstamo con el BID.

En cuanto a la contratación pública, Argentina cuenta con un sistema de contratación electrónica, que facilita la participación de las PYMEs en este importante mercado. Además, el marco legal para la contratación pública incluye varias disposiciones para las PYMEs. Para construir sobre esto, Argentina podría:

- **Hacer un seguimiento de cuántas, y cómo, las PYMEs se están beneficiando de la contratación pública e incluir una sección de contratación pública en una estrategia para las PYMEs**. Para solucionar este problema, las autoridades podrían desarrollar sistemas para la recopilación automatizada de datos sobre las PYMEs en comprar.gob, por ejemplo, pidiendo a los usuarios que declaren si son PYMEs. Esta es un área en la que Argentina declara estar progresando y espera

tener un informe sobre la participación de las PYMEs en la contratación pública en 2019.

- **Considerar la consolidación de las disposiciones relativas a las PYMEs para la contratación pública en una sola ley**, dado que actualmente están presentes en al menos dos leyes.

Innovación y tecnología

Argentina tiene varios fondos y programas de innovación, y un marco integral para los mecanismos de coordinación interinstitucional para la política de innovación. También cuenta con múltiples mecanismos para difundir información sobre esquemas de apoyo para la innovación y tecnología para empresas y para vincular a diversos actores de la comunidad de innovación, incluidos investigadores, institutos, organizaciones de apoyo, etc. Sin embargo, Argentina no tiene un marco estratégico para la política de innovación, ya sea bajo la forma de una estrategia nacional de innovación o bajo elementos de innovación en una estrategia de PYMEs. Por lo tanto, las autoridades podrían:

- **Terminar e implementar la estrategia Argentina Innovadora 2030 y sus dos áreas de enfoque**, a saber, mejorar la articulación y coordinación de todos los actores; y la focalización de los esfuerzos hacia la transformación de los sectores económicos para que contribuyan a la competitividad y la innovación.

Transformación productiva

Como se señaló anteriormente, Argentina ha realizado considerables esfuerzos recientes para desarrollar un conjunto de políticas para apoyar a las PYMEs y varios sectores prioritarios para impulsar la transformación productiva del país. Para seguir desarrollando estos esfuerzos piloto, que generalmente se enfocan a nivel programático, Argentina podría llevar a cabo las siguientes acciones:

- **Vincular los programas piloto con un marco estratégico sólido, con las correspondientes medidas de M&E**. Argentina ha desarrollado programas piloto sólidos para mejorar la productividad, especialmente a nivel sectorial y en relación con la integración de las PYMEs en las cadenas de valor. Sin embargo, el país carece de un marco estratégico general vinculado con estos programas, e incluso a nivel programático no se cuenta con M&E público de indicadores medibles y con límite de tiempo, con la excepción de los programas de mejora de la asociación financiados externamente. Argentina podría invertir en la creación de un marco estratégico general para orientar sus esfuerzos de transformación productiva en todo el gobierno, con un plan de acción correspondiente, objetivos claros e indicadores medibles con plazos específicos. Al hacerlo, Argentina puede aprender de varios ejemplos de calidad de sus pares de AL7, como el Plan de Acción CONPES 3866 de Colombia y los objetivos claros establecidos en la Agenda de Competitividad de Perú 2014-18.
- **Aumentar la disponibilidad de información sobre los esfuerzos de implementación en curso**. Si bien Argentina tiene múltiples políticas y programas de apoyo para mejorar la productividad, la falta de información consolidada y disponible dificulta que las partes interesadas externas, incluidas las PYMEs, entiendan y se comprometan con el apoyo gubernamental existente. Sobre la base de la reciente digitalización de muchos procedimientos de registro y solicitud del gobierno, Argentina podría proporcionar más información sobre la

implementación de los programas, como los beneficiarios seleccionados, los resultados del proyecto y los informes anuales de los programas, en estas páginas web existentes. Similarmente, la información sobre los acuerdos sectoriales existentes podría consolidarse en la página web Mesas Redondas Ejecutivas para la Transformación Productiva. El Ministerio de Producción y Trabajo también podría considerar publicar un informe anual público, resumir sus actividades y/o desarrollar un sitio web de seguimiento público en relación con una estrategia global, aprendiendo de ejemplos de calidad de AL7, como los sitios web de la Agenda Digital de México y Chile.[62]

Acceso al mercado e internacionalización

Como se señaló anteriormente, Argentina ha realizado considerables esfuerzos recientes para apoyar la internacionalización de las PYMEs, incluyendo el establecimiento de una EPA dedicada en 2016. Para seguir apoyando el desarrollo de esta agencia, Argentina podría emprender las siguientes acciones:

- **Conectar los programas existentes con un marco estratégico sólido, con las medidas de M&E correspondientes**. Argentina tiene o está en proceso de desarrollar programas sólidos para respaldar la internacionalización de las PYMEs, incluso en las áreas específicas de facilitación del comercio, comercio electrónico y certificación de calidad. Si bien el marco estratégico global de Argentina Exporta se ha desarrollado después del momento de esta evaluación, aún carece de varios elementos de una estrategia sólida, incluido un plan de acción correspondiente con indicadores medibles y con plazos específicos. No es demasiado tarde para fortalecer el marco Argentina Exporta en este sentido. Al hacerlo, Argentina puede aprender de varios ejemplos de calidad de sus pares de AL7. También se podría considerar una estrategia de transformación digital específica, basada en la prueba piloto que se está realizando actualmente, y el observatorio correspondiente para facilitar los esfuerzos de M&E.
- **Ampliar la presencia regional de la AAICI a través del establecimiento de oficinas regionales, para facilitar una mayor disponibilidad de capacitación para las PYMEs.** Los programas de capacitación Ruta Exportadora actualmente activos en Chile, Ecuador y Perú, se benefician de una red de oficinas de promoción de exportaciones regionales/mesoregionales, que se utilizan en la capacitación para ampliar el alcance y el impacto del programa. La Red Federal en desarrollo del AAICI también podría movilizarse en apoyo de estos esfuerzos.
- **Incluir la capacitación de OEA en los cursos de capacitación la AAICI y considerar la posibilidad de brindar más apoyo a las PYMEs, como procesos de examen acelerados, normas de seguridad más flexibles, tarifas subvencionadas, asociaciones entre aduanas y empresas o cuotas.** Estos métodos han demostrado ser exitosos para facilitar la certificación de OEA de PYMEs en los países de la OCDE y APEC (APEC Policy Support Unit, 2016[28]).
- **Aumentar la visibilidad del apoyo del sector público para las certificaciones de calidad, basándose en los esfuerzos existentes y piloto.** En consonancia con la implementación piloto de su programa de financiamiento de normas de calidad, la AAICI podría considerar una página web dedicada a las normas de calidad, que reúna información sobre la capacitación existente y el apoyo financiero en todo el gobierno. Una encuesta también podría ser útil para evaluar la satisfacción de las

PYMEs con las iniciativas dispersas existentes relacionadas con las certificaciones de calidad (mesas redondas ejecutivas para la transformación productiva, AAICI, IRAM) y la AAICI puede desarrollar una estrategia y un plan de acción de PYMEs más integrados y visibles en esta área.

Argentina también es parte de un fuerte conjunto de esfuerzos a nivel del MERCOSUR para apoyar el desarrollo de las PYMEs en el marco de los esfuerzos de integración regional. Sobre la base de la experiencia de más de una década del bloque en esta área, se sugiere:

- **Emprender una evaluación de la última década de implementación de PIP y utilizar los resultados para establecer una estrategia futura sólida de Mercosur, con indicadores cuantitativos para medir los resultados y el impacto**. El PIP, establecido en 2008, completó una década de implementación en 2018, lo que representa una excelente oportunidad para evaluar el impacto de los esfuerzos existentes contra los objetivos establecidos del programa y fortalecer la supervisión de los esfuerzos estratégicos futuros. Los resultados de esta evaluación deben ponerse a disposición del público.
- **Aumentar la transparencia de las actividades de M&E realizadas con el fondo de convergencia estructural del bloque (FOCEM).** Si bien no todas las actividades de M&E tienen que ser necesariamente públicas, hacer la información pública es importante para facilitar el aprendizaje de las buenas prácticas y las áreas donde se pueden hacer ajustes. Como primer paso, ICR orientados al rendimiento se podrían establecer para cada proyecto aprobado y publicar en el sitio web del FOCEM. Los informes de actividad del FOCEM periódicos (cada 1 o 2 años) podrían proporcionar actualizaciones basadas en estos ICR y proporcionar un contexto en términos de los logros correspondientes y las lecciones aprendidas.

Notas

[1] El grupo 1 comprende países con alta igualdad en los logros en el IDH entre mujeres y hombres (desviación absoluta de menos del 2,5 por ciento), el grupo 2 comprende países con igualdad media a alta en los logros en el IDH entre mujeres y hombres (desviación absoluta del 2,5 al 5 por ciento), el grupo 3 comprende países con igualdad media en logros en el IDH entre mujeres y hombres (desviación absoluta de 5 a 7,5 por ciento), el grupo 4 comprende países con igualdad de media a baja en logros en el IDH entre mujeres y hombres (desviación absoluta de 7,5 a 10 por ciento) y el grupo 5 comprende países con poca igualdad en los logros en el IDH entre mujeres y hombres (desviación absoluta de la paridad de género de más del 10%).

[2] Las cifras oficiales de inflación son sumamente disputadas para el período 2007-2016. Las estimaciones que se presentan aquí se obtienen de la (Cavallo and Bertolotto, 2016[29]).

[3] El número de países incluidos en los informes fue de 175 y 190, respectivamente.

[4] Como se indicó anteriormente en este capítulo, también se incluye un criterio de empleo y umbral de activos (de 100.000 ARG, aproximadamente USD 2.700), que se utilizará en casos específicos, cuando más del 70% del volumen de negocios de una empresa provenga de las ventas con comisión o a consignación.

[5] Ver https://datos.gob.ar/dataset?groups=econ&organization=produccion.

[6] Consulte la subsección Servicios de desarrollo empresarial para PYMEs y empresarios de este capítulo para obtener más información.

[7] http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39169669

[8] Ver sección “Transformación productiva” para obtener más información sobre este componente.

[9] Ver https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/2017/tomoii/jur51.html.

[10] Disponible en https://www.argentina.gob.ar/trabajo/fiscalizacion/pnrt.

[11] Véase http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/263691/norma.htm.

[12] Lo está haciendo en consonancia con los lineamientos establecidos en la Resolución 229 de mayo de 2018 del Ministerio de Producción y Trabajo.

[13] Ver http://www.afip.gob.ar/sas/ para obtener información adicional.

[14] Representa el mejor desempeño observado en cada área del Índice de facilidad para hacer negocios en todas las economías y años incluidos desde 2005.

[15] Ver https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/administrativa/gde para obtener más información.

[16] http://www.dnrpa.gov.ar/portal_dnrpa/radicacion2.php

[17] http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/Texord/t-garant.pdf

[18] http://www.bcba.sba.com.ar/capacitacion/financiarse/pymes/

[19] http://www.mav-sa.com.ar/productos/que-es-el-mav/

[20] http://www.fogaba.com.ar/

[21] http://garantizar.com.ar/espanol/

[22] http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/273567/norma.htm

[23] http://www.cnv.gob.ar/leyesyreg/CNV/esp/RGCRGN717-17.htm

[24] http://www.institutopyme.com.ar/

[25] Ver http://www.bcra.gob.ar/BCRAyVos/encuesta_caf.asp para obtener más información.

[26] Por ejemplo, véase los resultados de las dos pruebas piloto del programa "Aprendiendo a Ahorrar" http://www.bcra.gob.ar/BCRAyVos/aprendiendo_a_ahorrar.asp.

[27] https://www.bcra.gob.ar/BCRAyVos/Habilidades-financieras-sobre-el-progrma.asp

[28] http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25379/texact.htm

[29] Véase https://www.justicia2020.gob.ar/eje-gestion/implementacion-del-registro-nacional-sociedades-rns/ para mayor información.

[30] Ver https://cartajefatura.atavist.com/ocho-pilares-para-el-desarrollo.

[31] El objetivo Nº 20 del gobierno se refiere a la promoción de la innovación y el espíritu emprendedor. Dice que el Estado argentino tiene que facilitar y simplificar la creación de nuevas empresas formales y el crecimiento de las empresas más dinámicas, eliminando las barreras al espíritu empresarial y la innovación. Esto se logrará a través de programas de apoyo para empresarios y aceleradoras de negocios (y una ley en proceso de ratificación por el Congreso) para impulsar la cultura emprendedora y dirigir la investigación hacia los sectores más dinámicos y aquellos con mayor capacidad para generar empleo formal.

[32] https://www.argentina.gob.ar/produccion

[33] https://www.argentina.gob.ar/tema/emprender/soy-emprendedor

[34] El marco del PAC es la tercera fase de una cooperación a largo plazo en esta área entre el BID y Argentina. El primer contrato, conocido como PRE (Programa de Reestructuración Empresarial) cubrió 1999-2007; el segundo programa, conocido como PACC1 (Programa de Acceso al Crédito y Competitividad) cubrió 2008-2013. Durante el PRE y el PACC no hubo mecanismos para medir el desarrollo del mercado de SDE; según se informa, el PAC ahora prevé evaluar los niveles de inversión en SDE por parte de las PYMEs en todo el país.

[35] http://rsi.produccion.gob.ar/

[36] https://www.iadb.org/en/project/AR-L1145

[37] Cabe destacar que la versión preliminar de diciembre de 2016 del Plan Estratégico Argentina Emprende se centra en SDE y otras medidas de apoyo directo, como el acceso a financiamiento. El documento no incluye medidas para mejorar las regulaciones, licencias o el entorno empresarial en general.

[38] https://www.argentina.gob.ar/noticias/transparentamos-las-contrataciones-y-compras-del-estado

[39] https://www.argentina.gob.ar/ciencia/argentina-innovadora-2030

[40] Varios sitios web relacionados con la política de innovación, ciencia y tecnología de Argentina se refieren a un Plan Nacional Plurianual de Ciencia y Tecnología, para el cual no existen evidencias sino las directrices de 2012-2015 para Argentina Innovadora 2020.

[41] Los pilares del Plan Productivo Nacional son: 1) Reducir el costo del crédito; 2) mejorar el capital humano y la productividad laboral; 3) plan de infraestructura y energía para a) facilitar la integración subregional; b) reducir los costos logísticos; y c) asegurar energía accesible para todas las empresas; 4) innovación y tecnología; 5) medidas fiscales eficientes y equitativas; 6) defensa de la competitividad; 7) integración internacional inteligente; y 8) simplificación y desburocratización.

[42] https://www.argentina.gob.ar/sistema-nacional-de-ciencia-tecnologia-e-innovacion-argentino

[43] FONCYT, o Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica, se enfoca en la generación de nuevos conocimientos científicos y tecnológicos en instituciones públicas y privadas sin fines de lucro.

[44] www.agencia.mincyt.gob.ar/archivo/2578/presidencia/informe-de-gestion-anpcyt2017201806

[45] 1) Reducir el costo del crédito; 2) mejorar el capital humano y la productividad laboral; 3) plan de infraestructura y energía para a) facilitar la integración subregional; b) reducir los costos logísticos; y c) asegurar energía accesible para todas las empresas; 4) innovación y tecnología; 5) medidas fiscales eficientes y equitativas; 6) defensa de la competitividad; 7) integración internacional inteligente; y 8) simplificación y desburocratización.

[46] El "Gabinete Económico" de Argentina incluye a sus ministros de Hacienda, Finanzas, Producción, Agricultura, Energía y al Presidente del Banco Central

[47] Véase https://cartajefatura.atavist.com/ocho-pilares-para-el-desarrollo.

[48] Un ejemplo de este tipo de acuerdo y proceso, para el sector automotriz, está disponible aquí.: https://www.produccion.gob.ar/comunicados/2017/03/14/acuerdoautomotriz-60629

[49] Ver https://datos.gob.ar/dataset/siep-gps-empresas.

[50] Disponible en https://www.iadb.org/es/project/AR-L1145

[51] Cabe señalar, sin embargo, que una fundación orientada a la exportación (*Fundación Exportar para la promoción de exportaciones)* funciona en Argentina desde 1993. En marzo de 2016, Resolución 83/2016 cambió el nombre de esta fundación a la *Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional* (AAICI). Ver http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verVinculos.do?modo=2&id=31021 para mayor información.

[52] Ver https://www.argentina.gob.ar/argentinaexporta/.

[53] Ver https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/4._libro_final_argentina_exporta.pdf para obtener más información.

[54] Ver la sección sobre esta subdimensión en Capítulo 10 para mayor información.

[55] Ver https://exportaciones.cancilleria.gob.ar/sitios/registrar para obtener más información.

[56] La Organización Mundial de Aduanas (OMA) define un OEA como “una parte involucrada en el movimiento internacional de mercancías en cualquier función que haya sido aprobada por o en nombre de una administración nacional de aduanas que cumpla con las normas de seguridad de la cadena de suministro de la OMA o equivalentes”. La idea es que las aduanas confíen en los OEA y agilicen los procedimientos para ellos.

[57] Ver https://www.argentina.gob.ar/setic/indicadores-tics para tener acceso a los indicadores disponibles.

[58] Ver http://www.gipmercosur.org/programa/programa-de-inversion-productiva-pip.

[59] Ver https://focem.mercosur.int/es/proyectos/ para obtener más información.

[60] Ver https://focem.mercosur.int/docs/FOCEM_es.pdf para tener acceso al informe.

[61] Ver https://exportaciones.cancilleria.gob.ar/sitios/registrar para obtener más información.

[62] Ver http://www.agendadigital.gob.cl/#/seguimiento y https://www.gob.mx/mexicodigital/ para obtener más información.

Referencias

Andrews, D., A. Caldera Sánchez and Å. Johansson (2011), "Towards a Better Understanding of the Informal Economy", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 873, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5kgb1mf88x28-en. [33]

APEC Policy Support Unit (2016), *Study of APEC Best Practices in Authorized Economic Operator (AEO) Programs*, APEC, http://www.apec.org. [26]

Bruhn, M. and J. Loeprick (n.d.), *Small Business Tax Policy, Informality, and Tax Evasion-Evidence from Georgia*, http://ssrn.com/abstract=2500783Electroniccopyavailableat:http://ssrn.com/abstract=2500783 http://ssrn.com/abstract=2500783 (accessed on 25 January 2019). [34]

Cavallo, A. and M. Bertolotto (2016), "Filling the Gap in Argentina's Ination Data *", Masssachussets Institute of Technology, http://www.mit.edu/~afc/papers/FillingTheGap.pdf (accessed on 22 August 2017). [40]

Centre for Public Impact (2017), *The Modernisation of Argentina's Public Administration*, https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/modernisation-argentinas-public-administration/ (accessed on 8 November 2018). [22]

de Mel, S., D. McKenzie and C. Woodruff (2013), "The Demand for, and Consequences of, Formalization among Informal Firms in Sri Lanka", *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 5/2, pp. 122-50, http://dx.doi.org/10.1257/APP.5.2.122. [35]

Demirgüc-Kunt, A., L. Klapper and G. Panos (2011), "Entrepreneurship in post-conflict transition1", *Economics of Transition*, Vol. 19/1, pp. 27-78, http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0351.2010.00398.x. [36]

EU and OECD (2015), *Policy Brief on Informal Entrepreneurship: Entrepreneurial Activities in Europe*, Publications Office of the European Union, http://europa.eu (accessed on 25 January 2019). [37]

Feige, E. (2016), "Reflections on the meaning and measurement of Unobserved Economies: What do we really know about the "Shadow Economy"?", *Journal of Tax Administration*, Vol. 1/2, http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.08.026. [29]

Ferragut, S. and G. Gómez (2013), "From the Street to the Store: The Formalization of Street Vendors in Quito, Ecuador", in *Securing livelihoods : informal economy practices and institutions*, http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199687015.003.0012. [38]

Figueras, A. et al. (2017), *Informalidad laboral en Argentina: el rol de aspectos jurisdiccionales sobre la persistencia de la problemática*, http://jifp.eco.unc.edu.ar/files/jifp/trabajos%20sala%2050JIFP/FIGUERAS_CAPELLO_GARCIAORO_BLANCO_ITURRALDE_Informalidad_laboral_en_Argentina_-_El_rol_de_aspectos_jurisdiccionales.pdf (accessed on 13 December 2018). [20]

ILO (2018), *Women and men in the informal economy: A statistical picture.*, ILO, https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_626831/lang--en/index.htm. [30]

ILO (2014), *Employment formalization in Argentina: recent developments and the road ahead*, ILO, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245883.pdf (accessed on 12 November 2018). [6]

IMF (2018), "Press Release No. 18/245: IMF Executive Board Approves US$50 Billion Stand-By Arrangement for Argentina", https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/06/20/pr18245-argentina-imf-executive-board-approves-us50-billion-stand-by-arrangement (accessed on 30 November 2018). [8]

IMF (2018), *World Economic Outlook Database April 2018*, International Monetary Fund, https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/index.aspx (accessed on 6 July 2017). [2]

INDEC (2017), *Censo Nacional Económico 2004/2005*, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, http://www.indec.gob.ar/cne2005_index.asp (accessed on 22 August 2017). [17]

La Porta, R. and A. Shleifer (2014), "Informality and Development", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 28/3, pp. 109-126, http://dx.doi.org/10.1257/jep.28.3.109. [31]

Levy, S. (2008), *Good intentions, bad outcomes : social policy, informality, and economic growth in Mexico*, Brookings Institution Press, https://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt6wpfgq (accessed on 25 January 2019). [39]

Loayza, N., L. Serven and N. Sugawara (2009), *Informality in Latin America and the Caribbean*, The World Bank, http://documents.worldbank.org/curated/en/532851468047799334/Informality-in-Latin-America-and-the-Caribbean (accessed on 13 December 2018). [28]

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina (2018), *Resolución 154/2018*, http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/309999/norma.htm (accessed on 3 December 2018). [16]

Ministerio de la Producción (2018), *RSI - Registro de Subsidios e Incentivos*, http://rsi.produccion.gob.ar/ (accessed on 18 October 2018). [23]

MP (2018), *Datos y análisis*, Ministerio de Producción, http://gpsemp.produccion.gob.ar/index.php/datos_analisis/ (accessed on 22 August 2017). [4]

MP (2017), *Estadísticas Nacionales*, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/oede/estadisticas_nacionales.asp (accessed on 22 August 2017). [18]

OECD (2018), *OECD Economic Outlook, Volume 2018 Issue 2: Preliminary version*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2018-2-en. [9]

OECD (2018), "Single Window systems", in *Trade Facilitation and the Global Economy*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264277571-6-en. [24]

OECD (2017), *Compare your country: Trade Facilitation Indicators*, http://compareyourcountry.org/trade-facilitation (accessed on 28 August 2018). [25]

OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Argentina 2017: Multi-dimensional Economic Survey*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-arg-2017-en. [21]

OECD/CAF/UN ECLAC (2016), *Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-en. [7]

Schwab, K. (ed.) (2018), *The Global Competitiveness Report 2018*, WEF, https://www.weforum.org/reports/the-global-competitveness-report-2018 (accessed on 23 November 2018). [13]

Ulyssea, G. (2013), *Firms, Informality and Welfare* *, https://pdfs.semanticscholar.org/0a95/e388743ef3058ac08e8ad607feadbd852ee8.pdf (accessed on 13 December 2018). [27]

United Nations (2018), *Human Development Indices and Indicators 2018 Statistical Update*, http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf (accessed on 3 December 2018). [3]

US DOS (2018), *Investment Climate Statements for 2018 (Argentina)*, https://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/investmentclimatestatements/index.htm#wrapper (accessed on 5 December 2018). [15]

van Elk, K. and J. de Kok (2014), *Enterprise formalization: Fact or fiction? A quest for case studies*, GIZ, ILO, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/@ifp_seed/documents/publication/wcms_245359.pdf (accessed on 13 December 2018). [32]

World Bank (2019), *Data from the Doing Business Project*, World Bank, http://www.doingbusiness.org/data (accessed on November 2018). [12]

World Bank (2018), "World Development Indicators 2018", https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26447 (accessed on 2 August 2018). [1]

World Bank (2017), *Business Environment in Argentina - World Bank Enterprise Survey of Business Managers - World Bank Group*, https://www.enterprisesurveys.org/data/exploreeconomies/2017/argentina (accessed on 5 December 2018). [14]

World Bank (2008), *Informal Employment in Argentina: Causes and Consequences*, World Bank, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8119 (accessed on 13 December 2018). [19]

World Bank Group (2018), *Doing Business 2019: Training for Reform*, http://www.worldbank.org (accessed on 16 November 2018). [11]

World Bank Group (2018), *Poverty and Equity Data Portal*, http://povertydata.worldbank.org/poverty/country/ARG (accessed on 13 December 2018). [5]

World Trade Organization (2016), *World Trade Organization - Argentina Profile*, https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/daily_update_e/trade_profiles/AR_e.pdf (accessed on 5 December 2018). [10]

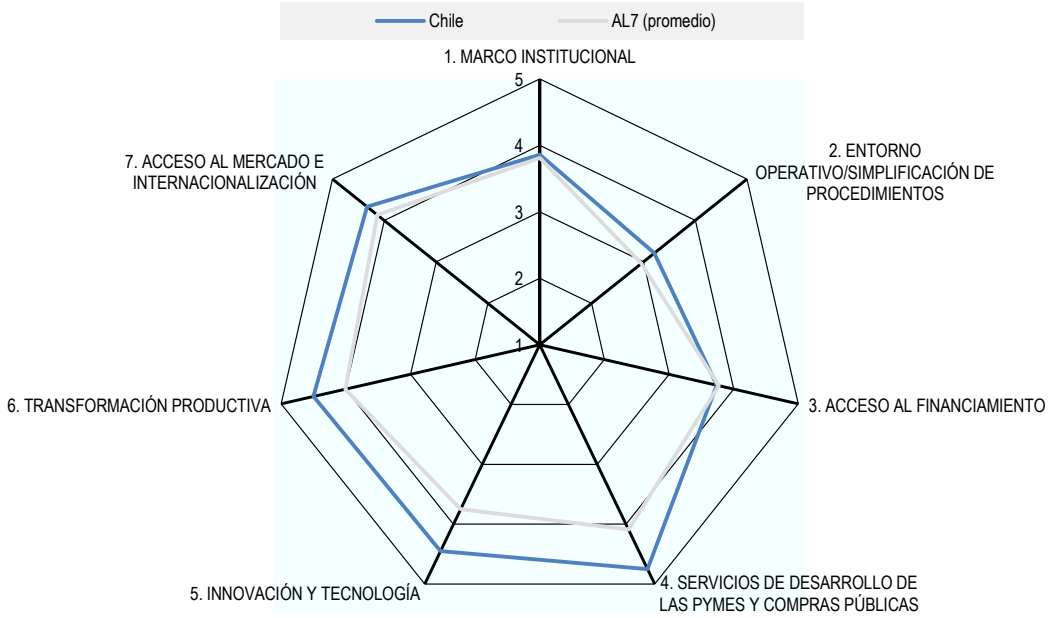
Capítulo 12. Chile

Chile coloca el apoyo a las PYMEs y los emprendedores como un elemento importante de su agenda de política económica y de sus esfuerzos para lograr una economía más diversificada y competitiva. Ha implementado una serie de buenas prácticas internacionales en términos de servicios de desarrollo empresarial, apoyando el espíritu empresarial de las PYMEs y la transformación productiva. Esto se refleja en su desempeño en el Índice de Políticas PYME, que es consistentemente por encima del promedio regional.

Al pasar de un enfoque orientado hacia la transformación productiva a un enfoque más horizontal destinado a mejorar el entorno comercial general y reducir las barreras a la entrada y la competencia de las empresas, Chile podría beneficiarse de una serie de iniciativas. Podría considerar la posibilidad de integrar un diálogo más cercano con el sector privado para identificar y abordar las principales barreras para el desarrollo de las PYMEs. También podría desarrollar marcos estratégicos más detallados e integrados en servicios de desarrollo empresarial y en innovación. Chile también podría mejorar el marco legal y regulatorio para el acceso al financiamiento y aumentar el conocimiento público sobre los beneficios de la integración regional relacionada con los tratados de libre comercio existentes y las oportunidades comerciales correspondientes.

Hallazgos clave

Gráfico 12.1. 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 12.1). 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.

Perspectiva general

Economía y prioridades de desarrollo

Cuadro 12.1. Indicadores macroeconómicos

Indicador	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Crecimiento del PIB (% anual)	5,3	5,7	5,8	6,1	5,3	4,0	1,8	2,3	1,3	1,5
PIB per cápita (US$ actuales)	5101	7615	12860	14705	15431	15941	14794	13736	13960	15346
PIB per cápita, PPA ($ internacionales actuales)	9572	12774	18265	20437	21620	22578	22978	22785	23476	24635
Desempleo, total (% de la fuerza laboral total)	9,2	8,0	8,4	7,3	6,7	6,2	6,7	6,5	6,7	7,0
Inflación, deflactor del PIB (% anual)	4,3	7,6	9,0	3,1	1,1	2,0	5,9	5,0	4,7	4,7
Exportaciones de bienes y servicios (% del PIB)	30,5	40,2	37,7	37,8	34,1	32,2	33,1	29,4	28,2	28,7
Importaciones de bienes y servicios (% del PIB)	28,8	31,5	31,3	34,4	34,1	32,8	32,2	29,6	27,3	27,0
Balanza externa de bienes y servicios (% del PIB)	1,7	8,7	6,4	3,3	0,0	-0,6	0,9	-0,2	0,9	1,7
Saldo de cuenta corriente (% del PIB)	-1,2	1,5	1,4	-1,6	-3,9	-4,0	-1,6	-2,3	-1,4	-1,5
Servicios, etc., valor agregado (% del PIB)	54,1	50,5	52,8	53,5	55,6	56,9	56,7	57,9	58,5	57,6
Inversión extranjera directa, entradas netas (% del PIB)	6,2	6,1	7,3	9,6	11,3	7,5	9,1	8,6	4,9	2,3

Indicador	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Inversión extranjera directa, salidas netas (% del PIB)	5,1	1,8	4,3	8,0	7,7	3,6	4,9	6,6	3,0	1,7
Gasto público total (% del PIB)	23,0	20,1	23,3	22,8	23,1	23,1	23,8	24,9	25,3	25,4
Capacidad/necesidad de financiación neta de la administración pública (% del PIB)	-0,7	4,5	-0,4	1,4	0,7	-0,5	-1,5	-2,1	-2,7	-2,6
Crédito interno al sector privado (% del PIB)	63,7	77,2	99,0	101,3	104,3	105,7	108,6	109,2	110,8	112,5

Fuente: (World Bank Group, 2018[1]; IMF, 2018[2]).

Actividad, mercados laborales y estructura económica

Chile ha beneficiado de tasas de crecimiento económico estables y relativamente altas en las últimas décadas. Su tasa de crecimiento del PIB promedió 3,9% entre 2005 y 2015, en comparación con el 3,1% registrado en la región de ALC. Además, desde 2010 hasta 2014, la economía de Chile creció más del doble con respecto al promedio de la OCDE (OECD, 2018[3]). El auge de las materias primas a nivel mundial respaldó este proceso, durante el cual el precio del cobre aumentó cinco veces desde 2003 y únicamente disminuyó desde 2014; después de esta caída, una sólida gestión macroeconómica y un tipo de cambio flexible aseguraron un crecimiento económico, aunque a tasas menores (1,3-2,3%), pese a este impacto negativo. Sin embargo, en el primer semestre de 2017, el crecimiento se desaceleró aún más debido a una larga huelga en la mina de cobre más grande del país que afectó las exportaciones y la actividad económica. Se espera que el crecimiento vuelva a estar cerca del 3% en 2018 y 2019 gracias a una mejora en los mercados de exportación, un repunte en los precios del cobre, el fortalecimiento de la demanda, buenas condiciones de financiamiento y recientes medidas de política para apoyar las exportaciones, la productividad y la revitalización de la inversión empresarial. Sin embargo, Chile todavía enfrenta varios desafíos de mediano plazo, tales como la evolución de los precios de materias primas, la necesidad de diversificar la economía hacia actividades que no se basen en recursos naturales y la necesidad de continuar la consolidación fiscal (OECD, 2018[3]).

Luego de un significante aumento durante las crisis de los mercados en desarrollo en 1999, el desempleo ha disminuido gradualmente, con un promedio de la última década de 7,3% se ubicó ligeramente por debajo del promedio regional (World Bank Group, 2018[1]). Los salarios han aumentado, permitiendo una drástica disminución de los niveles de pobreza (ECLAC, 2016[4]). Sin embargo, la desigualdad sigue siendo un importante desafío para el desarrollo que genera crecientes demandas a las autoridades; el país tiene un coeficiente Gini de 0,454, en comparación con el promedio de la OCDE de 0,311 (OECD, 2018[3]). Además, Chile presenta marcadas desigualdades interregionales. Chile comparte con México la posición de los países de la OCDE con la brecha más alta en el PIB per cápita entre las regiones más pobres y las más ricas: Antofagasta tiene un PIB per cápita 7,6 veces mayor que el de Araucanía (OECD, 2016[5]). Por su parte, el área metropolitana de Santiago concentra el 40% de la población del país y el 50% de su PIB.

Aunque los niveles de informalidad en Chile son más bajos que en el resto de la región de América Latina, el país aún registra un nivel de informalidad relativamente alto en relación con su renta per cápita y nivel de desarrollo económico. Según datos de la OIT, los trabajadores informales representan 40,5% de la población laboral total. Muchos trabajadores prestan servicio a empresas informales no registradas o son independientes

(32,2%), mientras que 6,3% trabaja para empresas formales y 2% corresponde a trabajadores domésticos no registrados (ILO, 2018[6]). Datos de la Encuesta de Micro Emprendimiento (EME) de 2017 muestran que 66,5% de los empleados que trabajan en microempresas tienen contratos formales, pero prestan servicio sobre la base de acuerdos verbales. Muchos de los trabajadores son miembros familiares de las empresas de gestión familiar. Al utilizar un criterio de informalidad diferente al de la OIT, es decir, la falta de protección de la seguridad social, los datos del INE muestran que a finales de 2017, el trabajo informal representaba aproximadamente el 30% del empleo total, correspondiente a más de 2,5 millones de empleados, donde la informalidad era particularmente alta entre los trabajadores independientes (INE, 2017[7]).

En cuanto a la estructura sectorial, los servicios desempeñan un papel menos importante que el promedio regional (58% del PIB frente al 62%), mientras que la industria es más relevante (38% vs. 32%). Esto último se debe en gran parte a la minería (12% del PIB) y en particular a la explotación minera del cobre (11%) (BCC, 2017[8]). La manufactura desempeña un papel menos relevante.

Chile tiene uno de los mercados financieros más desarrollados de la región. El crédito interno al sector privado (112,5% del PIB, véase Cuadro 12.1) asciende a más del doble del promedio de América Latina (49,2%). Esto ha generado un nivel sostenido de formación de capital fijo en la última década. Sin embargo, se requieren reformas estructurales (algunas de las cuales ya están en marcha) para fortalecer la productividad total de los factores (OECD, 2017[9]).

Chile se encuentra en el grupo de países con "Desarrollo humano muy alto", de acuerdo con el informe sobre el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de las Naciones Unidas (ONU), y se ubica en el nivel más alto (#44 de 189 países) de AL7 (United Nations, 2018[10]) (Cuadro 12.2). El IDH considera que un país cuyos indicadores se ubican en el tercio superior de la lista puede considerarse como un país con la más alta calidad de desarrollo humano. Chile se encuentra en el tercio superior en términos de calidad de vida, pero la mayoría de sus indicadores relacionados con la calidad de educación y salud se ubican en el tercio medio de la lista. Chile ha registrado una mejora considerable desde la década de 1990, al incrementar el promedio de esperanza de vida de seis años, el promedio de años de escolaridad de 2,2 años y la expectativa de años de escolaridad de 3,5 años.

Cuadro 12.2. Puntuaciones seleccionadas en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) - Chile 2018

Variable	Chile	Promedio de AL7
Clasificación en el IDH (2017)	44	69
IDH[1] (escala de 0-1, donde 1=mayor puntuación; valor de 2017)	0,84	0,79
Esperanza de vida al nacer (en años; al año 2017)	79,7	76,8
Clasificación en el Índice de Desarrollo de Género[2] (escala de 0-1, donde 1=mayor puntuación; 2017)	0,96	0,98
Calidad de la salud[3]		
Expectativa de pérdida de vida sana[4] (2016)	12,3%	11,3%
Médicos (por 10.000 personas; 2007-2017)	10,3	22,2
Camas de hospital (por 10.000 personas; 2007-2014)	21	22
Calidad de la educación[3]		
Proporción alumnos/maestro en escuela primaria (alumnos por maestro; 2012-2017)	18	20,7
Maestros de primaria con formación docente (2009-2017)	,	93,5%

Variable	Chile	Promedio de AL7
Proporción de escuelas con acceso a internet (2008-2013)	78%	56,25%
Matemáticas (puntuación del PISA[5] para 2015)[6]	423	413,7
Lectura (puntuación del PISA para 2015)	459	436,2
Ciencia (puntuación del PISA para 2015)	447	431
Calidad del nivel de vida[3]		
Empleo vulnerable (% del empleo total; al año 2017)	23,9%	38,1%
Porcentaje de población rural con acceso a electricidad (2016)	100%	95,9%
Porcentaje de población que usa fuentes de agua potable mejoradas (2015)	100%	96,6%
Porcentaje de la población que usa instalaciones de saneamiento mejoradas (2015)	99,9%	89,6%

1. La puntuación del IDH se calcula sobre la base de un conjunto de indicadores que abarcan las dimensiones de "vida larga y saludable", "conocimiento" y "un nivel de vida digno". Para más información, ver (United Nations, 2018[10]).
2. Para calcular el IDG, se comparan los valores de IDH de hombres y mujeres del país. Los países se dividen en cinco grupos por desviación absoluta de la paridad de género en los valores del IDH.
3. Los indicadores incluidos en las categorías "calidad de la salud, educación y nivel de vida" se toman del Panel 1 del IDH sobre Calidad del desarrollo humano.
4. La diferencia relativa entre la esperanza de vida y la esperanza de vida saludable, expresada como el porcentaje de la esperanza de vida al nacer.
5. El Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) es una encuesta internacional trienal cuyo objetivo es evaluar los sistemas educativos en todo el mundo mediante la evaluación de las habilidades y el conocimiento de los estudiantes de 15 años. En 2015, más de medio millón de estudiantes en 72 países y economías realizaron el examen PISA y fueron evaluados en ciencias, matemáticas, lectura, resolución de problemas en colaboración y educación financiera. Para más información y resultados de la evaluación, ver http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/.
6. La puntuación nacional promedio más alta para matemáticas, lectura y ciencia la tiene Singapur con 564, 535 y 556 puntos, respectivamente.
Fuente: (United Nations, 2018[10])

Sector público, dinero y precios

A diferencia de muchos otros países de la región, la política fiscal tiene una firme postura anti cíclica en Chile. Desde el año 2001, el país ha adoptado una firme política fiscal de balance estructural basada en el precio internacional del cobre y la posición de la economía en el ciclo económico. Esto ha llevado a un superávit fiscal promedio de 1,6% del PIB durante la última década, mientras que la región de América Latina como un todo marcó un déficit de 4,2%. Los excedentes se transfirieron a un fondo soberano que ayudó a evitar recortes abruptos de gastos cuando la demanda externa disminuyó en 2009 y cuando los precios del cobre cayeron en los últimos años. Sin embargo, el saldo de cuenta de Chile ha sido deficitario desde 2011 debido al mencionado impacto en los precios de las materias primas y la desaceleración del crecimiento, aunque la política fiscal del país ha sido eficaz para suavizar el gasto público y mantener un nivel moderado de deuda pública (OECD, 2018[3]).

El gasto público total (promedio de 23,83% del PIB durante los últimos 10 años) es bajo en comparación con la región (aproximadamente 32%) y las economías avanzadas (aproximadamente 40%) (OECD, 2018[11]; IMF, 2018[2]).

La política monetaria ha adoptado una estricta estrategia para abordar la inflación. Las tasas de inflación se mantuvieron cerca del rango de 2% a 4% durante la mayor parte de los últimos 6 años (véase Cuadro 12.1).

Sector externo

Chile es una de las economías más abiertas de la región de ALC. Las exportaciones e importaciones de mercancías totalizan el 55,7% del PIB en comparación con el promedio regional, de 46%. El país ha firmado 26 acuerdos de libre comercio (TLC) con 65 economías de todo el mundo; la mayoría de ellos entró en vigor en el siglo XXI.

Como el principal productor mundial de cobre, la minería desempeña un papel importante en la canasta de exportación de Chile (54%). Los productos agrícolas (frutas) y manufacturados (pescado, vino) completan el cuadro. Los productos manufacturados representan el 13,7% de las ventas externas. El comercio de servicios representó en promedio 11% del PIB (2005-2015), en comparación con el 6,2% de la región de ALC (World Bank Group, 2018[1]). El país ocupa el puesto 64 en el Índice de Complejidad Económica del MIT, ubicándose en la media de AL7, cuyos países ocupan del puesto 21 (México) al 101 (Ecuador). Los destinos principales de las exportaciones de Chile son China, Estados Unidos, Japón, Corea del Sur y Brasil. (MIT, 2018[12]).

China es el principal socio comercial de Chile, al representar una porción creciente de las exportaciones (26%) y las importaciones (24%). La Unión Europea (UE) y Estados Unidos están prácticamente empatados en el segundo lugar, al ser cada uno el destino de 13% de las exportaciones. Las importaciones provienen principalmente de los mismos tres socios. Los bloques comerciales regionales desempeñan un papel menos importante. En la Alianza del Pacífico (AP), México es el principal destino de las exportaciones (2,2%) y origen de las importaciones (3,5%), seguido por Perú. El bloque representa el 6,4% de las exportaciones de Chile y el 8,4% de sus importaciones. (European Comission, 2017[13])

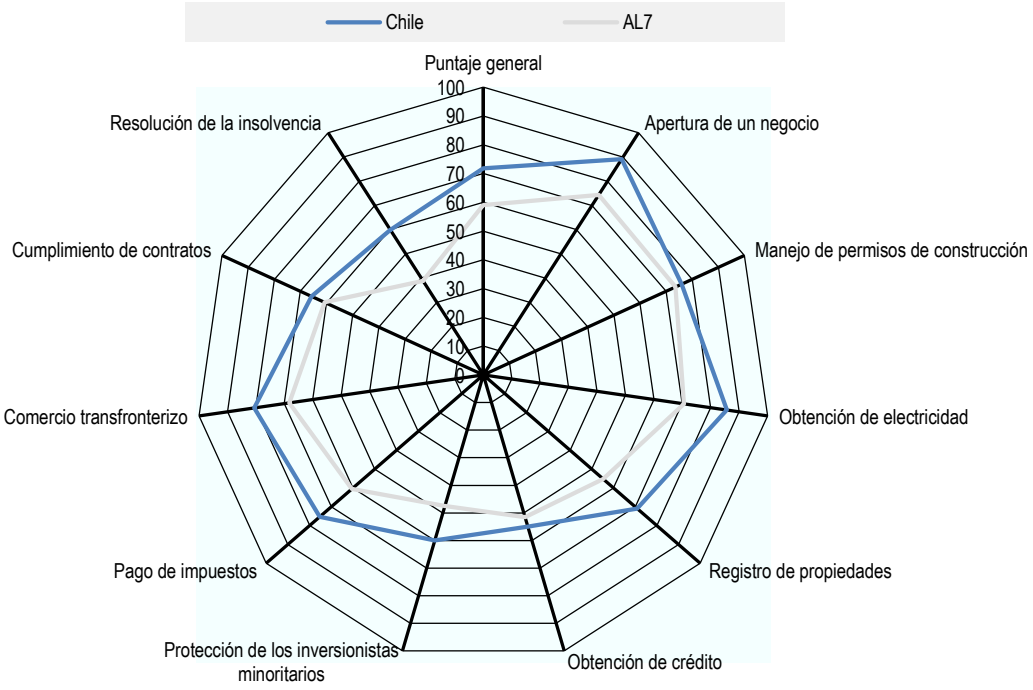
Los ingresos de capital son firmes. Las IED promediaron 7,7% del PIB en los últimos 10 años, más del doble del promedio regional (véase el Cuadro 12.1). El Índice de Restricción Regulatoria a la IED de la OCDE es menor para Chile (0,06) que para el país promedio de la OCDE (0,07) (OECD, 2016[14]).

Entorno empresarial

Chile cayó de la posición #25 en 2006 a la #56 en 2018 en el Índice de facilidad para hacer negocios del Banco Mundial (World Bank Group, 2018[16]). Sin embargo, esta posición es la segunda más alta entre los países AL7 (detrás de México), y Chile supera a sus pares de AL7 en cada rubro de la clasificación *Doing Business* (véase Gráfico 12.2). "Obtención de crédito" es la característica más débil del país (85), seguida por "Pago de impuestos" (76). "Resolución de la insolvencia" fue la sub-dimensión en la que más logró progreso durante la última década; se puso en marcha un nuevo marco institucional, incluyendo un organismo público dedicado y tribunales especiales a cargo de los procedimientos de insolvencia. Los procesos para iniciar un negocio y hacer cumplir los contratos registraron mejoras durante el período 2017-2018, cuando el Banco Mundial identificó las reformas determinantes en ambos casos.

Gráfico 12.2. Indicadores *Doing Business* 2019 - Chile

Puntuación en la facilidad para hacer negocios (100 = mejor desempeño global)



Nota: AL7 es el promedio simple de los siete países estudiados en este informe: Argentina Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay. La puntuación en la facilidad para hacer negocios captura la brecha de cada economía del mejor desempeño regulatorio observado en cada uno de los indicadores en todas las economías en la muestra de *Doing Business* desde 2005. La puntuación en la facilidad de hacer negocios de una economía se refleja en una escala de 0 a 100, donde 0 representa el más bajo y 100 representa el mejor rendimiento.
Fuente: (World Bank, 2018[15])

Entre 2007 y 2018, Chile perdió siete posiciones en el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, pasando de la posición #26 a la #33 (WEF, 2018[17]). Sin embargo, el país todavía supera a cualquier otra economía de ALC, incluyendo el grupo de AL7. La fortaleza y la profundidad de sus mercados financieros, las condiciones macroeconómicas estables y un mercado de productos relativamente abierto impulsan este rendimiento, convirtiéndose en los pilares en los que se destaca Chile. Las dimensiones menos favorables son la capacidad de adopción e innovación de las TIC. En la última década, se han logrado mejoras significativas en educación superior y capacitación, mientras que la eficiencia del mercado laboral y la sofisticación de negocios han sufrido reveses. La primera está relacionada con un aumento significativo en la matrícula de educación superior. Los mercados laborales son considerados como menos flexibles que hace una década, debido a que las prácticas de contratación y despido son percibidas como menos amigables para las empresas. La sofisticación de negocios se vio afectada por una reducción aparente en la cantidad de proveedores locales y el estado de desarrollo de aglomeraciones.

Según la última Encuesta de Empresa del Banco Mundial (World Bank, 2017[18]), los dos problemas principales que enfrentan las empresas chilenas se relacionan con las normas laborales y una fuerza de trabajo poco capacitada, que se consideran como obstáculos principales con más frecuencia que en cualquier otro país encuestado de ALC. El acceso

al financiamiento constituye el tercer obstáculo, en consonancia con el resto de la región. Mientras las medianas y grandes empresas comparten este diagnóstico, las pequeñas empresas se quejan menos de las normas laborales y más del delito y robo. La corrupción se percibe como un problema menor en comparación con el resto de la región de ALC, debido a que menos del 1% de las empresas daría dádivas a agentes fiscales o garantizaría un contrato del gobierno (en comparación con un promedio de 6% y 12% respectivamente para ALC). La profundidad de los mercados financieros se refleja en la proporción de firmas con un préstamo bancario o línea de crédito: 80% en comparación con un promedio de 50% para ALC.

La Declaración sobre el Clima para la Inversión del Departamento de Estado de Estados Unidos (2018[19]) destaca la fuerza de atracción de IED y el marco de protección legal de Chile. Los mercados de capitales están bien desarrollados y son estables, y se ha eliminado la mayoría de las medidas de control de capitales. El sistema judicial es transparente e independiente. Una nueva Ley de Insolvencia y Reemprendimiento ha establecido mejoras a la "segundas oportunidades" legislación y evita la penalización de la bancarrota.

Sector PYME

Definiciones y empleo

La definición legal de las PYMEs aparece en la Ley de Empresas de Menor Tamaño de 2010 (#20.416)[1] (Cuadro 12.3). La ley establece una definición basada en el volumen de negocios que se utiliza para la mayoría de los casos (incluyendo estadísticas). Sin embargo, ofrece una definición especial basada en el empleo para asuntos relacionados con el trabajo.[2]

Cuadro 12.3. Definición oficial de PYME en Chile

Criterio		Micro	Pequeña	Mediana
Volumen de negocios (umbral superior)	UF	2.400	25.000	100.000
	USD	99.120	1.032.500	4.130.000
Empleo		1-9	10-49	50-199

Nota: La Unidad de Fomento (UF) es una unidad de valor ajustada diariamente según las variaciones del Índice de Precios al Consumidor. Valor de la UF en Pesos chilenos (29/11/2018): 27.518,15. Tipo de cambio CLP/USD (29/11/2018): 673,31. Valor de la UF en dólares estadounidenses (29/11/2018): 41,11.
Fuente: Ley de empresas de menor tamaño (20.416).

Según los datos más recientes del Servicio de Rentas Internas, Chile tiene 917.329 empresas registradas, lo que representa 8,3 millones de puestos de trabajo. El 98% de las empresas son PYMEs y representan el 46% del empleo (véase Cuadro 12.4). Tres de cada cuatro empresas son microempresas. En el universo de las PYMEs, las pequeñas empresas emplean el mayor número de personas (22% del empleo total).

Cuadro 12.4. Número de empresas y empleos por tamaño de empresa - 2016

Tamaño	N° de empresas	% de empresas totales	Variación 2007-2016 (% de empresas totales)	N° de empleados	% del empleo total	Variación 2007-2016 (% de empresas totales)	Número promedio de trabajadores
Micro	695.465	74%	-5,1%	577.698	7%	-1,0%	0,8
Pequeña	195.028	21%	+3,9%	1.828.392	22%	-1,50%	9,4
Mediana	29.660	3%	+0,5%	1.474.656	18%	-1,0%	49,7
Grande	14.564	2%	+0,7%	4.516.347	54%	+4,60%	310,1
Total	934.717	100%	-	8.397.093	100%	-	9,0

Nota: En vista de que estas cifras provienen de los registros de impuestos, no se incluyen a las empresas no registradas. Por lo tanto, podría esperarse una baja representación de microempresas.
Fuente: (SII, 2018[20]).

Como se muestra en Cuadro 12.4 y Cuadro 12.5, la clasificación basada en el volumen de negocios en realidad subestima la importancia del sector PYME en comparación con la clasificación basada en el empleo. Por ejemplo, en vista de que la nómina promedio de las pequeñas empresas es 9,4 empleados, se puede deducir que muchas de estas empresas se consideran como microempresas en el esquema basado en el empleo. Lo mismo se aplica al resto de las categorías. Cuando el tamaño de la nómina se utiliza como criterio, las PYMEs representan 67% del empleo, frente al 46% en la clasificación basada en el volumen de negocios (Cuadro 12.6).

Cuadro 12.5. Participación en variables seleccionadas por tamaño de empresa, 2017

Tamaño	Proporción de empresas totales	Proporción de volumen de negocios totales	Proporción del empleo total	Proporción del valor agregado total
Micro	74%	14,50%	7%	2,70%
Pequeña	21%	12,60%	22%	12,80%
Mediana	3%	18,30%	18%	10,60%
Grande	2%	54,60%	54%	73,90%

Nota: El tamaño se basa en el volumen de negocios. Los datos para la variable "Volumen de negocios" son a partir del año 2011.
Fuente: (Ministerio de Economia, Fomento y Turismo de Chile, 2017[21]; SII, 2018[20]).

Cuadro 12.6. Empleo por tamaño de empresa (definición basada en el empleo) - 2018

Tamaño	Trabajadores ('000s)	Empleo (%)
<5	2.711.98	33,50%
6-10	548.96	6,80%
11-49	1.084.65	13,30%
50-200	980.27	12,10%
>200	2.769.63	34,20%
Total	78.095.49	100%

Nota: En vista de que estas cifras provienen de encuestas a hogares y no de registros de impuestos, esta información también incluye las empresas y los trabajadores no registrados.
Fuente: (INE, 2018[22]).

Como se mencionó, Chile tiene una incidencia relativamente baja de la economía informal. Sin embargo, mientras menor es el tamaño de la empresa, mayor es la tasa de informalidad (Cuadro 12.7). La proporción de trabajadores no afiliados a un sistema de

pensiones es insignificante para las grandes empresas, pero alcanza el 19% para las microempresas. Además, los trabajadores que no tienen contrato escrito con sus empleadores suman 3% para las grandes empresas, 13% para las pequeñas empresas y 42% para las microempresas.

Cuadro 12.7. Economía informal y PYMEs

	Trabajadores no afiliados a un sistema de pensiones (2009-2010)	Trabajadores bajo convenio verbal (no hay contrato escrito) (2017)
Micro	18,90%	42%
Pequeña	5,40%	13%
Mediana	2,50%	5%
Grande	1,30%	3%
Total	-	13%

Nota: Las cifras se basan en encuestas a hogares
Fuente: (INE, 2018[22]) y (Carrasco and Vega, 2012[23])

La densidad de empresas varía según las regiones. Mientras que el promedio nacional es de 60 empresas y 50 PYMEs por cada 1.000 habitantes,[3] Antofagasta (la región con el PIB más alto) tiene la menor densidad de empresas y PYMEs (50 y 44, respectivamente), un fenómeno relacionado con la intensidad de la actividad minera. En el otro extremo, Aysén (74 y 66) y Magallanes (72 y 62) presentan los cocientes más altos. El empleo de las PYMEs abarca de 160 trabajadores por cada 1.000 habitantes en la Araucanía a 242 en O'Higgins y 247 en el área metropolitana de Santiago.

Productividad y valor agregado

Aun cuando emplean a un gran número de personas, la importancia de las PYMEs en el valor agregado total es relativamente baja en Chile, al totalizar apenas el 26,1% (véase Cuadro 12.8).

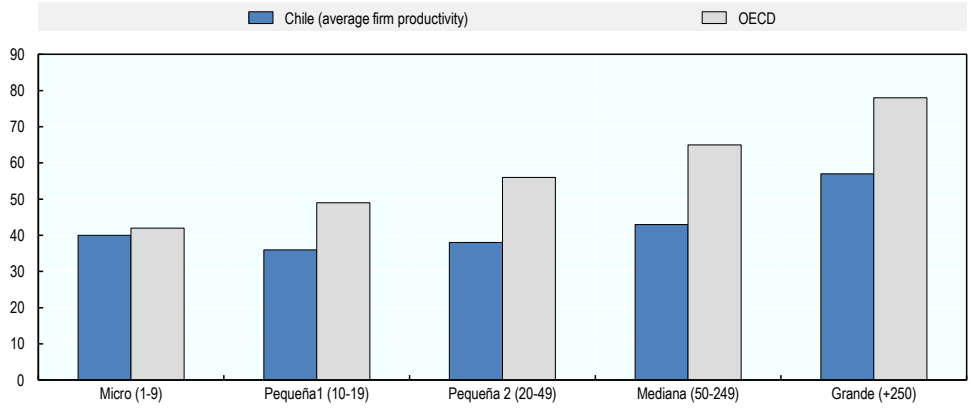
Cuadro 12.8. Valor agregado por tamaño de empresa

Variable	Micro	Pequeña	Mediana	Grande
Valor agregado (como % del total) – 2015	2,7%	12,8%	10,6%	73,9%
Valor agregado por trabajador (,000 de pesos chilenos) – 2015	15 043	21 692	39 644	86 563

Fuente: (Ministerio de Economia, Fomento y Turismo de Chile, 2017[21])

Como resultado, el valor agregado por trabajador es notablemente inferior para las PYMEs en comparación con las grandes empresas (véase el Cuadro 12.8). El valor agregado por trabajador de las medianas empresas representa el 46% de las grandes empresas, mientras que el de las microempresas sólo alcanza el 17%. En términos de producción por trabajador (véase el Gráfico 12.3), aunque las microempresas chilenas tienen niveles de productividad similares al promedio de la OCDE, esta brecha se ensancha a medida que las categorías de tamaño aumentan, al tiempo que las medianas y grandes empresas de la OCDE son en promedio 51% y 40% más productivas que las empresas chilenas del mismo tamaño, respectivamente.

Gráfico 12.3. Productividad laboral por tamaño de empresa, Chile vs. OCDE – (,000 USD 2013)

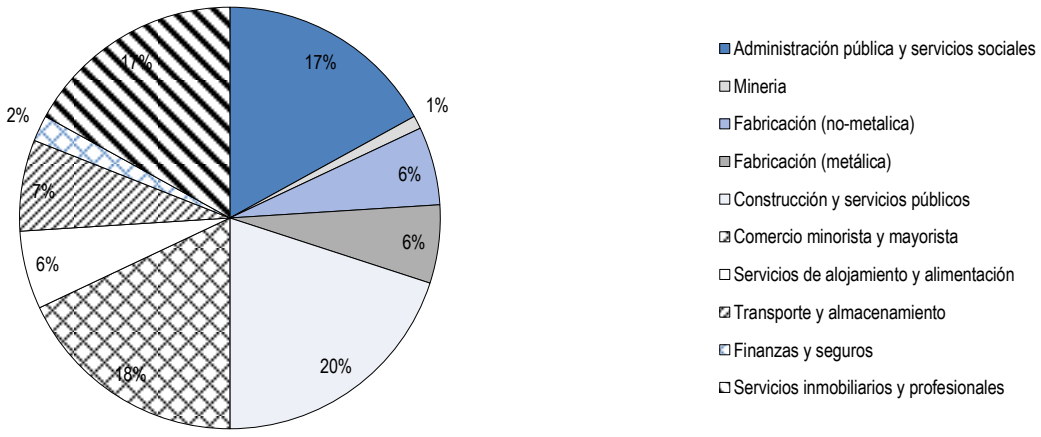


Nota: Las categorías de tamaño se basan en el empleo.
Fuente: (Ministerio de Economia, Fomento y Turismo de Chile, 2017[21])

Sectores de actividad

El empleo de las PYMEs está distribuido entre los cuatro sectores principales (todos servicios): construcción, comercio, servicios profesionales y servicios sociales (véase el Gráfico 12.4). Estos sectores representan el 72% del empleo total de las PYMEs (en comparación con el 68% del empleo de las grandes empresas).

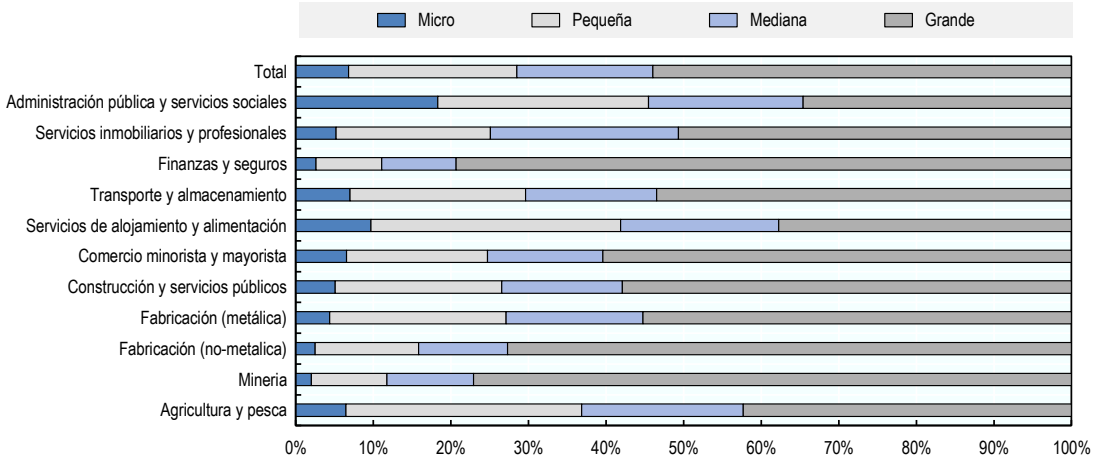
Gráfico 12.4. Empleo en PYMEs por sector - 2015



Fuente: (Arellano and Schuster, 2015[24])

Las actividades en las cuales las PYMEs son más relevantes son los servicios sociales y de alojamiento y alimentos, que representan aproximadamente el 62% del empleo (véase el Gráfico 12.5). Por su parte, la minería, las finanzas y la manufactura de materiales no metálicos están dominados por las grandes empresas. Las microempresas desempeñan un papel importante en la prestación de servicios sociales. Las pequeñas empresas emplean a numerosos trabajadores en la mayoría de los sectores, pero particularmente en servicios de alojamiento y alimentación, y agricultura. Las medianas empresas son relevantes en la prestación de servicios profesionales y inmobiliarios.

Gráfico 12.5. Proporción del empleo sectorial por tamaño de empresa - 2015



Fuente: (Ministerio de Economia, Fomento y Turismo de Chile, 2017[25])

Comercio internacional

Las PYMEs chilenas son menos activas en los mercados de exportación, así como en otros países de la región (véase el Cuadro 12.9). Sólo el 2% de las microempresas chilenas exporta sus productos, en comparación con el 26% de las grandes empresas; las PYMEs registran un desempeño ligeramente mejor en este ámbito (5,0%).

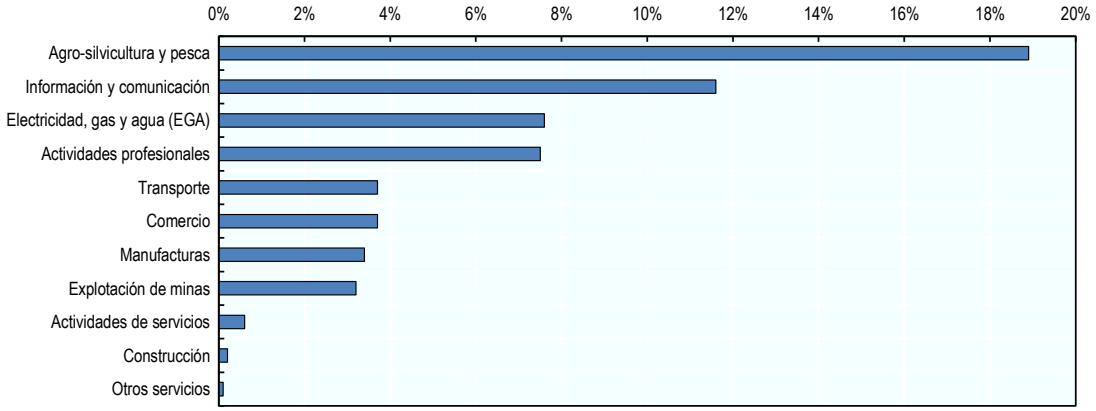
Cuadro 12.9. Exportaciones directas y a través de intermediarios por tamaño de empresa - 2017

Tamaño	Exportaciones directas	Exportaciones a través de intermediarios	Total
Micro	1,30%	0,80%	2,10%
PYME	2,90%	2,10%	5,00%
Grande	23,20%	3,00%	26,20%
Total	2,80%	1,50%	4,30%

Nota: La Encuesta Longitudinal de Empresas (ELE) extrae su muestra de las bases de datos del Servicio de Impuestos Internos (SII). Por lo tanto, no se incluyen las empresas no registradas.
Fuente: (Ministerio de Economia, Fomento y Turismo de Chile, 2017[25])

Las PYMEs exportadoras más activas se encuentran en el sector de agricultura, seguidas por las relacionadas con información y comunicación, y electricidad, gas y agua (Gráfico 12.6).

Gráfico 12.6. PYMEs exportadoras (directas o indirectas) por sector - 2017



Nota: La Encuesta Longitudinal de Empresas (ELE) extrae su muestra de las bases de datos del Servicio de Impuestos Internos (SII). Por lo tanto, no se incluyen las empresas no registradas.
Fuente: (Ministerio de Economia, Fomento y Turismo de Chile, 2017[25])

Resultados de la evaluación

Marco institucional (Dimensión 1)

La puntuación total de Chile para esta dimensión es 3,86 en una escala de 1-5, que es superior a la puntuación promedio de AL7 (3,81), pero ligeramente inferior a la puntuación promedio de los cuatro países miembros de la Alianza del Pacífico (AP) (4,00). Chile obtiene una puntuación relativamente alta en la subdimensión relacionada con planificación estratégica de diseño y coordinación de políticas (4,06), basada en la fortaleza de sus organismos de ejecución, así como en la subdimensión relacionada con la reducción de la informalidad (4,07). Sus puntuaciones son más bajas en las subdimensiones relacionadas con consultas entre el sector público y privado (3,43) y la definición de PYMEs (3,67), al basarse en un criterio de definición único.

Chile está en proceso de ajustar el enfoque de su política hacia las PYMEs, de un enfoque orientado a la transformación productiva a un enfoque más horizontal, encaminado a mejorar el entorno empresarial general y reducir las barreras a la incursión y competencia de las empresas. Es importante que el país encuentre la mezcla de políticas óptima entre los dos enfoques, al ofrecer un respaldo permanente a las empresas con alto potencial de crecimiento e incrementar la competencia entre las empresas innovadoras. Un diálogo más estrecho con el sector privado contribuiría a identificar las principales barreras al desarrollo de las PYMEs. Por lo tanto, es importante que el Comité Consultivo de las PYMEs del país se utilice no sólo como un órgano de intercambio de información, sino como un verdadero comité consultivo durante el proceso de diseño de políticas, de monitoreo y evaluación (M&E). El Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) y la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) han acumulado amplia experiencia en el manejo de programas de apoyo a la empresa. Sus aportes serían muy valiosos en el proceso de identificación de los puntos débiles y fuertes de estos programas y para introducir los ajustes positivos.

Marco institucional y definición de PYMEs

Chile tiene un marco institucional bien desarrollado para la política hacia las PYMEs con una clara asignación de tareas entre las diferentes instituciones públicas en lo que refiere a la elaboración de políticas, implementación, y monitoreo y evaluación (M&E). El mandato general sobre la política hacia las PYMEs proviene del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (MEFT). El Ministerio se estructura en tres subsecretarías: "Economía y PYMES", "Turismo" y "Agricultura y pesca".

La política hacia las PYMEs es responsabilidad directa de la División de Empresas de Menor Tamaño (EMT) del MEFT, que es una de las cuatro divisiones de la Subsecretaría de Economía y PYMEs.[4] La división está a cargo de la elaboración y coordinación de políticas, mientras que la implementación de políticas se delega principalmente a dos agencias ejecutivas: SERCOTEC y CORFO.

La definición chilena de PYMEs es establecida por ley, y la actual definición aparece en la Ley 20.416, aprobada en 2010. La definición se basa en solo un criterio de volumen anual de negocios, expresado en "Unidades de Fomento", una cuenta de unidades introducida en 1967 y ajustada conforme a la tasa de inflación del país. La definición incluye una estratificación de micro, pequeñas y medianas empresas, y se aplica consistentemente en toda la administración pública (véase el Cuadro 12.3).

Planificación estratégica, diseño y coordinación de políticas

Como se señaló anteriormente en el capítulo 4, el caso de Chile es un buen ejemplo de cómo se han desarrollado los objetivos de la política hacia las PYMEs en el contexto de una estrategia económica más amplia. Las orientaciones estratégicas de las PYMEs para el período que cubre esta evaluación fueron definidas en el marco de la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento, que abarca el período 2014-18.

El objetivo primordial de la Agenda es guiar la transformación productiva del país y, más específicamente, promover la diversificación productiva. De esta manera, la Agenda tiene como objetivo reducir el peso dominante que los sectores vinculados a la explotación de recursos naturales tienen en la economía chilena para aumentar la productividad a nivel de empresa, particularmente en el ámbito de las PYMES, e incrementar las exportaciones chilenas a través de una política comercial más proactiva (véase Recuadro 12.1). La visión subyacente es que las fuerzas del mercado por sí solas no son suficientes para generar la deseada transformación productiva. Por lo tanto, el gobierno tiene que intervenir, en colaboración con el sector privado, para dirigir la economía en la dirección deseada, utilizando una combinación de incentivos financieros y programas de apoyo directo.

La Agenda está estructurada en torno a siete ejes fundamentales, que cubren temas como infraestructura para el desarrollo, política comercial y acceso a mercados, servicios públicos y desarrollo institucional. Dos de los ejes cubren específicamente el desarrollo de las PYMEs: Eje 3 ("Financiamiento y apoyo a la gestión de las PYMEs") y Eje 4 ("Impulso al emprendimiento y la innovación"). La Agenda incluye una lista de 47 acciones estructuradas bajo estos ejes, cada una de ellas relacionada con objetivos específicos, pero no incluye metas cuantitativas, bien sea a nivel macro o de acciones/proyectos. Se proporciona información adicional sobre la estructura y los proyectos cubiertos por la Agenda en las secciones "Desarrollo de servicios y contratación pública de las PYMEs" y "Transformación productiva" de este capítulo.

Recuadro 12.1. Objetivos estratégicos: Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento 2014-2018

La Agenda plantea cuatro ***objetivos estratégicos*** bastante amplios orientados a guiar la transformación productiva del país:

1. **Promover el desarrollo productivo y la diversificación,** al incentivar el desarrollo de bienes y servicios de mayor valor agregado y fomentar encadenamientos productivos.
2. **Impulsar sectores con alto potencial de crecimiento**, por ejemplo, el turismo y las actividades vinculadas a la minería del cobre, que todavía no están desarrolladas en el país. En esta área, la Agenda exige la focalización de esfuerzos en unos pocos sectores estratégicos para evitar la dispersión de recursos en demasiadas actividades.
3. **Aumentar la productividad de las empresas**. En este objetivo, la Agenda es menos clara y se centra más en una descripción de por qué es importante aumentar la productividad de las empresas y menos en qué hacer al respecto. El único diagnóstico hecho refleja el inadecuado acceso al financiamiento y la falta de apoyo a la gestión como algunos de los obstáculos para el crecimiento y la productividad en el sector privado.
4. **Generar un nuevo impulso a las exportaciones**, especialmente a partir del hecho de que los beneficios para Chile de abrirse a los mercados y negociar convenios ya se han materializado. En este contexto, la Agenda señala la lejanía geográfica de Chile desde los centros mundiales más grandes y la necesidad de minimizar los costos de tal lejanía a través de 'ganancias en eficiencia'. Destaca la importancia de utilizar la tecnología y buenas prácticas para aumentar la calidad de los productos chilenos y la necesidad de ayudar a las pequeñas empresas a alcanzar los mercados extranjeros.

Se proporciona información adicional sobre la estructura y los proyectos cubiertos por la Agenda en las secciones "Desarrollo de servicios y contratación pública de las PYMES" y "Transformación productiva" de este capítulo.

Una nueva agenda, desarrollada por el nuevo gobierno instalado desde diciembre de 2017, estaba en curso al momento de su redacción. En noviembre de 2018, el gobierno presentó la nueva estrategia bajo el título Acuerdo Nacional por el Desarrollo Integral.[5] La estrategia se divide en nueve ejes estratégicos, incluido uno dedicado a "apoyar el espíritu empresarial y las PYMEs", que se centra principalmente en reducir las barreras administrativas y mejorar el clima de inversión e innovación y acceso a servicios digitales y tecnología, así como la creación de una nueva Oficina de Productividad y Emprendimiento Nacional (OPEN), encargada de reducir las barreras de incorporación para las nuevas empresas a través de medidas para mejorar regulaciones, y promover una cultura empresarial innovadora. De este modo, en el futuro, esta agenda indica que se pondrá más énfasis en la mejora del clima de negocios e inversión y en otras políticas horizontales, en lugar del modelo anterior, activo durante esta evaluación, de apoyo directo a los sectores productivos.

Como se mencionó anteriormente, a nivel de planificación y elaboración de políticas, la coordinación de políticas está garantizada por la división de PYMEs del MEFT. A nivel

operativo, la coordinación de políticas está garantizada a través de la presencia de representantes de los ministerios de economía en los Consejos Directivos de CORFO y SERCOTEC, así como representantes de organizaciones del sector privado. Como se indicó en la subsección anterior, SERCOTEC y CORFO son las dos agencias públicas principales a cargo de la implementación de políticas para PYMEs. Tenían un presupuesto anual combinado de aproximadamente USD 300 millones durante el período 2014-2018. Ambas agencias rinden cuentas al MEFT, pero difieren en naturaleza jurídica y misión:

- SERCOTEC es una institución regida por el derecho privado, establecida en 1952, con la misión de apoyar a los empresarios y a las microempresas y pequeñas empresas chilenas. La actividad de SERCOTEC consiste principalmente en implementar programas de capacitación empresarial y asistencia técnica, con un enfoque en nuevos emprendedores y microempresas. La organización tiene una red de oficinas regionales que cubre cada una de las 16 regiones administrativas de Chile. Esta amplia presencia regional ha servido para movilizar una profusa red de servicios de apoyo presencial para las PYMEs, muchos de los cuales se cubrirán con más detalle en secciones posteriores de este capítulo, tales como centros de desarrollo empresarial y centros de exportación de PYMEs.
- CORFO está registrada como una institución pública autónoma. La Corporación se estableció en 1939 con el mandato de implementar la política industrial proactiva del país y promover el desarrollo de industrias básicas. En la actualidad, el mandato de CORFO se centra en el apoyo a la innovación, las inversiones estratégicas y los sectores y empresas con alto potencial de crecimiento. CORFO opera un fondo de garantía, administra una serie de inversiones e incentivos de investigación y desarrollo, asigna subvenciones para apoyar inversiones innovadoras y desempeñó un papel importante en la implementación de la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento 2014-2018.

Las actividades de M&E son conducidas por cada una de las instituciones a cargo de la implementación de los diversos programas de apoyo. CORFO y SERCOTEC publican regularmente informes anuales detallados de sus actividades; CORFO también tiene su propia unidad de evaluación de programas. La información y los datos sobre los beneficiarios de los programas de apoyo se recopilan regularmente, pero no se hacen públicos. Además, la Dirección de Presupuestos del gobierno (DIPRES) es el órgano técnico a cargo del M&E de los programas públicos a diferentes niveles, incluyendo asegurar la coherencia entre el diseño y los objetivos de un programa y su impacto (resultados intermedios y finales sobre los beneficiarios). Si bien DIPRES no revisa estrategias (solo entidades y programas gubernamentales), las actualizaciones de la implementación de la Agenda 2014-2018 se proporcionaron regularmente para cada acción a través de un sitio Web disponible públicamente. Sin embargo, la Agenda no llegó a establecer objetivos e/o indicadores cuantitativos relacionados, ya sea a nivel estratégico o de proyecto, para evaluar el desempeño. Por lo tanto, la Agenda carece de varios elementos que componen un marco estratégico sólido, y no puede considerarse como una estrategia integral de desarrollo de PYMEs, ya que no incluye detalles en términos de diagnósticos, objetivos concretos relacionados con el desempeño, recursos y entes responsables, entre otros elementos.

El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) recopila regularmente datos sobre la población de PYMEs, que posteriormente es analizada y publicada por el MEFT. La fuente principal son las encuestas longitudinales de empresas (ELE), de las cuales cuatro se han

publicado hasta la fecha desde 2010, generalmente cada 2 a 3 años; cuando se redactó este informe, la última encuesta se publicó en agosto de 2017[6]. El sector de las microempresas está bajo la supervisión de las Encuestas de Microemprendimiento (EME). Hasta la fecha, el INE y el MEFT han elaborado conjuntamente cinco informes de síntesis sobre microempresas, el último de los cuales fue publicado en 2017.[7] El Servicio de Impuestos Internos (SII) está a cargo de las estadísticas sobre empresas formales, basándose en dos fuentes: el Diario Oficial y el Registro de Empresas y Sociedades (RES), que mantiene el MEFT.

Consultas entre sectores público y privado

La práctica de consultas público-privadas (CPP) sobre la política para las PYMEs en Chile está bien establecida, y las consultas se llevan a cabo a través de varios canales y en diversas modalidades.

En Chile, existe un requisito general para realizar consultas abiertas antes de que finalmente se apruebe cualquier nueva ley. La Ley sobre Participación Ciudadana (Ley 20.500) estipula que todas las leyes deben publicarse para recibir comentarios públicos antes de la aprobación final en el sitio Web del ministerio responsable. El tiempo de consulta pública es de 45 días.

En relación con el área de políticas para las PYMEs, el Art. 4 de la Ley sobre PYMEs (Ley 20.416) exige el establecimiento del Consejo Nacional Consultivo para Empresas de Menor Tamaño. Un decreto emitido por el MEFT en 2010 estableció la composición del consejo, que está presidido por el Ministro de Economía, Desarrollo y Turismo e incluye a otros representantes del MEFT, CORFO, SERCOTEC y varias organizaciones del sector privado. El consejo debe reunirse por lo menos cuatro veces al año, y los representantes del sector privado tienen el derecho de realizar propuestas si reciben el apoyo de por lo menos cinco miembros y pueden convocar hasta tres reuniones adicionales del consejo por año. Las deliberaciones del Consejo son públicas y se publican en la página Web del Consejo.[8] CORFO también tiene su propio Consejo Asesor MIPYME[9], mientras que la Junta Directiva de SERCOTEC tradicionalmente incluye a dos representantes del sector privado de PYMEs. Además, se han realizado diversas consultas ad hoc con el sector de las PYMEs sobre diversos proyectos clave relacionados con el entorno empresarial, como la modernización del sistema fiscal.

Medidas para abordar la economía informal

Como ya se dijo al comienzo de este capítulo, Chile registra un nivel de informalidad relativamente alto, en relación con su ingreso per cápita y nivel de desarrollo económico. Al medir a los que carecen de protección de la seguridad social, los datos del INE muestran que a finales de 2017, el empleo informal representaba aproximadamente el 30% del empleo total, lo que corresponde a más de 2,5 millones de empleados, con una informalidad particularmente alta entre los trabajadores independientes (INE, 2017[7]). Además, los datos de la EME de 2017 muestran que el 66,5% de los empleados que trabajan en microempresas tienen contratos laborales formales, pero trabajan bajo acuerdos verbales. Muchos de esos trabajadores son miembros familiares que trabajan para empresas familiares. Al usar un criterio de informalidad diferente al INE,[10] los datos de la OIT demuestran que los trabajadores informales representan el 40,5% del total de la población trabajadora de Chile. La mayoría de esos trabajadores trabaja en empresas informales, que no están registradas o son independientes (32,2%), mientras que el 6,3% está empleado en empresas formales y el 2% corresponde a trabajadores domésticos no

registrados (ILO, 2018[6]). Con respecto a la informalidad empresarial, se dispone de datos más limitados, pero la EME de 2017 investiga la naturaleza formal/informal de las microempresas. Demuestra que la mayoría de las microempresas (52,2%) no están registradas ante las autoridades fiscales, mientras que el 38,2% están registradas como personas naturales y solo el 9,5% como personas jurídicas. Además, mide la informalidad de las microempresas por sector, identificando que el sector primario (77%), de construcción (66,5%) y manufacturero (63,1%) son aquellos con las tasas más altas de microempresas informales (INE, 2017[7]).

Chile no cuenta con una estrategia centrada en la reducción de la informalidad durante el periodo de esta evaluación, aunque el nuevo gobierno federal ha creado una "Mesa Público Privada sobre Comercio Ambulante, Informal e Ilegal" con el objetivo de comprender mejor este tipo de actividades y diseñar políticas públicas para reducir los niveles de actividad informal e ilegal en Chile.[11] En cuanto a la informalidad empresarial, la iniciativa principal, cuando se realizó esta evaluación, fue la simplificación de los procedimientos de registro empresarial a través del Programa "Escritorio de Empresa" (EE).[12] El objetivo es formalizar el mayor número posible de empresas recientemente establecidas, con el fin de llevarlas a una ruta formal desde que comienzan su actividad. El programa EE cuenta con una red de más de 200 puntos de registro, mientras que la red de centros regionales de desarrollo empresarial del país (véase subsección sobre "Servicios de desarrollo empresarial para PYMEs y empresarios") proporciona servicios de orientación a nuevos empresarios. La implementación del programa EE cuenta con el apoyo de un consejo consultivo, que incluye a representantes de las distintas administraciones involucradas en el proceso de registro y a representantes del sector privado.

Entorno operativo y simplificación de procedimientos (Dimensión 2)

El desempeño de Chile en esta dimensión, relacionada con el ambiente operativo para el desarrollo empresarial y la simplificación legislativa, está en línea con el de los otros miembros de la Alianza del Pacífico (AP) y es ligeramente superior al promedio de los países de AL7. Su puntuación general es de 3,21 frente a la puntuación promedio de la AP de 3,14, y de AL7, de 2,96, en una escala de 1-5.

El desempeño de Chile es relativamente bajo (2,98) en la primera subdimensión que se enfoca en la simplificación legislativa, dada la falta de una estrategia integral de reforma regulatoria, pero se está logrando un progreso significativo en la aplicación sistemática del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR). Las puntuaciones para la subdimensión 2.2 sobre el registro de empresas (3,13) y 2.3 sobre la facilidad para declarar impuestos (3,22) reflejan el moderado nivel de desarrollo en esas dos áreas, mientras que la puntuación para la subdimensión 2.4 sobre gobierno electrónico (3,63) es relativamente más alta debido a la presencia de una amplia gama de servicios electrónicos operativos para las empresas, pero aún se encuentra rezagada con respecto al promedio general de la subdimensión.

Simplificación legislativa y análisis de impacto regulatorio

En comparación con otros países de AL7, Chile tiene un sistema regulatorio relativamente eficiente y las empresas chilenas tienen que lidiar con cargas regulatorias relativamente ligeras. Esta situación es el resultado de décadas de esfuerzos para desarrollar un entorno empresarial eficiente y promover un alto nivel de competencia empresarial.

El Índice de Regulaciones del Mercado de Productos (RMP) de la OCDE de 2016, un indicador sintético que mide el nivel de restricción de las regulaciones de un país que afectan el funcionamiento de los mercados competitivos, demuestra que el índice de Chile está muy cerca del promedio de la OCDE, en línea con el de EE.UU., y es significativamente inferior (es decir, menos restrictivo) al promedio de América Latina (OECD, 2016[26]). Sin embargo, cuando se analizan específicamente las barreras al emprendimiento y la complejidad de los procedimientos regulatorios, el desempeño de Chile es significativamente inferior al promedio de la OCDE.

Los resultados del informe *Doing Business* del Banco Mundial (World Bank Group, 2018[27]) confirman ampliamente esta situación. Chile se ubica en el puesto 56 entre 90 economías, el segundo más alto entre los países de AL7 (detrás de México), mientras que en la "puntuación en la facilidad para hacer negocios", que mide la distancia de la economía en cuestión hasta la economía con el mejor desempeño en los 10 indicadores del informe *Doing Business*, recibe una puntuación de 71,81 (país con el mejor desempeño=100), aproximadamente el mismo nivel registrado en 2018.

El desempeño de Chile es bastante alto en el área relacionada con el manejo de permisos de construcción (33), obtención de electricidad (36) y cumplimiento de contratos (49). Las áreas más débiles, según el informe *Doing Business*, son obtención de crédito (85), pago de impuestos (76) e apertura de un negocio (72).

A pesar del éxito relativo en la introducción de regulaciones efectivas en varias áreas, Chile no ha desarrollado una agenda de reforma regulatoria integral, eligiendo en su lugar un enfoque que pone más énfasis en reformas únicas y específicas.

Sin embargo, Chile ha tomado medidas para introducir la aplicación sistemática del AIR. El informe de la OCDE de 2017, titulado "Informe de evaluación de Chile: Evaluación de impacto regulatorio" (OECD, 2017[28]), incluye una presentación detallada de esos avances. La introducción del AIR fue prevista por la Agenda Nacional de Productividad, Innovación y Crecimiento 2014-2018. En marzo de 2017, el gobierno emitió un Instructivo Presidencial (No. 2) que obliga a los ministerios de economía a llevar a cabo una AIR, centrándose en la productividad, llamada Evaluación de Impacto en la Productividad (PIA, por sus siglas en inglés), antes de presentar un nuevo proyecto de ley al Congreso que pueda tener un impacto regulatorio. La metodología PIA es consistente con la metodología AIR estándar para la evaluación ex ante. La PIA se aplica actualmente a la evaluación de algunas leyes primarias, en preparación de la presentación de proyectos de ley al Congreso. Los ministerios de economía han llevado a cabo varios ejercicios de PIA. Además, la Ley 20416, aprobada en 2010,[13] introdujo un Estatuto sobre las PYMEs y un marco regulatorio diferenciado para las PYMEs. La Ley también introdujo la noción de regulaciones rentables para las PYMEs y obligó a las instituciones que emiten regulaciones que potencialmente afectan a las PYMEs a realizar un análisis ex ante del impacto de algunas de esas regulaciones sobre las pequeñas empresas (OECD, 2017[28]).

Las evaluaciones PIA están disponibles en los sitios Web de los diferentes ministerios. El Ministerio de Economía, Desarrollo y Turismo (MEFT), responsable de la política para PYMEs, también publica las evaluaciones de impacto realizadas de conformidad con los requisitos de la Ley 20416 para los actos legislativos que afectan directamente las operaciones de las PYMEs.

Registro de empresas

Esta subdimensión combina una serie de indicadores relacionados con el marco institucional para el registro de empresas, incluyendo la presencia de ventanillas únicas, el uso de un número de identificación de empresa único y la disponibilidad de instalaciones de registro en línea, con indicadores sobre los procedimientos para registrar una empresa e iniciar un negocio sobre la base de los resultados del informe *Doing Business* del Banco Mundial 2019.

Los procedimientos para registrar una empresa e iniciar un negocio en Chile son relativamente rentables en términos de tiempo y costo, y posicionan a Chile entre los países con mejor desempeño en AL7.

Chile ha introducido un número de registro de empresa único. El número se emite al momento de la inscripción en el Registro Único de Tributos (RUT). El número RUT se puede utilizar para realizar funciones administrativas en toda la administración pública.

Escritorio Empresa (EE) funciona como una plataforma en línea para el registro de empresas. La plataforma sirve como una ventanilla única que permite la realización de todos los procedimientos de registro de empresas, incluyendo la fase de notificación con el registro en el RUT y la fase de cumplimiento con la solicitud de la licencia comercial municipal obligatoria. La única función de notificación que debe realizarse fuera de la EE es el registro de la nueva empresa en un organismo de seguridad social que cubra los riesgos de accidentes laborales.

En términos de rendimiento, Chile ocupa el puesto 72 entre 190 economías en la clasificación del informe *Doing Business* 2019 para el indicador "apertura de un negocio", mientras que en 2018 Chile ocupaba el puesto 65 (World Bank Group, 2018[27]). La brecha con el país que tiene el mejor desempeño en esta área, medida por la "puntuación en la facilidad para hacer negocios" de 2019, es de 88,08, lo que representa una puntuación más baja en comparación con la registrada en 2018 (89,55, de 100[14]).[15]

Comenzar un negocio en Chile requiere efectuar siete pasos administrativos, varios de los cuales pueden completarse simultáneamente. El tiempo requerido es de 6 días y el costo es igual al 5,7% del INB per cápita (la mayoría de los costos están relacionados con los honorarios notariales). Todas estas observaciones son ligeramente más altas que el promedio de la OCDE. El MEFT monitorea regularmente el desempeño de la plataforma EE.

Facilidad para declarar impuestos

La evaluación para esta subdimensión se basa en un conjunto de indicadores extraídos de la sección "pago de impuestos" del informe *Doing Business* 2019 del Banco Mundial. Esos indicadores cubren la cantidad de pagos de impuestos anuales, el tiempo requerido para realizar esos pagos y el índice posterior a la declaración de impuestos, que toma en consideración el tiempo requerido para que una empresa cumpla con la solicitud de devolución del IVA y obtenga un reembolso del IVA y para finalizar una corrección relativa al impuesto sobre la renta.

Chile tiene un desempeño relativamente bajo en esta área en comparación con los países de la OCDE, pero en general está alineado con el desempeño de los otros países de AL7. Las áreas más críticas son el tiempo requerido para realizar los pagos de impuestos (296 horas en comparación con un promedio de 159,4 en el área de la OCDE), mientras que su índice posterior a la declaración de impuestos es de 57,03 (contra un promedio de 84,4 en

el área de la OCDE). El número de pagos de impuestos por año es de siete, que es inferior al promedio de la OCDE, de 11,2, y al promedio de AL7, de 10. Los indicadores se basan únicamente en procedimientos estándar y no tienen en cuenta la disponibilidad de las facilidades de declaración y pago de impuestos en línea (World Bank Group, 2018[27]).

Gobierno electrónico

Chile ha comenzado recientemente a diseñar su transición hacia el gobierno digital. El país[16] lanzó una "Agenda Digital 2020" a fines de 2015, que estructura 60 proyectos bajo cinco temas clave, que incluye uno dedicado al gobierno digital. En 2018, el recién elegido gobierno lanzó el Plan de Gobierno Digital 2018-2022[17] y estableció la División de Gobierno Digital bajo la Secretaría Presidencial (SEGPRES) para coordinar la implementación del plan. El Plan se desarrolla en torno a tres ejes:

1. Gobierno de proximidad, centrado en cómo utilizar los servicios digitales para facilitar el acceso de los ciudadanos y las empresas a los servicios gubernamentales (este eje también incluye la introducción de una identidad digital única y el desarrollo de la plataforma Chile Emprende[18]);
2. Gobierno abierto, dedicado a mejorar el acceso público a las bases de datos gubernamentales y al establecimiento de plataformas electrónicas para consultas público-privadas;
3. Gobierno inteligente, destinado a mejorar la integración de los bancos de datos públicos (interoperabilidad) y el diseño de servicios de gobierno electrónico.

Varios servicios de gobierno electrónico están disponibles, incluyendo la declaración de impuestos en línea y los pagos de los aportes a la seguridad social. Sin embargo, la introducción de la firma electrónica o la identidad digital única aún está en desarrollo,[19] así como la interoperabilidad del banco de datos públicos. La satisfacción de los ciudadanos con los servicios de gobierno electrónico es supervisada por la normativa, y se han realizado ajustes para diseñar esos servicios en función de los resultados de esas encuestas (es decir, el caso del programa EE).

Acceso al financiamiento (Dimensión 3)

Chile alcanza una puntuación promedio de 3,74 puntos para esta dimensión, lo cual lo ubica levemente por debajo del promedio regional (3,77). Si bien Chile cuenta con una oferta de productos financieros competitiva y bien diversificada (4,61 puntos), recibe una puntuación baja en el apartado de educación financiera (2,86 puntos), a pesar de los esfuerzos.

Marco legal, regulatorio e institucional sobre acceso al financiamiento

Chile recibe la puntuación más baja de la región en esta sub-dimensión con 3,48 puntos respecto al promedio regional de 4,20 puntos. Este rendimiento por debajo de lo esperado se debe en parte a los altos requerimiento de colateral que superan el 200% del valor del préstamo recibido por las PYMEs y a un marco legal para operaciones garantizadas que debe ser adaptado a los estándares internacionales. El gobierno nacional ha identificado algunas falencias que buscan ser subsanadas a través de una nueva legislación de garantías, pero dicho proyecto de ley no ha sido aprobado a tiempo de la redacción.

Las transacciones garantizadas son normadas bajo la Ley 20.190 de 2007[20], que buscó regularizar algunos de los procesos asociados a estas transacciones, incluyendo la

creación del Registro de Prendas Sin Desplazamiento, un repositorio público, unificado y accesible en línea donde se documenta las inscripciones de contratos y sus modificaciones. Chile también cuenta con un servicio de registro catastral de características similares.[21] Sin embargo, este registro podría estar basado en notificaciones, excluyendo información sobre los documentos subyacentes que adjudican la propiedad de los activos entregados en garantía. Una nueva legislación también puede fortalecer las prerrogativas de los acreedores para tomar posesión de garantías en caso de impago y priorizar sus indemnizaciones en caso de insolvencia.

Este sub-índice también valora de forma positiva que Chile cuenta con un profundo mercado de valores, y aunque una plataforma dedicada para PYMEs fue instaurada en 2001 como parte de la Bolsa de Valores de Santiago, dicha iniciativa fue descontinuada.

Diversificación de fuentes de financiamiento a empresas

La puntuación más elevada de Chile en la dimensión del acceso al financiamiento se asocia a las diversas oportunidades de financiamiento disponibles para PYMEs (4,61 puntos). En primer lugar, Chile cuenta con importantes programas de apoyo para PYMEs que buscan internacionalizar sus actividades Por ejemplo, tanto el programa de Cobertura de Préstamos Bancarios a Exportadores[22] (COBEX) de CORFO como el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE) son fondos estatales que proveen garantías bancarias para facilitar el acceso al crédito de pequeñas empresas cuyas líneas de crédito están limitadas o carecen de la colateral requerida por la banca comercial. Los emprendedores deben pagar una comisión de un máximo de 2% anual sobre el monto de capital garantizado para acceder a estos servicios. Así mismo, otros programas como PYMExporta del Ministerio de Relaciones Exteriores[23] incluyen esquemas de capacitación y apoyo para emprendedores que buscan introducir sus productos en otros mercados.

Además de estas iniciativas para mejorar el acceso a la banca tradicional, Chile cuenta con un sistema microfinanciero que incluye instituciones operando a nivel nacional y multiplicidad de fuentes alternativas de financiamiento basadas en activos, financiamiento colectivo y herramientas de inversión de capital privado. El principal reto en este sentido es actualizar el marco legal ante el constante desarrollo de mecanismos de financiamiento alternativo, particularmente en plataformas de financiamiento colectivo y las empresas tecnológicas que ofrecen soluciones financieras (FinTech). Dentro de los lineamientos estratégicos del Ministerio de Hacienda se encuentra desarrollar un proyecto de ley para este sector, pero que aún no ha sido sancionado.

Educación financiera

Chile obtiene una puntuación relativamente baja en la subdimensión de educación financiera con solo 2,86 puntos, incluso si se han hecho esfuerzos. Primero, Chile cuenta con una estrategia para mejorar los conocimientos financieros de la población que se enmarca en la estrategia nacional de inclusión financiera, pero ésta ha sido enfocada primordialmente en mujeres y niños, sin un claro componente designado a los pequeños empresarios.[24] Además de esta estrategia de educación financiera, la Presidencia de la República cuenta con la Comisión Asesora de Inclusión Financiera creada en 2014 con el objeto de diseñar las directrices de la política para esta área temática.

Esta estrategia programática ha incluido la medición de conocimientos financieros en adultos, a través de la Encuesta de Capacidades Financieras realizada con el apoyo de CAF en 2016[25]; y en jóvenes, por medio del Programa Internacional de Evaluación

Estudiantil (PISA) de la OCDE.[26] Igualmente, Chile participó en una encuesta piloto para medir las capacidades financieras de los emprendedores. Se espera que la encuesta completa se publique en 2019. Además de estos esfuerzos de medición, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de Chile (SBIF), en conjunto con OCDE, realizó un sondeo en 2016 de las iniciativas de educación financiera[27] a disposición de la población donde destacan programas de ahorro y endeudamiento responsable. Entre estos programas destaca por ejemplo el programa Aprende$ de SBIF[28] que fue diseñado pensando en PYMEs y ofrece un glosario de definiciones básicas de interés para este segmento empresarial.

Otra área de desarrollo fue la creación del Programa Escolar de Educación Financiera[29] instaurado en línea con las recomendaciones de OECD e implementado a partir de la Ley 20.555 de 2011. Para ello, el Sernac puso a la disposición de la comunidad educativa una serie de recursos y herramientas pedagógicas para incorporar estas temáticas en la instrucción de las escuelas. Más recientemente, a principios de 2018, el poder legislativo aprobó la modificación de la Ley General de Educación para incorporar estas temáticas de manejo financiero y empresarial como parte obligatoria del currículo en escuelas secundarias.[30]

A pesar de estos esfuerzos en términos de educación financiera, Chile obtiene un puntaje moderado porque no ha incorporado claros lineamientos destinados a los microempresarios y carece por el momento de una estructura de M&E que permita identificar el impacto de las políticas implementadas, así como reformular aquellas áreas donde no se han alcanzado los resultados esperados.

Procedimientos eficaces para el tratamiento de la bancarrota

Chile obtiene la segunda puntuación más elevada en este apartado con sus 3,99 puntos respecto a los 3,16 puntos obtenidos por la región AL7 en promedio. Chile cuenta con un comprensivo sistema para el manejo de situaciones de insolvencia dirigido por la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento (SUPERIR) cuya reglamentación satisface estándares internacionales, incluye un registro formal de bancarrota e insolvencia de libre acceso al público,[31] así como procesos de reorganización que permiten a las empresas evitar la quiebra cuando una reestructuración de los activos y pasivos de la empresa deudora es aprobada por los organismos judiciales competentes en esta materia.[32] En caso de insolvencia, SUPERIR también ofrece una herramienta denominada "Asesoría Económica de Insolvencia" que provee un estudio económico, financiero y contable con recomendaciones para el cierre o reestructuración de las empresas. Este esquema está regulado bajo la Ley 20.416[33] y fiscalizado por SUPERIR aunque los costos incurridos corren a cuenta del deudor.

Un área sujeta a mejoría se refiere a la legislación de operaciones garantizadas para (a) permitir a los acreedores tener prioridad para tomar posesión de los bienes entregados en garantía después de procesos de reorganización o en caso de quiebra, así como (b) requerir el consentimiento del acreedor antes de aprobar esquemas de reorganización. Igualmente, los procedimientos y costos incurridos en los procesos de insolvencia y reestructuración podrían ser simplificados en la práctica. Por ejemplo, mientras la legislación pertinente establece un tiempo máximo de 4 meses para la venta de bienes de la persona deudora, los indicadores de Doing Business sugieren que los procesos de insolvencia toman en promedio más de un año en ser concretados, obteniendo además tasas de recuperación moderadas (inferiores al 50% del valor de los compromisos adquiridos).

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

Como se señaló en secciones anteriores, la Agenda de Productividad, Crecimiento e Innovación 2014-2018, que es el documento principal que orienta la política económica, incluye varias prioridades y acciones para el apoyo de empresas privadas a través de servicios de desarrollo empresarial (SDE).[34] De hecho, Chile tiene una de las estructuras más avanzadas de la región para la provisión de SDE, y cuenta con agencias especializadas para abordar varios sectores de la población de PYMEs. Su puntaje general para esta dimensión de 4,75, superando con creces el promedio de AL7 de 4,09, refleja este estado de cosas bien desarrollado.

Chile también muestra un buen desempeño en todos los aspectos de la contratación pública medidos por esta evaluación. Las áreas muy específicas donde se podría hacer más para mejorar el acceso de las PYMEs a este gran mercado están permitiendo a los organismos públicos dividir las licitaciones en lotes más pequeños y crear programas para ayudar a las PYMEs a formar consorcios (consulte el Capítulo 7 para obtener más información).

Servicios de desarrollo empresarial para PYMEs y emprendedores

La mencionada Agenda 2014-18 consta de siete ejes estratégicos, dos de los cuales abordan directamente temas relacionados con PYMEs y emprendimiento: "Financiamiento y apoyo a la gestión de las PYMEs" e "Impulso al emprendimiento y la innovación".[35] Estos ejes sirven de marco para la provisión de SDE por parte de numerosas agencias chilenas, en particular el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), que apoya a las PYMEs en general; la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), que ayuda a las empresas innovadoras y a los empresarios; ProChile, que asiste a las empresas exportadoras; y Start-Up Chile, que fomenta la innovación desde una perspectiva global. Sin embargo, la Agenda carece de diversos elementos de un robusto marco estratégico, debido a que no incluye detalles en términos de diagnóstico y objetivos concretos relacionados con el rendimiento, hitos, recursos, entes responsables, entre otros elementos.

A pesar de la falta de una estrategia sólida, Chile cuenta con un sistema avanzado para la provisión de SDE patrocinado por el gobierno a través de una serie de organismos especializados. El Cuadro 12.10 ofrece un resumen de los principales servicios.

En primer lugar, SERCOTEC apoya a emprendedores y PYMEs en general a través de una serie de SDE. De conformidad con lo dispuesto en la Agenda 2014-18, SERCOTEC creó una red de 51 centros de desarrollo empresarial que ofrecen servicios de diagnóstico y asesoramiento a las PYMEs a través de operadores especializados, tales como universidades, organizaciones empresariales y entidades especializadas.[36] Los SDE proporcionados por los centros incluyen asistencia técnica a PYMES individuales y empresarios, cursos de capacitación especial en temas de interés territorial y sectorial, asesoramiento en el acceso al financiamiento y estudios de mercado. De acuerdo con información disponible para el público, desde la creación de los centros en octubre de 2015 hasta finales de 2017, 22.335 PYMEs y emprendedores se beneficiaron de sus servicios. Aproximadamente el 28% de ellos destacó el impacto positivo de sus SDE y el 22% registró aumentos en sus ventas. Se crearon 3.180 nuevos empleos gracias a sus servicios, y 2.104 beneficiarios tuvieron acceso a financiamiento público y privado.[37] Aparte de los SDE proporcionados a través de los centros, SERCOTEC también ofrece apoyo a través de otros programas, tales como "Fortalecimiento de Barrios Comerciales",

dirigido a pequeños comerciantes; "Capital semilla" y "Capital abeja", que apoyan a empresarios y empresarias, respectivamente; y el fondo de desarrollo empresarial Crece, que ofrece subsidios para la compra de SDE e inversiones. Además, SERCOTEC proporciona capacitación en línea y asesoría a través de su sitio Web.

Cuadro 12.10. Visión general de proveedores de SDE en Chile

Agencia	Programas clave	Beneficiarios	Tipo de SDE	Notas
SERCOTEC	- Asistencia técnica individual - Capacitación de grupos - Apoyo a minoristas, etc.	PYMEs "tradicionales"	Asesoría y capacitación	Proporcionados a través de Centros de Desarrollo Empresarial
CORFO	- Apoyo al emprendimiento - Apoyo a las PYMEs - Innovación	PYMEs innovadoras y con alto potencial	Asesoría y capacitación	Proporcionados por intermediarios
Pro Chile[1]	- SDE de promoción de exportaciones	PYMEs con alto potencial de exportación	Asesoría y capacitación	Centros de Exportación PYMEs (en cooperación con SERCOTEC)
Start-Up Chile	- SDE de aceleración	Emprendedores con alto potencial, incluidos emprendedores internacionales	Asesoría y capacitación	

1. Por favor, vea la sección "Acceso a mercados e internacionalización de las PYMEs" en este capítulo para obtener más información sobre este tema.

En segundo lugar, CORFO ofrece apoyo de SDE especializado a PYMEs y emprendedores. Los servicios incluyen los siguientes:

- *Apoyar el emprendimiento*, al ofrecer SDE y financiamiento a empresarios individuales o fomentar la creación de ecosistemas empresariales. Esto último incluye el cofinanciamiento para apoyar actividades de redes de mentores, el programa nacional de incubadoras y aceleradoras, espacios de trabajo colaborativos, así como apoyo a los primeros fondos de inversión y redes de inversores informales.
- *Apoyar a las PYMEs*, al cofinanciar los SDE con miras a mejorar la gestión, los procesos productivos, las "acciones asociativas" y los encadenamientos productivos. Los programas a cargo de CORFO en este ámbito están bajo la administración de una red de Agentes Operadores Intermediarios en todo el país. Los programas insignia incluyen capacitación en desarrollo empresarial, normas y certificaciones, proyectos asociativos (es decir, proyectos conjuntos entre varias empresas) y programas de desarrollo de proveedores.38 Otros programas en esta área apuntan a objetivos mucho más específicos, como el riego, la recuperación productiva (después de perturbaciones naturales o similares) y la industria audiovisual.
- *Ayudar a la innovación*, al financiar en particular la creación de nuevos procesos, productos y servicios o la mejora de los existentes. El apoyo incluye bonos de innovación, prototipos, colaboración entre empresas e institutos de investigación, etc. La sub-sección "Servicios de apoyo y financiamiento para la innovación las PYMES" incluye más detalles sobre estos programas.

En el futuro, la administración recién instalada está liderando un proceso de simplificación y modernización de los programas de CORFO y SERCOTEC, orientados a aumentar la accesibilidad de su oferta de soporte. Los esfuerzos piloto para simplificar los procedimientos de solicitud, consolidar los instrumentos de apoyo y aumentar el alcance territorial de los esfuerzos programáticos estaban siendo implementados en el momento de la redacción.

Dos otros actores importantes en el área de SDE en Chile son ProChile[39] y Start-Up Chile. Start-Up Chile ofrece SDE a un nicho muy específico de emprendedores internacionales con alto potencial y proyectos innovadores. Su objetivo es atraer a esos empresarios a Chile para iniciar y hacer crecer sus negocios allí. Start-Up Chile ofrece un espacio de trabajo compartido subvencionado y un programa integral de "aceleración" que incluye capacitación y conexión en red con inversionistas locales y mundiales.

En cuanto a la facilidad de acceso a la información sobre SDE y otros tipos de apoyo a las PYMEs y a los emprendedores, Escritorio Empresa (EE) provee una plataforma electrónica integrada para facilitar las interacciones entre el estado y el empresario.[40] La plataforma proporciona información sobre algunos programas de SDE de SERCOTEC y CORFO, así como otras organizaciones gubernamentales que ofrecen apoyo. Sin embargo, la información proporcionada no es extensa y muestra una imagen muy parcial de lo que está disponible. Por ejemplo, no hay referencia a los servicios prestados por los Centros de Desarrollo Empresarial en el país o la red de incubadoras y aceleradoras.

Además de la sofisticada división del trabajo entre los organismos y la diversidad de la oferta de SDE, Chile cuenta con uno de los sistemas más completos de monitoreo y evaluación (M&E) de los programas de apoyo a las PYMEs en la región. DIPRES (Dirección de Presupuesto) es el órgano técnico a cargo de M&E de los programas de gobierno a distintos niveles, incluyendo la consistencia entre el diseño y los objetivos del programa y su impacto (resultados intermedios y finales en los beneficiarios). Sin embargo, aunque la información está disponible al público y es relativamente fácil de ubicar, las evaluaciones de los programas individuales no ofrecen una buena imagen de la eficacia global de las políticas de SDE. Por ejemplo, según la Agenda 2014-18, la justificación para crear Centros de Desarrollo Empresarial fue la necesidad de mejorar la calidad de la gestión y la planificación estratégica de las PYMEs como una manera de incrementar los niveles de productividad de las empresas chilenas. Sin embargo, los programas individuales proporcionados a través de los centros no se miden con respecto a este objetivo general. Además, no existen evaluaciones de la eficacia global de la red de Centros de Desarrollo Empresarial o de la Agenda general. De acuerdo con las consultas para esta evaluación, aunque se han implementado 42 de las 47 acciones identificadas en la Agenda, no habrá evaluaciones de la eficacia global de la Agenda.

Compras públicas

Chile cuenta con un sistema bien establecido de compras públicas regido por la Ley 19.886 y administrado por la Dirección de Compras y Contratación Pública (Chile Compra). La Ley 19.886 regula la compra de bienes y servicios por parte de 850 instituciones públicas, incluyendo todos los ministerios, intendencias, municipios, universidades, fuerzas armadas y muchas otras instituciones. Cada una de estas organizaciones es responsable de sus procesos de licitación, que deben realizarse a través de la plataforma electrónica www.mercadopublico.cl, que a su vez es administrada por Chile Compra.[41]

En el año 2015, el Gobierno modificó la Ley 19.886 para permitir a las PYMEs participar en licitaciones públicas. Los cambios más importantes incluyen:[42]

1. La relajación del umbral mínimo necesario para las garantías prendarias, de 1.000 a 2.000 UTM (2.000 UTM corresponden a aproximadamente USD 140 mil a partir de octubre de 2018).43 Además, esta modificación también requiere que los poderes adjudicadores pertinentes acepten diferentes tipos de garantías, en lugar de restringir lo que puede darse en garantía, siempre que el cobro pueda hacerse rápida y eficazmente.
2. La decisión de Chile Compra de solicitar garantías sobre una base de caso por caso, cuando la contratación se realiza bajo acuerdos marco.
3. La introducción de plazos estrictos para el pago de contratos a proveedores. En primer lugar, se solicita a los poderes adjudicadores que incluyan en el proceso de licitación un plazo máximo de pago. En segundo lugar, se introduce un plazo de hasta 30 días para pagar las compras a partir del momento en que se recibe debidamente la factura.
4. Permitir la formación de grupos temporales de proveedores para participar en un proceso de licitación.

Estas modificaciones son pasos importantes hacia la facilitación de la participación de las PYMEs en la contratación pública. Sin embargo, las leyes y normas de contratación en Chile todavía no requieren que las autoridades dividan las ofertas por encima de cierto valor en lotes.

Como se señaló anteriormente, Chile cuenta con un sistema de contratación pública estructurado sobre la base de cuatro elementos fundamentales. En primer lugar, la agencia Chile Compra, que fue creada en 2003 por la Ley 19.886 como parte del Ministerio de Hacienda. Como se mencionó anteriormente, Chile Compra es responsable de centralizar y facilitar la contratación pública en todo Chile.

En segundo lugar, Chile Compra administra la plataforma de contratación electrónica Mercado Público, a través de la cual los 850 organismos públicos realizan sus adquisiciones de bienes, servicios y obras de más de 125 mil empresas. Según información del sitio Web de Mercado Público, la plataforma maneja más de USD 10,2 billones en transacciones al año (aproximadamente el 3,5% del PIB chileno), y las micro y pequeñas empresas representan el 44% de todas las transacciones (dos veces su participación en la economía nacional). Además, dos tercios de todas las empresas participantes son micro y pequeñas empresas, y el 90% de esas empresas ganan las licitaciones en las que participan.

En tercer lugar, el Registro Oficial de Proveedores del Estado (Chile Proveedores) incluye casi 70 mil proveedores registrados electrónicamente, 96% de los cuales son PYMEs y 64% son microempresas. Chile Proveedores facilita y reduce los costos de las transacciones para proveedores y compradores, al proporcionar una base de datos completa de proveedores en línea y sus productos y servicios en oferta.

Finalmente, Chile Compra también ofrece asistencia técnica y capacitación para proveedores y compradores. La capacitación se imparte física y virtualmente a través de los centros de Chile Compra en todo el país. Los cursos cubren varios temas, incluyendo la participación en acuerdos marco, criterios de evaluación, principios de la licitación, entre otros.

Chile también cuenta con un sistema de seguimiento de la eficacia y eficiencia de su sistema de contratación. El Observatorio de Chile Compra monitorea la calidad y las prácticas aplicadas por los 850 organismos públicos participantes en el Mercado Público. Para este propósito, supervisa todos los procesos de compra sobre una base diaria; emite recomendaciones a los organismos públicos sobre cómo mejorar sus procesos de contratación; y evalúa los niveles de satisfacción de los usuarios. El Observatorio también incorpora un sistema de quejas y denuncias para que los usuarios señalen situaciones que puedan poner en peligro la transparencia e integridad del sistema. Además, la Contraloría General tiene la facultad de auditar los procesos de compras.

Innovación y tecnología (Dimensión 5)

En cuanto a los servicios de desarrollo empresarial en general, existe una gran oferta de servicios de apoyo a las PYMEs en Chile en las áreas de innovación y tecnología, especialmente a través de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). La puntuación total de Chile de 4,45 para esta dimensión, la más alta de AL7, refleja esta situación.

Sin embargo, se podría dar prioridad a las mejoras relacionadas con planificación y diseño y monitoreo y evaluación (M&E) en el futuro. El actual Plan Nacional de Innovación 2014-2018 incluye muy pocos detalles específicos y no está completamente alineado con la Agenda de Productividad, Crecimiento e Innovación 2014-2018, que debería servir como estrategia marco. Los sistemas nacionales de innovación del país también podrían fortalecerse en términos de supervisión y coordinación efectiva

Marco institucional para la política de innovación

Como se señaló en la sección sobre SDE para PYMES y emprendedores, Chile hace especial hincapié en el fomento de la innovación en el sector privado, particularmente al estimular el emprendimiento innovador (atrayendo a emprendedores con alto potencial a través de Start-Up Chile) y fomentar actividades de valor agregado con potencial de internacionalización (por ejemplo, los programas de CORFO y ProChile). Tal énfasis es importante dada la diversificación económica limitada del país y la alta concentración de oportunidades en algunas actividades, empresas y áreas geográficas (OECD/UN, 2018[29]). Además, esos desafíos están acompañados de bajos niveles de gasto en investigación y desarrollo (I&D) (menos de 0,5% del PIB) y el particularmente bajo gasto empresarial en I&D: el 33% de todos los gastos en I&D proviene del sector empresarial, en comparación con más del 50% en México y del 85% en Israel (OECD, 2018[30]).

Sobre la base de esos desafíos, Chile aún tiene que establecer una estrategia de innovación coherente e integral que oriente sus esfuerzos y programas. De hecho, la información recogida para esta evaluación apunta a dos documentos diferentes relacionados con la política de innovación en las empresas: la Agenda de Productividad, Crecimiento e Innovación 2014-2018 y el Plan Nacional de Innovación de 2014-2018. Los documentos están de alguna manera alineados; sin embargo, ambos carecen de detalles de implementación y planes de acción.

En primer lugar, como se señaló anteriormente, la Agenda de Productividad, Crecimiento e Innovación 2014-18 destacó la importancia de que Chile aumente la productividad, al alcanzar una mayor sofisticación y diversificación económica. La Agenda señala la necesidad de mejorar el funcionamiento de las empresas chilenas, al fortalecer su gestión e incorporar tecnología, nuevos procesos y conocimientos para que sean capaces de innovar e internacionalizarse. La Agenda añade que el Estado chileno desempeña un

papel importante en este sentido, no sólo al proporcionar incentivos, sino también al abordar las fallas de mercado y de coordinación que impiden el desarrollo de las actividades económicas promisorias.

Para alcanzar estos objetivos, la Agenda identifica siete ejes y una serie de acciones. Una de esas prioridades está directamente relacionada con la política de innovación: Eje 4 - Impulsar el emprendimiento y la innovación. El Cuadro 12.11 ofrece un resumen de las acciones en esta área.

Cuadro 12.11. Acciones relacionadas con la innovación en la Agenda de Productividad, Crecimiento e Innovación 2014-2018 de Chile

Visión general del Eje 4: Impulsar el emprendimiento y la innovación

Prioridades		Resumen de acciones[1]
√	Apoyar el emprendimiento en etapa inicial	Aumentar la financiación a los programas de emprendimiento de CORFO e incrementar el apoyo a proyectos en regiones y sectores emergentes.
√	Regionalización de Start-Up Chile	Convencer a por lo menos el 50% de los empresarios internacionales para que se establezcan en centros regionales y promuevan los vínculos entre empresarios locales e internacionales.
√	Apoyar el capital de riesgo en etapa inicial	Incrementar fondos para el capital de riesgo en etapa inicial.
√	Programa de innovación empresarial	Crear un programa de CORFO para financiar las innovaciones en las PYMEs que tienen como objetivo cerrar la brecha de productividad.
√	Programa de difusión tecnológica	Trabajar con grupos de empresas que pretenden adoptar tecnologías que ya existen fuera de Chile.
√	Programa de innovación pública	Crear un programa para impulsar la innovación en el sector público.
√	Programa de innovación social	Crear un programa para impulsar la innovación social.

1. El resumen de acciones no es extenso. Algunas prioridades incluyen múltiples acciones.
Fuente: (Government of Chile, 2014[31])

Los objetivos, las prioridades y las acciones relacionadas con la innovación que se identifican en la Agenda tienen un vínculo claro con los desafíos de productividad, diversificación y sofisticación de Chile. Sin embargo, la Agenda no incluye una sección detallada de diagnóstico de esos problemas ni tiene un marco lógico o analítico que vincule directamente las prioridades y acciones con los objetivos. En otras palabras, la Agenda carece de suficiente nivel de detalle para entender cómo se identificaron sus prioridades estratégicas y por qué las acciones específicas citadas en la sección de innovación (y tal vez en otras secciones) contribuirán a alcanzar los objetivos generales. La Agenda también carece de datos específicos en términos de objetivos. Por ejemplo, en la primera acción del Cuadro 12.11, uno podría preguntar en cuánto se incrementarán los fondos para los programas de CORFO o cuál será el aumento del capital de riesgo en etapa inicial.

El segundo documento al que hace referencia Chile como política de innovación orientadora, es el Plan Nacional de Innovación de 2014-2018 de la División de Innovación del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (MEFT)[44]. Este documento de diciembre de 2015 propone cuatro prioridades clave y varias acciones que están alineadas con la Agenda de Productividad, Crecimiento e Innovación (véase el Cuadro 12.12). Sin embargo, el Plan, al igual que la Agenda, no incluye ningún detalle específico. Además, no hay evidencias de los niveles de implementación de las medidas establecidas en el Plan.

Cuadro 12.12. Visión general del Plan Nacional de Innovación 2014-2018

Prioridades	Resumen de acciones
1 Democratización de la innovación (es decir, promover una cultura de innovación y emprendimiento) al fomentar la innovación en las empresas, promover un crecimiento inclusivo a través de la innovación y fomentar un ecosistema y una cultura de innovación y emprendimiento.	a) Aumentar la innovación empresarial a través de dos programas de CORFO: Programa para la Innovación Tecnológica en las Empresas y Centros de Extensión Tecnológica. b) Crecimiento inclusivo a través de la innovación, en particular: Programa para la Innovación Social y Política para la Innovación Pública. c) Desarrollar un ecosistema y una cultura de la innovación a través de: ampliar los programas de emprendimiento (Ej. regionalización de Start-up Chile) y apoyar el crecimiento a través del financiamiento y SDE.
2 Selectividad, a través de una política industrial activa que tenga como objetivo desarrollar sectores con alto potencial.	a) Programas Estratégicos de Especialización Inteligente, destinados a reducir el capital humano, tecnológico y otras brechas en sectores clave.[1] b) Creación del Fondo para Inversiones Estratégicas en sectores con alto potencial.[2] c) Refuerzo de la Oficina de Enlace Industrial del Ministerio de Economía (relacionada con el sector de astronomía).
3 Aumentar la investigación y el desarrollo y la cooperación entre empresas y universidades.	a) Aumentar la financiación pública de la I&D aplicada (bajo el control de CORFO y CONICYT). b) Plan nacional de transferencia de tecnología y conocimiento.
4 Fortalecer las instituciones del Sistema Nacional de Innovación (SNI).	a) Al proporcionar independencia financiera y política al CNID. b) Crear una plataforma de información para el SNI, proporcionando toda la información y datos necesarios para la toma de decisiones, estudios y evaluación de programas de apoyo.

1. Véase los detalles en la sección Transformación productiva en el presente capítulo.
2. Correspondiente a la acción 1.1 de la Agenda, bajo la prioridad "Inversiones estratégicas y planes de desarrollo sectorial".
Fuente: Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2015), Plan Nacional de Innovación de 2014-2018.

Al combinar la Agenda y el Plan de Innovación, es evidente que el primero es un documento general que aborda los principales desafíos de Chile (nuevamente, la productividad, la diversificación y la sofisticación) a través de numerosas áreas de política y la promoción de determinadas acciones prioritarias. El Plan es un documento más concreto que también aborda los desafíos de Chile, pero desde una perspectiva de política de innovación. Cuadro 12.11 y Cuadro 12.12 muestran que los lazos de la Agenda y el Plan son evidentes, debido a que coinciden en algunas pocas prioridades y acciones (Ej. la regionalización de Start-Up Chile o el creciente capital de riesgo para nuevos emprendimientos). Sin embargo, sorprende que la Agenda no haga referencia al Sistema Nacional de Innovación o a importantes organismos dentro de éste, tales como el Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID) o la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) (véase el Recuadro 12.2).

Además, algunas prioridades de la agenda parecen más estrechas que las prioridades del plan. Por ejemplo, la regionalización de Start-Up Chile aparece como una prioridad de la agenda (prioridad 2 en el Cuadro 12.11), mientras que es una de las acciones del plan bajo su prioridad "democratización de la innovación" (Cuadro 12.12). Esto podría sugerir que las autoridades desarrollaron separadamente ambos documentos y que no hay agenda o plan único o global para dirigir las políticas de innovación en el sector privado.

Esto, combinado con la falta de detalles en ambos documentos sobre resultados, productos, objetivos, acciones y otros elementos importantes de la formulación estratégica de políticas, destaca la necesidad de que Chile desarrolle una política de innovación más coherente y detallada que incluya el fomento de la innovación en el

sector privado como uno de sus elementos centrales. Para ello, Chile podría apoyarse en su Sistema Nacional de Innovación, formado por diversos órganos en diferentes niveles, incluyendo la dirección estratégica, la implementación de políticas y el diálogo público-privado (véase el Recuadro 12.2). Lamentablemente, algunas deficiencias en el diseño de la Agenda y el Plan de Innovación parecen reflejadas en la operación del Sistema (o inversamente). Por ejemplo, el CNID lanzó en mayo de 2017 otro documento: Ciencias, Tecnologías e Innovación para un nuevo Pacto de Desarrollo Sostenible e Inclusivo: Orientaciones estratégicas de cara a 2030 tras diez años de trayectoria.[45] Este documento, aunque muy extenso, no representa realmente una estrategia de innovación real, sino más bien una reflexión detallada de los retos y las políticas de innovación en Chile en los últimos diez años y sus implicaciones para la próxima década.

El nuevo gobierno chileno todavía tiene que desarrollar una agenda de innovación. Sin embargo, según la información recogida para esta evaluación, las próximas prioridades son:

1. Desarrollar una política para 'Retos futuros', en particular con las nuevas tecnologías y la inserción de Chile en la 'cuarta Revolución Industrial'.
2. Establecer bonificaciones de impacto social que recauden fondos privados y paguen a los inversores según el logro de resultados sociales previamente definidos.
3. Modificar incentivos fiscales para promover la investigación y el desarrollo (Ley 20.241), en particular a través de rebajas fiscales del 35% de los recursos invertidos en I&D.

Recuadro 12.2. Sistema Nacional de Innovación de Chile

Chile tiene un Sistema Nacional de Innovación para coordinar el diseño y la implementación de sus políticas de innovación. Los principales actores en el sistema son:

- Un Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID), que respalda el trabajo del Sistema Nacional de Innovación. Desde 2005, el CNID sirve como un órgano asesor de la Presidencia de la República en el desarrollo estratégico e implementación de políticas de ciencias, tecnologías e innovación. El CNID está manejado por una Secretaría Ejecutiva, que se centra en 1) el análisis de tendencias y previsión; 2) monitoreo y evaluación; 3) diálogo y participación civil; y 4) experimentación. Numerosas personalidades de los sectores público y privado, la academia y varios ministros de carteras relacionadas con innovación (economía, educación, finanzas y agricultura) conforman el CNID. Sin embargo, es sorprendente que el CNID no haga mención de la Agenda de Productividad, Crecimiento e Innovación 2014-18 ni del Plan Nacional de Innovación 2014-18 en su página Web.
- La División de Innovación dentro de la Subsecretaría de Economía y Pequeñas Empresas del MEFT. Una de las funciones de la División es coordinar las distintas instituciones públicas vinculadas a la implementación de la Agenda de Productividad, Crecimiento e Innovación 2014-18 y supervisar el trabajo del Instituto Nacional de Propiedad Intelectual (INAPI) y el Instituto Nacional de Normalización (INN). La División también ejecuta el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC).[46]

- Numerosas agencias de innovación, incluyendo CORFO y la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT).

Fuente: www.economia.gob.cl/subsecretarias/economia/innovacion/sistema-nacional-de-innovacion

Servicios de apoyo y financiamiento para la innovación en las PYMEs

Chile tiene una oferta muy completa de servicios de apoyo y mecanismos de apoyo financiero para la innovación en las PYMEs y nuevos emprendimientos. Esta oferta cubre todos los tipos de instrumentos analizados en esta evaluación y se ofrece especialmente a través de CORFO. El Cuadro 12.13 resume algunos de los instrumentos disponibles, según sus categorías principales.

Cuadro 12.13. Programas de innovación insignia en Chile

Categoría	Programa	Descripción
Desarrollo del ecosistema emprendedor	Programa Nacional de Incubadoras	Cofinanciamiento del establecimiento y la operación de incubadoras y aceleradoras por un máximo de CLP 150 millones (USD 221 mil) y 75% del costo total del proyecto.
	Apoyo al funcionamiento de espacios de trabajo de cooperación para el emprendimiento	Cofinanciamiento por un máximo de CLP 40 millones (USD 59 mil)
Enlace de centros de investigación con PYMEs	Bonos de innovación	Vínculo de empresas con generadores de conocimientos, tales como universidades y centros de investigación. Cubre hasta el 90% del costo del proyecto por un monto máximo de CLP 7 millones (USD 10,3 mil).
	Contratos de tecnología para la innovación	Vínculo de empresas con generadores de conocimientos, tales como universidades y centros de investigación. Se centra en proyectos con un alto componente de I&D.
Otros tipos de apoyo	Start-Up Chile	Programas para atraer a emprendedores innovadores internacionales a Chile. Inversiones de capital, formación, interconexión internacional, visa de trabajo y asistencia para establecerse en Chile.
	Bono de innovación - acelerador	Vínculo de micro y pequeñas empresas con medianas y grandes empresas para desarrollar innovaciones. Un máximo de 75% del costo del proyecto y CLP 20 millones (casi USD 30 mil).
	Programa de difusión tecnológica	Dirigido a grupos de PYMES (incluyendo excepcionalmente microempresas) que trabajan en proyectos de tecnológica e innovación. Cofinanciamiento de hasta CLP 90 millones y 70% del costo de un proyecto.
	Centros de extensión tecnológica	Similar a los Centros de Desarrollo Empresarial, pero enfocados en la promoción de la innovación a través de centros operados por universidades, institutos o asociaciones empresariales. Cofinanciamiento de hasta el 80% del costo de un proyecto y CLP 900 millones (más de USD 1,3 millones).
Financiación de la innovación	CORFO Semilla	Está dirigido a emprendedores con alto potencial cuyos proyectos podrían generar ventas por USD 1 millón o más en tres años y podrían duplicar ingresos cada 3 a 4 años. Subvención de hasta el 75% del costo del proyecto y de CLP 25 millones (casi USD 37 mil).
	Apoyar la creación de redes de inversores informales y organizaciones de crowdfunding	Hasta el 70% del costo del proyecto y hasta CLP 100 000 000 (USD 147 mil).

Categoría	Programa	Descripción
	Ley de I&D (incentivo fiscal)	Incentivo fiscal de hasta el 35% de los fondos invertidos por las empresas en investigación y desarrollo, ya sean gastos directos o a través de la subcontratación de entidades especializadas.

Fuente: www.corfo.cl y www.startupchile.org/

En cuanto a la difusión de información sobre los diversos mecanismos de apoyo disponibles en CORFO, el sitio Web de esa institución[47] incluye una base de datos en línea donde los usuarios pueden buscar apoyo disponible. Los usuarios pueden buscar según su perfil (individuos, empresas, instituciones, entre otros), su ubicación, el tipo de apoyo solicitado (crédito o subsidio) y una de las siete áreas de trabajo de CORFO (emprendimiento, innovación, desarrollo de las PYME, etc.). Además, el sitio Web incluye el acceso a un calendario donde es posible ver eventos en todo el territorio. El sitio Web de Start-Up Chile[48] incluye también información detallada sobre los programas disponibles para emprendedores internacionales.

CONICYT, parte del Ministerio de Educación cuya misión es la promoción del desarrollo científico y tecnológico, también implementa algunos instrumentos para fomentar la innovación entre PYMEs y emprendedores. Por ejemplo, a través de FONDEF (Fondo de Desarrollo Tecnológico y Científico), CONICYT financia la investigación aplicada por parte de empresas e institutos de investigación. Según la información suministrada para esta evaluación, CONICYT estableció una base de datos de investigadores que las empresas pueden consultar cuando buscan socios potenciales de investigación.

Al igual que en el caso de los SDE, la Dirección de Presupuesto (DIPRES) también realiza evaluaciones de los programas de innovación citados aquí. Por ejemplo, en octubre de 2018, DIPRES llevó a cabo la evaluación de tres grupos de programas de CORFO. Los informes detallados están disponibles en el sitio Web de la DIPRES.[49]

Transformación productiva (Dimensión 6)

Chile desplegó sus esfuerzos de transformación productiva sobre la base del establecimiento de la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento 2014-18 bajo el gobierno de Bachelet. La puntuación total de Chile de 4,50 para esta dimensión, que es la más alta de AL7, refleja la naturaleza generalmente bien desarrollada de esta estrategia durante todo el ciclo de formulación de políticas, de planificación y diseño, implementación y M&E, centrándose en sus componentes relacionados con asociatividad y cadenas de valor.

Lo que distingue a Chile del resto de AL7 es la naturaleza bien institucionalizada de algunos de sus programas de apoyo en estas áreas, algunos de los cuales han estado activos por múltiples décadas, y los sólidos marcos de M&E, que están vigentes y ya ofrecen resultados a nivel programático. Como se explicará más en esta sección, estos sistemas de M&E incluyen la evaluación de impacto y tienen un sistema de comunicación transparente que fomenta la rendición de cuentas en términos de la adopción de las recomendaciones a partir de los resultados de M&E. En el futuro, y como ya se ha señalado en este informe, podrían realizarse mejoras similares a nivel estratégico para ir más allá del monitoreo e incluir mecanismos de evaluación orientados al impacto.

Estrategias para mejorar la productividad

Como se dijo anteriormente en este capítulo, durante el período que abarca esta evaluación, Chile utilizó elementos de la Agenda 2014-18 para orientar el desarrollo general de sus PYMEs y sus esfuerzos de transformación productiva. El objetivo primordial de la Agenda es guiar la transformación productiva del país y, más específicamente, promover la diversificación productiva. De esta manera, la Agenda busca reducir el peso dominante que los sectores vinculados a la explotación de recursos naturales tienen sobre la economía chilena; aumentar la productividad a nivel empresa, particularmente en el ámbito de las PYMEs; y promover las exportaciones chilenas a través de una política comercial más activa (véase Recuadro 12.1 anteriormente en este capítulo).

La Agenda está estructurada en torno a los siguientes siete ejes temáticos, incluyendo dos dedicados a las PYMEs y el emprendimiento: inversiones estratégicas, infraestructura, apoyo a las PYMEs, emprendimiento e innovación, tecnología y regulación, mejores mercados, y nuevos esfuerzos institucionales. Las siguientes subsecciones dentro de esta dimensión se centrarán en el Eje "inversiones estratégicas" de la Agenda, que particularmente se alinea con el objetivo primordial de la Agenda de impulsar los sectores con alto potencial de crecimiento. En esta área, la Agenda exige la focalización de esfuerzos en algunos sectores estratégicos, con el fin de evitar la dilución de recursos en demasiadas actividades. Aunque este eje de la Agenda no se centra específicamente en las PYMEs, en la práctica los programas estratégicos clave de inversión implementados, tales como los "programas estratégicos de especialización inteligente" (véase la subsección siguiente), son muy relevantes para el desarrollo de las PYMEs, al centrarse en el desarrollo de aglomeraciones de PYMEs "triple hélice"[50] en sectores prioritarios.

La estrategia consta de 47 medidas específicas, agrupadas en estos siete ejes, y fue diseñada para ser implementada a finales de 2018; se consideró que la estrategia estaba bien financiada, con un presupuesto operacional de aproximadamente USD 1 billón en 2017. Aunque la Agenda utilizaba un sitio Web dedicado a informar constantemente sobre el estado de aplicación de cada una de sus medidas, no llegó a establecer indicadores y/u objetivos cuantitativos relacionados.

Sin embargo, la Medida #44 de la Agenda creó una Comisión Nacional de Productividad (CNP), cuya junta directiva está compuesta por ocho académicos y profesionales, designados por el Presidente de Chile por un período de tres años. En lugar de monitorear y presentar informes sobre el avance de la Agenda 2014-18 punto por punto, la Comisión ha elaborado un informe anual desde 2016 sobre indicadores claves de rendimiento (ICRs) relacionados con el crecimiento de la productividad y tiene la función, encomendada por el Presidente, de llevar a cabo estudios sobre otros asuntos específicos, que están disponibles al público en el sitio Web de la Comisión.[51] El último informe sobre el índice de productividad (2017) de la CNP indica que la productividad total de los factores (PTF) de la economía chilena cayó en -0,7 a -0,1% en 2017; sin embargo, si se excluye el sector minero, la PTF aumentó en 0,2% a 0,9%. El informe señala que la tasa de crecimiento de la PTF ha disminuido desde el periodo 2000-2005, cuando equivalía a 1,2%, y aunque el sector minero es la principal causa, la desaceleración del crecimiento de la PTF es transversal en toda la economía chilena - en 2016, el informe determinó que la PTF bajó en cuatro de los ocho sectores principales[52]: minería; industria; electricidad, gas y agua; y comercio, hoteles y restaurantes. Sin embargo, el informe da una señal de alerta, al indicar que las medidas para mejorar los procesos productivos, tales como los incluidos en la Agenda 2014-18, generalmente deben analizarse durante períodos más

prolongados para ver resultados. Finalmente, el informe subraya la brecha de productividad entre grandes empresas y PYMEs en Chile y la importancia de las nuevas empresas con crecimiento alto y acelerado para impulsar incrementos en ventas y empleos (Comisión Nacional de Productividad de Chile, 2017[32]).

Chile también ha trabajado con la OCDE en este asunto a través de su estudio económico bienal y el informe "Revisión de la Política de Transformación Productiva" (PTPR, por sus siglas en inglés). Ambos estudios se centran en el débil y desacelerado crecimiento de la productividad del país y reconocen la necesidad de la diversificación económica y de las mejoras en destrezas y educación para aumentar la productividad de las industrias tradicionales, así como fomentar aperturas en áreas de competitividad futuras. Los informes reconocen los "Programas Estratégicos de Especialización Inteligente" de Chile (véase la sub-sección siguiente) y la creación de los Centros de Desarrollo Empresarial para PYMEs a nivel regional como importantes medidas relacionadas dentro de la Agenda 2014-18. Igualmente recomiendan fortalecer la coordinación interministerial en las áreas de innovación y transformación económica; permitir el financiamiento de largo plazo para inversiones estratégicas; fortalecer un espacio institucional para la planificación y construcción de escenarios; y continuar el programa de desarrollo regional del país, abordando las brechas de capacidades de los gobiernos regionales (OECD, 2018[3]; OECD/UN, 2018[29])

Medidas para mejorar las asociaciones productivas

Chile recibe el puntaje más alto (4,62) de AL7 en esta subdimensión, gracias a los prolongados y nuevos esfuerzos bajo la Agenda 2014-18, que incluyen observaciones del sector privado en las etapas de diseño y evaluación, la focalización estratégica de las PYMES en sectores prioritarios, y esquemas robustos de M&E.

En el marco de la Agenda 2014-18, la Medida #2 facilitó la creación de "Programas Estratégicos de Especialización Inteligente", liderados por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Dentro de este programa, el gobierno primero seleccionó los sectores prioritarios de minería, agro-alimentos, construcción, servicios de salud, turismo, industria creativa, pesca y acuicultura, así como los ejes horizontales de logística, energía solar e industrias inteligentes y manufactura avanzada. Posteriormente, CORFO facilitó procesos de consulta de múltiples partes interesadas en cada una de estas áreas. Este proceso resultó en la definición de 35 programas estratégicos (PEs), cada uno con planes de trabajo de 10 a 15 años, que identifican brechas en las áreas de capital humano, infraestructura e I&D, entre otros, y establecen medidas de mejora. El programa tenía un presupuesto de USD 160 millones para sus primeros tres años de aplicación, utilizados para elaborar cada PE, que puede operar a nivel nacional, meso-regional o regional; diseñar su hoja de ruta; y cofinanciar la implementación de la hoja de ruta. Estos fondos provienen del presupuesto[53] de CORFO; el Fondo de Inversiones Estratégicas (FIE), creado en el año 2016 y administrado por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (MEFT); y el Fondo para la Innovación y la Competitividad (FIC).

Aunque este programa estaba todavía en una fase de implementación inicial al momento de esta evaluación, incluye un sistema multifacético de M&E, basado en recomendaciones del BID sobre evaluación de impacto adecuada de programas de desarrollo de aglomeraciones[54], que cubren cuatro áreas de impacto con indicadores definidos: rendimiento de la empresa; diversificación y sofisticación; inversión; y gobernabilidad y capital social. Además, se han llevado a cabo informes amplios sobre esfuerzos iniciales, tanto interna como externamente, que están disponibles al público.

De parte del gobierno de Chile, CORFO emitió a una licitación pública para un informe de referencia independiente sobre el estado de cada PE seleccionado para recibir apoyo, para efectos de comparación a medida que la implementación de las hojas de ruta para cada aglomeración avanza. El informe resultante ofrece una descripción extensiva del programa, en términos de sus objetivos, financiamiento, gestión y mecanismos de evaluación previstos. Sus autores también hicieron entrevistas con participantes del sector privado para hacer una evaluación preliminar del impacto generado por la etapa de creación de aglomeraciones y plan de trabajo del programa. El informe ofrece una evaluación positiva de los esfuerzos iniciales del programa, al descubrir que ya se han conseguido logros en las áreas de reducción de brechas de información y capital humano, facilitar la gobernanza basada en múltiples partes interesadas y el capital social y proporcionar financiamiento estratégico. El informe también señala numerosas áreas que requieren mejoras y enfatiza los riesgos de una futura financiación inadecuada y falta de continuidad, relacionada con la limitada capacidad de financiamiento de largo plazo de la FIE - que, para el momento de esta evaluación, tenía un plazo de 2018 - así como los riesgos del cambio de gobierno en 2018 (Henríquez, Paulina; Villagrán, 2018[33]).

DIPRES realizó un estudio del programa en 2018[55] que estuvo en línea con estos resultados, al concluir que se justificaba la continuación del programa y que éste estaba bien diseñado para cubrir las fallas del mercado relacionadas con coordinación, falta de información y bienes públicos. El estudio de DIPRES también elogió el sistema de M&E del programa, incluyendo los mecanismos de detección temprana en curso para identificar los PEs con fallas de funcionamiento y, en consecuencia, detener o terminar su ejecución: cada PE tiene una Junta Directiva y un representante de cada una también conforma un comité global de supervisión de programas (CPIE). El CPIE, así como el Comité del CORFO que asigna recursos del programa, tienen derecho a cerrar PEs que no están cumpliendo sus objetivos, y ya había cerrado cinco PEs a principios de 2018, debido al mal diagnóstico y/o desempeño – los PEs se someten a revisión cada tres años y deben mostrar resultados positivos para seguir. El informe PTPR de Chile para 2018 del Centro de Desarrollo de la OCDE también revisó este programa, sobre la base de cinco dimensiones de gobernabilidad (véase el Cuadro 12.14).

Cuadro 12.14. Visión general de progreso de "Programas Estratégicos de Especialización Inteligente" de Chile

Dimensiones de gobernanza		
Capacidad de Anticipación	√	Tener hojas de ruta con un horizonte a largo plazo (hasta 2025-30) permite a Chile dar un paso adelante en términos de buenas prácticas internacionales. Alinear el financiamiento con el cronograma de la hoja de ruta será un paso adicional a considerar.
Capacidad de Adaptación	≈	En el entorno tecnológico de rápido cambio, el tiempo para diseñar y validar las hojas de ruta podría reducirse de los 13 meses actuales, mientras que la adaptabilidad podría aumentarse mediante la introducción de revisiones periódicas de las hojas de ruta.
Capacidad de aprendizaje y potencial de mejora	√	Las consultas públicas privadas llevaron a una identificación efectiva de las brechas en las habilidades necesarias para competir en el futuro y acciones de prioridad para superarlas. La creciente cooperación entre empresas, centros de formación y el mundo académico es un paso positivo. Superar las barreras, incluida la alineación del proceso de acreditación educativa con las necesidades emergentes, será importante para obtener las habilidades adecuadas para futuro.
	≈	Establecer mecanismos para generar sinergias entre los diferentes programas y permitir el aprendizaje y la fertilización cruzada podría alinear a múltiples partes interesadas para que tomen medidas y proporcionen bienes públicos que actúen como

		potenciadores de la competitividad en todas las industrias y empresas, incluyendo la infraestructura y las habilidades digitales. La creación del Instituto de Investigación Solar, si está dotada de una base y una misión de ciencias más amplias, podría contribuir a generar oportunidades de aprendizaje en toda la economía.
Propensión a la interconectividad	√	**Dentro del gobierno**: El programa se ve beneficiado por la coordinación multi-agencia.
	≈	**Sector Privado**. Los negocios participaron en el proceso de definición de la hoja de ruta, pero una mayor participación de Start-ups y PYMEs sería necesaria, así como también un mayor compromiso por parte de las empresas líderes y de los inversores a futuro.
	√	**Academia**. El programa ha beneficiado del compromiso y los mecanismos de cooperación con el mundo académico y los centros internacionales de investigación.
	√	**Sociedad Civil**. Hay margen para aumentar la participación de la sociedad civil en el proceso, y para identificar nuevos mecanismos para fortalecer la relación empresa-comunidad.
	×	**Regional**. El fortalecimiento de los lazos regionales podría ayudar a ampliar las inversiones y alcanzar la masa crítica necesaria para competir de manera efectiva a nivel global.
	√	**Internacional.** Incrementar la cooperación internacional podría ayudar a cerrar las brechas de conocimiento y tecnología.
Potencial de arraigamiento	≈	Es necesario aclarar los procedimientos y estándares para garantizar la sostenibilidad ambiental y social.
	×	Es necesario aumentar el papel de las regiones y los territorios en la planificación, la implementación y el monitoreo.
	≈	Un gobierno abierto y procesos de monitoreo y evaluación efectivos son necesarios para seguir y medir el progreso y el desempeño e identificar áreas para reformas futuras.

Desafíos futuros
Asegurar el compromiso a largo plazo del sector privado. Es necesario que existan mecanismos para evitar la búsqueda y captura de rentas para garantizar que las acciones financiadas con fondos públicos beneficien a todos los interesados y entreguen bienes públicos a los cuales no podrían acceder de otra manera.
Alinear el presupuesto con los objetivos de la estrategia. Chile tiene un presupuesto inicial de USD 160 millones para tres años (0,1% del PIB de 2016). En comparación, la región de Emilia Romagna (Italia) tiene un presupuesto de USD 700 millones para el período 2014-2020 en el contexto de la estrategia de especialización inteligente de la Unión Europea.
Evitar la superposición de programas y acciones y fomentar sinergias entre los diferentes programas sectoriales. Es importante transmitir recursos hacia las actividades económicas que tienen los mayores efectos indirectos y positivos para la economía y la sociedad.
Asegurar la responsabilización política de alto nivel. Los programas están diseñados, implementados y revisados dentro del Ministerio de Economía a través de CORFO y con el apoyo financiero de FIE y FIC. Para ampliar y fomentar la transformación de la producción será importante buscar un mayor compromiso político.

Nota: √ progreso positivo; ≈ margen para mejorar; × reforma necesaria.
Fuente: (OECD/UN, 2018[29]); traducción y reproducción del original (Table 0.1, pg. 34).

Aunque los PEs confieren un papel más activo al gobierno para que se fortalezca la asociatividad dentro de sectores prioritarios, los programas prolongados adicionales de apoyo a la asociatividad en Chile[56], que son implementados por CORFO y SERCOTEC mediante convocatorias de cofinanciamiento, constituyen más apoyo y son revisados regularmente por DIPRES. Para obtener más información sobre estos programas, algunos de los cuales han estado vigentes por más de 15 años, están disponibles en el Cuadro 9.7. (Capítulo 9).[57]

Integración a cadenas de valor regionales y mundiales

Aunque todos los países de AL7 tienen programas de apoyo activos que abordan la inserción de las PYMEs en las cadenas de valor regionales, muchas de estas se establecieron recientemente (entre 2014-2017) y, por lo tanto, carecen de esfuerzos M&E. Chile es una excepción, al contar con un programa de desarrollo de proveedores bien establecido (en vigor desde 1998), que tiene un sistema de M&E que es un ejemplo de buenas prácticas para la región. Esto contribuye al puntaje general de 4,37 de Chile para esta subdimensión, que es uno de los más altos en la región AL7.

El Programa de Desarrollo de Proveedores de Chile (PDP), como la mayoría de los de AL7, toma la forma de convocatoria, en cuyo caso el cofinanciamiento (de hasta 50% de los costos del proyecto o aproximadamente USD 90 000) para la implementación de la propuesta es ofrecido por el gobierno. En el caso de Chile, como en Colombia, Perú y Uruguay, esta convocatoria está dirigida a las grandes empresas, que deben presentar una propuesta para el desarrollo de sus proveedores. DIPRES revisa periódicamente (cada tantos años) el programa; las evaluaciones cubren desde informes de monitoreo, que miden los indicadores de satisfacción de usuarios seleccionados hasta evaluaciones de impacto. En el caso de este último, aunque DIPRES señala dificultades para establecer un grupo de control para este programa, intenta crear uno artificialmente, comparando el estado de los beneficiarios antes y después de recibir el apoyo. La evaluación de impacto genera una serie de recomendaciones, sobre las cuales el organismo de ejecución (en este caso, CORFO) formalmente debe reportar su progreso en un periodo establecido. En este caso, las recomendaciones incluyeron la necesidad de extender el período de ejecución del proyecto e imponer estándares más exigentes de revisión de las propuestas para el sector primario, en el que se descubrió que el impacto existente fue inferior. Todos los pasos del proceso (informes de evaluación de monitoreo e impacto, recomendaciones, seguimiento) están disponibles al público.[58]

Aunque el PPD no está abierto a propuestas de empresas extranjeras, existen programas específicos adicionales que facilitan los vínculos internacionales de las PYMEs, así como la transferencia de tecnología. En este sentido, el programa *"Fit for Partnership with Germany"* de CORFO otorga fondos a las PYMEs para que lleven a cabo un programa capacitación e interconexión de un mes de duración en Alemania, orientado a la creación de una red internacional de contactos y plan de negocios. Con respecto a este último, Chile se ha unido a la red de innovación intergubernamental "Eureka",[59] con proyectos de cofinanciación de CORFO que incluyen a las empresas chilenas.

Más allá de estos programas de apoyo financiero y fortalecimiento de vínculos, la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de Chile (DIRECON) decidió crear una división dedicada a las cadenas globales de valor (CGVs) a mediados de 2016. Para el momento de esta evaluación, esta unidad estaba participando principalmente en actividades de investigación, incluyendo un estudio diagnóstico de la participación de la nación en CGVs, llevado a cabo por la OCDE[60] y encaminado a desarrollar un plan de acción futuro.

Acceso al mercado e internacionalización (Dimensión 7)

Chile está desplegando esfuerzos para apoyar la internacionalización de las PYMEs, incluyendo medidas específicas relacionadas con la facilitación del comercio, el comercio electrónico, los estándares de calidad y la integración regional. Su puntuación total de 4,33 para esta dimensión, una de las mejores de AL7, refleja estos esfuerzos generalmente bien desarrollados durante todo el ciclo de formulación de políticas de

planificación y diseño, implementación y M&E. En el futuro, el fortalecimiento de los sistemas de M&E y la utilización de los resultados para notificar ciclos de formulación de políticas serán pasos esenciales para evaluar efectivamente el desempeño de estos esfuerzos encaminados a mejorar el entorno de exportación y el desempeño de las PYMEs exportadoras de Chile.

Programas de apoyo a la internacionalización

Como se señaló en el capítulo 10, todos los países de AL7, incluido Chile, tienen políticas y programas relativamente avanzados para promover las exportaciones de las PYMEs. La agencia de promoción de inversiones y exportación de Chile (EPA), ProChile, participó en la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento 2014-18 del gobierno, incluyendo un proyecto específico (Medida #25) para desarrollar centros de apoyo a las exportaciones de las PYMEs a nivel regional. Esto corresponde a cuatro prioridades estratégicas de la agencia para las PYMEs, asociatividad, regiones y servicios. En términos de apoyo a las PYMEs, la agencia se centra en las PYMEs relacionadas con los sectores de industria, servicios y alimentos de origen marino. En el contexto de la Agenda 2014-18, el trabajo enfocado en centros de exportación de PYMEs (Centros Pyme Exporta) comenzó en el año 2015, creando 16 centros dedicados dentro de varias oficinas regionales de ProChile. Los centros están integrados por personal de ProChile, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) y se centran en las PYMEs que no exportan actualmente, pero que tienen potencial de exportación, ofreciendo capacitación, inteligencia comercial y asistencia promocional. Según el informe anual de 2017 de ProChile[61], los centros prestaron servicio a 1.155 PYMEs en 2017, de los cuales 38 comenzaron a exportar con éxito durante el mismo año. ProChile también ha desarrollado una prueba de potencial exportador, que ahora es obligatoria para cualquier PYME antes de obtener cualquiera de los servicios promocionales o de capacitación de la agencia, incluyendo los Centros de Exportación de las PYMEs. Aproximadamente 3.000 empresas tomaron la prueba en 2017.

Chile es uno de los pocos países de AL7, junto con Perú, en contar con programas específicos de apoyo a la capacitación y el financiamiento de las PYMEs exportadoras. Más allá de la capacitación proporcionada por los Centros de Exportación de PYMEs, la agencia también publica varias convocatorias sectoriales (industria, servicios, forestal y agrícola), que funcionan de manera similar a otros programas de AL7: se contrata a un consultor externo para que realice un diagnóstico de la PYME seleccionada y formule un plan de internacionalización. Posteriormente, se proporciona el cofinanciamiento (de hasta aproximadamente USD 350 000) para diversas actividades relacionadas con el plan (obtención de certificaciones de calidad, diseño de producto, mercadeo, capacitación, etc.). Sin embargo, Chile es uno de los únicos casos en que la convocatoria está dirigida a grupos de PYMEs, que deben solicitar apoyo colectivo, fomentando así la asociatividad e internacionalización. Estos programas son financiados por el "Fondo de Promoción de Exportaciones" de Chile, establecido en 1987; el informe anual de 2017 de ProChile muestra que estos programas beneficiaron a aproximadamente 400 PYMEs en 2017, un número que está por encima del promedio de programas comparables en Ecuador, Perú y Uruguay, y proporcionaron cerca de USD 5 millones en financiamiento total.

ProChile es supervisado por la Dirección General de Relaciones Económicas de Chile (DIRECON), que establece varios objetivos estratégicos anuales y sus correspondientes indicadores de desempeño, que están disponibles al público en su página Web. Aunque los resultados de este sistema interno no son públicos, un informe anual se publica en el

sitio Web de DIRECON cada año; sin embargo, como con otros informes de AL7, este estudio tiende a centrarse en el número y la ubicación de los beneficiarios, en lugar del impacto del programa, aunque algunos indicadores sobre las PYMEs que exportaron con éxito por primera vez están disponibles. DIPRES realiza periódicamente una evaluación más detallada. Sin embargo, el último informe de ProChile se llevó a cabo en el año 2015, para el período 2011-2014, y por lo tanto no incluye información sobre los Centros de Exportación de PYMEs o convocatorias sectoriales que están activas actualmente. ProChile ha desarrollado e institucionalizado diversos mecanismos de retroalimentación del sector privado, incluyendo una encuesta de satisfacción anual realizada a todos los usuarios de servicios e instrumentos de la agencia; el establecimiento de consejos regionales de exportación en cada una de las 15 regiones del país, que se reúnen anualmente para discutir desafíos regionales y hacer comentarios sobre el trabajo de ProChile; y la creación de un consejo de exportación público-privado en 2015, que integra varias partes del gobierno y representantes del sector privado para revisar y fijar el rumbo de los esfuerzos del país para incrementar su competitividad internacional. La información sobre cada reunión del Consejo está disponible en línea. [62]

Facilitación del comercio

Chile, al igual que los otros países de AL7, tuvo un desempeño relativamente bueno en esta área (4,67 frente al promedio de AL7, de 4,35), ya que cuenta con un programa de tipo "Exporta Fácil" para facilitar las exportaciones de PYMEs, proporciona guías de exportación y centros de contacto y ha establecido una ventanilla única para procedimientos comerciales y un programa de Operador Económico Autorizado (OEA).[63] A pesar de la existencia de estos dos últimos programas, Chile, como el resto de países de AL7, carece de servicios de apoyo a las PYMEs en lo que se refiere a certificación de OEA y preparación de documentos. Sin embargo, su puntuación es una de las más altas de AL7 para esta subdimensión, debido al alto rendimiento en los Indicadores de Facilitación del Comercio (TFIs, por sus siglas en inglés) de la OCDE.

La ventanilla única "SICEX" de Chile[64] se estableció en 2013 y ha registrado principalmente agentes de terceros, que facilitan la importación y exportación de las operaciones, como usuarios. Ha generado importantes logros, como la interoperabilidad interna de ocho agencias, incluyendo el Servicio Nacional de Aduanas, el Servicio de Agricultura y Ganadería y el Instituto de Salud Pública (APEC Policy Support Unit, 2018[34]). Chile también se beneficia de su membresía en la Red Interamericana de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior del BID (REDVUCE), que ofrece un foro para el intercambio de mejores prácticas y apoyo a la integración regional. Los IFC de la OCDE cubren a miembros seleccionados de la REDVUCE y ubican a Chile en el tercer lugar de la red, detrás de Colombia y México. Aunque Chile supera a los otros países en temas relacionados con el contenido y la estructura de los datos (minimizando la repetición y los costos), queda algo rezagada, alcance e interoperabilidad (OECD, 2018[35]). Se promocionan claramente servicios de capacitación y directrices para usuarios existentes y potenciales, y los grupos focales con ambos grupos se utilizan regularmente para informar sobre las mejoras de la plataforma.

El programa "Exporta fácil" de Chile fue establecido el año siguiente y facilita las exportaciones de hasta USD 2.000 en valor y 30 kilogramos. ProChile anuncia el programa en su sitio Web como uno de sus instrumentos de apoyo que facilita descuentos para envíos nacionales y anima a los usuarios a comunicarse con su Centro de Exportación de PYMEs local para obtener más información y apoyo. El programa OEA

de Chile es el más reciente de AL7, junto con el de Argentina, al haberse creado en enero de 2018.

Como se muestra en el Gráfico 10.4 (Capítulo 10), Chile generalmente supera o coincide con el rendimiento promedio de los países de AL7 en las cuatro categorías de los TFIs incluidas en esta evaluación (disponibilidad de la información, tarifas y cargos, documentos y procedimientos). Sin embargo, se ubica por debajo del rendimiento general promedio de la OCDE de todos los indicadores TFI (1,46 vs. 1,67, respectivamente). La OCDE señala que Chile supera o está más cerca del mejor rendimiento de la muestra en todas las áreas de IFC, excepto en resoluciones anticipadas, procedimientos de apelación y cooperación entre agencias fronterizas; además, su rendimiento ha mejorado entre 2015 y 2017 en las áreas de honorarios y cargos, documentos, simplificación de procedimientos, y gobernanza e imparcialidad (OECD, 2017[36]). Sin embargo, el organismo señala debe darse prioridad al establecimiento de más reformas en las áreas de disponibilidad de información, documentos y procedimientos, entre otros, para aumentar la cantidad de información disponible a los interesados y reducir el tiempo requerido para los procedimientos de exportación.

Uso del comercio electrónico

Chile, junto con la mayoría de los países de AL7, presenta un avance relativo en cuanto a los programas de apoyo a las PYMEs en el acceso y uso del comercio electrónico. Como se mencionó en la sección de "Gobierno electrónico" anteriormente en este capítulo, e país[65] lanzó una "Agenda Digital 2020" a finales de 2015, que estructura 60 proyectos bajo cinco temas clave. El eje "Economía Digital" incluye dos proyectos dedicados a las PYMEs: "Exporta Digital" y "EspacioPyme".

Como se explicó en el Capítulo 10, los programas de apoyo de los países de AL7 en esta área se pueden dividir en tres categorías: 1) programas de capacitación, 2) construcción de plataformas de públicas de comercio electrónico y/o modernización de sistemas/legislación de comercio electrónico, y 3) provisión de financiamiento conjunto. "Exporta Digital"[66] es un programa de capacitación dirigido por ProChile con el apoyo de la plataforma de comercio electrónico china Alibaba, que desarrolla talleres de capacitación sobre comercio electrónico y mercadeo digital para PYMEs, proporciona inteligencia comercial de comercio electrónico y respalda la integración de las PYMEs en plataformas de comercio electrónico, como Alibaba y Etsy. Durante el primer año de ejecución del programa en 2016, 643 PYMEs recibieron capacitación en comercio electrónico y 350 se registraron en plataformas externas de comercio electrónico.

El proyecto "EspacioPyme" se refiere a la construcción de plataformas públicas de comercio electrónico y presta servicio como una tienda virtual para que las PYMEs compren aplicaciones digitales, herramientas, software y servicios para integrar el comercio electrónico en su modelo de negocio. Para el momento de la presente evaluación, ya se había lanzado una versión beta de la plataforma[67]. Esta plataforma funciona como un mecanismo de control de calidad para los usuarios de las PYMEs, debido a que solo los proveedores aprobados por el gobierno pueden anunciar sus productos y servicios. Incluye igualmente una función de diagnóstico para guiar a los usuarios hacia los productos adecuados y de seguimiento con los usuarios durante los tres meses siguientes a su compra, con el fin de facilitar la integración y la adopción exitosa de la tecnología.

Chile, junto con México y Uruguay, representa un ejemplo de buenas prácticas para la región en términos de monitoreo estratégico transparente. La Agenda Digital 2020 tiene

un sitio Web dedicado (http://www.agendadigital.gob.cl) que proporciona informes actualizados sobre el estado de implementación de cada uno de los 60 proyectos de la agenda. Sin embargo, los objetivos correspondientes a cada proyecto están orientados generalmente a procesos en lugar del desempeño (es decir, "creación de una plataforma" vs. el desempeño de sus usuarios). Más allá de esto, no hay información sistemática de indicadores sobre comercio electrónico, aunque la versión más reciente de la encuesta a empresas del Ministerio de Economía[68] incluyó un apartado específico sobre el uso de las TIC por parte de las empresas, que considera que 42,6% de las empresas que utilizan Internet realizar ventas o compras a través del comercio electrónico; este porcentaje se eleva a 72,8% cuando solo se consideran las empresas grandes y se reduce a 37,6% cuando solo se toman en cuenta las microempresas.

Estándares de calidad

CORFO cuenta con un programa de apoyo (establecido en 2004) para las PYMEs relacionadas con estándares de calidad (FOCAL), que funciona como una convocatoria que ofrece financiamiento a los aspirantes seleccionados para obtener estándares de calidad. Según el informe anual de CORFO, así como los informes de monitoreo de DIPRES, el programa ha apoyado a aproximadamente 300 PYMEs al año entre 2015 y 2017, con cofinanciamiento por USD 1,5 a 2 millones al año.

Además de este programa, la agencia de estándares de calidad de Chile relacionada con el sector de alimentos y bebidas, ACHIPIA, también ayuda a las PYMEs crear y revisar estándares de calidad, así como de subsidiar la aplicación de estas normas nuevas o revisadas, reduciendo los costos de certificación de las PYMEs. Para el momento de la presente evaluación, ACHIPIA también estaba desarrollando una certificación de sistemas de gestión para el sector alimentos y bebidas.

Los esfuerzos públicos actuales de M&E en esta área por parte de CORFO y DIPRES se limitan al monitoreo de los beneficiarios y al presupuesto invertido, pero no se disponen de indicadores de desempeño o impacto en este momento. DIPRES realizó la última evaluación de impacto de FOCAL en 2011, dando una puntuación de "buen funcionamiento" .[69]

Aprovechando los beneficios de la integración regional

Chile ha desplegado esfuerzos concretos como miembro de la Alianza Pacífico (AP) para apoyar el desarrollo de las PYMEs en sus esfuerzos de integración regional. En el caso de la AP, se trata de la responsabilidad del "Grupo Técnico de PYMEs", uno de los 24 grupos de trabajo temáticos de la AP. El grupo desarrolla su programa de trabajo a partir de los mandatos presidenciales emitidos en la cumbre anual de la AP; durante la presente evaluación, el grupo se centraba en varios proyectos relacionados con la facilitación del comercio, el desarrollo empresarial y de negocios, y la contratación pública, así como también medidas relacionadas con la recolección y monitoreo de datos y la participación del sector privado, como a continuación:

- Fondo de Capital Emprendedor: Se aprobó un fondo de USD 80 millones a partir de enero de 2018, con 15 proyectos iniciales seleccionados. Los fondos provienen del BID, los miembros de la AP y el sector privado.
- Programas de "Exporta Fácil": El Grupo Técnico ha compartido sus experiencias para informar sobre el desarrollo de estos programas en cada Estado Miembro. Los programas están actualmente activos en todos los países miembros, excepto

México, cuyo programa estaba bajo elaboración para el momento de la presente evaluación.

- Contratación pública: El Grupo Técnico está desarrollando una hoja de ruta para maximizar los beneficios para las PYMEs dentro del capítulo sobre contratación pública en el Protocolo Adicional de la AP.[70]
- Red de centros de desarrollo empresarial: Para el momento de la elaboración de la presente evaluación, y con el apoyo de la CAF, se desplegaban esfuerzos para construir una red entre los diferentes centros de desarrollo empresarial existentes de los Estados Miembros. CAF estaba concluyendo un estudio diagnóstico sobre la situación de estos centros en cada país miembro, con recomendaciones sobre los pasos siguientes en la formación de una red.

Estos esfuerzos cuentan con el respaldo del trabajo de los otros grupos técnicos de la AP encargados de los temas de facilitación del comercio y promoción de las exportaciones. En contraste con el Mercosur, el trabajo de la AP hasta la fecha sobre las PYMEs no se ha centrado en la creación o el fortalecimiento de las cadenas de valor; sin embargo, para el momento de esta evaluación, se estaba creando un nuevo grupo técnico sobre cadenas de valor. La AP no cuenta con presupuesto para el grupo de trabajo, cuyos proyectos son financiados principalmente sobre una base ad hoc por donantes externos, incluyendo el BID, la CAF y las contribuciones voluntarias de países miembros y observadores.

Los esfuerzos actuales de M&E de la AP se limitan a las reuniones trimestrales regulares del Grupo Técnico de PYMEs y sus actas resumidas, pero no incluyen indicadores cuantitativos para medir los resultados y el impacto. Sin embargo, la AP estaba desarrollando un Observatorio de PYMEs para el momento de la presente evaluación. La AP tiene un "Consejo Empresarial" (CEAP), que se reúne por lo menos dos veces al año, incluyendo antes de la cumbre anual presidencial, y emite sus propias recomendaciones para el trabajo futuro de la AP. El Grupo Técnico de PYMEs está en proceso de establecer un Consejo PYME dentro del CEAP; en mayo de 2017, el grupo también celebró su primera reunión formal con las PYMEs representantes de cada Estado Miembro para discutir propuestas para la labor futura del grupo.

DIRECON tiene un departamento específico de la AP, responsable de coordinar la participación del país en el bloque. El Departamento utiliza el documento "Visión Estratégica al 2030" de la AP como su marco estratégico rector. Sin embargo, la estrategia no se centra en la difusión de información sobre los beneficios de la integración regional, incluyendo oportunidades de negocio vinculadas a TLCs. Aunque la información consolidada sobre los TLCs de Chile es proporcionada en línea por DIRECON, esta información no va más allá del texto de los acuerdos para explorar oportunidades de negocios.

El camino a seguir

Marco institucional

Chile está en proceso de ajustar el foco de su política PYME, desde un enfoque orientado a la transformación productiva hacia un enfoque más horizontal, encaminado a mejorar el entorno empresarial general y reducir las barreras a la entrada y competencia de las empresas. Es importante que el país encuentre la combinación óptima entre los dos enfoques, permitiendo un apoyo continuo a la empresa con alto potencial de crecimiento

e incrementando la competencia entre las empresas innovadoras. En el futuro, el país podría considerar:

- **Un diálogo más estrecho con el sector privado orientado a la identificación de las principales barreras al desarrollo de las PYMEs.** Por lo tanto, es importante que el Comité Consultivo de las Empresas de Menor Tamaño se utilice no sólo como un órgano de intercambio de información, sino como un verdadero comité consultivo durante el proceso de diseño de políticas y monitoreo y evaluación (M&E).
- **Elaboración de una política integral para reducir la informalidad.** La informalidad laboral y empresarial, particularmente entre emprendedores y microempresas, sigue siendo demasiado alta. Un enfoque basado principalmente en la simplificación de procedimientos administrativos y de registro puede no ser suficiente para reducir la informalidad empresarial. Es posible que se requiera un análisis más profundo de las causas de la informalidad y un enfoque integral que combine incentivos específicos con medidas de aplicación más estrictas.

Entorno operativo y simplificación de procedimientos

Los procedimientos de registro y puesta en marcha de una empresa en Chile son relativamente eficientes en términos de tiempo y costo. El país también cuenta con una amplia gama de servicios electrónicos operativos para las empresas, aunque la introducción de la firma electrónica o identidad digital única está todavía en desarrollo, así como la interoperabilidad de bancos de datos públicos.

Sin embargo, Chile no ha elaborado una agenda de reforma regulatoria integral, sino más bien un enfoque que pone más énfasis en reformas específicas o "ad-hoc"; aunque ha avanzado significativamente en la aplicación sistemática del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR). La facilidad para declarar de impuestos también podría mejorarse, especialmente en comparación con otros países de la OCDE.

En general, en el futuro el país podría considerar la posibilidad de:

- **Elaborar un plan de mediano plazo para la reforma regulatoria**, centrándose en las áreas de debilidad relativa.
- **Implementar las recomendaciones del Informe de Evaluación de la OCDE 2017 sobre el AIR.**
- **Ampliar la gama de tipologías de formas jurídicas empresariales que pueden registrarse a través de la plataforma Escritorio de Empresa.** Chile también podría reducir el tiempo y los costos asociados a la puesta en marcha de un negocio mediante la incorporación en la plataforma de las funciones de inscripción anterior y posterior todavía no incluidas.
- **Implementar el Plan de Gobierno Digital 2018-2022**, introduciendo objetivos cuantitativos y metas intermedias y desarrollando un sistema de M&E.
- **Acelerar la introducción de la identificación electrónica única para las empresas.**

Acceso al financiamiento

Chile alcanza una puntuación intermedia en este indicador. En áreas en las cuales debe continuar impulsando sus iniciativas para facilitar el acceso de las PYMEs al financiamiento, el gobierno chileno podría considerar:

- **Expandir el marco regulatorio para operaciones garantizadas con colaterales.** Una de las mayores falencias del marco regulatorio chileno se refiere a los derechos de los acreedores en operaciones garantizadas. Una reforma en esta temática debe permitir el uso de bienes en garantía sin incluir una descripción específica, requerir el consentimiento de los acreedores garantizados para el inicio de procedimientos de insolvencia y garantizar prioridad de pago para estos acreedores garantizados en caso de liquidación
- **Desarrollar el marco legal para otros mecanismos de financiamiento alternativos y empresas FinTech**. El Ministerio de Hacienda ha iniciado actividades para el desarrollo de dicha legislación, lo que ofrece la posibilidad de adoptar estándares aceptados internacionalmente y buenas prácticas para este sector. Asimismo, sería necesaria una implementación sólida de este reglamento para explotar el potencial del sector.
- **Incluir a las PYMEs como uno de los grupos objetivos de la estrategia de educación financiera.** Si bien Chile cuenta con una estrategia de educación financiera, podría considerarse la inclusión de líneas de acción particularmente dirigidas a los pequeños empresarios. Igualmente, es crucial incluir un marco de evaluación y seguimiento para estas actividades.

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

Chile tiene una de las estructuras más avanzadas de provisión de SDE en la región, al contar con organismos especializados: SERCOTEC, CORFO, ProChile y Start-Up Chile. Esas agencias ofrecen apoyo a un conjunto diverso de beneficiarios en todo el territorio, desde empresas "tradicionales" hasta emprendedores innovadores, incluyendo los extranjeros. Sobre la base de esta configuración bien desarrollada, Chile podría:

- **Hacer uso de su diversidad de SDE e incluir su amplia cobertura en una estrategia de desarrollo más amplia y detallada.** Como se señaló en las secciones anteriores, la Agenda de Productividad, Crecimiento e Innovación 2014-2018 era un documento muy corto que carecía de objetivos concretos y cuantificables y consideraba sólo una pequeña parte de todos los SDE disponibles en el país.
- **Utilizar una plataforma como Escritorio Empresa para difundir mejor la información sobre la amplia oferta de SDE.** Por ejemplo, para el momento de elaboración del presente estudio, el sitio Web incluía solamente diez programas de SDE. Una plataforma de este tipo podría proporcionar una base de datos completa y estructurada de SDE para diferentes perfiles de PYMEs y emprendedores.

El marco para la participación de las PYMEs en las compras públicas también está muy bien establecido. La ley de contratación pública, la administración de compras (Chile Compra) y la plataforma de compras electrónicas (www.mercadopublico.cl) proporcionan todos los elementos necesarios en esta materia. Además, las autoridades podrían considerar la posibilidad de:

- **Presentar programas para ayudar a las PYMEs a conformar consorcios para responder a las licitaciones.**
- **Permitir que los organismos públicos dividan las licitaciones en lotes más pequeños, de manera que sea más fácil para las PYMEs aprovechar las oportunidades de compras.**

Innovación y tecnología

En cuanto a los SDE en general, existe una gran oferta de servicios de apoyo a las PYMEs en Chile en las áreas de innovación y tecnología, especialmente a través de CORFO. Estos servicios cubren todas las áreas que se miden en esta evaluación, incluyendo incubadoras y aceleradoras, que vinculan las empresas con la investigación y facilitan el financiamiento para innovación y tecnología. Para aumentar el impacto de la política de innovación, Chile podría considerar la posibilidad de:

- **Desarrollar una estrategia de innovación estructurada y detallada** como parte de un programa más amplio (por ejemplo, una estrategia de desarrollo nacional) o como un documento independiente. El Plan Nacional de Innovación 2014-2018 incluyó muy pocos detalles específicos sobre las acciones y ninguno sobre los resultados, productos, presupuestos o responsabilidades. El Plan no fue totalmente alineado con la Agenda de Productividad, Crecimiento e Innovación 2014-2018, que se supone que sirvió como marco. La introducción de un robusto plan de acción, así como de indicadores orientados al rendimiento (ICRs) a niveles estratégico y de aplicación, sería un avance importante en el futuro.
- **Fortalecer el Sistema Nacional de Innovación**, que ya incluye a todos los agentes pertinentes, pero que no parece funcionar de manera totalmente coherente; esto se evidencia por la existencia del Plan, la Agenda y un tercer documento desarrollado por el Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID).

Transformación productiva

Chile ha desplegado considerables esfuerzos programáticos recientes dentro de su Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento 2014-18 para apoyar a las PYMEs y a varios sectores estratégicos en la conducción de la transformación productiva del país. Estos incluyen la creación de los "Programas Estratégicos de Especialización Inteligente" liderados por CORFO y el establecimiento inicial del Fondo de Inversión Estratégica (FIE) en 2016 por parte del MEFT.

Después de 2018, el país podría considerar:

- **Establecer indicadores clave de rendimiento (ICRs) a nivel estratégico.** Aunque una evaluación detallada de proyectos individuales es importante, ésta no logra captar el impacto general del programa/la convocatoria y a menudo es demasiado difícil de notificar públicamente. Para estrategias futuras, Chile debe considerar la posibilidad de reforzar sus ya excelentes esfuerzos públicos de monitoreo mediante el establecimiento de ICRs para cada proyecto estratégico, línea de acción u objetivo. Estos KPI deberían ir más allá de la medición de la participación y el financiamiento y, en su lugar, intentar captar el impacto del mundo real (número de beneficiarios que exportan por primera vez, etc.) y satisfacción del participante.

- **Institucionalizar aún más el financiamiento de largo plazo para inversiones estratégicas.** Aunque los PEs son un esfuerzo impresionante e intensivo, los programas de largo plazo como éstos, así como la confianza y motivación de múltiples partes interesadas, se debilitan cuando el país carece de opciones de financiamiento de largo plazo.

Acceso al mercado e internacionalización

Chile está implementando una serie de medidas para apoyar a las PYMEs en sus esfuerzos de internacionalización, incluyendo apoyo en las áreas específicas de facilitación del comercio, comercio electrónico y certificaciones de calidad. Para seguir aprovechando los esfuerzos, Chile podría realizar las siguientes acciones:

- **Incluir la capacitación de OEA en los servicios de sus Centros de Exportación de PYMEs y considerar la posibilidad de ofrecer más apoyo a las PYMEs, tales como procesos de examen acelerados, estándares de seguridad más flexibles, tasas subsidiadas, asociaciones de aduanas y sector empresarial y/o cuotas.** Estos métodos han demostrado ser exitosos en los esfuerzos para facilitar la certificación OEA para PYMEs en los países de la OCDE y APEC (APEC Policy Support Unit, 2016[37]).
- **Aumentar el conocimiento público sobre los beneficios de la integración regional vinculada a TLCs existentes y oportunidades de negocio correspondientes.** En este sentido, Colombia y Perú son buenos ejemplos: el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) de Colombia tiene un Centro de Aprovechamiento de Acuerdos Comerciales, cuya tarea es investigar oportunidades de negocio de TLCs y ha publicado estudios que detallan oportunidades y desafíos a nivel subregional. Perú cuenta con un sitio Web similar, en el que se explican los TLCs que ha suscrito el país, incluyendo las correspondientes oportunidades de negocio.[71]
- **Explorar maneras para incorporar indicadores cuantitativos (ICRs) en los proyectos liderados por el Grupo Técnico de PYMEs de la AP, para medir los resultados e impactos, y así informar los esfuerzos futuros.** Estos indicadores deben ir más allá de la medición de la participación y el financiamiento y, en su lugar, captar el impacto del mundo real. Una comunicación clara de estos esfuerzos, a través de mecanismos como el sitio Web del grupo técnico, también podría reforzar su comunicación y lazo con el sector privado.

Notas

[1] Ver https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010668.

[2] A menos que se indique lo contrario, la categoría de tamaño de la empresa se basa en el volumen de negocios en el resto de esta sección.

[3] Las cifras de empresas se obtienen de (SII, 2018[20]) y las cifras de población se obtienen de la (INE, 2017[38]).

[4] Las otras tres divisiones son: 1) "actividad social y economía"; 2) "innovación"; y 3) "iniciativas científicas", el último de los cuales incluye el programa "Milenio" para promover la investigación científica en Chile.

[5] Información adicional disponible en https://www.gob.cl/acuerdodesarrollointegral/.

[6] Ver http://www.economia.gob.cl/category/estudios-encuestas/encuestas-y-bases-de-datos/encuesta-longitudinal-de-empresas-ele para obtener más información.

[7] Información adicional disponible en http://www.ine.cl/estadisticas/laborales/eme.

[8] Ver http://www.consejoconsultivoemt.cl/.

[9] Ver https://www.corfo.cl/sites/cpp/consejo_de_la_sociedad_civil para obtener más información.

[10] De acuerdo con la OIT, el trabajo informal podría definirse brevemente de la siguiente manera: trabajo realizado por trabajadores de empresas informales, incluyendo emprendedores independientes, excepto agricultores de subsistencia, además de trabajadores de empresas formales sin contratos ni protección de la seguridad social. Los datos de la OIT tienden a inflar las cifras del trabajo informal con respecto a los datos nacionales, debido a que sus criterios de definición son más amplios. Los datos nacionales se basan en las regulaciones laborales del país.

[11] Aquí es importante diferenciar entre las empresas *informales* e *ilegales*. El *sector informal* consiste en empresas e individuos que realizan actividades que no están prohibidas por la ley; sin embargo, en el proceso de llevar a cabo estas actividades, no cumplen totalmente con las leyes y regulaciones existentes (por ejemplo, fiscal, laboral, ambiental, etc.). Estas unidades generalmente operan en un nivel bajo de organización, con poca o ninguna división entre el trabajo y el capital como factores de producción y en pequeña escala. Las relaciones laborales, donde existen, se basan principalmente en el empleo casual, el parentesco o las relaciones personales y sociales en lugar de acuerdos contractuales con garantías formales. La economía informal no se limita a las PYMEs, sino que puede ser un factor importante (https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1350). El *sector ilegal* consiste en empresas o individuos que participan en actividades explícitamente prohibidas por la ley.

[12] Ver https://www.escritorioempresa.cl/web/escritorio-empresa-v2/home for more information.

[13] Ver https://legislacion-oficial.vlex.cl/vid/ley-fija-normas-especiales-empresas-menor-238567550.

[14] "100" representa el mejor rendimiento observado en este tema del informe *Doing Business* en todas las economías y años incluidos desde 2005.

[15] Según las autoridades chilenas, *Doing Business* cambió el tipo de empresa que se tomó como referencia para la evaluación, lo que provocó que Chile cayera en la clasificación. El informe de 2019 utilizó una sociedad anónima cerrada (SAC) como referencia, mientras que la edición anterior usó una compañía de responsabilidad limitada. El SAC no estaba cubierto por las ventanillas únicas en todo el país en el momento de la redacción, aunque su inclusión está en desarrollo según las autoridades chilenas.

[16] La Agenda fue desarrollada conjuntamente bajo las responsabilidades de la Secretaría General de la Presidencia, MEFT y el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.

[17] Ver https://digital.gob.cl/plan para obtener más información.

[18] Este programa está actualmente en desarrollo por parte del gobierno nuevo. Según las autoridades chilenas, contempla la creación de una nueva plataforma de procedimientos comerciales que optimiza la relación entre el gobierno y las PYMEs, e incluirá una nueva versión del sistema Tu Empresa en un Día, un servicio creado en 2012 que permitió el establecimiento de empresas comerciales en línea, la facilitación del uso de la firma electrónica, el acceso a cuentas bancarias y la implementación de patentes comerciales digitales en los municipios de todo el país.

[19] En el momento de redactar este informe, el gobierno nuevo estaba desarrollando un proyecto de ley relacionado con la firma electrónica. Según las autoridades chilenas, el proyecto busca multiplicar el uso de la firma electrónica, introducida en 2002 con la Ley 19.799 y modificada en 2007, reforzando su marco legal y fortaleciendo la confianza pública relacionada con este mecanismo.

[20] Disponible en https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=261427.

[21] Acceder a ambos registros requiere pagar una tarifa equivalente a 4.600 pesos chilenos, que al momento de escribir este documento equivalían a menos de 7 dólares americanos.

[22] Ver https://www.corfo.cl/sites/cpp/convocatorias/cobex para obtener más información.

[23] https://www.prochile.gob.cl/landing/pymexporta.

[24] Ver https://cms.hacienda.cl/inclusion/assets/documento/descargar/0eb43e1cb35a5/1515437086 para obtener más información.

[25] Disponible en http://scioteca.caf.com/handle/123456789/985.

[26] Ver http://www.oecd.org/finance/financial-education/oecdpisafinancialliteracyassessment.htm para obtener más información.

[27] http://www.sbif.cl/sbifweb3/internet/archivos/publicacion_11175.pdf

[28] http://www.aprendes.cl/aprendes/servlet/Area?indice=2.0&idArea=1

[29] https://www.sernac.cl/portal/607/articles-8872_archivo_01.pdf

[30] Ver https://www.epicentrochile.com/2018/01/25/proyecto-que-incorpora-contenidos-de-educacion-financiera-en-colegios-sera-ley/ para obtener más información.

[31] Ver http://atencion.superir.gob.cl/AtencionPublicoWeb/registroQuiebra.do.

[32] Ver http://www.superir.gob.cl/preguntas-frecuentes/preguntas-frecuentes-reorganizacion/ para obtener más información.

[33] Disponible en https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010668.

[34] A la fecha de corte de la recopilación de información, el nuevo gobierno chileno estaba preparando un nuevo Programa de Gobierno para 2018-2022, en el cual estaba definiendo las iniciativas estratégicas a llevar a cabo durante todo el período.

[35]https://www.sercotec.cl/Portals/0/MANUALES/Agenda-de-Productividad-Innovacion-y-Crecimiento.pdf

[36] Según la agenda, la justificación para la creación de los Centros de Desarrollo Empresarial fue que los bajos niveles de productividad de las PYMEs chilenas se deben a la débil gestión y planificación estratégica. La Agenda también consideró que, aunque la disponibilidad y calidad del

apoyo financiero y técnico a las PYMEs ha mejorado, la cobertura de SDE fue escasa. Sin embargo, la Agenda no ofrece referencia a las pruebas para este diagnóstico.

[37] https://documentos.sercotec.cl/documentos/LosCentrosdeDesarrollodeNegociosenChile.pdf

[38] Consulte la sección "Transformación productiva" (Dimensión 6) para obtener más información sobre los últimos dos temas.

[39] Consulte la sección sobre Acceso al mercado e internacionalización de las PYMEs (Dimensión 7) en este capítulo para obtener más información sobre este tema.

[40] https://www.escritorioempresa.cl/web/escritorio-empresa-v2/home

[41] www.dgmn.cl/transparencia/leyes_dgmn/DOC.LEGALES/Ley%2019.886%20Compras%20P%C3%BAblicas%20y%20Reglamento.pdf

[42] Más información está disponible en el siguiente video de Chile Compras: www.youtube.com/watch?v=tVFDtSZ-uI8.

[43] Una UTM es una Unidad Tributaria Mensual, o una unidad de medida que puede ser expresada en pesos chilenos y que está relacionada con el índice de precios al consumidor.

[44] www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2014/12/Plan-Nacional-de-Innovaci%C3%B3n1.pdf

[45] www.cnid.cl/wp-content/uploads/2017/05/CTI-para-un-nuevo-pacto-de-desarrollo-CNID-2a-edicion.pdf

[46] La División de Innovación desarrolló el Plan Nacional de Innovación 2014-2018 y aparentemente está trabajando en una agenda para 2018-2022. Sin embargo, no se menciona la manera en que la División de Innovación coordina el Plan Nacional de Innovación 2014-2018 (no menciona su función en la implementación de la Agenda).

[47] https://www.corfo.cl.

[48] http://www.startupchile.org.

[49] http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177359_informe_final.pdf

[50] El término "triple hélice" en este contexto se refiere a las relaciones universidad-industria-gobierno. Ver https://triplehelix.stanford.edu/3helix_concept para mayor información.

[51] Ver http://www.comisiondeproductividad.cl/.

[52] Agricultura, caza y pesca; explotación minera; industria; construcción; comercio, hoteles y restaurantes; transporte y comunicaciones; servicios.

[53] Equivale a aproximadamente 1% de su presupuesto total en este período (2015-2018).

[54] Ver Boneu et al. (2016), The Impact Evaluation of Cluster Development Programs: Methods and practices.

[55] El informe completo está disponible en: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177361_informe_final.pdf. Un resumen está disponible en: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177361_r_ejecutivo_institucional.pdf.

[56] Implementado por CORFO: Programa de Apoyo a la Reactivación; Proyectos Asociativos de Promoción; Nodos Competitivos. Implementado por SERCOTEC: "Juntos"- Fondo de Empresas Asociativas. Para más información, ver Cuadro 9.7.

[57] La última evaluación de impacto (2011) está disponible en: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-139666_r_ejecutivo_institucional.pdf (resumen); http://www.dipres.gob.cl/597/articles-139666_informe_final.pdf (informe completo).

[58] Ibíd. El informe de seguimiento está disponible en: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-139666_seguimiento_compromisos.pdf.

[59] Para obtener más información, ver http://www.eurekanetwork.org/about-eureka

[60] Disponible en https://www.oecd.org/chile/diagnostic-chile-gvc-2015.pdf

[61] Ver https://www.direcon.gob.cl/wp-content/uploads/2014/01/CUENTAPUBLICA_2017.pdf.

[62] Ver http://www.consejoexportaciones.cl/ para obtener más información.

[63] La Organización Mundial de Aduanas (OMA) define un OEA como "una parte involucrada en el movimiento internacional de mercancías cualquier que sea su función, que ha sido autorizado por una administración nacional de aduanas y que cumple con las normas de la OMA o normas equivalentes de seguridad de la cadena logística". La idea es que las aduanas confíen en los OEAs y agilicen los procedimientos para ellos.

[64] Ver https://www.sicexchile.cl.

[65] La Agenda fue desarrollada conjuntamente bajo las responsabilidades de la Secretaría General de la Presidencia, MEFT y el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.

[66] Ver https://www.prochile.gob.cl/minisitio/exportadigital_/.

[67] Ver https://www.espaciopyme.cl/.

[68] 2015 para el momento de la evaluación – esta encuesta se realiza cada tres años.

[69] Ver http://www.dipres.gob.cl/597/articles-141128_r_ejecutivo_institucional.pdf para obtener más información.

[70] El Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de AP entró en vigor el 1 de mayo de 2016. Liberaliza el 92% del comercio del bloque, y el 8% restante en los próximos años. Para más información, ver http://www.sice.oas.org/TPD/Pacific_Alliance/Pacific_Alliance_e.asp y http://www.sice.oas.org/Trade/PAC_ALL/Index_PDF_s.asp.

[71] Ver http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/ para obtener más información.

Referencias

APEC Policy Support Unit (2018), *Study on Single Window Systems' International Interoperability: Key Issues for Its Implementation*, APEC, https://www.apec.org/Publications/2018/08/Study-on-Single-Window-Systems-International-Interoperability (accessed on 5 October 2018). [34]

APEC Policy Support Unit (2016), *Study of APEC Best Practices in Authorized Economic Operator (AEO) Programs*, APEC, http://www.apec.org. [37]

Arellano, P. and T. Schuster (2015), *Informe de resultados: Empleo y capacitación Tercera Encuesta Longitudinal de empresas*, http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2015/07/Informe-de-resultados-empleo-y-capacitaci%C3%B3n.pdf (accessed on 8 August 2018). [24]

BCC (2017), *Base de Datos Estadísticos*, Banco Central de Chile, http://si3.bcentral.cl/Siete/secure/cuadros/arboles.aspx (accessed on 10 July 2017). [8]

Carrasco, C. and P. Vega (2012), *Informes sobre condiciones laborales en trabajadores independientes de la emrpesa privada.*, Dirección del Trabajo, http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/articles-100488_recurso_1.pdf (accessed on 13 July 2017). [23]

Comisión Nacional de Productividad de Chile (2017), *Informe Anual 2017*, http://www.comisiondeproductividad.cl/wp-content/uploads/2018/01/Informe_Anual-de_Productividad_2017.pdf (accessed on 2 October 2018). [32]

ECLAC (2016), *CEPALSTAT - Base de datos*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=341&idioma=e (accessed on 10 July 2017). [4]

European Comission (2017), *European Commission Directorate-General for Trade*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113364.pdf (accessed on 3 August 2018). [13]

Government of Chile (2014), *Agenda de Productividad, Innovacion y Crecimiento*, https://www.sercotec.cl/Portals/0/MANUALES/Agenda-de-Productividad-Innovacion-y-Crecimiento.pdf. [31]

Henríquez, Paulina; Villagrán, H. (2018), *Análisis y sistematización de la implementación de la Política de Selectividad Estratégica: Informe final*, Cameron Partners, http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2018/05/PSE-Informe-Final-16-02-18-v3.0-2.pdf (accessed on 2 October 2018). [33]

ILO (2018), *Women and men in the informal economy: A statistical picture.*, ILO, https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_626831/lang--en/index.htm. [6]

IMF (2018), *World Economic Outlook Database April 2018*, International Monetary Fund, https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/index.aspx (accessed on 6 July 2017). [2]

INE (2018), *Encuesta Nacional de Empleo*, Instituto Nacional de Estadísticas, http://www.ine.cl/estadisticas/laborales/ene (accessed on 13 July 2017). [22]

INE (2017), *EME - Encuesta de Micro Emprendimiento*, Instituto Nacional de Estadísticas, Chile (INE), http://www.ine.cl/estadisticas/laborales/eme (accessed on 7 November 2018). [7]

INE (2017), *Estadísticas Demográficas y Vitales*, Instituto nacional de Estadística de Chile, http://www.ine.cl/estadisticas/demograficas-y-vitales (accessed on 18 July 2017). [38]

Ministerio de Economia, Fomento y Turismo de Chile (2017), *Informe de resultados: empresas chilenas Cuarta Encuesta Longitudinal de Empresas*, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, http://www.economia.gob.cl/estudios-y-encuestas/encuestas/encuestas-de-emprendimiento-y-empresas/tercera-encuesta-longitudinal-de-empresas. [25]

Ministerio de Economia, Fomento y Turismo de Chile (2017), *Informe de resultados: Productividad laboral sectorial y por tamaño de empresa a partir de microdatos Cuarta Encuesta Longitudinal de Empresas*, https://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2017/03/Boletín-productividad-laboral-ELE4v2-1.pdf (accessed on 6 August 2018). [21]

MIT (2018), *The Observatory of Economic Complexity*, Massachusetts Institute of Technology, http://atlas.media.mit.edu/en/ (accessed on 7 July 2017). [12]

OECD (2018), "Chile", in *OECD Economic Outlook*, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2017-1-10-en. [30]

OECD (2018), *National Accounts of OECD Countries, General Government Accounts 2017*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/na_gga-2018-en. [11]

OECD (2018), *OECD Economic Surveys: Chile 2018*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-chl-2018-en. [3]

OECD (2018), "Single Window systems", in *Trade Facilitation and the Global Economy*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264277571-6-en. [35]

OECD (2017), "Chile", in *Economic Policy Reforms 2017. Going for growth*, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), http://dx.doi.org/10.1787/growth-2017-13-en. [9]

OECD (2017), *Chile Evaluation Report: Regulatory Impact Assessment*, OECD, http://oe.cd/regpolwww.economia.gob.cl/informes-de-productividadhttp://oe.cd/regpolwww.economia.gob.cl/informes-de-productividad (accessed on 9 November 2018). [28]

OECD (2017), *Compare your country: Trade Facilitation Indicators*, http://compareyourcountry.org/trade-facilitation (accessed on 28 August 2018). [36]

OECD (2016), *FDI Regulatory Restrictiveness Index*, Organisation for Economic Co-operation and Development, http://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm (accessed on 11 July 2017). [14]

OECD (2016), *Indicators of Product Market Regulation*, http://www.oecd.org/economy/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm (accessed on 9 November 2018). [26]

OECD (2016), *Regions at a Glance 2016*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en. [5]

OECD/UN (2018), *Production Transformation Policy Review of Chile: Reaping the Benefits of New Frontiers*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264288379-en. [29]

Schwab, K. (ed.) (2018), *The Global Competitiveness Report 2018*, WEF, https://www.weforum.org/reports/the-global-competitveness-report-2018 (accessed on 23 November 2018). [17]

SII (2018), *Estadísticas de empresa por tamaño según ventas*, Servicio de Impuestos Internos, http://www.sii.cl/estadisticas/empresas_tamano_ventas.htm (accessed on 13 July 2017). [20]

United Nations (2018), *Human Development Indices and Indicators 2018 Statistical Update*, http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf (accessed on 3 December 2018). [10]

US DOS (2018), *Investment Climate Statement 2018. Chile*, United States Department of State, https://www.state.gov/documents/organization/241726.pdf (accessed on 11 July 2017). [19]

World Bank (2018), *Data from the Doing Business Project*, World Bank, http://www.doingbusiness.org/data (accessed on 7 November 2017). [15]

World Bank (2017), *Enterprise Surveys*, http://www.enterprisesurveys.org (accessed on 8 August 2018). [18]

World Bank Group (2018), *Doing Business 2019: Economy Profile Chile*, World Bank Group, http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/c/chile/CHL.pdf (accessed on 9 November 2018). [27]

World Bank Group (2018), *Doing Business 2019: Training for Reform*, http://www.worldbank.org (accessed on 16 November 2018). [16]

World Bank Group (2018), *World Development Indicators 2018*, Washington, DC, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26447 (accessed on 2 August 2018). [1]

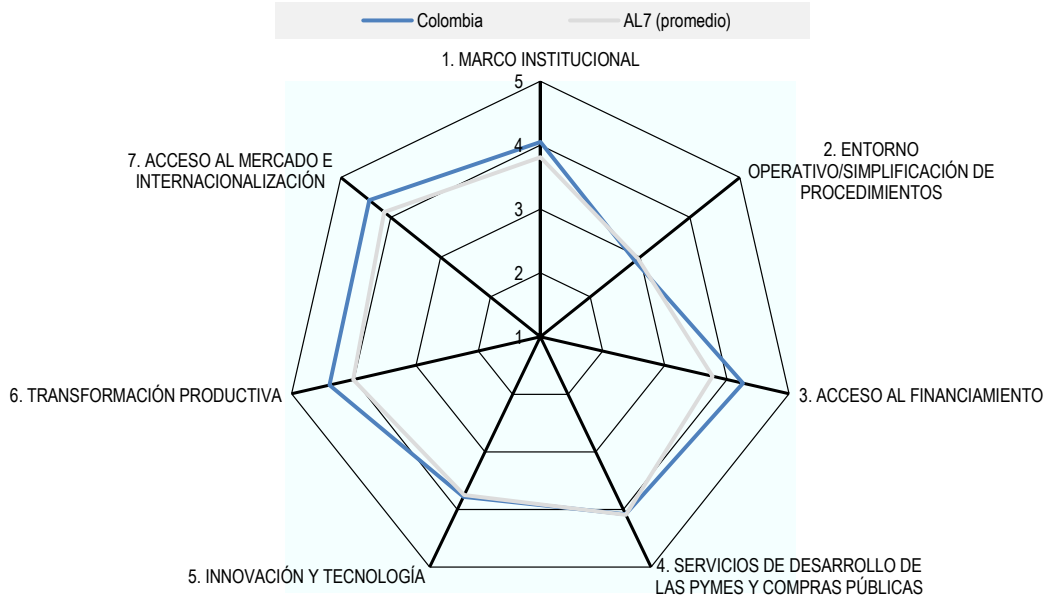
Capítulo 13. Colombia

En términos relativos, el desempeño de Colombia es positivo en esta primera evaluación del Índice de Políticas PYMEs en América Latina, al superar el promedio de los países AL7 en casi todas las dimensiones evaluadas. Se definieron guías estratégicas para las PYMEs para el período cubierto por la evaluación, en el marco de su Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, al igual que de su Política Nacional de Desarrollo Productivo 2016-2025 (Documento CONPES 3866 de 2016), sobre la base de un sistema nacional de apoyo a las PYMEs bien constituido, que incluye mecanismos institucionalizados de consulta pública y privada y programas específicos orientados a áreas como transformación productiva e innovación.

En el futuro, más allá de que el país cuente con una oferta extensa de apoyo a las PYMEs, y con una cultura de planificación y diseño relativamente sólida, Colombia podría considerar reevaluar sus documentos estratégicos actuales y la organización institucional relativos al desarrollo de las PYMEs, con prioridad en una definición clara de los papeles y las responsabilidades; la integración de indicadores clave de rendimiento mensurables y orientados al impacto; además de una comunicación más fluida de la oferta integrada de apoyo. El cambio de administración política en el país, que tuvo lugar hacia el final de la presente evaluación, constituye un momento particularmente oportuno para considerar estos posibles próximos pasos.

Hallazgos clave

Gráfico 13.1. 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.

Perspectiva general

Estructura económica y prioridades de desarrollo

Cuadro 13.1. Indicadores macroeconómicos

Nombre del indicador	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Crecimiento del PIB (% anual)	4,4	4,7	4,0	6,6	4,0	4,9	4,4	3,1	2,0	1,8
PIB per cápita (US$ actuales)	2472	3386	6251	7228	7885	8031	7913	6045	5757	6302
PIB per cápita, PPA ($ internacionales actuales)	6585	8248	10680	11496	12058	12725	13396	13828	14165	14552
Desempleo, total (% de la fuerza laboral total)	20,5	11,9	10,9	10,2	9,8	9,2	8,5	8,2	8,4	8,9
Inflación, deflactor del PIB (% anual)	31,8	5,6	3,9	6,7	3,0	2,0	2,1	2,5	4,9	4,8
Exportaciones de bienes y servicios (% del PIB)	15,9	16,8	15,9	18,7	18,3	17,6	15,9	15,2	14,8	14,8
Importaciones de bienes y servicios (% del PIB)	16,8	18,8	17,8	19,9	20,0	20,1	21,4	23,4	21,7	20,1
Balanza externa de bienes y servicios (% del PIB)	-0,8	-1,9	-1,8	-1,2	-1,8	-2,6	-5,4	-8,1	-7,0	-5,3
Saldo de cuenta corriente (% del PIB)	0,8	-1,3	-3,0	-2,9	-3,1	-3,3	-5,2	-6,4	-4,3	-3,4
Servicios, etc., valor agregado (% del PIB)	57,2	53,8	53,1	50,7	51,1	52,2	53,2	54,8	55,4	55,7
Inversión extranjera directa, entradas netas (% del PIB)	2,4	7,0	2,2	4,4	4,1	4,3	4,3	4,0	4,9	4,5
Inversión extranjera directa, salidas netas (% del PIB)	0,3	3,3	1,9	2,5	-0,2	2,0	1,0	1,4	1,6	1,2
Gasto público total (% del PIB)	26,7	26,0	29,5	28,8	28,2	28,9	29,4	29,7	28,0	28,5
Capacidad/necesidad de financiación neta de la administración pública (% del PIB)	-3,0	0,0	-3,3	-2,0	0,1	-0,9	-1,9	-3,5	-2,9	-3,0
Crédito interno al sector privado (% del PIB)	20,9	29,5	43,8	44,8	48,8	49,8	52,3	46,9	47,0	49,4

Fuente: (World Bank, 2018[1]; IMF, 2018[2]).

El rendimiento económico de Colombia ha sido satisfactorio en los últimos 10 años, con un crecimiento anual promedio del PIB de 4,6% (Véase el Cuadro 13.1). Este resultado fue posible gracias a condiciones favorables para las políticas macroeconómicas, el "súper ciclo" del precio de las materias primas y la existencia de mejores condiciones de seguridad. Incluso en los últimos años, cuando la caída de los precios de las materias primas afectó las tasas de crecimiento en toda la región, el rendimiento de Colombia

resistió, gracias a un conjunto de respuestas macroeconómicas adecuadas a los choques (véase la información más adelante); solo en 2017 hizo la tasa una caída ligera de 2% (por primera vez en una década) (OECD, 2015[3]).

A pesar de la firma en 2016 de acuerdos de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), un movimiento guerrillero interno, con la consabida promesa de reducción de la incertidumbre política y la apertura a las inversiones, la promoción del desarrollo inclusivo sigue siendo uno de los desafíos más importantes para Colombia en los años venideros (OECD, 2017[4]). El crecimiento experimentado recientemente ha sacado a 14% de la población de la pobreza, además de reducir la tasa nacional a 28%, mientras que el desempleo se acerca al estándar regional (8,85% en contraste con 8,26% para el área de América Latina y el Caribe en 2017), después de descender de 20% en 2000. Aun así, el país sigue siendo uno de los más desiguales de la región (OECD, 2017[4]). Adicionalmente, cerca de 48,5% de los trabajadores pertenecen al sector de la economía informal (DANE, 2017[5]). En el futuro, el país debe enfocarse más en la infraestructura, el desarrollo de capacidades, la innovación y la reducción de las cargas regulatorias con miras a promover la productividad.

Colombia se ubica en la categoría "desarrollo humano alto" en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) (United Nations, 2018[6]), junto con Ecuador, México y Perú de AL7, y se encuentra en la posición 90 de 189 países (Cuadro 13.2). Lo anterior significa que su desempeño en los indicadores que miden la calidad de la salud, la educación y el nivel de vida, por lo general se incluye en el tercio central de todos los países. Sin embargo, su índice de desarrollo de género ubica al país entre los primeros países con altos niveles de igualdad en cuanto a la consecución de IDH, entre hombres y mujeres.[1] Desde la década de los 90, Colombia ha incrementado su expectativa de vida en 6,3 años; el promedio de escolaridad en 2,8 años; y la expectativa de escolaridad en 5,4 años.

Cuadro 13.2. Puntuaciones seleccionadas en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) - Colombia 2018

Variable	Colombia	Promedio AL7
Clasificación en IDH (2017)	90	69,3
IDH[1] (escala del 0-1, donde 1=mayor puntuación; valor 2017)	0,747	0,785
Expectativa de vida al nacer (en años; para 2017)	74,6	76,8
Clasificación en el Índice de Desarrollo de Género[2] (escala del 0-1, donde 1= mayor puntuación; 2017)	0,997	0,983
Calidad de la Salud[3]		
Expectativa de pérdida de vida sana[4] (2016)	10,7%	11,3%
Médicos (por 10.000 personas; 2007-2017)	18,2	22,2
Camas de hospital (por 10.000 personas; 2007-2014)	15	22,0
Calidad de la Educaciòn[3]		
Proporción alumnos/maestro en escuela primaria (alumnos por maestro; 2012-2017)	24	20,7
Maestros de primaria con formación docente (2009-2017)	95%	93,5%
Proporción de escuelas con acceso a Internet (2008-2013)	71%	56,3%
Matemáticas (puntuación del PISA[5] 2015)[6]	390	414
Lectura (puntuación del PISA 2015)	425	436
Ciencia (puntuación del PISA 2015)	416	431
Calidad del nivel de vida[3]		
Empleo vulnerable (% del empleo total en 2017)	74,1%	38,1%
Porcentaje de población rural con acceso a electricidad (2016)	95,7%	95,9%
Porcentaje de población con acceso a fuentes de agua potable mejoradas (2015)	96,5%	96,6%
Porcentaje de población que usa instalaciones de saneamiento mejoradas (2015)	84,4%	89,6%

1. La puntuación del IDH se calcula en base a un conjunto de indicadores que abarcan las dimensiones de "vida larga y saludable", "conocimiento" y "un nivel de vida digno". Para mayor información, véase (United Nations, 2018[6]).
2. El IDG se calcula comparando los valores de IDH de hombres y mujeres del país. Los países se dividen en cinco grupos por desviación absoluta de la paridad de género en los valores del IDH.
3. Los indicadores incluidos en las categorías "calidad de la salud, educación y nivel de vida" se toman del Panel 1 del IDH sobre Calidad del desarrollo humano.
4. La diferencia relativa entre la esperanza de vida y la esperanza de vida saludable, expresada como el porcentaje de la esperanza de vida al nacer.
5. El Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) es una encuesta internacional trienal cuyo objetivo es evaluar los sistemas educativos en todo el mundo mediante la evaluación de las habilidades y el conocimiento de los estudiantes de 15 años. En 2015, más de medio millón de estudiantes en 72 países y economías realizaron el examen PISA y fueron evaluados en ciencias, matemáticas, lectura, resolución de problemas en colaboración y educación financiera. Para más información y resultados de la evaluación, véase http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/.
6. La puntuación nacional promedio más alta para matemáticas, lectura y ciencia la tiene Singapur, con 564, 535 y 556 puntos, respectivamente.
Fuente: (United Nations, 2018[6])

Aunque la estructura sectorial del PIB de Colombia es similar a la de la región de América Latina y el Caribe, se redujo ligeramente la tercerización, con un porcentaje de servicios de 55% del PIB en 2016, en comparación con 61% en la región ALC. Las áreas de la industria y la agricultura aparecen ligeramente por encima del resto de la región (30% y 7% del PIB, respectivamente) (World Bank, 2018[1]).

Los mercados financieros son un poco más profundos que en el resto de la región: el crédito interno al sector privado alcanzó 45% en los últimos10 años (véase Cuadro 13.1).

Aunque la población en Colombia presenta una concentración relativamente inferior a la del resto de los países ALC (el área metropolitana de Bogotá apenas abarca 16% de la población), persisten brechas amplias en cuanto al desarrollo económico. Casanares, el departamento más próspero, tiene un PIB per cápita 6,2 veces mayor que Vaupes, el departamento más desfavorecido. El coeficiente Gini para el PIB per cápita entre las regiones es mayor en Colombia que en cualquier otro país de la OCDE (OECD, 2016[7]). En un país con 33 departamentos, 3 de ellos (Bogotá, Antioquia y Valle del Cauca) ostentan la mitad del PIB del país y el 40% del total de la población (DANE, 2017[8]).

Sector público, dinero y precios

La gestión fiscal ha sido relativamente moderada en Colombia en los últimos 10 años. El déficit fiscal global alcanzó 1,5%, en comparación con 2,9% en ALC. En 2011, se aprobó una norma fiscal sobre la balanza presupuestaria del gobierno central, ajustada a los factores cíclicos y los precios de las materias primas, y con el objeto de alcanzar una convergencia gradual a 1% del déficit fiscal para 2022 (OECD, 2015[3]). La norma incluyó la creación de un fondo de ahorros y estabilización.

Se aprobó una reforma fiscal en 2016 para incentivar los ingresos fiscales, aumentar la competitividad comercial y lograr que el sistema fiscal sea más progresivo y eficiente (OECD, 2017[4]). Sus provisiones incluyen la simplificación y reducción de la carga fiscal corporativa, aumentar las tasas del IVA y eliminar la exención de los dividendos en los ingresos fiscales. La reforma aumentará el espacio fiscal y permitirá la tan necesaria inversión pública en infraestructura, educación y otros programas de estímulo de la productividad.

La inflación es levemente menor que en el resto de la región (4,3% v. 4,7% para 2005-2015; Cuadro 13.1). Las autoridades monetarias tienen suficiente autonomía y siguen una

estrategia orientada a combatir la inflación, con tasas de cambio flexibles. Después de 2014, la tasa de inflación se disparó, pero el banco central tomó medidas: aumentó las tasas de interés y paró las tendencias al alza de los precios. Mientras tanto, la flexibilización de las tasas de cambio, fue crucial para absorber impactos negativos externos como la reducción de los precios de las materias primas.

Sector externo

Los niveles comerciales se mantienen más bajos en Colombia que en otros países de la región. El cociente de apertura alcanzó 37% del PIB entre 2005 y 2015, en comparación con 45% para ALC (World Bank, 2018[1]).

El país se ubica en la posición No. 61 en el Índice de Complejidad Económica (MIT, 2017[9]), por detrás únicamente de México (21) y Uruguay (54) entre los países de AL7. Los productos combustibles y mineros se llevan 41,61% del valor total de exportaciones del país. El crudo constituye, por sí solo, un tercio de todas las exportaciones, seguido de las briquetas de carbón. El rubro dominante en las exportaciones alimenticias es el café (5,18%) y, en menor medida, las flores (3,1%). Los servicios representan 6,7% del PIB (2015), que es el mismo promedio regional alcanzado en ALC (World Bank, 2018[1]).

En términos comerciales, Estados Unidos es el principal socio del país (29% de las exportaciones, 26% de las importaciones), seguido por la Unión Europea (13% y 15%). Por su parte, China se ubica en el cuarto lugar en cuanto a las exportaciones y en el tercero para las importaciones. Los socios regionales también son importantes: Panamá recibe 8,6% de las exportaciones de Colombia y México suministra 7,5% de sus importaciones.

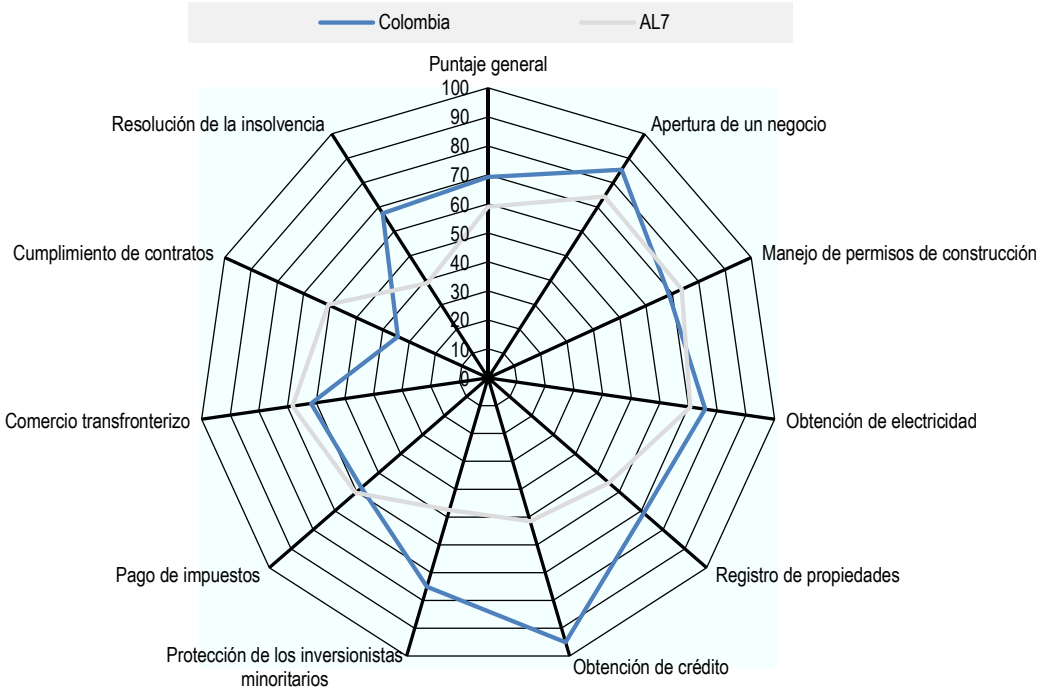
En cuanto a los flujos de inversión extranjera directa, estos son relativamente fuertes, al promediar 4,2% del PIB en el período 2005-2015 (véase Cuadro 13.1), comparado con el porcentaje regional de 3,2% (World Bank, 2018[1]).

Entorno empresarial

Entre 2006 y 2019, Colombia subió del peldaño 76 al 65 en el Índice de Facilidad para Hacer Negocios (World Bank, 2018[10]), solo por detrás de México (54) y Chile (56) en los países AL7. El país muestra un resultado particularmente positivo en la dimensión "Obtención de crédito", en la que ocupa el puesto número 3 en todo el mundo. Las reformas recientes incluyen la instrumentación de un nuevo sistema de transacciones, la creación de un registro colateral centralizado de garantías y la ampliación de la gama de activos que pueden ser empleados como tales. El país también supera a la región por amplio margen en la dimensión de "Resolución de situaciones de insolvencia" (puesto 40) y en la protección a los inversionistas minoritarios (puesto 15). Entre las debilidades del país se cuentan el cumplimiento de los contratos (puesto 177); el tiempo y los recursos solicitados son más del doble que en los países de la OCDE. El comercio transfronterizo (puesto 133) y el pago de impuestos (puesto 146) también son más onerosos que el promedio de ALC.

Gráfico 13.2. Indicadores *Doing Business* 2019 - Colombia

Puntuación en la facilidad para hacer negocios (100 = mejor desempeño global)



Nota: AL7 corresponde al promedio simple de los siete países estudiados en este informe: Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay. La puntuación en la facilidad para hacer negocios captura la brecha de cada economía del mejor desempeño regulatorio observado en cada uno de los indicadores en todas las economías en la muestra de *Doing Business* desde 2005. La puntuación en la facilidad de hacer negocios de una economía se refleja en una escala de 0 a 100, donde 0 representa el más bajo y 100 representa el mejor rendimiento.
Fuente: (World Bank, 2018[1])

Colombia también subió en el Índice de Competitividad Global del FEM, al pasar del puesto 69 al 60 en los últimos 10 años (WEF, 2018[11]). La salud, en términos de capital humano, junto al tamaño total de su mercado interno, son las principales fortalezas del país. Las tareas pendientes incluyen instituciones débiles, la falta de adopción de las TIC y el desarrollo de infraestructura y mercado de productos. El pilar Habilidades ha disminuido desde el inicio de la evaluación en 2007, motorizado, según la evaluación más reciente, por los subindicadores relacionados con la formación vocacional y capacidades de los profesionales, las habilidades digitales y la proporción entre alumnos y maestros, y esto aun cuando el desempeño de los estudiantes en las pruebas PISA han mejorado un poco más rápido que en los países de la OCDE entre 2009 y 2015 (OECD, 2017[12]).

Conforme a la más reciente Encuesta de Empresas efectuada por el Banco Mundial en Colombia (IFC/WB, 2017[13]), las empresas señalan al sector informal como el principal obstáculo operativo. El segundo problema en importancia está constituido por la tasa impositiva, seguido por la corrupción. Por lo general, las pequeñas, medianas y grandes empresas perciben estos desafíos en igual medida, aunque las medianas empresas se ven particularmente afectadas por la corrupción (13% del total de medianas empresas; y solo 2% de las pequeñas y grandes empresas).

El Informe Declaración del clima de inversión elaborado por el Departamento de Estado de EE.UU. reconoce la consistencia y transparencia del sistema legal y regulatorio de Colombia. Sin embargo, afirma que, históricamente, el poder judicial no ha desempeñado un papel activo en la adjudicación de casos comerciales. El informe también destaca que la seguridad ha mejorado en los últimos años (por ejemplo, el secuestro disminuyó un 94% entre 2000 y 2017). La IED es objeto de tratamiento nacional[2] en la mayoría de las áreas[3], y todos los sectores económicos (a excepción de las transmisiones televisivas) están completamente abiertos al capital extranjero. El informe también indica que las debilidades de Colombia incluyen la falta de avances significativos en la protección de los derechos de propiedad intelectual (DPI). El gobierno también lucha con la pérdida de ingresos del sector de la energía después de que los precios del petróleo, su mayor rubro de exportación, se derrumbase en 2014. Colombia también debe enfrentarse al ajuste de la devaluación del peso. Si el nuevo gobierno de Colombia no resuelve estos problemas, el país podría tener una calificación crediticia soberana por debajo del nivel de inversión (US DOS, 2018[14]).

Sector PYME

Definiciones y empleo

El sector PYME está regulado por la Ley No. 590 de 2000 (modificada por la Ley No. 905 de 2004).[4] La definición contenida en la ley se basa tanto en el empleo como en los activos (véase Cuadro 13.3). En caso de conflicto, prevalecerá el criterio basado en los activos.

Cuadro 13.3. Definición de PYMEs – Colombia

Criterio		Micro	Pequeñas	Medianas
Empleo		=10	11-50	51-200
Activos	MLMS	≤ 500x	entre 501-5.000x	entre 5.001-30.000x
	USD	≤ 125.970	entre 125.970 – 1.259.700	entre 1.259.700 – 7.558.200

Nota: MLMS: Salario mensual mínimo por ley = COP 781.242 (2018). Tasa de cambio 1 USD/COP = 3.100,92 (05/02/2019)
Fuente: Ley 590 de 2000, modificada por la Ley 905 de 2004.

Según el censo más reciente (2005)[5] (véase Cuadro 13.4), había 1,4 millones de unidades económicas en el país. Un tercio estaba vinculado al sector doméstico, mientras que dos tercios eran independientes. La gran mayoría (92%) eran microempresas, con 46% de esas correspondiendo a firmas personales; las microempresas en total abarcaron la mitad de la totalidad de los empleos. Las pequeñas y medianas empresas representaron 4% de las unidades económicas y abarcaron 31% del empleo. Finalmente, las grandes empresas, una pequeña fracción de la población empresarial, emplearon a 19% de los trabajadores.

Cuadro 13.4. Número de empresas y empleo por tamaño de la empresa - 2005

Clasificación	Nº de empresas	% de empresas totales	Nº de empleados	% del empleo total
Micro	1.288.582	92%	2.639.585	51%
Pequeña	43.945	3%	913.846	18%
Mediana	7.092	1%	665.789	13%
Grande	1.749	0.00%	999.193	19%
n/a	59.779	4%		0%
Total	1.401.147	100%	5.218.413	100%

Nota: Las categorías de tamaño se basan en el empleo.
Fuente: Censo de 2005 (DANE, 2005[15])

Los datos sobre registro de empresas de Confecámaras (la principal confederación de cámaras de comercio en Colombia; véase Cuadro 13.5) muestran igualmente la prevalencia de las PYMEs, que representan el 99,5% de las empresas registradas. Además, hay casi 100.000 empresas pequeñas y medianas (7,2% del total de empresas), dos veces la cantidad reportada por el mismo censo una década atrás (véase Cuadro 13.4).

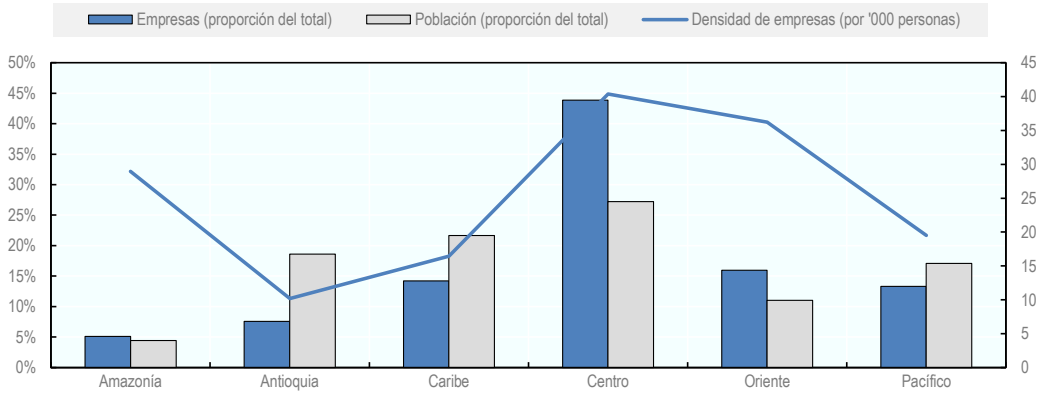
Cuadro 13.5. Empresas registradas por tamaño - 2015

	Nº de empresas	% empresas totales
Micro	1.273.017	92.30%
Pequeña	79.926	5.80%
Mediana	19.980	1.40%
Grande	6.361	0.50%
Total	1.379.284	100.00%

Fuente: Confecámaras (Murillo Lozano, 2016[16]).

En términos de distribución regional de empresas (véase Gráfico 13.3) hay una concentración significativa en la región Centro. Específicamente, 32% de las empresas registradas lo están en Bogotá (en comparación con su 16% de la población). En consecuencia, la densidad de empresas en Bogotá (49 empresas por cada 1.000 habitantes) es el doble del promedio nacional. Oriente es la segunda región en cantidad de empresas, seguida por Caribe. La región de Antioquia tiene la menor densidad de empresas (10 empresas por cada 1.000 habitantes).

Gráfico 13.3. Porcentaje del total de empresas y de población, y densidad de empresas (empresas por cada 1.000 hab.) por región



Nota: La densidad de empresas se mide con base en el eje secundario (a la derecha).
Fuente: (Murillo Lozano, 2016[16]) y (DANE, 2018[17])

La economía informal es muy significativa en Colombia y particularmente presente en el sector de las PYMEs. Las empresas más grandes registran un porcentaje bastante inferior de trabajadores no afiliados a un fondo de pensiones (véase Cuadro 13.6). Por el contrario, los trabajadores independientes y los trabajadores de microempresas rara vez están cubiertos por este tipo de programas de seguridad social. La tasa no contributiva se reduce drásticamente para las pequeñas y medianas empresas (27% y 10%, respectivamente).

Cuadro 13.6. Porcentaje de trabajadores no contribuyentes con un fondo de pensiones, por tamaño de empresa – abril 2017

Tamaño	%
Independiente	91%
1- 10	81%
11-50	27%
51-100	10%
>100	5%
Total	60%

Nota: Las categorías de tamaño de empresa no se corresponden con la definición oficial de PYMEs.
Fuente: (DANE, 2018[17])

Productividad y valor agregado

Siendo que no hay encuestas empresariales que cubran a toda la economía, es difícil hacerse una idea general del valor agregado y la productividad para el sector de las PYME. Sin embargo, se pueden usar encuestas sectoriales para describir estas variables para los sectores de Manufactura y Comercio.

Las PYMEs representan 47% del empleo y 33% del valor agregado en el sector manufacturero (véase el Cuadro 13.7). En consecuencia, el valor agregado por trabajador de las empresas pequeñas es la mitad del de las empresas grandes y 56% del de las empresas medianas. La brecha es más reducida en cuanto a remuneración de los trabajadores; 57,5% para las empresas pequeñas y 74,2% para las medianas, en términos

comparativos a las empresas grandes. La dotación de capital por trabajador también es inferior en las PYMEs que en las empresas grandes. Sorprendentemente, las empresas pequeñas tienen más activos por trabajador que las medianas.

Cuadro 13.7. Indicadores de rendimiento por sector por tamaño de empresa- Manufactura - 2017

Tamaño	Participación en el empleo	Participación en el valor agregado	Productividad por trabajador (como % de las compañías grandes)	Remuneración promedio de los trabajadores (como % de las compañías grandes)	Activos por trabajador (como % de las compañías grandes)
10-49	14,7%	9,7%	53,5%	57,5%	76,0%
50-199	30,4%	22,2%	59,2%	74,2%	44,7%
200+	55,0%	68,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Total	100,0%	100,0%	80,8%	85,2%	79,7%

Nota: Para ser incluida en la Encuesta Anual de Manufactura, una empresa debe tener más de 9 empleados o superar un umbral de negocios (cerca de USD 170.000/año). Esto genera un fuerte sesgo de selección en el caso de las microempresas. Por esa razón no se consideraron las microempresas en estos cálculos.
Fuente: Encuesta Anual de Manufactura (DANE, 2016[18]).

El comercio al por mayor y al por menor muestran una imagen más homogénea (véase Cuadro 13.8). Los datos disponibles demuestran que las PYMEs representan más de la mitad del empleo (52%) y cubren una proporción similar del valor agregado (56%). Por lo tanto, la productividad por trabajador en realidad es superior en las empresas pequeñas (105%) y las medianas (126%) respecto a las grandes. La remuneración promedio de los trabajadores es similar en las empresas grandes y medianas, y es ligeramente más baja es las pequeñas.

Cuadro 13.8. Indicadores de rendimiento por sector por tamaño de empresa – Comercio - 2015

En porcentaje y '000s pesos colombianos

Tamaño	Participación en empleo	Participación en el valor agregado	Productividad por trabajador	Remuneración promedio por trabajador
Pequeña	25%	25%	50.760	22.070
Mediana	26%	30%	60.434	28.968
Grande	48%	44%	47.990	27.654
Total	100%	100%	52.104	26.431

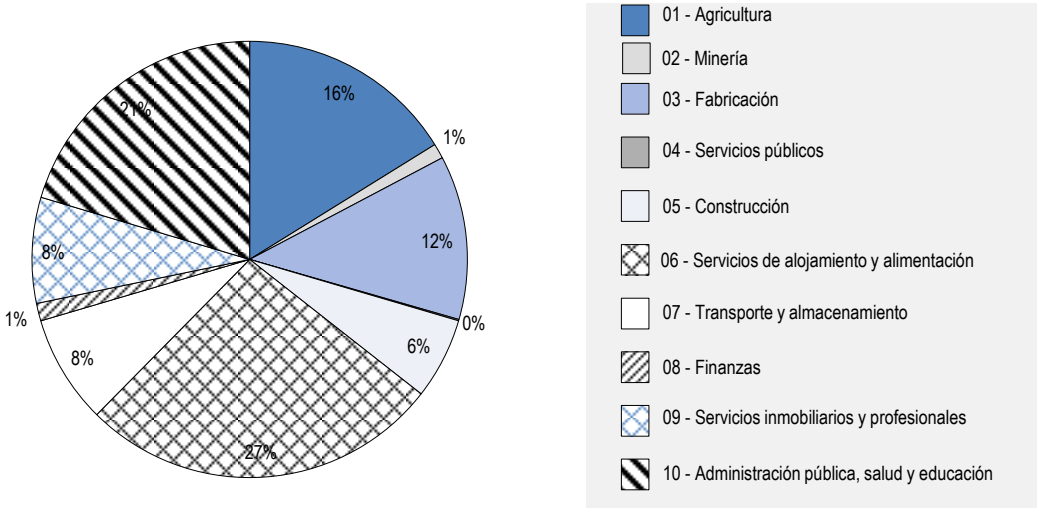
Nota: Las microempresas no fueron consideradas en estos cálculos. Véase nota del Cuadro 13.7.
Fuente: Encuesta Anual de Comercio (DANE, 2016[19])

Sectores de actividad

Como se muestra en el Gráfico 13.4, la agricultura, los servicios de alojamiento y alimentación, y la administración pública, salud y educación, combinados, representan la mayoría del empleo de las PYMEs.[6] Aunque las PYMEs, y las microempresas en particular, son relevantes en todos los sectores (a excepción de las finanzas y los servicios públicos); representan más del 90% del empleo en los sectores de alimentos, alojamiento y agricultura (véase Gráfico 13.5). La construcción, el comercio y otros servicios también se acercan a esas cifras. Las empresas con un número de empleados entre 10 y 100 tienen más participación en los sectores de servicios inmobiliarios y negocios (28%), minería

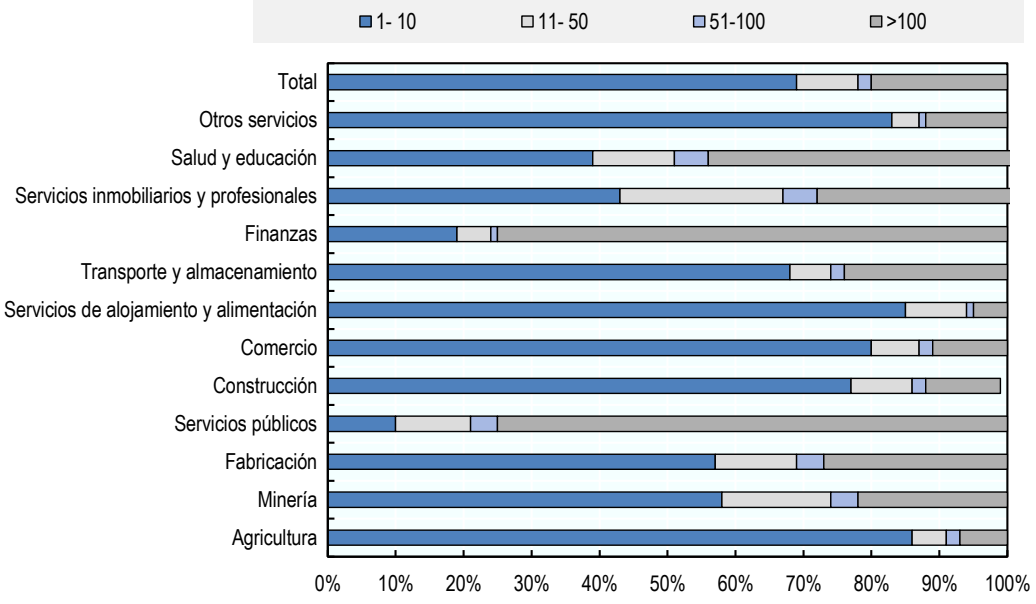
(20%) y manufactura (17%), mientras las empresas grandes son dominantes en finanzas y servicios públicos.

Gráfico 13.4 Composición sectorial del empleo privado para empresas con menos de 100 trabajadores - 2018



Fuente: (DANE, 2018[17])

Gráfico 13.5. Composición sectorial del empleo privado por tamaño de la empresa - 2017

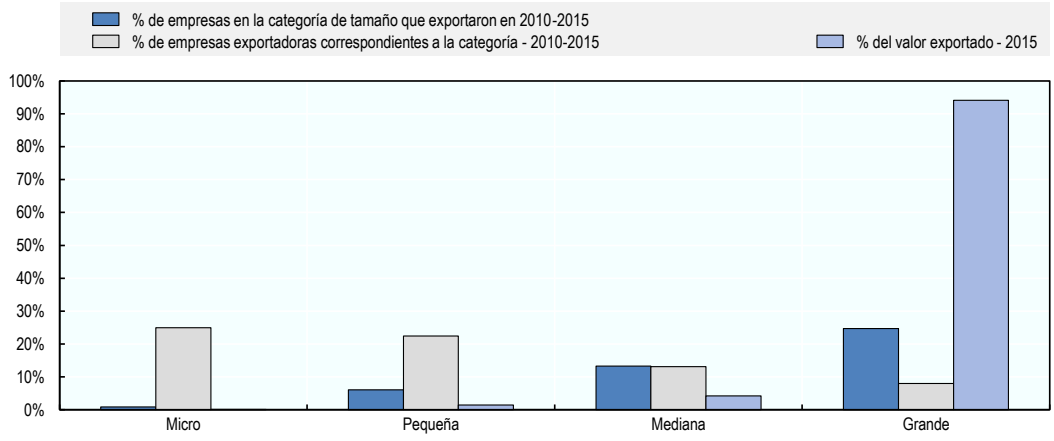


Nota: Las categorías de tamaño de empresa se determinan según el número de empleados y no se corresponden con la definición oficial de PYME.
Fuente: (DANE, 2018[17])

Comercio internacional

Al igual que en otros países de la región, las empresas grandes dominan las actividades de exportación (véase Gráfico 13.6). En 2015, las empresas grandes cubrieron 94% del valor exportado del país, aunque solo representaban aproximadamente el 8% de las empresas exportadoras. La propensión a exportar es inferior en las empresas más pequeñas. Solo 1% de las microempresas exportaron entre 2010 y 2015. Ese indicador aumenta a 6% y 13% para las pequeñas y medianas empresas, respectivamente. En el mismo periodo, 1 de cada 4 empresas grandes exportaban. Según la Encuestas de Empresas del Banco Mundial (World Bank, 2017[20]), el porcentaje global de empresas exportadoras colombianas es ligeramente superior al promedio ALC (18,2% y 17,3% respectivamente). Según (Urmeneta, 2016[21]), 59% de las PYMEs de exportación vende un producto a un destino, y ninguna PYME vende más de 10 productos a 10 destinos, comparado con 50% y 41% en el caso de las empresas grandes.

Gráfico 13.6. Empresas de exportación y valor exportado por tamaño de empresa – 2010-2015



Fuente: (Bernal, 2017[22]) y (Murillo Lozano, 2016[16])

Resultados de la evaluación

Marco institucional (Dimensión 1)

La puntuación global de Colombia de 4,05 (en una escala de 1-5) en esta dimensión es mayor que el promedio de los países AL7 (3,81) y de la Alianza del Pacífico (4,00). De hecho, Colombia se ha desempeñado relativamente bien en las cuatro subdimensiones incluidas.

Colombia ha realizado un esfuerzo considerable en la creación de un marco institucional sólido para la política PYME, al establecer mecanismos de coordinación y consulta y garantizar una buena comunicación entre los responsables políticos a escala nacional y regional. En los próximos dos años, el país tendrá que elaborar nuevos planes estratégicos a mediano plazo. Es importante que realice una evaluación a profundidad de los resultados alcanzados hasta el momento y evalúe la eficacia de los instrumentos de evaluación de su proyecto / programa.

Marco institucional y definición de PYMEs

Colombia tiene un marco institucional relativamente bien estructurado en cuanto a su política PYME. Esta estructura y las orientaciones generales del país para dicha política están definidas en la primera ley de desarrollo de PYMEs aprobada en 2000 (Ley 590) y modificada por las leyes 905 de 2004; 1151 de 2007; y 1450 de 2011.

En particular, la Ley 905 de 2004 estableció el marco institucional para la política PYME y definió el alcance de la misma. La ley actualizó la definición de PYMEs, asignó al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) el mandato para el desarrollo de la política PYME, e instituyó (a) el "Sistema Nacional de Apoyo a las MIPYMEs"; (b) un consejo consultivo público-privado para microempresas, así como uno para pequeñas y medianas empresas, y (c) una serie de consejos consultivos público-privados sobre PYMEs a nivel regional, todos con las secretarías técnicas correspondientes (Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresas; Consejo Superior de las Microempresas; Consejos Regionales PYMEs).

Además, la ley creó el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de la Micro, Pequeñas y Medianas Empresas – FOMIPYME, que ha sido un fondo central dedicado a las actividades de apoyo a las PYMEs del país. En 2015, en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 2014-18,[7] FOMIPYME se unificó con iNNpulsa Colombia,[8] que hasta la fecha ejecuta un buen número de iniciativas para apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas, con un enfoque en el espíritu empresarial, la innovación y la productividad (véanse las secciones siguientes de este capítulo para obtener más información).

La Ley también definió las principales áreas prioritarias relativas a las iniciativas de políticas de desarrollo de las PYMEs del país: mejorar el acceso a los mercados, promover el desarrollo tecnológico y el capital humano, mejorar el acceso a los mercados financieros y promover la creación de empresas.

Por lo tanto, el mandato para la política PYME está claramente asignado al MINCIT. El ministerio, que cubre una amplia gama de áreas de política, desde política comercial hasta desarrollo industrial, desarrollo de PYMEs y turismo, está organizado en tres viceministerios, cada uno supervisado por un viceministro con responsabilidad operativa.

La política PYME es responsabilidad del Viceministerio de Desarrollo Empresarial. Otras responsabilidades de este viceministerio incluyen la formulación y gestión de políticas relacionadas con la productividad y la mejora de la competitividad, también a nivel regional; la regulación del mercado interno; y gestión del sistema de infraestructura de calidad del país. La Dirección de PYMEs del Viceministerio, establecida en 2003, se encarga de coordinar y gestionar la elaboración y aplicación de políticas; tenía un equipo de 43 funcionarios a finales de 2018.

La Ley 905 de 2004 también establece la definición oficial actual de PYMEs.[9] La definición se basa en dos criterios: número de trabajadores y activos totales, expresados en términos de múltiplos del salario mínimo, orientado a señalar el valor de los activos para paliar la inflación. La definición incluye la estratificación en micro, pequeñas y medianas empresas (véase Cuadro 13.3), y se emplea de forma sistemática en toda la administración pública.

Planificación estratégica, diseño y coordinación de políticas

En el año 2007, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) publicó el Documento 3484, que define la "Política Nacional para la Transformación Productiva y la Promoción de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas: un Esfuerzo Público – Privado".[10]

Sin embargo, aparte de este documento, Colombia no ha elaborado una estrategia particular de desarrollo de las PYMEs. En su lugar, las orientaciones estratégicas de políticas PYME al momento de esta evaluación se encuentran definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-18 y en la Política Nacional para el Desarrollo Productivo 2016-2025 (Documento CONPES 3866 de 2016).[11]

En línea con el establecimiento de estas estrategias, y considerando que la innovación y la productividad son dos elementos íntimamente relacionados en el Documento CONPES 3866 de 2016, el país también fusionó el anteriormente independiente Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación con el Sistema Nacional de Competitividad, para crear el Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTI). Este ente se encarga de supervisar varias instituciones con responsabilidad en el diseño, instrumentación y evaluación de políticas de innovación y productividad, así como la institucionalización de mecanismos de retroalimentación del sector privado.[12]

Primero, como su nombre lo indica, el Plan Nacional de Desarrollo es un instrumento de planificación que contiene todos los programas sociales y económicos que cada gobierno pretende desarrollar durante el período para el que fue elegido. De esta manera, el plan refleja los objetivos generales y específicos de la acción estatal a mediano y largo plazo, los objetivos cuantitativos y cualitativos generales y los mecanismos para lograrlos, además de las estrategias y políticas correspondientes en los ámbitos económico, social, financiero, administrativo y ambiental.

El Plan 2014-18 cubrió áreas como la construcción de la paz, la igualdad y la lucha contra la pobreza extrema, la educación, la movilidad social, y la gobernabilidad. El Capítulo V del Plan se centra en las prioridades amplias de Colombia respecto a la *Competitividad y la Infraestructura estratégica,* e incluye varios objetivos ambiciosos destinados a aumentar la productividad de las empresas; fomentar la ciencia, la tecnología y la innovación; promover las TIC; desarrollar infraestructura; y consolidar el sector minero-energético, entre otros.

El primero de esos objetivos se orienta al *aumento de la productividad de las empresas*. Este objetivo se desglosa en siete estrategias explícitas para aumentar la sofisticación y diversificación de la economía. Esas estrategias incluyen aspectos clave de la política PYME, muchas de ellas incluidas en esta y otras secciones de este informe, como fomentar la internacionalización de la economía (dimensión 7 de este informe); fortalecer las capacidades tecnológicas de las empresas (dimensión 5); mejorar la normativa empresarial (dimensión 2); y profundizar el financiamiento y formalización (dimensiones 3 y 1.4, respectivamente). El gobierno actual (elegido en 2018), dirigido por el presidente Iván Duque, está en proceso de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Adicionalmente, el Documento CONPES 3866 de 2016 define la Política de Desarrollo Productivo de Colombia en términos de un *objetivo general* (de manera amplia, fomentar la productividad y la sofisticación de la economía) y una serie de *objetivos específicos*, que se resumen en el Cuadro 13.9.

Cuadro 13.9. Objetivos de la Política de Desarrollo Productivo para 2016-2025 (Documento CONPES 3866 de 2016)

Objetivo	Description[1]
Objetivo general	Desarrollar herramientas para resolver fallas de mercado, gobierno y de articulación a nivel de empresas, factores de producción o entorno competitivo, a fin de aumentar la productividad, la diversificación económica y la sofisticación.
Objetivo específico 1	Resolver fallas del mercado y del gobierno que limitan la productividad, la diversificación y la sofisticación con las siguientes medidas: – -Mejorar la capacidad de innovación, absorción y transferencia de conocimiento y tecnología a las empresas. – -Mejorar la eficiencia y eficacia de la oferta de capital humano y financiero. – Crear un entorno que fomente los vínculos productivos, la calidad y la exposición de los bienes y servicios nacionales en los mercados internacionales.
Objetivo específico 2	Definir un procedimiento para priorizar las actividades productivas, facilitando con ello la transformación y diversificación de la economía en bienes y servicios más sofisticados.
Objetivo específico 3	Crear un marco institucional para promover la coordinación entre actores y garantizar la sostenibilidad de la Política de Desarrollo Productivo para 2016-2025.

Nota: El lenguaje ha sido simplificado.
Fuente: (CONPES, 2016[23]).

Para lograr estos objetivos, el Documento CONPES 3866 de 2016 incluye un Plan de acción y seguimiento (PAS) detallado, con una serie de "líneas de acción" que abordan los temas tratados en esta y otras dimensiones de política en este informe (innovación, acceso al financiamiento, transformación productiva, internacionalización, etc.). Está formulado como un Anexo, que describe todas las acciones individuales (90 en total) para cada uno de los objetivos mostrados en el Cuadro 13.9. Puede encontrar más información relacionada con estas acciones en las siguientes secciones de este capítulo.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) también ha establecido un Sistema Nacional para la Evaluación de la Gestión y los Resultados (SINERGIA), que se centra en el progreso de la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo[13]. Mediante su sitio Web, es posible consultar el nivel de progreso de la instrumentación de las diferentes áreas de políticas y medidas del Plan. Esto incluye el progreso por sector (agricultura, justicia, TIC, vivienda, etc.) y las instituciones a cargo de las diferentes acciones del Plan (ministerios, agencias, etc.). También es posible buscar objetivos y programas por áreas transversales de política.

El Sistema Nacional de Apoyo para las MIPYMEs, establecido por la Ley 905/2004, es el principal instrumento para garantizar la coordinación de las políticas PYME. El sistema incluye a los ministerios e instituciones del gobierno central que tienen competencias directas o indirectas relacionadas con las PYMEs: el MINCIT; el Ministerio de Protección Social, ahora el Ministerio de Trabajo; el Ministerio de Agricultura; el DNP; el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias); el Banco de Comercio Exterior (Bancóldex); el Fondo Nacional de Garantías y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro). También incluye los mencionados consejos consultivos público-privados para microempresas y pequeñas y medianas empresas, así como los consejos regionales sobre PYMEs.

El Sistema es coordinado por el Viceministro de Desarrollo Empresarial, y elabora planes de acción anuales que especifican el tipo de apoyo proporcionado por cada institución a las PYMEs, las acciones planificadas y la cantidad asignada en apoyo, así como el número objetivo de empresas. El Plan de Acción 2018 tenía como objetivo apoyar a

379.759 empresas, lo que implica un gasto total de aproximadamente US$ 7,03 millones, de los cuales el 99% estaba compuesto por créditos reembolsables y contribuciones.

La instrumentación de cada programa / proyecto es responsabilidad directa del MINCIT a través de su Dirección para PYME y se realiza principalmente mediante la ejecución de convocatorias para propuestas a través de iNNpulsa. Así, la instrumentación efectiva se delega en gran parte a las instituciones y PYME que se seleccionan a través de las convocatorias. El papel del MINCIT es principalmente definir el alcance del programa / proyecto, transferir fondos a iNNpulsa, establecer los criterios de elegibilidad y hacer un seguimiento del proceso de convocatoria de propuestas una vez que se haya ejecutado.

El Plan de Acción del Sistema Nacional de Apoyo para las MIPYMEs es supervisado por la Secretaría Técnica del sistema, adscrita al MINCIT. La Secretaría Técnica elabora un informe anual de actividades para el Congreso de la República, con información detallada sobre las acciones realizadas por cada institución incluida en el Sistema y los gastos relacionados. La aplicación del Documento CONPES 3866 de 2016 es supervisada por el DNP a través de su sistema general de monitoreo CONPES, "SisCONPES" (consulte la sección de este capítulo sobre "Transformación productiva" para obtener más información).

El Departamento Nacional de Estadísticas (DANE) publica un conjunto completo de estadísticas de las PYMEs. Estos datos se recopilan a través de una serie de encuestas anuales en los diferentes sectores productivos: manufactura, comercio y servicios, mientras que las encuestas específicas se realizan a nivel de las microempresas.

El sistema general de monitoreo y recolección de datos parece estar relativamente bien desarrollado, sin embargo, no hay registro de que se haya realizado ninguna evaluación de impacto hasta la fecha

Consultas público-privadas

Colombia ha puesto en marcha mecanismos relativamente bien estructurados para consultas público-privadas a lo largo de toda la administración pública. El artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, sobre el deber de suministrar información al público, establece que las autoridades públicas deben poner a disposición del público información completa y actualizada sobre proyectos regulatorios específicos y la información en la que estos se basan, para recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas, sea mediante sus respectivos sitios web, como en los medios impresos y electrónicos disponibles, y por teléfono o por correo. El proceso es gestionado directamente por cada institución a cargo del cambio legislativo o normativo. El proyecto de ley o norma se coloca en el sitio web del ministerio / institución que corresponda, y también se abre espacio para las opiniones de las ONG y la sociedad civil. Sin embargo, la duración de este período de consulta pública en línea es establecida por cada institución, aunque el período dado debe ser indicado y registrado.[14]

Este proceso fue institucionalizado aún más gracias a la Ley de Transparencia de 2014 (No. 1712), que regula el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y la garantía del derecho y las excepciones a la divulgación de la información. La ley estipula que los actos normativos tienen que pasar por un proceso de consulta pública antes de su aprobación final.[15]

En cuanto a la política PYME, los mencionados consejos consultivos público-privados para microempresas y pequeñas y medianas empresas, a nivel central y local, constituyen los principales canales de consulta. La mitad de los miembros de estos consejos están

compuestos por representantes del sector de las PYME, asociaciones sectoriales y representantes de la sociedad civil. Cualquier miembro del consejo tiene derecho a convocar reuniones extraordinarias, incluidas aquellas que representan al sector privado. Los consejos celebran reuniones regulares, normalmente al año, y sus deliberaciones generalmente son divulgadas por el MINCIT. Además, a mediados de 2018, se aprobó la Resolución 194, que creó una comisión en el Senado encargada de supervisar los cambios de política y normativos que requiere el sector de las PYMEs para impulsar su crecimiento.

Medidas para abordar la economía informal

Colombia registra uno de los niveles de informalidad más altos de América Latina. Según los datos de la OIT (ILO, 2009[24]), fundamentados en la elaboración de los datos del DANE, el empleo informal no agrícola representó el 57,4% del empleo total en 2009. Disminuyó ligeramente a 56,6% en 2012 y a 53% en 2013, pero ha regresado a niveles muy altos en los últimos años. Según los datos publicados por el DANE, el porcentaje de empleo informal respecto al empleo total en microempresas con hasta 5 empleados era del 47% a principios de 2017, mientras que 61,8% de todos los empleados no estaba protegido por la seguridad social. La informalidad es particularmente alta entre los trabajadores independientes, que representan una gran proporción de la población laboral; los trabajadores de las microempresas; así como entre las mujeres y los trabajadores más jóvenes.

Varias instituciones colombianas han realizado estudios detallados sobre informalidad, particularmente sobre informalidad laboral, incluyendo el Banco de la República y el DNP, además de académicos y organizaciones internacionales (World Bank, 2010[25]; Peña, 2013[26]). Dichos estudios han sido respaldados por una base de datos completa proporcionada por el DANE, en particular a través de su Encuesta de micro-establecimientos.[16]

La reducción de la informalidad fue uno de los principales objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, que también contiene una sección de diagnóstico sobre informalidad, además de establecer el objetivo de elevar la tasa de empleo formal de la base del 34,6% del empleo total en 2014 a 36% en 2018. El gobierno ha establecido una estrategia multifacética para combatir la informalidad laboral como la empresarial. A nivel de la informalidad laboral, el gobierno aprobó la Ley de Formalización Laboral (Ley 1429) en 2010, que contiene una serie de incentivos para promover la regularización y el registro laborales por parte de pequeñas empresas. En 2014, lanzó la Red Nacional de Formalización Laboral, una estrategia dirigida a movilizar a las instituciones a nivel local en todo el país para organizar iniciativas destinadas a elevar el nivel de comprensión de las causas de la informalidad, aumentando con ello la capacidad en las empresas y organizaciones laborales y fomentando así la formalización.

En cuanto a la informalidad empresarial, el gobierno ha introducido una serie de incentivos y exenciones fiscales para promover el registro de empresas, contenidos en la Ley de Reforma Fiscal (Ley 1607/2012), además de haber simplificado los procedimientos y de haber reducido los costos relacionados con el registro de empresas (véase la siguiente sección sobre "Ambiente operativo y simplificación de procedimientos").

El Ministerio de Trabajo monitorea regularmente la aplicación de la Ley de Formalización del Trabajo (1429/2010), así como el desempeño de la Red Nacional para la Formalización del Trabajo. En 2013 se revisó por primera vez la instrumentación de la

Ley 1429, la cual condujo a la aplicación de ajustes de política en régimen de seguridad social y la asignación de subsidios familiares. En 2016, se realizó una segunda revisión, que demuestra que las acciones del gobierno contra la informalidad están dando resultados. En particular, la informalidad laboral se ha ido reduciendo progresivamente; sin embargo, el nivel de informalidad sigue siendo alto en términos absolutos, en particular para un país que ha alcanzado niveles de ingresos medios altos.

Entorno operativo y simplificación de procedimientos (Dimensión 2)

La puntuación general de Colombia de 2,90 para esta dimensión (en una escala de 1-5) se ubica levemente por debajo de los otros miembros de la Alianza del Pacífico (AP) (con promedio de 3,14), y se alinea con el promedio de los países AL7 (2,96).

El desempeño de Colombia es relativamente negativo (2,33) en la subdimensión 2.1, enfocada en la simplificación regulatoria. La razón es la ausencia de una estrategia de reforma regulatoria integral, aunado al hecho de que la aplicación del análisis de impacto regulatorio (AIR) se encuentra en una etapa incipiente. La puntuación para la subdimensión 2.3 sobre la facilidad paran la declaración de impuestos (2,33) también es relativamente baja, debido a la mala puntuación recibida en el índice de declaración después de impuestos. La puntuación para la subdimensión 2.2 (3,28) sobre registro de compañías refleja un nivel moderado de desarrollo en esta área, particularmente en cuanto a la introducción gradual de ventanillas únicas y los procedimientos de notificación que siguen siendo complejos. Por su parte, la puntuación para la subdimensión 2.4 sobre gobierno electrónico es relativamente más alta (3,98), pero aún se encuentra por debajo del promedio global en esta dimensión, debido a la presencia de una buena gama de servicios electrónicos operativos para empresas y la disponibilidad de firma electrónica.

Simplificación legislativa y análisis de impacto regulatorio

El nivel de restricción regulatoria y el peso de las cargas administrativas sobre las operaciones empresariales en Colombia varían significativamente según las áreas administrativas. Esto es una indicación de cómo los esfuerzos de reforma regulatoria han sido significativos en algunos casos, pero también demuestra que el país carece de un enfoque integral de la reforma reglamentaria y la simplificación administrativa.

El desempeño de Colombia en las clasificaciones generales del Informe Facilidad para hacer negocios del Banco Mundial 2019 se alinea claramente con el de los otros países miembros de la AP. Colombia ocupó el puesto 65 de 190 economías en el informe de 2019, por delante de Perú, pero por debajo de México y Chile. Sin embargo, su clasificación en las 10 áreas cubiertas por el Informe Facilidad para hacer negocios varió sustancialmente; se ubicó entre los tres primeros países en el indicador Obtención de crédito y en el lugar 40 en el indicador Resolución de la insolvencia; mientras que se ubicó en el puesto 177 en Cumplimiento de contratos; en el 133 en Comercio transfronterizo, y en el 100 para la apertura de un negocio (World Bank Group, 2018[27]).

Además, el posicionamiento relativo de Colombia se ha deteriorado en la mayoría de los diez indicadores entre 2018 y 2019, y el país ha perdido seis posiciones en la clasificación general (de 59 en 2018 a 65 en 2019), lo que indica una pérdida relativa de iniciativa en el área de reforma regulatoria.

Colombia ha implementado progresivamente reformas regulatorias. Por ejemplo, en 2012, con el Decreto 019 estableció las pautas para eliminar la redundancia de procedimientos y fijó como regla de que no se podrían introducir nuevas regulaciones por

parte de un organismo administrativo público sin previo reporte y la evaluación del Departamento Administrativo de la entidad del gobierno central "Función Pública" (DAFI).[17] En 2017, el gobierno aprobó el Decreto 270, que amplía a los ciudadanos y grupos de interés el derecho a realizar comentarios sobre las nuevas regulaciones. En 2015, el gobierno introdujo la obligación de realizar un AIN o Análisis de Impacto Normativo a cualquier nuevo reglamento técnico, a partir del 1 de enero de 2018, con base en uno de los objetivos incluidos en el Documento 3816 de CONPES de 2014.[18] El AIN también se aplicará para la revisión de las regulaciones existentes. Hasta la fecha, se ha revisado menos del 25% del cuerpo existente de leyes y regulaciones.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha elaborado las directrices de los AIN, con el apoyo de la OCDE, mientras que las evaluaciones serán realizadas por los diferentes ministerios de línea. El DNP también está a cargo de desarrollar el sistema de monitoreo de las AIN, mientras que el MINCIT se encarga de publicar los resultados de los AIN para las áreas bajo su responsabilidad en el sitio web del ministerio.

Paralelamente, la Presidencia supervisa una campaña pública ("Estado simple, Colombia ágil")[19] coordinando las acciones realizadas por el DNP, el DAFI, el Ministerio de Justicia y el MINCIT, con la intención de reducir las barreras de comunicación entre los ciudadanos y el Estado, aumentar el nivel de coordinación entre los diferentes organismos públicos y mejorar la calidad regulatoria en Colombia. Una consulta pública se completó a fines de 2018, con más de 6 000 propuestas de mejora regulatoria recibidas.

Registro de empresas

Esta subdimensión combina una serie de indicadores relacionados con el marco institucional para el registro de empresas, incluida la presencia de ventanillas únicas, el uso de un número único de identificación de empresa y la disponibilidad de facilidades de registro en línea. Los indicadores de rendimiento respecto al registro de empresas y el inicio de procedimientos de constitución de empresas se basan en los resultados del informe *Doing Business* 2019 del Banco Mundial.

Los procedimientos para constituir empresas en Colombia se ajustan a los de otros países miembros de la AP en cuanto a la cantidad de procedimientos y el tiempo requerido, pero su costo es relativamente alto.

En Colombia, el Número de Identificación Tributaria (NIT) opera como un número de identificación único para todas las empresas. El NIT se emite en el momento del registro de la nueva empresa con un Registro Único Tributario (RUT).

El registro de la empresa se realiza en las 57 Cámaras de Comercio distribuidas en todo el país. Cuarenta y dos de las 57 cámaras cuentan con "Centros de Atención Empresarial" (CAE), que brindan servicios de orientación y asistencia a los nuevos empresarios. Una red de ventanillas únicas aún no está operativa en Colombia, aunque se está desarrollando un proyecto piloto en la Cámara de Comercio de Bogotá, con el apoyo de la Corporación Financiera Internacional. Actualmente, los procedimientos de notificación siguen siendo complejos y requieren bastante tiempo, pero generan peso adicional a los costos generales de constitución de una empresa, mientras que las tarifas de registro de la empresa son relativamente caras.

El registro en línea todavía no es posible para las compañías de responsabilidad limitada, aunque algunos de los procedimientos se pueden realizar en línea para las Sociedad por Acciones Simplificadas (SAS) y para las personas naturales. Actualmente, el gobierno trabaja para establecer una plataforma electrónica, la Ventanilla Única Empresarial

(VUE), que operará como una ventanilla única, en línea con la orientación establecida por el Decreto 1875 de 2017. Por su parte, el MINCIT sigue una agenda público-privada para promover la simplificación de los procedimientos de constitución de una empresa y aumentar la tasa de formalización de las empresas, como parte de la campaña ya mencionada "Estado Simple, Colombia Ágil).

Colombia ocupa el puesto 100 de 190 en el indicador de apertura de un negocio en el informe *Doing Business* 2019 del Banco Mundial, que es ligeramente inferior al puesto que ocupó en 2018 (96). Igualmente, en el informe del 2019, la "puntuación en la facilidad para hacer negocios" para Colombia fue de 85,31 (siendo 100^{20} el más alto), de nuevo en el mismo nivel que en 2018. Constituir una empresa en Colombia requiere completar ocho pasos administrativos. El tiempo requerido es de 11 días y el costo es igual al 14% del INB per cápita (World Bank Group, 2018[27]).

La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) supervisa las cámaras de comercio en su papel como gerentes del registro de la empresa. El grupo de mejoras regulatoria del DNP también monitorea el desempeño de la administración pública. La Dirección de Innovación y Desarrollo Empresarial del DNP recientemente realizó un estudio su nacional de Facilidad para hacer negocios con el Banco Mundial, destinado a evaluar el desempeño comparativo de las principales ciudades del país en términos de creación de empresas, la emisión de permisos de construcción, registro de una empresa y pago de impuestos. El último de esos estudios se publicó en octubre de 2017.

Facilidad para declarar impuestos

La evaluación de esta subdimensión sobre la facilidad para declarar impuestos se basa exclusivamente en un conjunto de indicadores extraídos de la sección de pago de impuestos del informe *Doing Business* 2019 del Banco Mundial. Esos indicadores cubren la cantidad de pagos anuales de impuesto, el tiempo requerido para realizar esos pagos y el índice de declaración posterior al impuesto, que incluye el tiempo requerido para que una empresa obtenga un reembolso de IVA y complete una corrección de la declaración.

Colombia muestra un desempeño relativamente bajo en esta área en comparación con los países de la OCDE, pero en general está ajusta al desempeño de los otros países AL7. Las áreas más críticas tienen que ver con el bajo nivel en el índice de declaración posterior a impuestos (48,17 frente a un promedio de 84,4 en el área de la OCDE; 100 corresponde a la frontera o a prácticas ideales), y con el tiempo requerido para completar los pagos de impuestos (255,5 horas en comparación con un promedio de 159,4 en el área de la OCDE). El número de pagos de impuestos por año es de once, en línea con el promedio de la OCDE (11,2). Los indicadores se basan únicamente en procedimientos estándares y no tienen en cuenta la disponibilidad de servicios de declaración y pago de impuestos en línea (World Bank Group, 2018[27])

Gobierno electrónico

Colombia aplica una política activa de gobierno digital (Política de Gobierno Digital) para propiciar la transición hacia un gobierno más inclusivo y abierto, mediante el uso de tecnologías avanzadas de la información y la comunicación (TIC) y tecnologías de procesamiento de datos. Esta política está coordinada por el Ministerio de TIC (MINTIC) y es una evolución respecto a la "Estrategia de Gobierno en Línea" de la administración anterior, que se enfocó en ampliar la adopción de soluciones de gobierno digital a toda la administración pública. Como parte de esta política, Colombia estableció un sistema de datos abiertos y un portal web (datos.gov.co), que consolidan en un solo lugar la

información y los datos publicados por todas las entidades públicas del país. Una reciente revisión de la OCDE sobre el gobierno digital en Colombia (OECD, 2018[28]) destacó los avances logrados por el país en esta área y elaboró un conjunto detallado de recomendaciones de política en este sentido.

Ya se encuentran operativos una serie de servicios digitales públicos, incluyendo la declaración de impuestos, a través de una plataforma administrada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), y la seguridad social. Se cuenta también con la firma electrónica, que da acceso a una gama de servicios de gobierno electrónico. El intercambio automático de datos entre bases públicas de datos (interoperabilidad) está en desarrollo. Actualmente, existe interoperabilidad entre las bases de datos de las cámaras de comercio y el RUT.

Acceso al financiamiento (Dimensión 3)

Colombia obtiene la puntuación más elevada (4,26) de AL7 en la dimensión de acceso al financiamiento, consistente con un nivel de desarrollo de políticas moderadamente avanzado en esta área.

Marco legal, regulatorio e institucional para el acceso al financiamiento

Colombia se destaca con respecto al resto de la región por su marco regulatorio sobre los derechos y prerrogativas de los acreedores en operaciones garantizadas. Estas actividades están primordialmente gobernadas bajo la Ley 1676 de 2013[21] (Ley de garantías mobiliarias) y el Decreto 400 de 2014[22] de la Cámara de Comercio de Bogotá. Por ejemplo, éstas permiten a las empresas entregar bienes presentes y futuros, bien sea con una descripción específica o genérica tal como es estipulado por los estándares internacionales. Colombia también cuenta con un sistema de documentación de tierras[23] y un registro de garantías mobiliarias[24] creado bajo la legislación mencionada previamente. Consistente con las mejores prácticas, dicho registro está basado en avisos del uso de un activo como garantía y no contiene información sobre los documentos de propiedad subyacentes. Esta información es accesible al público de forma electrónica y permite a los usuarios el acceso y modificación en línea de sus registros de garantías.

Otro de los facilitadores para juzgar los riesgos crediticios es la disponibilidad de oficinas de información crediticia. En Colombia dos empresas privadas cumplen este rol: TransUnion[25] y DataCredito.[26]

La razón por la cual Colombia no obtiene una puntuación más alta en este apartado es la carencia de reglamentación sobre la cuantía de los activos solicitados en forma de garantía por la banca comercial para otorgar préstamos a las PYMEs.

Diversificación de fuentes de financiamiento a empresas

Colombia obtiene una puntuación elevada (4,63) en la subdimensión referente a las diferentes fuentes de financiamiento. Colombia cuenta con presencia de varias instituciones microfinancieras a nivel nacional, además de Bancóldex, que es un banco comercial de propiedad estatal que opera como el banco de desarrollo empresarial y exportación-importación de Colombia. Se dirige a empresas colombianas de todos los tamaños, exportadoras u orientadas al mercado nacional, con servicios de conocimiento e instrumentos financieros y también establece alianzas con gobiernos locales de Colombia y organismos multilaterales. Si bien sus actividades no están exclusivamente dirigidas a PYMEs, muchos de sus productos son utilizados por este segmento productivo.

Adicionalmente, el gobierno nacional, con el apoyo de la Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Empresas (Acopi),[27] constituyó en 1984 el Fondo Nacional de Garantías[28] con participación pública y privada, que busca facilitar el acceso al crédito para PYMEs al proveer garantías bancarias en aquellos casos donde las empresas carecen de una garantía (colateral) adecuada. Este organismo también posee otras herramientas de apoyo y capacitación para PYME y está disponible para todos los sectores productivos a excepción del renglón agropecuario que cuenta con sus esquemas de garantía propios.

Colombia también cuenta con un denso entramado de fuentes alternativas de financiamiento basada en activos e instrumentos de inversión de capital privados cuya principal laguna era la falta regulación pertinente para los mecanismos de financiamiento colectivo (*crowdfunding*). Sin embargo, esta problemática ha sido subsanada recientemente ya que la Unidad de Regulación Financiera (URF) en conjunto con las entidades del gobierno relevantes, lograron la expedición del Decreto 1357 de 2018, a través del cual se reglamenta las actividades de financiación colaborativa. También se especifica que las plataformas electrónicas de financiamiento colectivo estarían sujetas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Educación financiera

Colombia alcanza la puntuación más alta en la subdimensión de educación financiera (4,28 puntos), lo cual refleja los esfuerzos del gobierno colombiano en esta materia. En los últimos años se han realizado varias mediciones de conocimiento financieros en el país incluyendo una encuesta del Banco Mundial en 2012, otra financiada por CAF en 2013[29], así como la Gran Encuesta PYMEx de 2018[30] realizada en con el apoyo del BID, Bancóldex y el Banco de la República. Estos instrumentos han contribuido a entender el contexto nacional para poder establecer los lineamientos en materia de educación financiera contenidos en la Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera (ENEEF).[31] En ésta se identifican diferentes grupos objetivo entre los cuales los pequeños empresarios ocupan un papel preponderante. La línea de acción fundamental dirigida a las MIPYME es la provisión de contenidos y programas de capacitación como los ofrecidos por los Ministerios de Educación, Hacienda y Crédito Público, y Comercio, Industria y Turismo. Bancóldex, la Asociación Bancaria, y la Superintendencia Financiera de Colombia también cuentan con un portafolio de actividades de formación y apoyo dictados en línea en temas empresariales, estratégicos, de gobierno corporativo y de finanzas personales.[32]

Aunado a estas iniciativas multifacéticas, el gobierno colombiano ha desarrollado una serie de indicadores para monitorear la gestión y evaluar el impacto de la iniciativa. Sin embargo, ya que la estrategia empezó a ser instrumentada a finales de 2017 no existen resultados disponibles que puedan ser empleados para refinar la estrategia, pero se plantea publicar estos indicadores de rendimiento en el portal web del gobierno para temas de educación financiera[33] para permitir la retroalimentación por parte de la población.

Adicionalmente, aunque en Colombia las instituciones educativas poseen autonomía curricular, en el marco de la ENEEF, el Ministerio de Educación ha desarrollado lineamientos, sugerencias programáticas y herramientas[34] para incorporar temas de educación financiera en éstas.

Procedimientos eficaces para el tratamiento de la bancarrota

Colombia resalta en el apartado de procedimientos para tratar situaciones de insolvencia al obtener la puntuación más alta de la región en este apartado, 4,17 puntos. Estos

procesos están regulados bajo la Ley 1116 de 2006[35] y el Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015 donde se establece un sistema estructurado en torno a dos procesos: la reorganización y la liquidación. Todos estos pedidos de reorganización son manejados a través de un sistema de avisos publicados en las Cámaras de Comercio correspondiente al domicilio del deudor y sus sucursales, pero dicha información no se encuentra disponible en un registro unificado y de libre acceso al público. La Superintendencia de Sociedades también tiene la facultad de recabar información jurídica, financiera y contable de las empresas sujetas a supervisión, pero dicha información solo es accesible para los funcionarios de la Superintendencia[36]. Además de estos procedimientos, esta Entidad cuenta con una herramienta que identifica alertas financieras, contables y jurídicas.

Si bien el marco legal de operaciones garantizadas está ampliamente alineado con principios internacionalmente aceptados, algunos criterios no son aún observados dentro de la legislación existente. Por ejemplo, no existen restricciones que requieran la aprobación de los acreedores antes de someter a las empresas a procesos de reorganización ni existen contingencias para que los acreedores garantizados obtengan prioridad en caso de liquidación de los activos de la empresa en bancarrota.[37]

Finalmente, Colombia posee los procedimientos más eficientes de la región con tasas de recuperación relativamente elevadas, cercanas al 70% del valor de los activos, pero la duración de los procesos de reorganización y liquidación son extensos requiriendo cerca de dos años para ser completados por lo que existe espacio de mejoría en este sentido.

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

En general, y como ya se demostró en la sección anterior de este capítulo sobre el "Marco institucional", Colombia cuenta con un sistema establecido y detallado de planificación y diseño de políticas económicas, incluida la política de desarrollo empresarial, a pesar del hecho de que carece de una estrategia particular o exclusiva para PYMEs. Sin embargo, son limitados los detalles sobre los servicios de desarrollo empresarial (SDE) para PYMEs y emprendedores. Hay variedad de acciones y programas sobre SDE en los planes, pero carecen de una estructura explícita, incluido un catálogo público consolidado o un sitio web. Además, si bien hay varias instituciones que proporcionan SDE, hay una falta de claridad con respecto a la división de responsabilidades y la información orientada al desempeño es limitada respecto al funcionamiento y los resultados de los programas individuales de SDE.

La puntuación general de Colombia para esta dimensión de 4,08, que es básicamente igual al promedio de los países AL7, refleja la situación antes descrita. En el futuro, Colombia podría beneficiarse de una definición explícita de los roles y responsabilidades de las muchas instituciones involucradas en el apoyo a las PYMEs; al mejorar la difusión de información relevante; y al hacer un mejor seguimiento de los resultados de SDE en las PYMEs y emprendedores, sobre la base de su ya sólida cultura de planificación y diseño.

Servicios de desarrollo empresarial para PYMEs y emprendedores

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-18 y la Política Nacional para el Desarrollo Productivo 2016-2025 (también conocido como Documento CONPES 3866 de 2016) son los principales documentos que orientan la política de desarrollo productivo de Colombia, incluido el desarrollo de las PYMEs (véase la subdimensión "Planificación estratégica, diseño y coordinación de las políticas" para obtener más información). Ambos

documentos estratégicos incluyen secciones detalladas de diagnóstico que identifican la baja productividad y la baja sofisticación económica como los principales desafíos que impiden el desarrollo económico en Colombia.[38]

El aumento de la oferta y la cobertura de SDE es uno de los cuatro componentes de la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo para fortalecer las capacidades tecnológicas de las empresas. Sin embargo, el componente no especifica los tipos de SDE que deben promoverse y cómo éstos contribuirán a las capacidades tecnológicas de las empresas. Además, el objetivo declarado de este componente es bastante genérico y no está explícitamente relacionado con las capacidades tecnológicas (es decir, fortalecer las capacidades de gestión y el conocimiento especializado de los procesos de producción y comercialización) (DNP, 2015, p. 145[29]). El Plan Nacional de Desarrollo menciona tres mecanismos para fomentar los SDE: una red de centros de desarrollo empresarial, un programa de Extensión Tecnológica y un aumento de empresas que se benefician de los programas de innovación y emprendimiento de INNpulsa. Sin embargo, el Plan no proporciona ningún otro dato específico, aparte de objetivos muy generales en términos de metas intermedias y resultados (DNP, 2015, p. 160[29]).

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) desarrolló el Documento 3866 de CONPES de 2016, que proporciona muchos más detalles sobre las acciones de SDE, ya que presenta la Política de Desarrollo Productivo para 2016-2025 (que, de acuerdo con la información proporcionada para esta evaluación, está enmarcada en el Plan Nacional de Desarrollo más amplio). El documento incluye un análisis detallado de los factores que dificultan la productividad y la diversificación en Colombia, incluidas las deficiencias del mercado de SDE. Citando un estudio realizado por Propaís en 2012, Documento CONPES 3866 de 2016 señala que las deficiencias más importantes percibidas por los administradores no se relacionan con la calidad de los SDE sino con su precio (88% de los encuestados), la concentración de su oferta en los centros urbanos (83%) y la falta de acceso a la información sobre SDE disponible (67%).[39]

Lo que sigue constituye algunas de las acciones en SDE mencionadas en el Documento CONPES 3866 de 2016:

1. Instrumentación de un Programa Nacional de Escalamiento de la Productividad, que tomaría en cuenta los resultados del programa piloto de Extensión Tecnológica (a que se hace referencia en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-18).[40] Dicho programa se centraría en la mejora de las capacidades de gestión de las empresas colombianas, mediante un programa de diagnóstico y mejora, y en el apoyo a la adopción de nuevo conocimientos y tecnologías. Al momento de preparar este informe, el programa no había sido inaugurado aún.
2. Desarrollo de un mercado de proveedores de SDE en Colombia, particularmente mediante transferencia de “metodologías exitosas y el desarrollo de capital humano” en organismos que brindan servicios de apoyo. El programa es adelantado por el SENA, el Servicio Nacional de Aprendizaje, que se enfoca en desarrollar las capacidades de las "entidades de apoyo".
3. Apoyo financiero a las incubadoras y aceleradoras de empresas, mediante diferentes entidades y programas del MINCIT y de acuerdo con el éxito de las iniciativas.
4. Introducción de un Programa para Reforzar y Desarrollar Capacidades de Emprendimiento, incluso a través de tutorías y capacitaciones.

5. Ampliación del programa del Centro de Desarrollo Empresarial, inspirándose en los Centros de Desarrollo de la Pequeña Empresa en los Estados Unidos.

Todas las acciones anteriormente descritas corresponden al "objetivo específico 1" del Documento CONPES 3866 de 2016 (véase Cuadro 13.9 anteriormente en este capítulo) e involucran a un número importante de instituciones. El Sistema Nacional de Apoyo a las MIPYMEs, que, como se indicó anteriormente en este capítulo, se creó en el contexto de la Ley sobre PYME (véase la sección "Marco institucional"), proporciona apoyo a propietarios de negocios a través de instrumentos financieros y no financieros entregados por diferentes entidades.[41] El sistema está formado por varias instituciones que proporcionan SDE, incluidas las ya mencionadas (MINCIT, DNP, SENA, MINTIC) y otras, como asociaciones empresariales, universidades y otras instituciones educativas.

Esas instituciones, y sus agencias, adelantan una serie de programas de SDE. Por ejemplo, INNpulsa Colombia, una agencia de desarrollo empresarial ofrece programas de concienciación sobre el emprendimiento (conferencias, seminarios, etc.), además de brindar asesoramiento y capacitación, y facilitar la creación de redes entre emprendedores, expertos, mentores y financiadores. Otro ejemplo es el programa Aldea, que involucra diagnósticos comerciales, asesoría por expertos, servicios de asesoría especializada (propiedad intelectual, mercadotecnia, finanzas, etc.) y asesoría para obtener financiamiento, ya sea de INNpulsa (capital semilla) o de fuentes externas.

En coordinación con INNpulsa, desde 2017 el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia (MINTIC) trabaja para fortalecer la transformación digital de las PYMEs. Esto toma un doble enfoque: primero, aumentar las capacidades empresariales (estrategia, cultura, capacidades, etc.), y segundo, apoyar la adopción de las TIC mediante el aumento del conocimiento sobre esas tecnologías, ayudando a las empresas a adoptar soluciones TIC y alinear la oferta y la demanda. Lo anterior es posible gracias a los Centros de Transformación Digital (CTDE) que proporcionan servicios estandarizados y personalizados. Hasta la fecha, hay 18 centros organizados por cámaras de comercio que han ayudado a 10.600 PYMEs con diagnósticos y "rutas de transformación digital".

Además, los Centros de Desarrollo Empresarial tienen como objetivo reunir al gobierno, la educación superior y el sector privado para brindar servicios especializados a las PYMEs y emprendedores en áreas tales como innovación, gestión y asesoramiento administrativo, además de asesoramiento sobre acceso a financiamiento, vínculos comerciales (asociatividad), acceso a nuevos mercados, entre otros.[42]

Esto se suma a los programas del SENA sobre aceleradoras de tecnología[43], asesoramiento a PYMEs y emprendedores,[44] y otros, así como a programas de Propaís, una organización público-privada que brinda apoyo a las PYMEs a través de capacitación y asesoramiento.

En este sentido, existe una gran cantidad de organizaciones y servicios de apoyo que operan en Colombia, aunque carecen de estructura y división de papeles y responsabilidades explícitas. Además, la información disponible en línea sobre los diferentes programas de apoyo para PYME es dispersa, limitada y, a menudo, desactualizada. Esto dificulta la comprensión de los papeles y responsabilidades de los muchos actores públicos y privados activos en esta área y los servicios que se ofrecen. En particular, el sitio web de información para PYME del MINCIT muestra un anuncio con enlaces a los diferentes organismos y programas de apoyo, sin distinguir realmente entre instituciones y servicios y sin proporcionar información sobre las características y

objetivos de cada iniciativa[45]. Así, Colombia podría beneficiarse enormemente de una mejor comunicación con el público respecto a la estructura de las responsabilidades de las políticas sobre PYME, incluidos los SDE, y de una mejor difusión en línea de los diferentes programas de apoyo disponibles para los diferentes tipos de PYMEs y emprendedores.

Como ya se explicó en la sección "Marco institucional" de este capítulo, Colombia cuenta con un sistema establecido para seguir el progreso de la instrumentación de sus documentos estratégicos y sus diferentes áreas, incluidos los SDE. Por ejemplo, el DNP ha establecido el Sistema Nacional para la Evaluación de la Gestión y los Resultados (SINERGIA), que se centra en el progreso de la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo (y, por lo tanto, no cubre todos los programas y estrategias del gobierno) [46]. Desafortunadamente, no se dispone de información transversal clara sobre los SDE, incluso cuando se examina el objetivo de "aumentar la productividad de las empresas" en el área de Competitividad e Infraestructura estratégica (capítulo V del Plan).[47] Este objetivo incluye nueve programas y una serie de indicadores[48]. Lamentablemente, ninguno de esos programas corresponde a las iniciativas de SDE citadas en esta sección (centros de desarrollo empresarial, programa de extensión tecnológica y aumento de empresas que se benefician de los programas de INNpulsa). Esto refleja la falta de coordinación entre los objetivos, estrategias y metas en el texto del plan y los programas e indicadores reales que se monitorean desde SINERGIA.

CONPES también ha establecido un mecanismo para monitorear el progreso de la instrumentación de sus documentos, incluido el Documento 3866 de 2016. Este Plan de acción y seguimiento o PAS es el único documento con tal nivel de detalle en los países AL7. Sin embargo, la descripción de sus acciones para la promoción de los SDE sigue siendo muy amplia y genérica, a pesar de contar con detalles como la agencia responsable, la persona de contacto y los ICR para cada año desde 2016 hasta 2025. Por ejemplo, el Documento 3866 de CONPES de 2016 no proporciona información específica sobre las características del Programa nacional de escalamiento de la productividad de las empresas (acción 1.1 del PAS), aparte de la información genérica que establece un programa de diagnóstico y mejora de la productividad. Además, el segundo programa para el desarrollo de un mercado de proveedores de SDE en Colombia (Programa nacional de escalamiento de la productividad de especialistas formados - acción 1.2 en PAS), que está destinado a complementar el Programa nacional de escalamiento de la productividad de las empresas, no incluye detalles sobre quiénes son los beneficiarios finales; la descripción en el Documento 3866 de CONPES de 2016 solo se refiere a los beneficiarios como "entidades de soporte".

Lo mismo se aplica a los otros tres programas mencionados aquí. Además, no hay información disponible sobre el programa para Centros de Desarrollo Empresarial, incluido el sitio web del MINCIT, que incluye solo una descripción muy superficial de sus funciones y actividades. Esto difiere de los ejemplos de redes de centros de desarrollo empresarial en otros países, que comprenden un sitio web central que proporciona una perspectiva general de los centros y sus servicios, y enlaces e información de contacto de los centros subnacionales. En general, se han alcanzado casi dos tercios de los objetivos del Documento 3866 de 2016 de CONPES (en términos de indicadores).[49] Los resultados para los programas individuales de SDE varían enormemente, y van desde el 0% para el suministro por el programa de financiamiento a las incubadoras y las aceleradoras, hasta el 66% respecto al programa de Centros de Desarrollo Empresarial.

En general, Colombia tiene un sistema establecido y detallado de planificación y diseño de las políticas económicas, incluida la política de desarrollo empresarial, a pesar de que carece de una estrategia explícita para las PYMEs. Sin embargo, los detalles sobre SDE para PYMEs y emprendedores son limitados. Por lo tanto, en el futuro, Colombia podría beneficiarse de la definición explícita de los papeles y responsabilidades de las muchas instituciones involucradas en el apoyo a las PYMEs, además de mejorar la difusión de información sobre la oferta disponible, y de realizar un mejor seguimiento de los resultados de los SDE en las PYMEs y emprendedores, sobre la base de su ya sólida cultura de planificación y diseño.

Compras públicas

En Colombia, las compras públicas representan el 12,5% del PIB. Aunque ligeramente por debajo del promedio de la OCDE, esta representa una proporción relativamente más amplia del gasto público (35,7%) (OECD, 2016[30]). El marco legal de Colombia para las compras públicas está constituido por una serie de leyes, enmiendas y decretos que incluyen disposiciones para facilitar la participación de las PYMEs en este mercado. Entre ellos se incluyen los principios de adecuación y proporcionalidad, la posibilidad de formar consorcios y realizar ofertas conjuntas, y la posibilidad de dividir las ofertas en lotes (véase el Recuadro 13.1). Las leyes, sin embargo, no prevén la imposición de sanciones en caso de pagos atrasados a los contratistas.

En términos de compras electrónicas, como se indica en el Recuadro 13.1, la Ley 1150 de 2007 introdujo el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), que se estableció como un sistema inicial de contratación electrónica para la publicación de contratos, avisos e información sobre adjudicaciones (OECD, 2016[30]). La agencia de compras públicas, Colombia Compra Eficiente (CCE) estableció un sistema más completo y funcional: SECOP II, que además de servir como plataforma para la publicación electrónica de información, funciona como un sistema completo de contratación electrónica, que permite la comunicación electrónica en todas las etapas del ciclo de contratación y la presentación electrónica de ofertas (OECD, 2016[30]). La plataforma de contratación electrónica está disponible a través del sitio web de CCE, que proporciona información extensa tanto para proveedores como para compradores. Además, Colombia instrumenta un Registro Único de Proponentes o RUP, que es administrado por la Asociación de Cámaras de Comercio (Confecámaras) y cuyo registro es necesario para participar en los procesos de compra. No obstante, un informe de la OCDE reporta que los proveedores que desean registrarse en el RUP deben presentar documentación sustancial y deben renovar su registro anualmente para mantenerse en el registro (OECD, 2016[30]).

Recuadro 13.1. Marco jurídico y normativo para la participación de las PYMEs en las compras públicas en Colombia

La Ley 80 de 1993 establece el marco legal inicial para la contratación pública en Colombia mediante la definición de las entidades contratantes, los objetivos principales y los derechos y obligaciones de las entidades contratantes y los proveedores. Esta Ley incluye algunas disposiciones que facilitan la participación de las PYMEs en las compras públicas, en particular al permitir que consorcios y uniones temporales de personas jurídicas y naturales participen en procesos de compras públicas (Art. 7). La Ley 80 también establece que, en igualdad de condiciones, habrá preferencia por los bienes y

servicios nacionales sobre los extranjeros (Art. 21 y Ley 816 de 2003).

La Ley 1150 de 2007 introdujo reformas a la Ley 80 y agregó otras disposiciones generales al sistema de compras públicas. Varias de esas reformas tienen gran relevancia para la participación de las PYMEs en las compras públicas, en particular las siguientes:

- El establecimiento de contrataciones electrónicas, lo que llevó a la creación del SECOP como un sistema electrónico inicial;
- La introducción de los principios de adecuación y proporcionalidad, de acuerdo con la naturaleza y el valor del contrato;
- La posibilidad de subcontratación preferencial para PYME y de adjudicación de contratos exclusivamente a PYME cuando dichos contratos sean inferiores a USD 125.000; y
- La facilitación de garantías para PYMEs.

El Decreto 4170 de 2011 creó la agencia nacional de compras públicas (Colombia Compra Eficiente), que se encarga de definir las directrices técnicas y metodológicas para la consolidación del sistema de contratación y compras públicas.

El decreto 1082 de 2015 exige a las agencias gubernamentales publicar en SECOP II todos los documentos de adquisiciones tres días después de su aprobación.

Fuentes: Ley 80 de 1993 http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html; Ley 1150 de 2007 http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html; Decreto 4170 de 2011 http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Noviembre/03/dec417003112011.pdf

Con respecto a la instrumentación de programas para PYMEs, de acuerdo con la información presentada para esta evaluación, el Documento CONPES 3484 de 2007 sobre una Política Nacional para la Transformación Productiva y la Promoción de las PYME, condujo al desarrollo de tres herramientas específicas para las compras públicas. Esos son la Guía de PYMEs para las compras públicas,[50] el ABC de las compras públicas[51] y los Cinco pasos para las compras públicas.[52] Sin embargo, estas son solo herramientas informativas (y con información muy limitada en la mayoría de los casos) y no representan servicios de asistencia para las PYMEs o programas de apoyo específicos para capacitar y asesorar a las PYMEs sobre cómo aprovechar las oportunidades de adquisición.

Finalmente, con respecto al monitoreo y evaluación de la participación de las PYMEs en las compras públicas, el portal CCE ha publicado algunos datos y hallazgos. Se incluye la participación de las PYMEs en acuerdos marco, en total (52% de todas las empresas) y según categorías. Sin embargo, no hay otros detalles disponibles. En este sentido, Colombia podría desarrollar sistemas para la recopilación automatizada de datos de la participación de las PYMEs en SECOP, por ejemplo, pidiendo a los usuarios que declaren si son una PYME. Además, Colombia podría introducir programas de apoyo directo a las PYMEs en caso de compras públicas, como capacitaciones, programas de licitación conjunta, subcontratación, incentivos para participar (por ejemplo, pagos anticipados) y otras medidas.

Innovación y tecnología (Dimensión 5)

Como ya se señaló en la sección anterior sobre servicios de desarrollo empresarial (SDE) para las PYMEs y emprendedores, la promoción de la ciencia, la tecnología y la

innovación (CTI) es una de las principales prioridades para Colombia y un elemento central en su Plan Nacional de Desarrollo para 2014-18 y su Política Nacional para el Desarrollo Productivo 2016-2025 (Documento CONPES 3866 de 2016).

De hecho, como se señaló en el Estudio económico de la OCDE de Colombia 2017, el gasto en I+D es solo del 0,2% del PIB, en comparación con 2,4% en la OCDE. Además, solo 30% del total de I+D corresponde al sector empresarial, en comparación con el 70% en promedio de los países de la OCDE. Esto contribuye al bajo desempeño en innovación de las empresas colombianas: según el estudio de la OCDE, solo el 2% de las empresas de manufactura y servicios introdujeron nuevos productos al mercado en 2010-2012, en comparación con el 3,7% (manufactura) y el 8.8% (servicios) en Brasil, y 8,5% (manufactura) y 3% en Chile (solo servicios) (OECD, 2017[31]). En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-18 (DNP, 2015[29]), citando una encuesta de la industria manufacturera, señala que la proporción de empresas manufactureras clasificadas como no innovadoras aumentó del 60,6% del total en 2009-2010 a 73,6 % en 2011-2012. Una tendencia similar se registró en el sector servicios.

La puntuación general del país para esta dimensión de 3,83, que es ligeramente superior al promedio de los países AL7 (3,75), refleja lo anteriormente expuesto, en el sentido de que Colombia tiene una amplia oferta de servicios de apoyo a la innovación, incluida la financiación de actividades de innovación. Sin embargo, la información sobre esos servicios está muy dispersa y en la mayoría de los casos solo se refiere a descripciones amplias de los esquemas de soporte, sin proporcionar información concreta sobre cómo las PYMEs pueden encontrar y aplicar a los diferentes tipos de apoyo.

Marco institucional para la política de innovación

Como se describe en la sección anterior sobre los SDE de este capítulo, el Capítulo V del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 de Colombia se centra en la Competitividad y la Infraestructura Estratégica, e incluye un segmento específico sobre el objetivo de "contribuir al desarrollo productivo y abordar los desafíos sociales a través de la ciencia, la tecnología y la innovación" (DNP, 2015, pp. 161-170[29]). Para abordar este objetivo, el plan describe, aunque de manera muy amplia, cuatro prioridades estratégicas: 1) desarrollar un sistema y un conjunto de instituciones que favorezcan la ciencia, la tecnología y la innovación; 2) mejorar la calidad y el impacto de la investigación y la transferencia de conocimiento y tecnología; 3) fomentar el desarrollo científico, tecnológico e innovador como motor para el crecimiento empresarial y el espíritu empresarial; y 4) generar una cultura que valore y gestione el conocimiento y la innovación.

Sin proporcionar una visión esquemática de las responsabilidades, el plan asigna un conjunto de instituciones adelantar sus objetivos. El actor principal en esta área es el Departamento de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), que encabeza el diseño de políticas integrales y coordina los esfuerzos de diversos actores (véase el Recuadro 13.2 para una caracterización del sistema de innovación colombiano). Otros actores importantes mencionados son el DNP, las asociaciones empresariales, el SENA y el Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex). Sin embargo, se dice muy poco en el Plan del MINCIT, su Viceministerio de Desarrollo Empresarial y / o INNpulsa, que se creó en 2012. Esto es sorprendente, dado el papel fundamental de esas organizaciones en la promoción de la innovación en el sector privado; sin embargo, esta función se incluye con mucho más detalle en el Documento 3866 de CONPES de 2016.

Recuadro 13.2. Sistema Nacional de Colombia de Competitividad e Innovación (SNCCTI)

Colombia tiene varias instituciones con responsabilidad sobre el diseño, instrumentación y evaluación de políticas de innovación y productividad. Esas instituciones forman el SNCCTI, que es el resultado del mandato del Plan Nacional de Desarrollo de fusionar el antiguo Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación con el Sistema Nacional de Competitividad.

El SNCCTI está encabezado por un Consejo de Ministros que depende de la Presidencia de la República. También incluye un Comité Ejecutivo formado por representantes de ministerios relevantes a nivel de directores, y por representantes del sector privado, así como una plataforma de comisiones regionales y comités de coordinación técnica que cubren CTI, desarrollo productivo, capital humano, formalización, logística y otros (véase más adelante).

El diseño de políticas corresponde a varios ministerios (por ejemplo, MINCIT, MINTIC, Educación, Trabajo, etc.), DNP y Colciencias. La ejecución de las políticas le corresponde al SENA, INNpulsa y otros. Sin embargo, no hay detalles sobre la operación y las responsabilidades concretas de diseño de políticas entre los ministerios y las agencias[1]. Por ejemplo, se establece que Colciencias es la agencia a cargo de coordinar el Sistema Nacional de CTI. Colciencias también es responsable del diseño de programas estratégicos, teniendo en cuenta la complementariedad entre las diferentes instituciones y las iniciativas de cooperación internacional. Sin embargo, el SNCCTI no tiene detalles sobre el papel de Colciencias, o el de otras agencias importantes como SENA, Bancóldex, INNpulsa y otras áreas.

1. Al momento de prepararse este informe, todos los sitios web relacionados con el SNCCTI estaban inactivos, excepto los relacionados con sus comisiones regionales.

Fuentes:
www.mincit.gov.co/minindustria/publicaciones/5305/sistema_nacional_de_competitividad_e_innovacion; y
http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/ckeditor_files/politiciadeactores-snctei.pdf

De las cuatro prioridades estratégicas establecidas por el Plan, la tercera sobre "fomentar el desarrollo científico, tecnológico e innovador como motor para el crecimiento empresarial y del espíritu empresarial", es de relevancia central para esta sección. Esta prioridad busca articular la política de CTI con la de desarrollo productivo, que en particular apunta a aumentar las capacidades tecnológicas de las empresas. En este contexto, la prioridad estratégica identifica tres componentes (DNP, 2015, pp. 167-168[29]), a saber:

1. Consolidación de las capacidades de las empresas para gestionar la innovación. Para lograr esto, Colciencias desarrollaría un “programa de iniciación a la innovación de las empresas”, destinado a aumentar su productividad y sofisticación. Más concretamente, el componente propone apoyar la creación de unidades de innovación dentro de las empresas.
2. Aumento del financiamiento para la innovación. El MINCIT y Bancóldex trabajarán para el desarrollo de fuentes alternativas de financiamiento e incubadoras y aceleradoras. Esto se complementaría con otros programas, como las compras públicas para la innovación, los incentivos fiscales para la CTI y los pactos de innovación.

3. Refuerzo de la propiedad intelectual para la innovación. Colciencias desarrollaría un programa para apoyar los procesos de patentes de empresas, universidades, centros de investigación e individuos.

La instrumentación efectiva de esos programas se analiza en la siguiente sección sobre servicios de apoyo y financiamiento para la innovación.

La innovación y la productividad son dos elementos complementarios del Documento CONPES 3866 de 2016, que, como se dijo anteriormente, se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo más amplio (véase Cuadro 13.9 anteriormente en este capítulo para ver los objetivos de Documento CONPES 3866 de 2016). Entre sus diversas áreas de acción, el Documento incluye una línea de acción (#2) para "aumentar la capacidad de innovación de la economía" (CONPES, 2016, pp. 73-75[32]). Las instituciones involucradas en esta línea de acción son el MINCIT, INNpulsa, SENA, Colciencias, el DNP y el Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación (MINTIC). Esta línea de acción define una serie de actividades (incluidas en el PAS - Plan de Acción y Seguimiento, que acompañan al Documento CONPES 3866 de 2016). Algunas de esas actividades incluyen:

1. Definir un modelo para cofinanciar iniciativas de innovación y tecnología en las empresas. La definición del modelo sería responsabilidad del MINCIT, en coordinación con el SENA y Colciencias, y tomaría en cuenta las diferentes áreas de responsabilidad de las instituciones relevantes (esta acción no especifica cuáles son esas instituciones; véase el Recuadro 13.2, que explica el sistema de innovación de Colombia y las responsabilidades de varias entidades).[53]
2. Desarrollar un mecanismo de bonos de innovación que tenga como objetivo promover la articulación entre las empresas y las "entidades de apoyo".[54] Los bonos se entregarán a los usuarios de servicios de apoyo a la innovación para pagar a los proveedores de servicios. El MINCIT, Colciencias, SENA y DNP estarían a cargo de esta iniciativa.[55]
3. Desarrollar un conjunto de programas para la consolidación de la innovación en las empresas, en particular: a) la gestión de CTI; b) desarrollo de nuevos productos y servicios; c) innovación abierta; y d) espíritu empresarial corporativo (es decir, escisiones o *spin-offs* corporativos e intraemprendimiento empresarial). Esos programas se sumarían a los esfuerzos existentes y serían implementados por diferentes agencias. Esta iniciativa sería liderada por el MINCIT, a través de sus entidades y programas, el SENA y el DNP.[56]
4. Consolidar la estrategia para la promoción de una mentalidad y cultura del emprendimiento y la innovación. Esto estaría a cargo del MINCIT, a través de sus entidades y programas, y en coordinación con el SNCCTI.[57]

La sección anterior sobre los SDE describe otras actividades enumeradas bajo el rubro innovación en CONPES 3866, debido a su relevancia para el análisis de esa sección y a las inevitables superposiciones entre los SDE y la política de innovación.

El Documento CONPES 3866 de 2016 también incluye acciones específicas para "profundizar los mecanismos de apoyo financiero para la innovación y el espíritu empresarial" (línea de acción número cuatro) (CONPES, 2016, pp. 79-82[32]). Algunas de esas acciones incluyen:

1. Contribuir al desarrollo de la industria del capital privado y de riesgo para financiar la creación y el crecimiento de empresas innovadoras. Lo anterior

incluye acciones específicas tales como: invertir en fondos de capital privado, estructurar un fondo de fondos, introducir programas que incentiven la creación de fondos de capital privado y de capital de riesgo, eliminar las barreras para la creación de nuevos instrumentos (crowdfunding y empresas de riesgo) y atraer IED a los fondos de capital de riesgo. Estos esfuerzos serían encabezados por el MINCIT y sus agencias, Bancóldex, INNpulsa y el DNP.[58]

2. Modernizar el Fondo Emprender, adscrito al SENA. No se proporciona más detalles sobre esta acción.
3. Desarrollar un programa para que empresas de alto potencial ingresen a los mercados de acciones y bonos. Estos esfuerzos serían liderados por el MINCIT y sus agencias.

Además de esas medidas, el último Estudio económico de Colombia (OECD, 2017[4]) señala nuevas medidas para mejorar las condiciones marco para la innovación. Por ejemplo, los pactos voluntarios de innovación firmados por compañías incluyen la innovación como parte de su estrategia comercial. Los sistemas de innovación brindan capacitación especializada para desarrollar capacidades de innovación, y las alianzas de innovación (administradas por Colciencias y las cámaras de comercio) promueven la cultura de la innovación en los grupos de empresas (conglomerados).

La instrumentación efectiva de estos programas se analiza en la siguiente subsección sobre servicios de apoyo y financiamiento para la innovación.

Servicios de apoyo y financiamiento para la innovación en las PYMEs

Como se evidenció en la subsección anterior, Colombia tiene o está desarrollando una gran cantidad de programas que apoyan la innovación y el espíritu empresarial de las PYMEs. Sin embargo, en cuanto a los SDE, la información sigue siendo dispersa en muchas fuentes y no centralizada. Además, la información disponible en línea, incluso para los tres programas emblemáticos de Colciencias que se describen a continuación,[59] falta una descripción concisa de los programas y de las maneras de beneficiarse de los mismos.

Colciencias es el principal actor de la política de innovación en Colombia, y proporciona varios esquemas de apoyo para la innovación en las empresas, incentivos fiscales para la innovación, transferencias de conocimiento y tecnología, patentes y otros. Colciencias adelanta tres programas emblemáticos de innovación empresarial:

1. *Alianzas de innovación*, que consiste en programas para crear conciencia y capacitar a los gerentes de PYME para promover la innovación en sus empresas. Las alianzas se constituyen a nivel subregional a través de asociaciones empresariales y constan de tres etapas: mentalidad o actitudes de innovación, capacitación e instrumentación
2. *Pactos de innovación*, que ayudan a articular a los actores del sistema de innovación e incentivar la inversión en CTI, incluso a nivel subregional.[60] Los pactos son "acuerdos voluntarios" donde las empresas se comprometen a invertir en innovación. Los pactos brindan apoyo en términos de autodiagnóstico de innovación, soporte de patentes e incentivos fiscales para la innovación, entre otros.
3. *Sistemas de innovación*, que ayudan a establecer estrategias de innovación en las empresas mediante la prestación de servicios de consultoría especializados.

El SENA es otra agencia clave que promueve la innovación en las empresas de Colombia, incluso a través del desarrollo de capital humano y programas de competitividad y desarrollo tecnológico. Por ejemplo, el SENA avanza un Programa de Capacitación Continua y Especializada, que cofinancia el 50% de los costos de capacitación del personal (60% para grupos de empresas) en todos los niveles y etapas de producción. El SENA también organiza "Mesas Sectoriales" entre el sector académico, el gobierno y las empresas privadas destinadas a definir estrategias para el mejoramiento del capital humano en diferentes sectores.

INNpulsa también ofrece una serie de programas para apoyar la innovación y el espíritu empresarial innovador, incluido el apoyo financiero para las aceleradoras y el apoyo a empresas que operan en la economía del conocimiento (economía "naranja"), entre otros. Si bien INNpulsa produce un informe anual, no quedan claros los procesos de evaluación de impacto para cada una de sus convocatorias.

Transformación productiva (Dimensión 6)

Colombia se basó en su récord anterior de esfuerzos de transformación productiva con la publicación en 2016 del Documento CONPES 3866 de 2016, que constituye la "Política de Desarrollo Productivo" del país. La puntuación general de 4,39 de Colombia para esta dimensión, una de las más altas entre los países AL7, refleja la naturaleza en general bien desarrollada de esta estrategia a lo largo del ciclo de planificación de políticas, diseño, instrumentación y monitoreo y evaluación, con un enfoque en sus componentes relacionados con la asociatividad y las cadenas de valor.

La puntuación de Colombia superó 4,0 en esta dimensión, gracias a los esfuerzos de monitoreo y evaluación (M&E) existentes y operativos, tanto a nivel estratégico como programático, especialmente los relacionados con el desarrollo de conglomerados dentro de esta dimensión. En el futuro, estos esfuerzos podrían mejorarse aún más a nivel programático en lo tocante a la integración en las cadenas de valor; y, como ya se mencionó a nivel estratégico, el plan de acción (PAS) relacionado con el Documento CONPES 3866 de 2016 podría fortalecerse aún más para incluir ICRs que estén más bien orientados al rendimiento y no a los procesos. La utilización de los resultados de estos esfuerzos de M&E para informar sobre los futuros ciclos de formulación de políticas será esencial para evaluar de manera efectiva el desempeño de estos esfuerzos estratégicos y programáticos y así aprovechar las PYMEs para contribuir a la transformación productiva de Colombia.

Estrategias para mejorar la productividad

Como se explicó anteriormente en este capítulo, actualmente Colombia utiliza el Documento 3866 de 2016 de CONPES para orientar sus esfuerzos de desarrollo de PYME y los de transformación productiva para el período 2016-2025. Esta política incluye un diagnóstico de los desafíos de productividad y diversificación del país, además de establecer el objetivo general de desarrollar instrumentos que resuelvan las fallas del mercado para aumentar así los niveles de productividad y diversificación de la economía del país (véase Cuadro 13.9 anteriormente en este capítulo para obtener más información sobre los objetivos de la Política). En línea con sus macroobjetivos, la estrategia introduce líneas de acción, con las instrucciones correspondientes para que entidades gubernamentales específicas desarrollen mecanismos de apoyo. La política incluye varias referencias a las PYMEs en el diagnóstico y las líneas de acción, pero no un componente estratégico específico.

En coordinación con el desarrollo de esta estrategia, y como ya se mencionó en la sección anterior sobre "Innovación y Tecnología", el país fusionó sus sistemas de coordinación público-privados para la competitividad e innovación en un solo Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia y Tecnología e Innovación (SNCCTI) (véase el Recuadro 13.2). El Comité Técnico Mixto de la Política de Desarrollo Productivo del SNCCTI incluye el Consejo Privado de Competitividad, que está compuesto por representantes de más de 30 empresas, activas en varios sectores y regiones, así como cuatro universidades; la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI); la Asociación Colombiana de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI); y la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras)

Como ya se señaló en la sección “Marco institucional” de este capítulo, a diferencia de la mayoría de los países de la zona AL7, el Documento CONPES 3866 de 2016 incluye un Plan de acción y seguimiento (PAS) detallado, con objetivos cuantificables de duración determinada, y que es de consulta pública[61] como anexo a la política. La política establece siete “indicadores de resultados” generales, relacionados con la cantidad de empresas ayudadas o certificadas, los valores de exportación generados, el financiamiento movilizado y las tasas de empleo - cada indicador tiene metas anuales predefinidas, establecidas en comparación con una línea de base 2013/15. El plan también define 90 acciones específicas, asignadas a una división específica dentro de una entidad gubernamental, con relación a los objetivos y líneas de acción de la estrategia. Cada acción tiene un período de instrumentación establecido e ICR asignados, una vez más con objetivos anuales predefinidos, establecidos en comparación con una línea de base 2015/16. Sin embargo, estos son generalmente procesos más que orientados al desempeño (es decir, “número de empresas alcanzadas” vs. su desempeño anterior o posterior al programa). Varias acciones son responsabilidad de la Dirección de PYME del MINCIT. Más allá de este plan de acción pública, el MINCIT también produce un informe público anual,[62] aunque no está alineado con la estructura del Documento CONPES 3866 de 2016. En general, esto representa un desafío en cuanto a que el actor externo pueda percibir fácilmente las conexiones entre los programas operativos y las acciones estratégicas establecidas, incluso dentro del PAS, así como el impacto del programa (más allá de la participación y el financiamiento).

Uno de los programas centrales que se adelanta para cumplir con el Documento CONPES 3866 de 2016 es el “Programa de Transformación Productiva” (PTP), originalmente establecido en 2009. El PTP trabaja con una variedad de subsectores prioritarios en la agroindustria, la manufactura y los servicios.[63] Se organiza en torno a varios ejes transversales, que abarcan productividad, calidad, cadenas de valor, capital humano y normas, e incluye capacitación, inteligencia y herramientas comerciales y apoyo al financiamiento, todos ellos accesibles mediante convocatorias de propuestas.[64] INNpulsa, mencionado en secciones anteriores sobre los servicios de desarrollo empresarial (SDE), la innovación y la tecnología, también incluye una serie de instrumentos dirigidos a la mejora de la asociación productiva (véase la subsección siguiente). Si bien cada programa incluye medidas específicas y bien orientadas, así como medidas más generales, el método de entrega de INNpulsa está más relacionado con las convocatorias de propuestas y la provisión de cofinanciamiento. En general, en 2017, INNpulsa impactó a cerca de 28.000 beneficiarios, brindando aproximadamente US$ 39 millones en cofinanciamiento, mientras que el PTP se enfocó en 352 empresas. Las siguientes subsecciones explorarán diversos instrumentos dentro de estos dos programas relacionados con la asociatividad y las cadenas de valor.

Políticas para mejorar las aglomeraciones productivas

En el marco de INNpulsa, durante los últimos seis años, Colombia ha desarrollado progresivamente un sistema de apoyo integral para el desarrollo de conglomerados, que incluye medidas de apoyo para la formación, el financiamiento, la creación de redes y la gestión de múltiples partes interesadas. A partir de 2012, se estableció el programa "Rutas competitivas", que consiste en la intervención activa del gobierno para la elaboración de hojas de ruta orientadas al establecimiento de clúster nuevos o al fortalecimiento de los grupos existentes en sectores prioritarios. Para el momento de esta evaluación, el programa había diseñado 51 hojas de ruta, que abarcan grupos en 22 departamentos nacionales, con participación de más de 500 empresas.

Sobre la base de este programa, en 2015, INNpulsa lanzó la convocatoria de propuestas "InnovaCluster", que ofrece cofinanciación para el fortalecimiento de los conglomerados existentes que ya han participado en el programa "Rutas competitivas". Esta cofinanciación debe utilizarse para lograr diversos objetivos estratégicos (incorporación de tecnología innovadora, amplificación de los mercados de exportación, mejor gobernabilidad) dentro de la hoja de ruta establecida por el grupo. Para el momento de esta evaluación, se habían seleccionado 22 proyectos por aproximadamente USD 3,6 millones en cofinanciamiento, con 204 empresas.

En 2016 se dio un paso adelante con la creación de la Red Clúster de Colombia, que es un portal web[65] que permite rastrear las iniciativas de clúster existentes, y constituye una base de datos con información sobre programas y herramientas públicos relevantes de apoyo, incluyendo, por ejemplo, directrices de importación / exportación. Esta localización, que cubrió cerca de 90 grupos a partir de 2018, incluye información sobre las actividades, la gobernabilidad y el financiamiento de proyectos de cada grupo. También se estableció un sistema de M&E en 2016, que analiza tres dimensiones: administración, desempeño y contexto / comparaciones regionales. El primer informe de M&E, publicado en 2017 sobre la base de los resultados de 2016,[66] cubrió 61 conglomerados, de los cuales 30 habían sido asistidos por INNpulsa o MINCIT, y el resto por cámaras de comercio locales o Comisiones Regionales SNCCTI. El informe otorga una puntuación de 1 a 10, siendo 10 el mejor para cada grupo para las dimensiones 1 y 2, en función de varios indicadores; la mayoría de los grupos se ubican en los dos niveles más bajos (1-5, 5-7). Además, se presentan recomendaciones específicas al final del informe. Para la dimensión tres, se muestra la evolución de las estadísticas oficiales por grupo, que abarca el empleo, el salario, las exportaciones / importaciones y las ventas, durante el período 2008-2014.

Con respecto a los parques industriales, Colombia, junto con otros países AL7 (Ecuador, Perú, Uruguay), está en proceso de actualizar los marcos legales que rigen sus parques industriales, con el objetivo de promover su desarrollo y crear más incentivos para la colaboración público-privada-académica. Si bien ya se han establecido varios parques industriales, el MINCIT trabaja actualmente en el desarrollo de normas para el reconocimiento y la regulación de parques científicos / tecnológicos / de innovación, en línea con una reforma fiscal de 2016 (Ley 1819), que incentiva la inversión en estos parques.[67]

Integración a las cadenas de valor regionales y mundiales

La mayoría de los países de los países AL7, incluyendo a Colombia, ha desplegado un tipo similar de programa de desarrollo de proveedores para facilitar la inclusión de las PYMEs en las cadenas de valor. Estos programas toman la forma de convocatorias de

propuestas, y el cofinanciamiento para la instrumentación de la propuesta corre a cuenta del gobierno. En el caso de Colombia, como también en Chile, Perú y Uruguay, esta convocatoria de propuestas está dirigida a grandes empresas, que deben presentar una propuesta para el desarrollo de sus proveedores. El programa de Colombia también está abierto a recibir propuestas de cámaras de comercio, sindicatos y cooperativas.

Sin embargo, el caso colombiano es bien particular, ya que su programa está específicamente dirigido al sector agroindustrial. El programa "Agro-Export", establecido en 2017 dentro del PTP, ha seleccionado y proporcionado aproximadamente US$ 20 millones en cofinanciación a 29 proyectos regionales, con la participación de 11.000 proveedores. Cada proyecto está apoyado por la gran empresa o asociación que presentó la propuesta, y puede consistir en uno o ambos de los siguientes componentes: asistencia técnica, suministrada en cooperación con los sindicatos; y medidas para fortalecer los vínculos entre los anclajes del proyecto y sus proveedores, y aumentar la calidad de los proveedores, los procesos de producción y la comercialización. El programa también involucra a ProColombia, ya que muchos objetivos del proyecto están orientados a la exportación.

La información sobre cada proyecto actualmente en ejecución, incluidos los objetivos, beneficiarios, anclajes, sector, ubicación geográfica y costo, está disponible públicamente a través del sitio web del programa.[68] Sin embargo, para el momento de esta evaluación, no se habían incluido claramente mecanismos de evaluación tales como la retroalimentación formal del sector privado e indicadores de impacto.

Acceso al mercado e internacionalización (Dimensión 7)

Colombia está realizando esfuerzos evidentes para apoyar la internacionalización de las PYME, incluyendo medidas específicas relacionadas con la facilitación del comercio, el comercio electrónico, las normas de calidad y la integración regional. Su puntuación general de 4,43 para esta dimensión, la más alta de los países AL7, refleja estos esfuerzos por lo general bien desarrollados, con puntuaciones consistentemente altas en las primeras cuatro subdimensiones de programas de apoyo para la internacionalización, facilitación del comercio, comercio electrónico y estándares de calidad. En el futuro, será esencial fortalecer aún más los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) y utilizar los resultados para nutrir los ciclos futuros de formulación de políticas, con miras a evaluar de manera efectiva el desempeño de estos esfuerzos en el mejoramiento del entorno de exportación de Colombia y el desempeño de las PYMEs.

Programas de apoyo a la internacionalización

Como se señaló en el Capítulo 10, todos los países de la zona AL7, incluida Colombia, tienen políticas y programas relativamente avanzados para promover las exportaciones de las PYMEs. La agencia de promoción de inversiones y exportaciones (APE) de Colombia, ProColombia, se guió durante el período de esta evaluación por el Plan Estratégico Sectorial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) 2015-18, que establece los objetivos generales para (a) aumentar la productividad de las empresas asistidas en un 15%; (b) elevar el valor de las exportaciones no mineras ni energéticas del país en USD 30 millones; y (c) generar USD 6 billones en ingresos y 300.000 nuevos empleos en el sector turismo.

ProColombia ofrece apoyo de capacitación a PYME mediante tres programas principales: Programa de formación de exportadores; Programa de Adecuación de Exportadores; y COMEX, que, a diferencia de los otros dos programas, utiliza un proceso de selección de

convocatoria de propuestas. Según el informe anual de ProColombia de 2017,[69] su programa de capacitación para la formación de exportadores alcanzó a cerca de 40.000 participantes ese año, superando la meta anual de la agencia en un 37%. Durante 2017, se brindó asistencia más específica a 227 empresas dentro del Programa de Adecuación de Exportadores, que asesora a las PYMEs sobre los precios, el empaque y el mercadeo corporativo necesarios para exportar con éxito su producto o servicio específico. COMEX, que se lanzó en 2017, sobre la base del programa anterior "PYME Internacional" establecido en 2015, seleccionó 131 PYMEs de un total de 274 solicitantes en 2017. El programa estaba abierto a solicitantes de los cinco sectores prioritarios del gobierno federal, que fueron seleccionados en las categorías de productos agroalimentarios (28%), "industria 4.0" (7%), metalurgia (25%), productos químicos (21%) y moda (19%). Con base en las oficinas regionales de ProColombia en 19 de los 32 departamentos del país, el programa comprende un empleado de la agencia que funge como asesor dedicado a cada PYME seleccionada, durante un período de 4 a 12 meses, con el fin de facilitar el establecimiento o el crecimiento de sus exportaciones. A finales de 2017, ocho de las PYMEs seleccionadas ya habían tenido éxito en sus operaciones de exportación (dentro de los primeros cuatro meses de la operación del programa), gracias a la asistencia de los asesores en temas de formalidades de origen, logística y análisis comercial.

De esta forma, ProColombia se encuentra en una posición similar a muchas otras APEs en los países AL7, porque si bien sus agencias están bien establecidas y generalmente cuentan con indicadores generales de monitoreo y evaluación institucional, los programas de apoyo a la exportación dirigidos a las PYMEs son relativamente nuevos, establecidos apenas entre 2015-2017, y manejan solamente información relativa al monitoreo y no la evaluación de desempeño, por el momento. En el marco del mencionado Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha establecido seis indicadores clave de rendimiento (ICRs) para ProColombia, en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo del país. Estos indicadores abarcan las empresas asistidas a través del Programa de Adecuación de Exportadores, las empresas con exportaciones facilitadas por ProColombia, las empresas colombianas que exportan sistemáticamente, los eventos promocionales internacionales realizados por la agencia, la IED canalizada por la agencia y el valor de las exportaciones facilitado por la agencia. Los resultados de estos indicadores están disponibles públicamente en línea[70]; al momento de esta evaluación, cuatro de los seis indicadores se habían completado o superado, y solo empresas con exportaciones facilitadas por ProColombia presentaban un nivel de compleción de 90%. No hay datos disponibles sobre el número de empresas colombianas que exportan de forma permanente.

Finalmente, en comparación con otros países AL7, ProColombia carece de mecanismos de retroalimentación institucionalizados en el sector privado. En su lugar, la agencia se involucra de manera informal con varias cámaras de comercio y sindicatos, aunque se informa que esto ocurre de manera regular, al menos una vez al año.

Facilitación del comercio

Colombia, al igual que sus pares en los países AL7, tiene una puntuación relativamente buena en esta área (4,67 comparado con un promedio AL7 de 4,35), ya que tiene un programa específico de "Exporta Fácil" para facilitar las exportaciones básicas de las PYMEs, al tiempo que proporciona guías de exportación y puntos de consulta, y ha establecido una ventanilla única para procedimientos comerciales y un programa de Operador Económico Autorizado (OEA).[71] Sin embargo, al igual que sus pares de la zona

AL7, carece de servicios específicos de apoyo para PYMEs relacionados con la certificación OEA y la preparación de documentos. Sin embargo, su puntuación es una de las más altas en AL7 para esta subdimensión, debido al alto desempeño de los Indicadores de Facilitación del Comercio (TFIs, por sus siglas en inglés) de la OCDE.

La ventanilla única "VUCE" en Colombia fue la primera en establecerse en los países AL7, y comenzó a operar en 2005. Ha dado como resultado logros significativos, como la simplificación de 135 procedimientos y 35 formularios necesarios para importar en un solo procedimiento para los comerciantes, reduciendo así el tiempo promedio de respuesta de las agencias vinculadas en aproximadamente 5 días. Asimismo, se reduce en un 30% el tiempo necesario para emitir las licencias (APEC Policy Support Unit, 2018[33]). Colombia también se beneficia de su membresía en la Red Interamericana de Ventanillas Únicas de Comercio Internacional (REDVUCE) del BID, que constituye un foro para el intercambio de prácticas idóneas y un apoyo para la integración regional. Los IFC de la OCDE cubren a los miembros seleccionados de REDVUCE, y Colombia y México destacan con mejor desempeño. Particularmente Colombia supera a sus pares de REDVUCE en lo tocante al contenido y la estructura de los datos (minimización de la repetición y los costos), el marco legal (privacidad, confidencialidad, protección de datos y resolución de disputas) y la arquitectura tecnológica (utilidad y capacidad para desarrollos futuros) (OECD, 2018[34]).

El programa OEA de Colombia se estableció en 2011 y, para el momento de esta evaluación, ha certificado a 53 exportadores e importadores. Sin embargo, no se dispone de datos sobre las certificaciones individuales y su tamaño. De hecho, Colombia, al igual que sus pares en AL7, carece de servicios de apoyo específicos para PYME relacionados con la certificación OEA y la preparación de documentos.

El programa "Exporta Fácil" de Colombia se estableció en 2009 y facilita las exportaciones de hasta US$ 2000 en valor y 50 kilogramos, a través del sistema postal. El programa se anuncia claramente en el sitio web sobre PYME del MINCIT, pero no se ubica fácilmente como herramienta de apoyo disponible ni en el sitio de ProColombia ni en la plataforma conjunta "Comercio Colombia" de MINCIT-ProColombia. Las estadísticas del programa se actualizan periódicamente y se publican en la página web del programa.[72] El valor de exportación facilitado del programa aumentó constantemente hasta 2014, y desde entonces se ha estabilizado en aproximadamente USD 750.000 por año.

Como se muestra en el Gráfico 10.4, por lo general Colombia supera o iguala el rendimiento promedio de sus pares AL7 en los cuatro indicadores IFC incluidos en esta evaluación (disponibilidad de información, tarifas y cargos, documentos y procedimientos), aunque su rendimiento en los TFIs cae por debajo del promedio de la OCDE en relación a tarifas y cargos y procedimientos. Sin embargo, su rendimiento promedio general en los TFIs todavía está por debajo del promedio OCDE (1,46 vs 1,67, respectivamente, donde 2 = el mejor rendimiento). La OCDE observa que Colombia iguala o supera el desempeño promedio de los países de ingresos medios altos en todas las áreas de IFC; además, su desempeño ha mejorado entre 2015 y 2017 en las áreas de resoluciones anticipadas, tarifas y cargos, automatización, procedimientos, gobierno e imparcialidad (OECD, 2017[35]). Sin embargo, la Organización señala que se debe dar prioridad a otras reformas en las áreas de documentos y procedimientos, entre otras, para aumentar la cantidad de información disponible para los interesados y reducir el tiempo requerido para los procedimientos de exportación.

Uso del comercio electrónico

Colombia, junto con la mayoría de sus pares AL7, ha avanzado relativamente bastante en cuanto a programas para apoyar el acceso y uso del comercio electrónico por parte de las PYMEs. Para el momento de esta evaluación, el Ministerio de TIC (MINTIC) se guiaba por el "Plan Vive Digital" 2014-18.[73] Este plan incluye el objetivo de consolidar la adopción de las TIC por parte de las PYME, como medida para aumentar su productividad y competitividad. En apoyo de este objetivo, en 2016, el MINTIC lanzó una estrategia específica, "MiPyme Vive Digital". Esta estrategia consta de cinco componentes: eventos y capacitación para transformar las percepciones negativas de las PYMEs sobre la incorporación de las TIC; creación de una plataforma de capacitación digital gratuita; incorporación de servicios de TIC y capacitación en los centros regionales de desarrollo empresarial de PYME; y avance de proyectos de comercio electrónico y proyectos para difundir soluciones TIC de alto impacto. De acuerdo con uno de los informes anuales públicos del MINCIT 2017,[74] cada una de estas áreas comenzó a desarrollarse en 2017. Con respecto al comercio electrónico, se lanzó un curso específico en la nueva plataforma web "Empresario Digital" creada por la estrategia,[75] con cuatro módulos de especificidad creciente. Las PYMEs pueden inscribirse y tomar los cursos de forma virtual y gratuita, pero deben aprobar una "certificación" para poder continuar con cada módulo subsiguiente. También se prestó asistencia a 10.000 PYME a través de nueve proyectos destinados a iniciar operaciones de comercio electrónico. Para 2018, entre otros objetivos, la estrategia se ha establecido la meta de que 30% de las PYMEs emplee regularmente el comercio electrónico, en comparación con una línea de base de 2014 del 8%.

La estrategia MiPyme Vive Digital se creó luego de un estudio del MINCIT, el cual estableció una línea de base sobre el uso actual de las TIC por parte de las PYMEs colombianas, y estableció los objetivos correspondientes para mejorar en 2018. En 2017, el MINTIC también facilitó la realización de un estudio en el marco de Vive Digital, en cooperación con la Comisión Colombiana de Regulación de Comunicaciones (CRC), sobre el estado del comercio electrónico colombiano. El estudio compara a Colombia con otros actores internacionales, además de evaluar el marco regulatorio para el comercio electrónico del país y de explorar las principales barreras al comercio electrónico en Colombia. Estas barreras incluyen que los sectores con altas tasas de comercio electrónico tienen una baja participación de PYME colombianas, y que el país tiene una alta brecha digital en términos de conectividad, conocimiento práctico y flexibilidad (Comisión de Regulación de Comunicaciones, 2017[36]).

Colombia es uno de los únicos países AL7, junto con Ecuador, que ha desarrollado observatorios públicos de TIC. En 2017 se constituyó el observatorio público-privado de comercio electrónico de Colombia, y los indicadores para el monitoreo regular todavía se están seleccionando mediante un proceso de consulta. Sin embargo, con base en las respuestas de las encuestas desarrolladas, el observatorio publicó un primer grupo de estadísticas a finales de 2017,[76] el cual desglosa la penetración de la tecnología avanzada y la adopción y gestión de las TIC por sector y tamaño de empresa.

Estándares de calidad

Colombia tiene una variedad de programas específicos de apoyo a las PYMEs sobre estándares de calidad, implementados en el marco de su "Programa de Transformación Productiva" (PTP). El primer programa, "Calidad para exportar", funciona como una convocatoria de propuestas que luego proporciona cofinanciamiento a solicitantes

seleccionados con el objeto de obtener estándares de calidad. El programa comenzó en 2016 y se limita a solicitantes de PYME y laboratorios de diversos subsectores dentro de los sectores prioritarios establecidos en el PTP. Hasta el momento, el programa se ha centrado en ayudar a los solicitantes a obtener las certificaciones necesarias para exportar al mercado estadounidense y de la UE. Una encuesta entre empresas participantes reveló que 50% no realiza ninguna acción para determinar si sus procesos de producción les permiten alcanzar los estándares de calidad requeridos por el mercado de exportación deseado. Por otra parte, 60% considera que la falta de certificaciones les ha impedido exportar o aumentar las exportaciones; y 65% no tiene ningún tipo de certificación de calidad; del resto, el 35% solo tiene la certificación estándar mínima ISO 9001.[77]

El PTP también se ha asociado con la ONUDI para ejecutar el programa SAFE +, que se centra en la industria cosmética. El programa se creó en 2015 para respaldar el objetivo de Colombia de ser reconocido en 2032 como líder mundial en la producción y exportación de cosméticos fabricados con ingredientes naturales. Opera con entidades nacionales, proveedores de servicios de calidad y con la industria para mejorar la capacidad técnica del Instituto Nacional de Metrología (INM), el Organismo Nacional de Acreditación (ONAC) y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) en el área de química aplicable al sector cosmético. Otros objetivos son fortalecer la infraestructura nacional de calidad para ofrecer servicios al sector cosmético, en particular con relación a la evaluación de la conformidad; y mejorar la capacidad de cumplimiento de las normas internacionales. El programa tiene un presupuesto de US$ 2,7 millones para cuatro años y, hasta ahora, ha capacitado a más de 1.000 actores y ha prestado asistencia a 15 laboratorios. Para fines de 2019, su objetivo es tener al menos un laboratorio certificado según los Principios de Buenas Prácticas de Laboratorio de la OCDE,[78] que luego pueda desarrollar pruebas de toxicidad reconocidas a nivel internacional, eliminando así la necesidad de que las empresas colombianas realicen estas pruebas en el extranjero, lo cual resulta siempre más costoso.

Finalmente, durante el segundo semestre de 2017, el PTP concluyó un acuerdo con el Centro Nacional de Metrología de México (CENAM) para ayudar a los laboratorios que realizan pruebas de calidad en los sectores de lácteos, frutas, chocolate y confitería a cumplir con los estándares internacionales establecidos. Este acuerdo incluye un estudio para examinar las brechas actuales que experimentan los laboratorios colombianos; luego se diseñará un plan de trabajo utilizando los resultados del estudio.

La información de monitoreo anterior está disponible públicamente en el sitio web del PTP y en su informe anual; sin embargo, más allá de esto, no se dispone de información sobre indicadores orientados al impacto, como el desempeño de los beneficiarios.

Aprovechando los beneficios de la integración regional

Colombia ha realizado esfuerzos concretos como miembro tanto de la Alianza del Pacífico (AP) como de la Comunidad Andina (CAN) para apoyar el desarrollo de las PYMEs en el marco de los esfuerzos de integración regional. En el caso de la AP, esto es responsabilidad del Grupo Técnico de PYMEs del bloque, uno de los 24 grupos de trabajo temáticos de la AP. El grupo prepara su programa de trabajo a partir de los mandatos presidenciales entregados en la cumbre anual de la AP. Para el momento de esta evaluación, se centraba en varios proyectos relacionados con la facilitación del comercio, el desarrollo empresarial y las compras públicas, así como en las medidas relacionadas con la compilación y el seguimiento de datos y la participación del sector privado.[79]

Al igual que la Alianza del Pacífico, la CAN también ha establecido un grupo de trabajo específico sobre PYME: el Comité Andino para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CAMIPYME). Tras la creación de CAMIPYME en 2011, se aprobó un plan de acción 2012-2017, con cuatro líneas de acción estratégicas principales facilitar una mayor participación de las PYMEs en el proceso de integración económica andina, desarrollar ferias y eventos andinos, y mejorar las condiciones de acceso de las PYMEs al mercado andino, además de promover la asociatividad entre las PYMEs andinas. Si bien el Plan de acción estaba bien formulado, con objetivos claros y acciones e indicadores correspondientes, así como una división de metas y acciones a corto, mediano, largo plazo y permanentes, CAMIPYME enfrentó dificultades para la instrumentación consistente del plan, debido la presidencia pro-tempore rotativa anual de la CAN, así como a la falta de un presupuesto específico para la instrumentación. Por lo tanto, no se ha realizado ningún informe de seguimiento sobre el estado general de aplicación del plan. En su lugar, en la práctica, cada presidente pro-tempore ha seleccionado varios proyectos prioritarios y ha trabajado para facilitar su desarrollo e instrumentación bajo su mandato.

Si bien el Plan de acción 2012-2017 no se instrumentó de forma sistemática, y ningún otro plan de acción para el período actual ha sido desarrollado o está en desarrollo, las acciones tomadas hasta la fecha corresponden a ciertas líneas principales de acción establecidas dentro del plan 2012-17. Estas acciones incluyen inversión en inteligencia comercial para informar sobre el desarrollo de cadenas de valor regionales y medidas específicas de facilitación del comercio, tales como el desarrollo de Programas "Exporta Fácil" en los estados miembros de la CAN (como en la AP). Hasta la fecha, CAMIPYME ha invertido en varios proyectos de investigación para comprender mejor las oportunidades existentes y potenciales para las cadenas de valor andinas. A principios de 2018, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) publicó un estudio sobre las cadenas de valor colombo-ecuatorianas[80] y, al momento de esta evaluación, estaba finalizando una matriz estadística productiva (MIP), desarrollada a solicitud de la CAN, con sistematización de la información de cuentas nacionales sobre flujos comerciales, empleo, cadenas de valor, complementariedad productiva e insumos intrasectoriales necesarios por sector en cada estado miembro de la CAN. CAMIPYME también desarrolló una convocatoria de propuestas para financiar un estudio externo sobre cadenas de valor con el mayor potencial de exportación al mercado de la UE. En términos de facilitación del comercio, la CAN también estableció un plan estratégico dedicado a este tema en 2012, teniendo el desarrollo y la mejora de los programas de “Exporta fácil” para las PYMEs como un proyecto establecido. Además de estos proyectos y resultados, se están desarrollando medidas adicionales relativas a los SDE.[81]

La AP también carece de un presupuesto específico para su Grupo Técnico de PYMEs, cuyos proyectos son financiados principalmente de manera ad hoc por donantes externos. Los esfuerzos actuales de M&E para ambos bloques se limitan a las reuniones regulares del Grupo Técnico de PYMEs y sus minutas resumidas, pero no incluyen ningún indicador cuantitativo para medir los resultados y el impacto. Sin embargo, ambos grupos de trabajo sobre PYMEs se encuentran en la etapa de confección de los observatorios de PYMEs. Ambos grupos también están en el proceso de institucionalizar los mecanismos de retroalimentación con el sector privado, ya que su membresía se limita a los funcionarios públicos de cada país miembro del bloque, que son responsables de las políticas públicas relacionadas con las PYMEs.

En general, Colombia obtiene una calificación algo más baja que sus pares AL7 que son únicamente miembros de la AP (Chile, México) en el subconjunto de los indicadores dentro de esta subdimensión que mide la acción para apoyar el desarrollo de las PYMEs a nivel de bloque. La razón es que las acciones actualmente desarrolladas por la CAN son algo menos avanzadas que las de otros bloques comerciales regionales, y se concentran en las fases de planificación y diseño e investigación. Sin embargo, la puntuación general del país para esta subdimensión es más alta que la de Chile y México, gracias a los grandes esfuerzos *nacionales* para difundir información sobre los beneficios de la integración regional. El MINCIT tiene una Dirección de "Integración Económica" específica. Dentro de sus responsabilidades, según lo establecido en el Decreto que creó el MINCIT en 2003, se incluye la necesidad de comunicarse activamente y coordinar con el sector privado, especialmente las asociaciones productivas y las cámaras de comercio, para identificar oportunidades comerciales relacionadas con la integración regional. Con base de este mandato, el MINCIT tiene un sitio web específico[82] dedicado a los acuerdos de libre comercio (TLC) del país, que incluye un Centro de Aprovechamiento de Acuerdos Comerciales, encargado de investigar las oportunidades de negocios derivadas de los TLC, el cual ha publicado estudios que detallan oportunidades y desafíos para que varias provincias / subregiones colombianas aprovechen los TLC existentes.[83]

El camino a seguir

Marco institucional

Colombia ha realizado un esfuerzo importante para crear un marco institucional sólido para la política de las PYMEs, al establecer mecanismos de coordinación y consulta y al garantizar una buena comunicación entre los responsables políticos a nivel nacional y regional. En los próximos dos años, el país tendrá que elaborar nuevos planes estratégicos a mediano plazo. En este sentido, podrían considerarse las siguientes medidas:

- **Realizar una evaluación detallada de los resultados alcanzados hasta el momento y evaluar la efectividad de los instrumentos de evaluación del proyecto / programa.** A medida que el Documento CONPES 3866 de 2016 llega a su conclusión, será útil evaluar la efectividad de las medidas incluidas en el plan y considerar las lecciones aprendidas respecto a instrumentación del plan, en estrecha consulta con las asociaciones de PYMEs.
- **Revisar el mecanismo de ejecución de proyectos / programas.** Colombia es relativamente fuerte en la planificación y diseño de políticas, pero relativamente débil en la instrumentación de las mismas. El gobierno debe considerar cómo fortalecer las instituciones de ejecución, incluida la necesidad de establecer una agencia pública para el desarrollo de las PYMEs, y de revisar los mecanismos de convocatoria de propuestas.

Entorno operativol y simplificación de los procedimientos

Hay un margen de mejora significativo dentro de esta dimensión, ya que Colombia carece de una estrategia integral de reforma regulatoria, la aplicación del AIR se encuentra en sus primeras etapas, las puntuaciones en el índice posterior a la declaración de impuestos son bajos y el registro de empresas se mantiene en un nivel moderado de desarrollo. Aun así, ya existe una buena gama de servicios electrónicos operativos para empresas y la disponibilidad de firmas electrónicas.

En el futuro, el país debe considerar los siguientes aspectos:

- **Elaboración de una agenda integral para la reforma regulatoria**, centrada en las áreas se evidencian mayor restricción normativa y barreras administrativas.
- **Instrumentación de AIR en todas las nuevas regulaciones** según lo estipulado en el Documento CONPES 3816 de 2014.
- **Sigue adelante con la instrumentación de ventanillas únicas y la articulación de entidades,** sobre la base de los servicios que ya existen dentro de las cámaras de comercio del país.
- **Compleción de todos los procedimientos para el registro de empresas en línea** y ampliación de las facilidades para el registro en línea a otras tipologías de compañías.
- **Revisión de los procedimientos para el reembolso del IVA y auditoría fiscal posterior a la declaración.**
- **Aplicación de las recomendaciones contenidas en la 2018 Revisión de la OCDE sobre el Gobierno Digital de Colombia** (OECD, 2018[37])**.**

Acceso al financiamiento

Colombia cuenta con un contexto conducente a facilitar el acceso de las MIPYME al financiamiento, como revela su puntuación promedio en esta dimensión (4,26 puntos; la más alta entre los países analizados). Sin embargo, todavía existen algunas áreas a mejorar. Particularmente, el gobierno colombiano podría considerar:

- **Fortalecer el marco regulatorio para acreedores garantizados en caso de quiebra.** Para apegarse a los principios internacionalmente sugeridos, este marco legal debe requerir el consentimiento de los acreedores garantizados antes de iniciar procesos judiciales por insolvencia, así como otorgar prioridad a estos acreedores en caso de liquidación de los activos de la empresa insolvente.
- **Asegurar la instrumentación y el uso del Decreto 1357 de 2018 sobre los esquemas de financiamiento colectivo.**
- **Desarrollar un registro unificado de empresas en insolvencia que sea accesible al público.** De momento, tanto las Cámaras de Comercio como la Superintendencia de Sociedades mantienen registros de estos procedimientos, pero estos no se encuentran unificados y la información allí contenida solo se encuentra disponible para los miembros de dichas instituciones.

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

Colombia tiene un sistema de planificación bien establecido para el apoyo a las PYMEs, incluso a través de los SDE, y ofrece diversidad de servicios de apoyo a las PYMEs y los emprendedores a través de varias agencias. Sin embargo, el vínculo entre la planificación y la implementación no es evidente. Por ejemplo, una de las acciones clave identificadas por los documentos de planificación estratégica de Colombia es la creación de una red de centros de desarrollo empresarial. Si bien esos centros parecen estar operativos, no hay información sobre el tipo de servicios prestados, los beneficiarios y cómo solicitarlos a los esquemas de apoyo. Otro ejemplo es la falta de evidencia pública sobre la instrumentación del Programa Nacional de Escalamiento de la Productividad, que consistiría en el desarrollo de un mercado de SDE en Colombia. Por lo tanto, en esta área Colombia podría tomar las siguientes medidas:

- **Mejorar la difusión de información sobre los diferentes programas de apoyo de SDE para PYMEs y emprendedores,** incluso mediante la creación de un portal en línea donde los posibles beneficiarios puedan conocer los diferentes mecanismos de apoyo y las instituciones que los suministran.
- **Desarrollar aún más el Sistema Nacional de Apoyo para las MIPYMEs y asignar papeles y responsabilidades a las instituciones que lo conforman,** desde la supervisión de alto nivel a nivel ministerial hasta la ejecución técnica a través de INNpulsa, SENA, Confecámaras, etc. Hasta la fecha, no hay detalles específicos ni una descripción clara de las diferentes responsabilidades de las organizaciones que forman ese Sistema Nacional.

Colombia tiene un sistema maduro de contratación electrónica y un marco legal con disposiciones para facilitar el acceso de las PYMEs a las compras públicas. El país podría dar un paso adelante al introducir esquemas de apoyo para que las PYMEs accedan a oportunidades de contratación pública. Esos esquemas podrían incluir capacitaciones y programas de desarrollo de proveedores, entre otros aspectos. Colombia también podría desarrollar sistemas para la compilación automatizada de datos sobre las PYMEs que usan la plataforma de compras electrónicas SECOP.

Innovación y tecnología

Colombia tiene un número importante de programas de apoyo a la innovación, incluso para PYMEs y emprendedores. Varias agencias, entre ellas Colciencias, INNpulsa y SENA brindan apoyo en esta área. Como en el caso de los SDE en general, la información disponible es muy dispersa y escasa. Además, no hay claridad sobre cuáles son las responsabilidades institucionales bajo el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCCTI). Por ejemplo, Colciencias todavía se refiere con frecuencia al Sistema Nacional de Innovación, que se fusionó con el Sistema Nacional de Competitividad para formar el SNCCTI. Esto indica que las limitaciones generales del sistema de los SDE se reflejan en los esquemas de apoyo a la innovación. Por lo tanto, Colombia podría tomar las siguientes medidas:

- **Desarrollar los papeles y responsabilidades del SNCCTI y crear un sitio web completo**, que informe sus utilizadores de manera estructurada los diferentes esquemas de apoyo a la innovación disponibles a través de diferentes instituciones (INNpulsa, Colciencias, SENA, Bancoldex, etc.).

Transformación productiva

Colombia ha realizado considerables esfuerzos en el marco del Documento CONPES 3866 de 2016, e instrumentados principalmente por INNpulsa y el PTP, para apoyar a las PYMEs y los diversos sectores estratégicos con miras a impulsar la transformación productiva del país. Para seguir avanzando sobre los esfuerzos existentes, Colombia podría llevar a cabo las siguientes acciones:

- **Impulsar los ICRs actuales hacia la medición del rendimiento en lugar de únicamente los procesos.** Si bien el Plan de acción actual (PAS) para CONPES 3866 sí incluye un conjunto de macro-indicadores que están más enfocados hacia el desempeño, los ICRs establecidos para cada acción se enfocan en el proceso (es decir, "número de empresas asistidas") en lugar del rendimiento pre / post intervención. Una revisión a medio plazo de la instrumentación del Documento CONPES 3866 de 2016 podría ser la ocasión para reforzar los indicadores

actuales e introducir medidas de evaluación de impacto. Con respecto a esto último, es importante mantener el contacto con los solicitantes que no son seleccionados como beneficiarios del programa, para crear un grupo de control que sirva para una evaluación de impacto adicional, y al mismo tiempo contar con fondos presupuestarios para una evaluación externa independiente, que se realizará después de un período de evaluación inicial establecido.

  - **Esta recomendación también es particularmente relevante para el sistema de M&E de la Red Clúster de Colombia,** cuyo primer informe no contó con las respuestas de la mayoría de los clústeres relacionados con los indicadores de desempeño. Se podría realizar un mapeo adicional para establecer grupos de control de conglomerados que no reciben apoyo público, y establecer medidas de evaluación de impacto. Los informes futuros también podrían diferenciar entre los grupos que reciben apoyo de INNpulsa o soporte regional privado, para comparar el desempeño y compartir buenas prácticas.

- **Incorporar y publicar los procesos de M&E en las regulaciones del programa / convocatoria de propuestas desde el inicio.** Si bien están disponibles los mecanismos de monitoreo público, en forma de páginas web e informes anuales, los procesos de evaluación relacionados con las convocatorias y programas individuales de PTP e INNpulsa no están claros. Colombia podría considerar incorporar esquemas de M&E desde el principio y publicarlos como parte de las pautas para cada programa de apoyo / convocatoria de propuestas.

Acceso al mercado e internacionalización

Actualmente, Colombia instrumenta una serie de medidas para apoyar a las PYMEs en sus esfuerzos de internacionalización, incluido apoyo en las áreas específicas de facilitación del comercio, comercio electrónico y certificaciones de calidad. Para seguir construyendo sobre los esfuerzos existentes, Colombia podría llevar a cabo las siguientes acciones:

- **Incluir la capacitación en OEA en el programa de capacitación para la formación de exportadores de ProColombia, y considerar brindar más apoyo a las PYMEs, mediante procesos acelerados de evaluación, estándares de seguridad más flexibles, tarifas subvencionadas, asociaciones aduaneras-comerciales y/o cuotas.** Estos métodos han demostrado ser exitosos para facilitar la certificación de las PYMEs en OEA en los países de la OCDE y APEC (APEC Policy Support Unit, 2016[38]).

- **Explorar maneras para incorporar indicadores cuantitativos (ICRs) en los varios proyectos liderados por el Grupo Técnico de PYMEs de la AP, para medir los resultados y el impacto e así informar los esfuerzos futuros.** Estos indicadores deben ir más allá de la medición de la participación /financiamiento, y en su lugar deben tratar de capturar el impacto en el mundo real. Informar claramente sobre estos esfuerzos, mediante mecanismos como el sitio web del Grupo Técnico, también podría reforzar el desarrollo de su comunicación con el sector privado.

- **Aprovechar la inversión de CAMIPYME en investigación del diagnóstico y desarrollo de proyectos, para establecer una estrategia sólida de desarrollo de las PYMEs en el futuro, con indicadores cuantitativos para medir los resultados y el impacto (ICR).** Los esfuerzos de CAMIPYME desde su

establecimiento han resultado en un valioso conjunto de investigaciones de diagnóstico sobre la contribución de las PYMEs a las cadenas de valor andinas y las oportunidades correspondientes, así como en propuestas de proyectos relacionados con los SDE e institucionalización de la participación del sector privado y la creación de redes interandinas. CAMIPYME también ha formado una sólida red de socios y donantes, incluidos el BID, CAF, CEPAL y la OIT. Mirando hacia el futuro, CAMIPYME podría considerar aprovechar estos esfuerzos a través del establecimiento de un plan de acción plurianual, con el apoyo de socios para asegurar un presupuesto general de instrumentación.

Notas

[1] El grupo 1 comprende países con alta igualdad en los logros en el IDH entre mujeres y hombres (desviación absoluta de menos del 2,5 por ciento), el grupo 2 comprende países con igualdad media a alta en los logros en el IDH entre mujeres y hombres (desviación absoluta del 2,5 al 5 por ciento), el grupo 3 comprende países con igualdad media en logros en el IDH entre mujeres y hombres (desviación absoluta de 5 a 7,5 por ciento), el grupo 4 comprende países con igualdad media a baja en los logros en el IDH entre mujeres y hombres (desviación absoluta de 7,5 a 10 por ciento) y el grupo 5 comprende países con poca igualdad en los logros en el IDH entre mujeres y hombres (desviación absoluta de la paridad de género de más del 10%).

[2] "Tratamiento nacional" es el compromiso de un país de tratar a las empresas que operan en su territorio, pero controladas por los nacionales de otro país, no menos favorablemente que las empresas nacionales en situaciones similares. Ver http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/nationaltreatmentinstrument.htm para más información.

[3] Las empresas extranjeras enfrentan restricciones en medios, banca, pesca, transporte, telecomunicaciones y contabilidad, entre otros (US DOS, 2018[14]).

[4] La Ley del Plan Nacional de Desarrollo de 2011 (No. 1450) modificó el procedimiento para definir a las PYMEs. Estableció que, en lugar de aprobar un proyecto de ley en el Congreso, el Ejecutivo puede alterar los rangos e introducir especificidades sectoriales a través de regulaciones. Sin embargo, las definiciones contenidas en la Ley 590 prevalecerán hasta que esas regulaciones sean introducidas.

[5] No existe una encuesta empresarial integral que cubra todos los sectores económicos de Colombia. La más reciente es una encuesta complementaria al censo de población de 2005. Sin embargo, sí existen encuestas sectoriales anuales (manufactura, servicios y comercio) que suministran datos sobre producción, empleo y valor agregado para estas poblaciones.

[6] En esta sección, consideramos a las PYMEs como las empresas con una fuerza laboral de 100 o menos, debido a restricciones de datos.

[7] Ver Law 1753 of 2015 http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html.

[8] Ver https://www.innpulsacolombia.com/.

[9] Como se indicó anteriormente, la Ley 590 de 2000 ha sido modificada por las leyes 905 de 2004, 1151 de 2007 y 1450 de 2011. Esta última ley modifica el Artículo 2 de la Ley 590, el cual establece las definiciones del tamaño de la empresa y define tres criterios de clasificación para micro, pequeñas y medianas empresas: número de trabajadores (empleo), valor de ventas brutas anuales y valor de los activos totales. Además, instruye al Gobierno Nacional establecer los rangos que se aplicarán a estos criterios. Sin embargo, mientras el Gobierno regula los rangos, los valores actuales son los establecidos en la Ley 905 de 2004.

[10] Ver www.mipymes.gov.co/descargar.php?id=84216.

[11] Ver https://sisconpes.dnp.gov.co/ReportesSisCONPES/Reportes/ReportePAS?numeroConpes=3866.

[12] Para más información sobre el SNCCTI, ver Recuadro 13.2 más adelante en este capítulo en la sección "Innovación y tecnología (Dimensión 5).

[13] https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/inicio.aspx

[14] En el caso de proyectos regulatorios específicos que se emiten con la firma del Presidente de la República, el plazo para la consulta pública debe ser de al menos 15 días calendario, según lo establecido por el Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015.

[15] Asimismo, el Decreto 270 de 2017 legisla sobre la participación de ciudadanos o grupos de interés en la elaboración de proyectos regulatorios específicos.

[16] Véase https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/industria/microestablecimientos.

[17] Véase http://www.funcionpublica.gov.co/ para mayor información sobre esta entidad.

[18] Ver https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3816.pdf.

[19] Ver http://www.colombiaagil.gov.co/.

[20] "100" representa el mejor desempeño observado en cada tema de Facilidad para Hacer Negocios en todas las economías y años incluidos desde 2005.

[21] Disponible en http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1686166.

[22] Disponible en https://www.ccb.org.co/content/download/5127/66623/file/Decreto%20400%20de%202014.pdf.

[23] Véase http://www.igac.gov.co/igac.

[24] Véase https://www.garantiasmobiliarias.com.co/Informacion/Legislacion.aspx.

[25] https://www.transunion.co/

[26] https://www.datacredito.com.co/quienessomos.html

[27] http://acopibol.org.

[28] http://www.fng.gov.co/EN.

[29] Véase http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/743/ENCUESTA%20DE%20MEDICION%20DE%20LAS%20CAPACIDADES%20FINANCIERAS%20EN%20LOS%20PA%C3%8DESE%20ANDINOS%20-%20COLOMBIA.pdf?sequence=5&isAllowed=y.

[30] Véase http://www.anif.co/publicaciones/observatorio-pyme/gran-encuesta-pyme

[31] Véase http://www.banrep.gov.co/es/publicaciones/estrategia-nacional-educacion-economica-financiera.

[32] Véase https://campusvirtual.bancoldex.com/ y http://www.asobancaria.com/sabermassermas/.

[33] https://pesospensados.gov.co/

[34] http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-40033_archivo_pdf_Orientaciones_Edu_economica_financiera.pdf.

[35] http://www.supersociedades.gov.co/delegatura_insolvencia/Documents/Normatividad/Ley_1116_de_2006.pdf

[36] Sin embargo, el portal PIE de la Superintendencia de Sociedades se puede consultar libremente de manera inmediata y gratuita para obtener información básica en materia financiera y jurídica de las sociedades comerciales, empresas unipersonales y sucursales de sociedad extranjera, que reportan información a la Entidad. Véase http://pie.supersociedades.gov.co/Pages/default.aspx#/

[37] El artículo 52 de la Ley 1676 de 2013, sobre Garantías Reales en los Procesos de Liquidación Judicial, preceptúa que "Los bienes en garantía de propiedad del deudor en liquidación judicial podrán excluirse de la masa de la liquidación en provecho de los acreedores garantizados o beneficiarios de la garantía siempre y cuando la garantía esté inscrita en el registro de garantías mobiliarias o en el registro que, de acuerdo con la clase de acto o con la naturaleza de los bienes, se hubiere hecho conforme a la ley. Si el valor del bien dado en garantía no supera o es inferior al valor de la obligación garantizada este bien podrá ser directamente adjudicado por el juez del concurso al acreedor garantizado. Si el valor del bien supera el valor de la obligación garantizada, el producto de la enajenación se adjudicará en primera medida al acreedor garantizado y el remanente se aplicará a los demás acreedores en el orden de prelación legal correspondiente. El acreedor garantizado podrá optar por quedarse con el bien en garantía y pagar el saldo al liquidador para que lo aplique al pago de los demás acreedores. De operar el pago por adjudicación, al acreedor garantizado se le adjudicará el bien hasta concurrencia del valor de la obligación garantizada y el remanente será adjudicado a los demás acreedores en el orden de prelación legal. En todo caso, lo establecido en el presente artículo no aplicará en detrimento de derechos pensionales.

PARÁGRAFO. La exclusión de los bienes en garantía en los procesos de liquidación judicial se hará sin perjuicio de los acuerdos que puedan celebrarse entre el acreedor garantizado y el liquidador, cuando los bienes en garantía hagan parte de la unidad de explotación económica del deudor y esta pueda venderse en los términos del parágrafo del artículo 81 de la Ley 1116 de 2006. Enajenado el bien en garantía el liquidador asignará al acreedor garantizado el valor del bien dado en garantía o podrá optar por pagar previo a la enajenación un importe equivalente al valor del bien dado en garantía y proceder a la enajenación en el curso del proceso"

[38] La sofisticación económica se entiende en esos documentos como la capacidad de una economía para producir un mayor valor agregado y productos y servicios más complejos.

[39] Propaís es una plataforma público-privada para el desarrollo de las PYMEs. El documento citado es Propaís (2012), *Diagnóstico del mercado de Servicios de Desarrollo Empresarial en Colombia: Debilidades, fortalezas, brechas y oportunidades*, Corporación para el Desarrollo de las Microempresas, Propaís.

[40] Este programa está bajo evaluación del Banco Mundial.

[41] Ver www.mincit.gov.co/mipymes/publicaciones/2504/sistema_nacional_de_apoyo_a_las_micro_pequena_y_mediana_empresa

[42] Ver https://www.innpulsacolombia.com/sites/default/files/anexo_iii_manual_operativo_0.pdf and http://www.mipymes.gov.co/publicaciones/9785/centros_de_desarrollo_empresarial.

[43] http://tecnoparque.sena.edu.co/quienes/quees/Paginas/default.aspx

[44] http://www.sena.edu.co/es-co/trabajo/Paginas/fortalecimientoMypes.aspx

[45] www.mipymes.gov.co/#; Sorprendentemente, a este sitio Web no se puede acceder directamente a través del sitio Web principal de MINCIT y parece estar desactualizado.

[46] https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/inicio.aspx

[47] http://sinergiapp.dnp.gov.co/#EstrategiaObj/2587/26

[48] http://sinergiapp.dnp.gov.co/#ProgNivel/2628/26

[49] https://sisconpes.dnp.gov.co/sisconpesweb//AccesoPublico/Index?idFase=5

[50] www.aplicaciones-mcit.gov.co/guiapymes/intro.html

[51] www.mincit.gov.co/mipymes/publicaciones/3210/abece_de_las_compras_publicas

[52] http://www.aplicaciones-mcit.gov.co/cincopasos/c1.html

[53] Línea de acción 1.8 en el Plan de acción y seguimiento (PAS) del Documento CONPES 3866.

[54] Como en el caso de las acciones descritas en la sección anterior sobre SDE, no se aclara el término "entidades de apoyo".

[55] Línea de acción 1.9 en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) del Documento 3866 de CONPES.

[56] Línea de acción 1.10 en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) del Documento 3866 de CONPES.

[57] Línea de acción 1.15 en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) del Documento 3866 de CONPES.

[58] Línea de acción 1.30 en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) del Documento 3866 de CONPES.

[59] Por ejemplo, hay varios enlaces están rotos (p. Ej., La comunidad de innovación virtual: el sitio Web de SUNN está vencido) en el sitio Web de "Pactos de innovación", o no corresponden a la información que deberían mostrar (la página sobre incentivos fiscales para la innovación se redirige a un página Web genérica que muestra la cartera de servicios de Colciencias.

[60] http://pactosporlainnovacion.colciencias.gov.co/hazparte/

[61] Véase https://sisconpes.dnp.gov.co/ReportesSisCONPES/Reportes/ReportePAS?numeroConpes=3866.

[62] Disponible en http://www.mincit.gov.co/publicaciones/39477/rendicion_de_cuentas_2017.

[63] Agroindustria: cacao; café; Frutas seleccionadas; alimentos procesados; pez; y la carne. Fabricación: cosmética; farmacéutico; plásticos y pinturas; química; transporte; construcción; y la moda. Servicios: software e informática; proceso de negocio, proceso de conocimiento y tercerización de TI; turismo y bienestar; y turismo natural.

[64] Véase el sitio Web del programa https://www.ptp.com.co/) y el informe anual (https://www.ptp.com.co/ptp-capacita/publicaciones/transversales/informes-de-gestion-ptp) para mayor información.

[65] Véase http://www.redclustercolombia.com/.

[66] El informe completo está disponible en http://redclustercolombia.com/contenido/sistema-de-seguimiento-medicion-y-evaluacion-ssme-para-iniciativas-cluster/30.

[67] Véase el Artículo 256 de la Ley 1819, disponible en: http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79140. El artículo establece que los inversionistas en proyectos de investigación certificada, desarrollo tecnológico o innovación tendrán derecho a deducir del impuesto sobre la renta el 25% del valor invertido en dichos proyectos. Se estipula que estas inversiones pueden ser realizadas por varios actores, incluidos los parques de ciencia, tecnología /o innovación que son reconocidos y registrados por Colciencias.

[68] Véase https://www.ptp.com.co/ptp-servicios/ptp-proyectos/alianza-el-agro-exporta.

[69] Véase http://www.procolombia.co/procolombia/transparencia/informe-de-gestion

[70] Véase http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicEntidadP/152/35/26.

[71] La Organización Mundial de Aduanas (OMA) define un OEA como "una parte involucrada en el movimiento internacional de mercancías en cualquier función que haya sido aprobada por o en nombre de una administración nacional de aduanas que cumpla con las normas de seguridad de la cadena de suministro de la OMA o estándares equivalentes de seguridad en la cadena de valores". La idea es que las aduanas confíen en los OEA y agilicen los procedimientos para ellos.

[72] Véase http://www.mincit.gov.co/mipymes/publicaciones/2010/ExportaFacil.

[73] Véase https://www.mintic.gov.co/portal/vivedigital/612/w3-channel.html.

[74] Véase https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-62254.html.

[75] Véase https://empresariodigital.gov.co.

[76] Véase https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-61929.html.

[77] Véase https://www.ptp.com.co/ptp-comunica/noticias/ptp-abre-convocatoria-de-tercera-fase-de-calidad-p para mayor información.

[78] Véase http://www.oecd.org/chemicalsafety/testing/good-laboratory-practiceglp.htm para conocer los principios.

[79] Para obtener información más detallada, consulte las subsecciones sobre la subdimensión 7.5 del Capítulo 12 sobre Chile y el Capítulo 15 sobre México.

[80] Ver https://www.cepal.org/en/node/45914.

[81] Para obtener información más detallada, véase la subsección sobre la subdimensión 7.5 del Capítulo 14 sobre Ecuador.

[82] Véase http://www.tlc.gov.co/

[83] Véase http://www.tlc.gov.co/publicaciones/40519/oportunidades_regionales_para_aprovechamiento_acuerdos_comerciales.

Referencias

APEC Policy Support Unit (2018), *Study on Single Window Systems' International Interoperability: Key Issues for Its Implementation*, APEC, https://www.apec.org/Publications/2018/08/Study-on-Single-Window-Systems-International-Interoperability (accessed on 5 October 2018). [32]

APEC Policy Support Unit (2016), *Study of APEC Best Practices in Authorized Economic Operator (AEO) Programs*, APEC, http://www.apec.org. [37]

Bernal, F. (2017), "Análisis de las exportaciones colombianas según el tamaño de las empresas, 2010-2015", *Revista Estudios Económicos*, Vol. 1/1, pp. 30-47, http://www.mincit.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=81127&name=Revista_OEE_marzo_2017.pdf&prefijo=file (accessed on 26 July 2017). [22]

Comisión de Regulación de Comunicaciones (2017), *El Comercio Electrónico en Colombia, Análisis Integral y Perspectiva Regulatoria*, https://www.crcom.gov.co/recursos_user/2017/ComElecPtd_0.pdf (accessed on 5 October 2018). [35]

CONPES (2016), *Política Nacional de Desarrollo Productivo*, Consejo Nacional de Política Económica y Social, https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3866.pdf. [23]

DANE (2018), *Gran Encuesta Integrada de Hogares -GEIH- Históricos*, https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/geih-historicos (accessed on 6 August 2018). [17]

DANE (2017), *BOLETÍN TÉCNICO: CUENTAS DEPARTAMENTALES-CD PRODUCTO INTERNO BRUTO*, DANE, https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B_2005/Bol_dptal_2016preliminar.pdf (accessed on 13 December 2018). [8]

DANE (2017), *Empleo informal y seguridad social*, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social (accessed on 19 July 2017). [5]

DANE (2016), *Encuesta anual de comercio (EAC)*, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-interno/encuesta-anual-de-comercio-eac (accessed on 26 July 2017). [19]

DANE (2016), *Encuesta Anual Manufacturera (EAM)*, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/industria/encuesta-anual-manufacturera-enam (accessed on 26 July 2017). [18]

DANE (2005), *Censo general 2005*, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, http://dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1 (accessed on 26 July 2017). [15]

DNP (2015), *Plan Nacional de Desarrollo: Todos por un nuevo país*, Departamento Nacional de Planeación, https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf. [29]

IFC/WB (2017), *Colombia Country Profile 2017*, World Bank Group, http://www.enterprisesurveys.org/data/exploreeconomies/2017/colombia (accessed on 21 July 2017). [13]

ILO (2009), *Trends in informal employment in Colombia: 2009-2013*, ILO, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245885.pdf (accessed on 7 November 2018). [24]

IMF (2018), *World Economic Outlook Database April 2018*, International Monetary Fund, https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/index.aspx (accessed on 6 July 2017). [2]

MIT (2017), *The Observatory of Economic Complexity*, Massachusetts Institute of Technology, http://atlas.media.mit.edu/en/ (accessed on 7 July 2017). [9]

Murillo Lozano, M. (2016), *Nacimiento y supervivencia de las empresas en Colombia*, Confecámaras, http://confecamaras.org.co/phocadownload/Cuadernos_de_analisis_economico/Cuaderno_de_An%D0%B0lisis_Economico_N_11.pdf (accessed on 26 July 2017). [16]

OECD (2018), *Digital Government Review of Colombia: Towards a Citizen-Driven Public Sector*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264291867-en. [28]

OECD (2018), *Digital Government Review of Colombia: Towards a Citizen-Driven Public Sector*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264291867-en. [36]

OECD (2018), "Single Window systems", in *Trade Facilitation and the Global Economy*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264277571-6-en. [33]

OECD (2017), *Compare your country: Trade Facilitation Indicators*, http://compareyourcountry.org/trade-facilitation (accessed on 28 August 2018). [34]

OECD (2017), *Data - Programme for International Student Assessment*, Organisation for Economic Co-operation and Development, http://www.oecd.org/pisa/data/ (accessed on 24 August 2017). [12]

OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Colombia 2017*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2017-en. [4]

OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Colombia 2017*, OECD Publishing. [31]

OECD (2016), *OECD Regions at a Glance 2016*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en. [7]

OECD (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia*, OECD Publishing. [30]

OECD (2015), *OECD Economic Surveys: Colombia 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2015-en. [3]

Peña, X. (2013), "The formal and informal sectors in Colombia: Country case study on labour market segmentation", ILO, https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_232495/lang--en/index.htm (accessed on 28 January 2019). [26]

United Nations (2018), *Human Development Indices and Indicators 2018 Statistical Update*, http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf (accessed on 3 December 2018). [6]

Urmeneta, R. (2016), *Dinámica de las empresas exportadoras en América Latina: el aporte de las PYMES | Publication | Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, http://www.cepal.org/es/publicaciones/40296-dinamica-empresas-exportadoras-america-latina-aporte-pymes (accessed on 26 July 2017). [21]

US DOS (2018), *Investment Climate Statements for 2018*, US DOS, https://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/investmentclimatestatements/index.htm#wrapper (accessed on 8 August 2018). [14]

WEF (2018), *The Global Competitiveness Report 2018*, World Economic Forum, https://www.weforum.org/reports/the-global-competitveness-report-2018 (accessed on November 2018). [11]

World Bank (2018), *Data from the Doing Business Project*, World Bank, http://www.doingbusiness.org/data (accessed on 7 October 2018). [10]

World Bank (2018), "World Development Indicators 2018", https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26447 (accessed on 2 August 2018). [1]

World Bank (2017), *Enterprise Surveys Indicators Data*, http://www.enterprisesurveys.org/data (accessed on 22 August 2017). [20]

World Bank (2010), *Informality in Colombia : implications for worker welfare and firm productivity*, http://documents.worldbank.org/curated/en/385321468243561833/Informality-in-Colombia-implications-for-worker-welfare-and-firm-productivity (accessed on 28 January 2019). [25]

World Bank Group (2018), *Doing Business 2019: Economy Profile Colombia*, World Bank Group, http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/c/colombia/COL.pdf (accessed on 12 November 2018). [27]

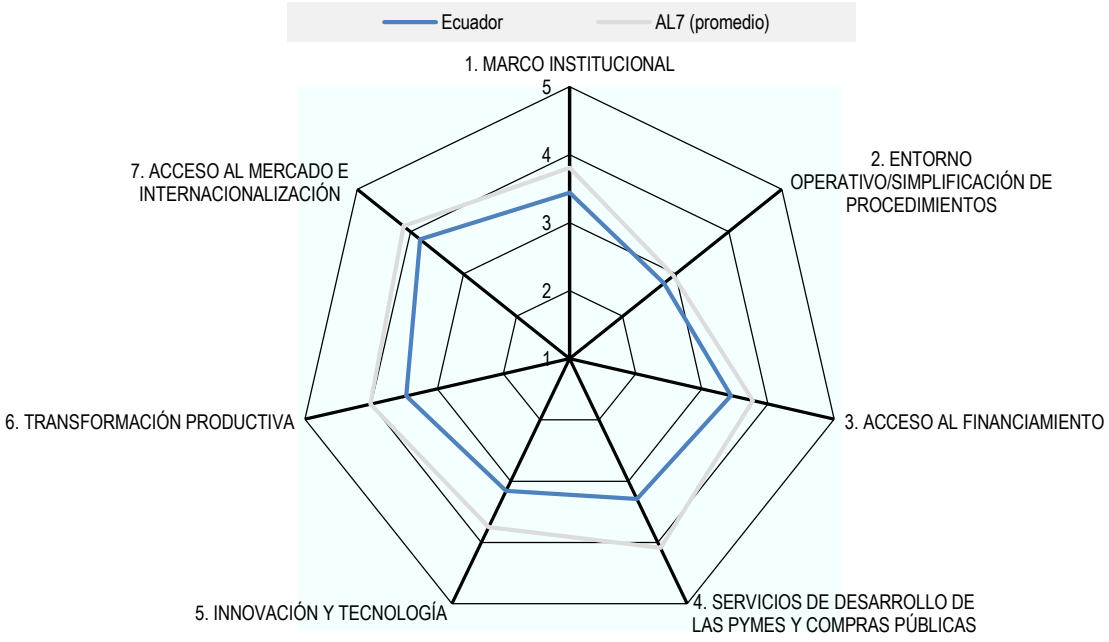
Capítulo 14. Ecuador

Actualmente, Ecuador busca implementar la política de las PYMEs como un instrumento para lograr la transformación productiva, así como una herramienta para la promoción social. Si bien este enfoque tiene un fundamento arraigado en los desafíos de desarrollo particulares del país, en la práctica, la gestión efectiva de estos dos objetivos por separado es una tarea difícil.

Para fomentar de manera efectiva esas prioridades duales, Ecuador debe considerar el desarrollo de una estrategia de PYMEs integrada y rediseñar debidamente su marco de implementación de políticas para mejorar la focalización de las acciones y dedicar de forma sustancial 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, incluyendo las iniciativas existentes que se ven amenazadas por los recortes presupuestarios realizados desde 2016. Además, pese a que existe un sistema de monitoreo y evaluación en todo el gobierno, las estrategias actuales no disponen de indicadores clave de rendimiento (ICR) específicos y orientados al desempeño y la mayoría de la información programática del gobierno sigue siendo únicamente interna, lo que deriva en brechas de información sobre el apoyo público disponible.

Hallazgos clave

Gráfico 14.1. 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 14.1) 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.

Perspectiva general

Estructura económica y prioridades de desarrollo

Cuadro 14.1. Indicadores macroeconómicos

Nombre del indicador	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Crecimiento del PIB (% anual)	1,1	5,3	3,5	7,9	5,6	4,9	3,8	0,1	-1,6	3,0
PIB per cápita (US$ actuales)	1451	3021	4657	5223	5702	6074	6396	6150	6018	6198
PIB per cápita, PPA ($ internacionales actuales)	5855	7664	9163	9926	10512	11037	11483	11446	11242	11617
Desempleo, total (% de la fuerza laboral total)	9,0	7,7	4,1	3,5	3,2	3,1	3,5	3,6	4,6	3,8
Inflación, deflactor del PIB (% anual)	-7,7	7,7	7,5	5,7	5,0	3,1	3,0	-2,5	0,9	1,5
Exportaciones de bienes y servicios (% del PIB)	32,1	27,6	27,9	31,1	30,2	28,6	28,1	21,3	19,7	20,8
Importaciones de bienes y servicios (% del PIB)	27,3	28,5	32,4	33,4	31,6	31,0	29,7	24,0	19,1	21,3
Balanza externa de bienes y servicios (% del PIB)	4,8	-0,9	-4,5	-2,2	-1,4	-2,3	-1,6	-2,7	0,5	-0,5
Saldo de cuenta corriente (% del PIB)	6,1	1,1	-2,3	-0,5	-0,2	-1,0	-0,5	-2,1	1,5	-0,2
Inversión extranjera directa, entradas netas (% del PIB)	-0,1	1,2	0,2	0,8	0,6	0,8	0,8	1,1	0,8	0,6
Inversión extranjera directa, salidas netas (% del PIB)	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	-
Gasto público total (% del PIB)	23,2	21,4	34,7	39,5	40,3	43,7	43,6	39,7	38,6	36,6
Capacidad/necesidad de financiación neta de la administración pública	-0,3	0,6	-1,4	-0,1	-0,9	-4,6	-5,2	-6,1	-8,2	-4,5
Crédito interno al sector privado (% del PIB)	26,0	20,7	24,6	25,3	26,1	26,5	27,2	27,2	29,2	32,7

Fuente: (World Bank, 2018[1]; IMF, 2018[2]).

Actividad, mercados de trabajo y estructura económica

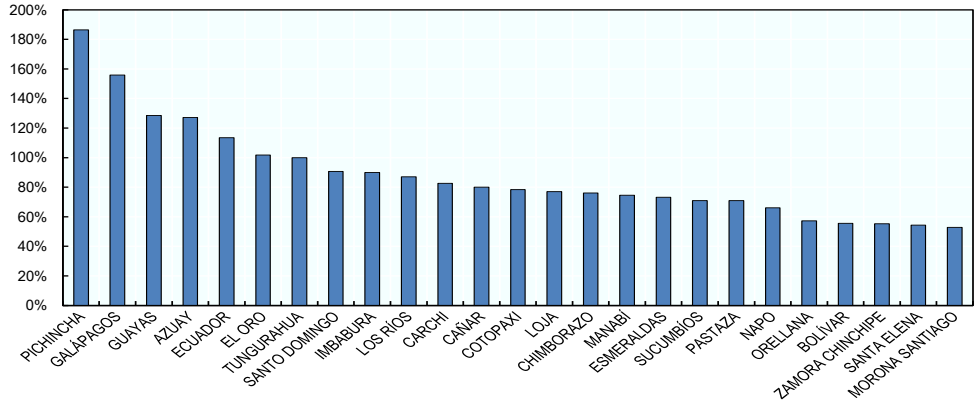
Ecuador inició el siglo XXI con un largo período de crecimiento económico, en el que el PIB (en dólares estadounidenses) se multiplicó por cuatro entre 2000 y 2014. Los altos precios del petróleo, que representan un tercio de las exportaciones del país, y un gobierno económicamente proactivo fueron los impulsores clave detrás de ese proceso. El crecimiento se detuvo en 2015 debido a la caída global de los precios del petróleo, la reducción concomitante del gasto público y la apreciación del dólar estadounidense (ECLAC, 2016[3]), pero se espera que se reanude en 2019 (International Monetary Fund, 2018[4]).

El mercado laboral de Ecuador siguió un patrón igualmente dinámico para comenzar el siglo XXI. El desempleo se desplomó de 9% a 3,8% entre 2000 y 2014, y aumentó apenas a 4,4% en 2017 (ver Cuadro 14.1). La población laboral se duplicó entre 2004 y 2016, mientras que la tasa de economía informal aumentó a 46% en 2016, con especial incidencia en la agricultura (ILO, 2018[5]). Eso es particularmente importante en un país donde 36% de la población reside en áreas rurales, una cifra muy por encima del promedio de ALC de 20%.

En términos de estructura, los servicios aún desempeñan un papel relativamente bajo en el valor agregado (52,1%) en comparación con el resto de la región de ALC (60,8%) (World Bank, 2018[1]). La agricultura representa 9,5% del valor agregado total, el doble del promedio regional, mientras que la industria representa 31,4%. El petróleo es particularmente relevante en ese último sector, ya que su extracción y manufactura representan alrededor de 24,3% del valor agregado total (Banco Central del Ecuador, 2017[6])

Los mercados financieros siguen siendo superficiales y el crédito interno al sector privado representa solo 32,7% del PIB (ver Cuadro 14.1). Además, el país está sujeto a altos riesgos asociados con factores de mercado (precios del petróleo) y naturales (terremotos, fenómeno de El Niño, inundaciones).

Gráfico 14.2. Valor agregado no petrolero per cápita por provincia - 2015



Nota: Expresado como porcentaje del valor agregado nacional no petrolero per cápita.
Fuente: (INEC, 2015[7])

Por ser un país relativamente pequeño (según los estándares regionales) en términos de superficie terrestre, Ecuador no enfrenta disparidades regionales tan agudas como otras economías de ALC. El valor agregado no petrolero per cápita va de 53% del promedio

nacional para la provincia de Morona Santiago a 186% para la provincia de Pichincha (ver Gráfico 14.2).

Ecuador ocupa el puesto 86 en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de las Naciones Unidas (ONU), lo que lo ubica dentro del grupo de "países de alto desarrollo humano", junto con Colombia, México y Perú, de AL7 (United Nations, 2018[8]) (Cuadro 14.2). Eso significa que su desempeño en los indicadores que miden la calidad de la salud, la educación y el nivel de vida generalmente se encuentra entre el tercio medio de todos los países. Sin embargo, Ecuador tiene un alto índice de desarrollo de género (IDG) para la región, junto con Argentina y Colombia, que lo posiciona dentro del grupo principal de países con alta igualdad en los logros del IDH entre mujeres y hombres. [1] Ecuador ha logrado una mejora considerable desde la década de 1990 al aumentar la esperanza de vida al nacer de 7,6 años, la media de años de escolaridad de 2,1 años y los años de escolaridad previstos de 2,8 años.

Cuadro 14.2. Puntuaciones seleccionadas en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) - Ecuador 2018

Variable	Ecuador	Promedio de AL7
Clasificación en el IDH (2017)	86	69,29
IDH[1] (escala de 0-1, donde 1=mayor puntuación; valor de 2017)	0,752	0,785
Esperanza de vida al nacer (en años; al año 2017)	76,6	76,8
Clasificación en el Índice de Desarrollo de Género[2] (escala de 0-1, donde 1=mayor puntuación; 2017)	0,98	0,98
Calidad de la salud[3]		
Expectativa de pérdida de vida sana[4] (2016)	11,3%	11,3%
Médicos (por 10.000 personas; 2007-2017)	16,7	22,2
Camas de hospital (por 10.000 personas; 2007-2014)	16	22
Calidad de la educación[3]		
Proporción alumnos/maestro en escuela primaria (alumnos por maestro; 2012-2017)	25	20,7
Maestros de primaria con formación docente (2009-2017)	82%	93,5%
Proporción de escuelas con acceso a internet (2008-2013)	22%	56,25%
Matemáticas (puntuación del PISA[5] para 2015)[6]	,	413,7
Lectura (puntuación del PISA para 2015)	,	436,2
Ciencia (puntuación del PISA para 2015)	,	431
Calidad del nivel de vida[3]		
Empleo vulnerable (% del empleo total; al año 2017)	45,6%	38,1%
Porcentaje de población rural con acceso a electricidad (2016)	99,8%	95,9%
Porcentaje de población que usa fuentes de agua potable mejoradas (2015)	92,6%	96,6%
Porcentaje de la población que usa instalaciones de saneamiento mejoradas (2015)	86,1%	89,6%

1. La puntuación del IDH se calcula en base a un conjunto de indicadores que abarcan las dimensiones de "vida larga y saludable", "conocimiento" y "un nivel de vida digno". Para más información, ver (United Nations, 2018[8]).
2. El IDG se calcula comparando los valores de IDH de hombres y mujeres del país. Los países se dividen en cinco grupos por desviación absoluta de la paridad de género en los valores del IDH.
3. Los indicadores incluidos en las categorías "calidad de la salud, educación y nivel de vida" se toman del Panel 1 del IDH sobre Calidad del desarrollo humano.
4. La diferencia relativa entre la esperanza de vida y la esperanza de vida saludable, expresada como porcentaje de la esperanza de vida al nacer.

5. El Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) es una encuesta internacional trienal cuyo objetivo es evaluar los sistemas educativos en todo el mundo mediante la evaluación de las habilidades y el conocimiento de los estudiantes de 15 años. En 2015, más de medio millón de estudiantes en 72 países y economías realizaron el examen PISA y fueron evaluados en ciencias, matemáticas, lectura, resolución de problemas en colaboración y educación financiera. Para más información y resultados de la evaluación, ver http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/.
6. La puntuación nacional promedio más alta para matemáticas, lectura y ciencia la tiene Singapur, con 564, 535 y 556 puntos, respectivamente.
Fuente: (United Nations, 2018[8])

Sector público, dinero y precios

El gobierno ecuatoriano ha desempeñado un papel más activo en su economía en la última década. El gasto público aumentó de 21% del PIB en 2005 a casi 44% en 2013 (véase Cuadro 14.1). Los gastos públicos se desinaron principalmente a programas sociales (incluyendo aumentos significativos en los sectores de salud, vivienda y educación) e inversiones, particularmente en energía y transporte.

Desde entonces, se han realizado esfuerzos acertados para reducir los desembolsos, que descendieron a 37% del PIB en 2016. Ese proceso de consolidación fiscal fue concurrente con una fuerte caída de los precios del petróleo que amenazó la sostenibilidad del balance general del gobierno.

Ecuador ha utilizado el dólar estadounidense como su moneda nacional desde el año 2000, cambio que le permitió al país abordar el problema endémico de la inflación. Si bien su índice de precios al consumidor aumentó en promedio 40% anual durante la década de 1990, solo aumentó en 18% durante la primera década del siglo XXI. La inflación promedió 4% en la última década (ver Cuadro 14.1), por debajo del promedio regional. Sin embargo, la dolarización también ha reducido el margen de maniobra contra los choques externos negativos.

Sector externo

El comercio internacional es importante para la economía ecuatoriana. Su grado de apertura promedió 58% entre 2010 y 2015, en comparación con 44% para ALC (World Bank, 2018[1]).

Sin embargo, la canasta de exportaciones del país depende en gran medida de un solo producto: el petróleo. El petróleo crudo representó 35% de las exportaciones del país en 2015 (World Trade Organization, 2017[9]). Los plátanos y los crustáceos completan la lista de los 3 principales productos exportables. Las manufacturas representan solo 7,3% de las ventas externas. El Índice de Complejidad Económica del MIT coloca a Ecuador en la posición #101 (la más baja para los países incluidos en este estudio) (MIT, 2018[10]). La reciente apreciación del dólar estadounidense ha disminuido la competitividad de las exportaciones no tradicionales.

Los Estados Unidos (EE.UU.) y la Unión Europea (UE) son los principales socios comerciales de Ecuador, ya que concentran 48% de las exportaciones y 35% de las importaciones. China es el segundo país de origen de las importaciones. El comercio regional se concentra en la Alianza del Pacífico, con Chile y Perú como principales destinos de exportación y Colombia como la principal fuente de importaciones. A pesar de su condición de exportador de petróleo crudo, Ecuador es un importador neto de petróleo refinado, que de hecho constituye el producto más importado del país (European Comission, 2017[11]).

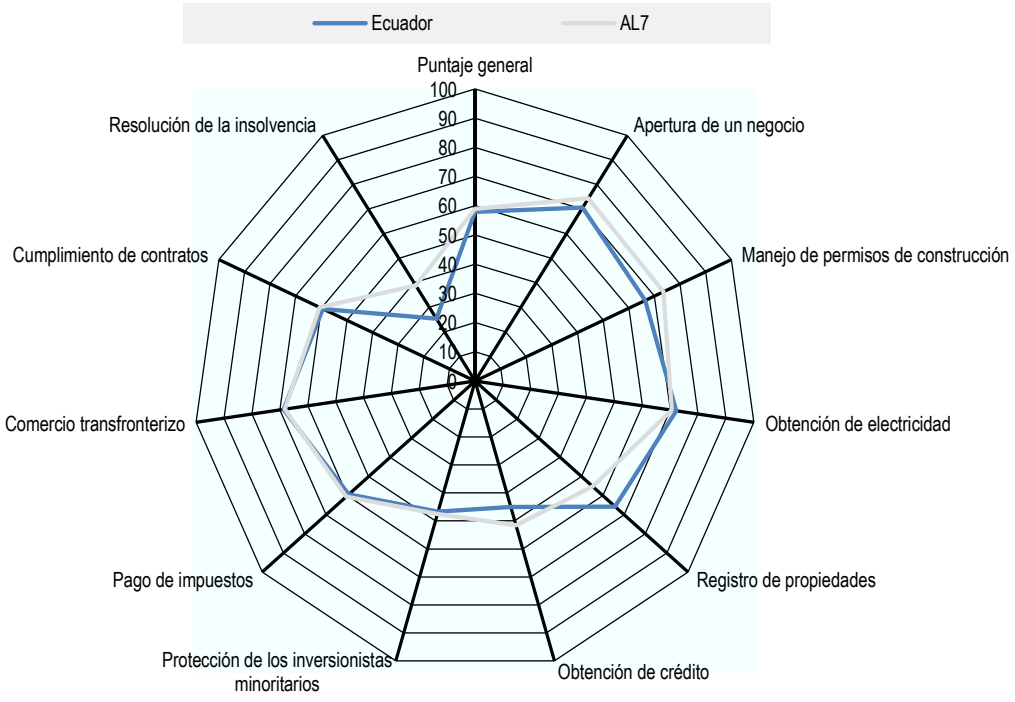
Las entradas de capital son relativamente bajas. La IED promedió solo 0,8% del PIB en los últimos 5 años (ver Cuadro 14.1) en comparación con el promedio regional de 3,5%. Por otro lado, las remesas particulares desempeñan un papel importante en la economía al representar 2,7% del PIB en 2017 (World Bank, 2017[12]).

Entorno empresarial

Ecuador pasó de la posición #107 en 2006 a la #123 en el informe *Doing Business* 2019 del Banco Mundial (World Bank, 2018[13]), la clasificación más baja de AL7. El país tiene un desempeño relativamente bueno en el registro de propiedades (75) y en el cumplimiento de contratos (79). En general, lidiar con la complejidad legal que ha supuesto interpretaciones y aplicaciones inconsistentes conduce al aumento de riesgos y costos en Ecuador. El país presenta debilidades para iniciar un negocio (168) y resolver la insolvencia (158), el último de los cuales la mayoría de los AL7 también obtienen una puntuación baja (ver Gráfico 14.3). Sin embargo, las reformas realizadas durante la última década demuestran esfuerzos claros para facilitar el inicio de un negocio (la cantidad de días requeridos se ha reducido a la mitad) y el pago de impuestos y hacer del comercio transfronterizo un proceso más rápido (especialmente a través de la introducción de sistemas electrónicos).

Gráfico 14.3. Indicadores *Doing Business* 2019 - Ecuador

Puntuación en la facilidad para hacer negocios (100 = mayor desempeño global)



Nota: AL7 es el promedio simple de los siete países estudiados en este informe: Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay. La puntuación en la facilidad para hacer negocios captura la brecha de cada economía del mejor desempeño regulatorio observado en cada uno de los indicadores en todas las economías en la muestra de *Doing Business* desde 2005. La puntuación en la facilidad de hacer negocios de una economía se refleja en una escala de 0 a 100, donde 0 representa el más bajo y 100 representa el mejor rendimiento.
Fuente: (World Bank, 2018[1])

Entre 2007 y 2018, Ecuador subió 17 posiciones en el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, de 103 a 86 (WEF, 2018[14]). Se han realizado importantes mejoras en la educación superior, la formación y la infraestructura. Sin embargo, al igual que en otros países de la región, las condiciones macroeconómicas en Ecuador han deteriorado considerablemente en los últimos años debido a la caída de los precios del petróleo y su impacto en los saldos gubernamentales. Los mercados financieros también tuvieron un desempeño precario en comparación con otros países de la región.

Las empresas incluidas en la Encuesta de Empresas (World Bank, 2017[15]) identifican la inestabilidad política como el problema principal (25% de las empresas en 2017, con un desplome desde 28,4% en 2006). Eso es particularmente cierto para las PYMEs en comparación con las grandes empresas. La elección del sector informal se menciona como el segundo problema más grande, en especial por parte de las empresas medianas, y con mayor frecuencia que el promedio regional. La proporción de empresas exportadoras (6%) es más baja que el promedio de ALC (12%) y había disminuido en relación con 2006. Con respecto a lo anterior, el tiempo promedio necesario para liquidar las exportaciones fue el doble del promedio regional. Por otro lado, la percepción de corrupción fue mucho menor.

El gobierno aprobó recientemente una legislación para atraer inversión extranjera, incluyendo una Ley de Asociación Público-Privada y nuevas políticas regulatorias para la minería, según un informe del (US DOS, 2017[16]). La remesa de ganancias y capital no está limitada por ningún medio, excepto un impuesto de salida de 5%. Sin embargo, independientemente de esas iniciativas, la IED de Ecuador sigue siendo muy baja en comparación con los demás países de la región. Según el informe del DOS, la principal debilidad de Ecuador es la corrupción y la falta de transparencia institucional. En febrero de 2017, se aprobó un referéndum para prohibir que los funcionarios electos y los funcionarios públicos tengan interacciones financieras con las listas oficiales de paraísos fiscales y otras jurisdicciones dudosas.

Sector PYME

Definiciones y empleo

La agencia de registro de la empresa ecuatoriana (Superintendencia de Compañías) estableció sus criterios para definir las PYMEs (ver Cuadro 14.3) siguiendo los criterios de intercambio de información establecidos por la Comunidad Andina (CAN). La definición está aún más institucionalizada dentro del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI).[2]

Cuadro 14.3. Definición de las PYMEs - Ecuador

Variable	Micro	Pequeña	Mediana
Empleo	1-9	10-49	50-199
Volumen de negocios anual	≤100.000	100.001 - 1.000.000	1.000.001 - 5.000.000
Activos	≤100.000	100.001 - 750.000	750.001 - 3.999.999

Nota: La norma no establece una guía para cuando estos criterios entran en conflicto entre sí. Sin embargo, ambos el COPCI y la Resolución de la CAN en la que se basa (Res. 1260/2009) le dan prioridad al volumen de negocios sobre el criterio de empleo.
Fuente: Resolución SC-INPA-UA-G-10-005, (Supercías, 2010[17]).

De acuerdo con el último censo económico de 2011 (ver Cuadro 14.4), las PYMEs totalizaron 416.927 establecimientos, representando 99,4% del total de empresas ecuatorianas (utilizando solo la definición basada en el empleo). La mayoría de ellas (95,7%) son empresas con menos de 10 empleados y, por lo tanto, están clasificadas como microempresas. Las PYME representan 78,1% del total de empleos analizados por el censo. Las microempresas vuelven a destacarse, ya que representan más de la mitad del empleo total, mientras que las pequeñas y medianas empresas emplean juntas una cuarta parte de los trabajadores.

Cuadro 14.4. Número de establecimientos, empleo y valor agregado por tamaño de establecimientos

Tamaño	No. de establecimientos		Empleo		Porcentaje de valor agregado
No. de empleados	No. de empresas	% de empresas totales	No. de empleos	% de empleo total	
<10	401.306	95,70%	800.159	52,70%	19%
11-49	12.204	2,90%	215.813	14,20%	15%
50-199	3.417	0,80%	169.697	11,20%	17%
>199	2.447	0,60%	331.664	21,90%	49%
Total	419.374	100,0%	1.517.333	100,0%	100%

Nota: Las empresas agrícolas y mineras no se incluyeron en la encuesta.
Fuente: Encuesta Exhaustiva (INEC, 2011[18]).

La mayoría de las encuestas de empresas subestiman el papel de las PYMEs en el empleo porque no tienen en cuenta el empleo informal. Eso es especialmente cierto para las personas que trabajan por cuenta propia y las microempresas en Ecuador: 75% y 65% de cada uno, respectivamente, opera dentro del sector informal (ver Cuadro 14.5). También es interesante observar que las tasas informadas de las empresas que no reciben seguro social son más altas que las tasas informadas de operación dentro del sector informal; en otras palabras, algunas empresas y trabajadores independientes que operan en el sector formal aún no reciben seguro social (ver Cuadro 14.5).

Cuadro 14.5. Empleo privado, sector informal y seguro social por tamaño de empresa – 2017

Tamaño	Empleo		Operan dentro del sector informal	No reciben seguro social
	No. de empresas	% del total de empresas	Porcentaje del total de empresas por tamaño	Porcentaje del total de empresas por tamaño
Trabajadores independientes	2.618.304	45%	75%	-
2-10	1.832.896	32%	65%	82%
11-50	499.757	9%	4%	36%
51-100	79.891	1%	0%	20%
>100	731.738	13%	0%	10%
Total	5.762.586	100%	50%	54%

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. (INEC, 2017[19])

La densidad de empresas varía en todo el país, aunque no tan dramáticamente como en la mayoría de los AL7. El promedio nacional es de 28 empresas por cada 1.000 habitantes. Galápagos y Pichincha, dos de las provincias con el mayor PIB per cápita, también tienen

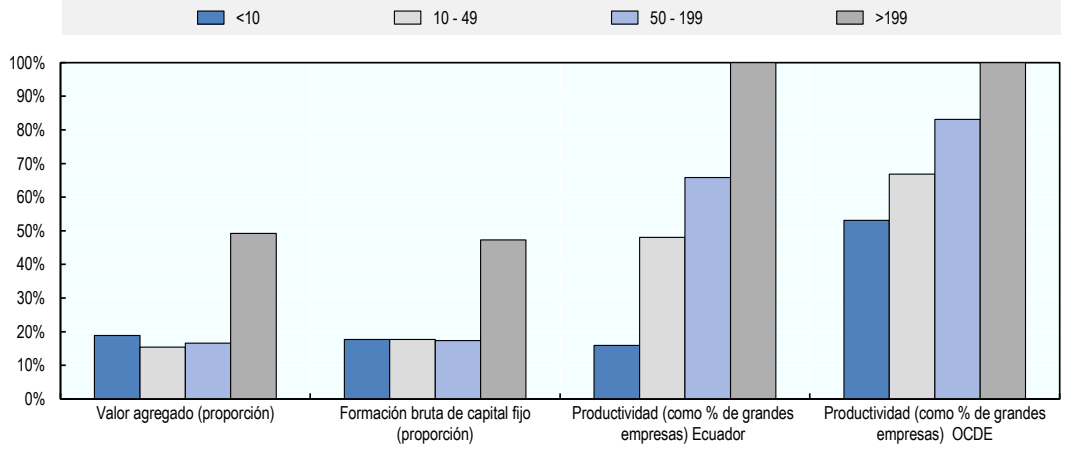
la mayor densidad de empresas. Las provincias de Santa Elena, Los Ríos y Esmeraldas, por su parte, tienen densidades de alrededor un tercio del promedio nacional.

Productividad y valor agregado

La importancia del sector de las PYMEs disminuye en términos de valor agregado y formación de capital. Alrededor de la mitad del valor agregado total corresponde a las PYMEs (ver Cuadro 14.4 y Gráfico 14.4). Las PYMEs también aportan la mitad de la formación de capital fijo.

La brecha en la productividad laboral entre las PYMEs y las grandes empresas es mayor en Ecuador que en los países de la OCDE (ver Gráfico 14.4). Las tasas de productividad de los trabajadores en las microempresas ecuatorianas son 16% de la correspondiente a las grandes empresas del país. Además, los niveles de productividad de las grandes empresas ecuatorianas son más del doble del nivel promedio del país. Las pequeñas y medianas empresas presentan tasas de productividad cercanas al promedio nacional y 48 puntos porcentuales por encima, respectivamente.

Gráfico 14.4. Valor agregado, formación bruta de capital fijo y productividad por tamaño de establecimiento



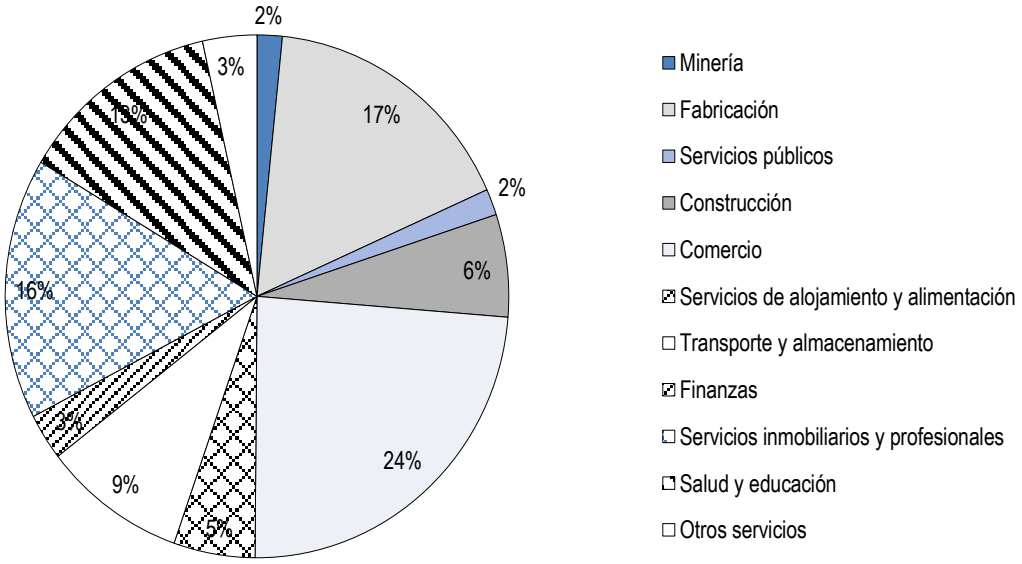
Fuente: Encuesta Exhaustiva (INEC, 2011[18]) and (OECD, 2016[20])

Sectores de actividad

En términos de sectores, el empleo de las PYMEs no agrícolas se produce principalmente en el comercio (24%), seguido de las manufacturas, que absorbe 17% de los empleados, y seguido de cerca por los servicios inmobiliarios y comerciales (16%, ver Gráfico 14.5).

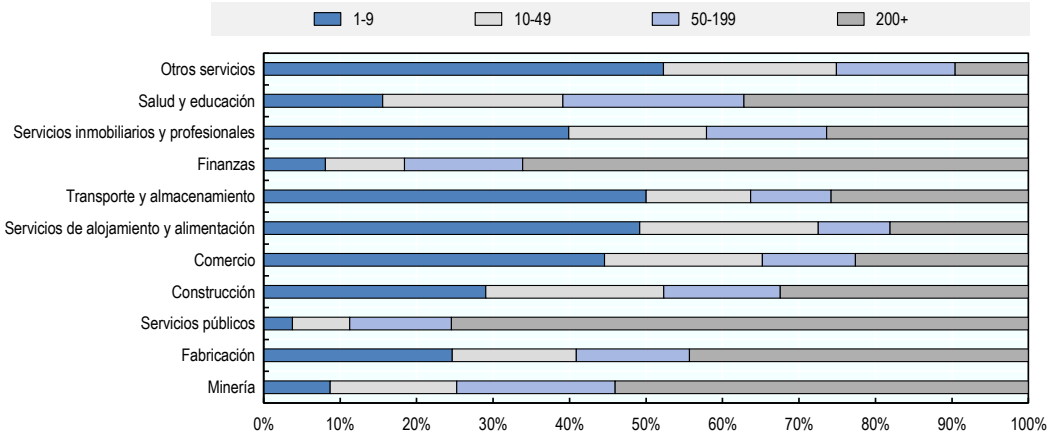
En términos de importancia dentro del sector, las PYMEs contribuyen con la mayor proporción de empleo en alojamiento y alimentación, además de otros servicios. Las microempresas desempeñan un papel importante en ambos sectores, pero también en el transporte y las comunicaciones. Las pequeñas empresas son importantes en los sectores de salud, educación y construcción, pues emplean a una cuarta parte de los trabajadores. Las empresas medianas se destacan en salud, educación y actividades mineras (ver Gráfico 14.6).

Gráfico 14.5. Empleo no agrícola en PYMEs por sector de actividad – 2015



Fuente: Directorio de Empresas (INEC, 2016[21]).

Gráfico 14.6. Participación en empleo sectorial por tamaño de establecimiento – 2015



Fuente: Directorio de Empresas (INEC, 2016[21]).

Comercio internacional

De 2004 a 2009, el número de empresas exportadoras se duplicó en Ecuador, de 2.000 a más de 4.000 (0,5% del total de empresas) (Urmeneta, 2016[22]). De ellas, unas 3.500 eran PYMEs. Según (Urmeneta, 2016[22]) Ecuador es uno de los países de la región con el mayor crecimiento de empresas exportadoras, junto a Costa Rica y Perú. Eso se ha fomentado especialmente a través de la industria de las flores, que experimentó un crecimiento significativo entre 2008-2013.

Según el último censo económico, 3,3% de las empresas (microempresas excluidas) participaron en actividades de exportación en 2011. Esa cifra se reduce a 0,6% para las pequeñas empresas y aumenta a 3,7% y 17% para las empresas medianas y grandes,

respectivamente. Sin embargo, las grandes empresas representaron la mayor parte del valor exportado analizado (97%, ver Cuadro 14.6).

Cuadro 14.6. Comportamiento de las exportaciones por tamaño de empresa - 2011

Tamaño	Porcentaje del total de empresas exportadoras	Porcentaje del valor total exportado analizado
Pequeña	0,60%	0,20%
Mediana	3,70%	2,90%
Grande	17,10%	96,90%
Total	3,30%	100,00%

Nota: Las microempresas no se incluyen en esta tabla.
Fuente: Encuesta Exhaustiva (INEC, 2011[18]).

Según el Banco Mundial (2018[13]), apenas 1,4% de las pequeñas empresas ecuatorianas exportan directa o indirectamente (en comparación con 7,9% de América Latina en su conjunto y 21,3% de los países de la OCDE). Las empresas medianas tampoco tienen mejores resultados que sus pares regionales, ya que solo 13,5% de ellas venden en el extranjero (frente a 23% para América Latina y 33% para los países de la OCDE). El 29.7% de las grandes empresas ecuatorianas exporta directa o indirectamente.

Resultados de la evaluación

Marco institucional (Dimensión 1)

Ecuador ha recibido una puntuación de 3,44 en una escala de 1-5 para esta dimensión, lo que indica que el marco de políticas se ha completado en gran medida, pero que existen brechas significativas en la implementación, el monitoreo y la evaluación (M&E). La puntuación más alta se ha asignado a la subdimensión que maneja la definición de las PYMEs (4,33), seguida de la subdimensión que se centra en las consultas público-privadas (3,50). La subdimensión 1.2, relacionada con la planificación estratégica, el diseño y la coordinación de las políticas públicas, Ecuador recibió una puntuación de 3,19, debido a los resultados limitados en la implementación de las políticas, mientras que la subdimensión 1.4 obtuvo la puntuación más baja (3,01) debido a la falta de una estrategia integral para lidiar con la informalidad, la implementación limitada y los mecanismos de M&E relativamente débiles.

Ecuador ve la política de las PYMEs como un instrumento para lograr una transformación productiva, así como una herramienta para la promoción social. Por lo tanto, la política de las PYMEs se incluye tanto en la estrategia de política industrial del país como en el eje "Economía al servicio de la Sociedad" en el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, titulado "Toda una vida ".

La combinación de los dos enfoques tiene su propia justificación, dada la necesidad del país de (a) lograr una mayor diversificación económica y una actualización tecnológica más rápida para la prosperidad futura, y al mismo tiempo (b) promover el empleo y reducir la pobreza y la exclusión en las condiciones actuales. Sin embargo, para gestionar de manera efectiva esos dos objetivos por separado, Ecuador tendría que desarrollar una estrategia integrada para las PYMEs, rediseñar su marco de implementación de políticas, mejorar la orientación de las acciones políticas y dedicar sustancialmente más recursos al desarrollo de las PYMEs.

Marco institucional y definición de PYMEs

En Ecuador, el mandato relativo a políticas para las PYMEs se asigna al Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO), el cual tiene una amplia gama de competencias, entre ellas, ser responsable de la elaboración y la implementación de políticas horizontales y sectoriales relacionadas con el desarrollo del sector privado.

Hasta mayo de 2017, MIPRO estuvo bajo la supervisión del Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad, un superministerio que controló y coordinó la actividad de varios ministerios del área económica. Desde la reorganización de la estructura del gobierno luego de las elecciones presidenciales de 2017, la Presidencia ha asumido el papel de coordinación en los asuntos económicos.

MIPRO está organizado en seis subsecretarías y cuatro unidades para la coordinación general. La política de las PYMEs es administrada por la Subsecretaría MIPYMES y Artesanías. No obstante, otros subsecretarios, como los encargados del desarrollo territorial, las industrias intermedias y finales, la agricultura y el procesamiento agrícola, también tienen competencias en temas relacionados con el desarrollo de las PYMEs.

El subsecretario de MIPYMES y Artesanías incluye tres direcciones a cargo, respectivamente: de emprendimiento, aprendizaje e innovación empresarial; fortalecimiento empresarial; y articulación del mercado. En total, durante el año 2016, la subsecretaría tiene una plantilla de 33 personas y un presupuesto de USD 1,34 millones, incluidos los gastos de operación. MIPRO tiene una red de siete oficinas regionales que buscan implementar programas gubernamentales en coordinación con las autoridades locales. El ministerio también ha firmado acuerdos de cooperación con una serie de otras instituciones centrales y locales para la implementación de programas de apoyo a las PYMEs.

La definición de las PYMEs del país se establece en el Código de la Producción, un instrumento legal que define las categorías de empresas que pueden beneficiarse del apoyo público. La definición se adopta en toda la administración pública y se basa en dos criterios conjuntos: el empleo y el volumen de negocios anual. Incluye una estratificación en micro, pequeñas y medianas empresas (ver Cuadro 14.3).

Planificación estratégica, diseño y coordinación de políticas

Hasta la fecha, Ecuador no ha desarrollado una estrategia independiente de desarrollo de las PYMEs. Las orientaciones estratégicas de las políticas de las PYMEs derivan del plan nacional de desarrollo *(Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017)*[3], más específicamente, de la estrategia industrial del país *(Política Industrial del Ecuador 2016-2025)*, publicado en 2015 por MIPRO.[4]

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-17 incluyó 12 objetivos de desarrollo estratégico. El objetivo No. 10 exigió la mejora de la transformación de la matriz productiva del país y tuvo implicaciones indirectas para el desarrollo de las PYMEs. El Plan incluía objetivos cualitativos y cuantitativos. En enero de 2018 se adoptó un nuevo Plan de Desarrollo Nacional que abarca el período 2017-2021, titulado "Toda una vida".[5] El objetivo del plan es promover un sistema económico equitativo y socialmente orientado e incluye nueve objetivos nacionales, organizados en torno a tres ejes principales. El objetivo No. 4 trata sobre la consolidación del sistema económico social y/o de bienestar del país ("Sistema Económico Social, Solidario y Sostenible").[6] Específicamente, el objetivo, organizado bajo el eje "Economía al servicio de la Sociedad" exige aumentar la contribución del sector de las PYMEs y otros actores del sistema económico, como los emprendedores,

para la creación de valor agregado. El objetivo incluye una serie de objetivos cualitativos y cuantitativos, pero no directamente relacionados con el desarrollo de las PYMEs.

La Política Industrial 2016-2025 combina un enfoque horizontal y sectorial específico y describe un conjunto de instrumentos diseñados para cumplir con los objetivos de política establecidos. Ninguno de esos instrumentos es específico de las PYMEs, pero la política sigue teniendo gran importancia para la política de las PYMEs, ya que la estructura industrial de Ecuador está compuesta principalmente por pequeñas y medianas empresas. El principal límite de la política industrial es 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 manera indirecta por el Plan Nacional de Desarrollo. El programa es implementado directamente por el subsecretario de las PYMEs y Artesanos del MIPRO, con el apoyo de los Centros de Desarrollo Empresarial Ciudadano ubicados dentro de las oficinas regionales del Ministerio.

En relación con la limitación antes mencionada, existe un tercer documento estratégico de importancia. Estrechamente relacionado con la Política Industrial ya citada, lo fue desarrollado durante el período 2013-15 por la administración de Correa, en línea con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-17. La Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva (ENCMP) tiene como objetivo definir las políticas que ayudarán a Ecuador a transformarse de un país basado en recursos naturales a una economía basada en el conocimiento. El ENCMP establece cuatro objetivos: 1) fortalecer el sistema productivo a través de la eficiencia y la innovación; 2) reducir el déficit comercial; 3) crear empleos decentes; 4) promover la sostenibilidad ambiental. También identifica trece actividades económicas prioritarias en tres sectores, que serían el foco de las políticas; esos sectores van más allá del sector industrial, para incluir también una gama más amplia de servicios, como el turismo, el software y las TIC (ver Cuadro 14.7 más adelante en este capítulo). El ENCMP, sin embargo, incluye muy pocas medidas para promover el espíritu empresarial y las PYMEs, y está dirigido por la Vicepresidencia de la República, en lugar del MIPRO. Más bien, los objetivos y acciones de la estrategia tienen importantes implicaciones indirectas para la política de las PYMEs y se suman a la Política Industrial subsiguiente bajo el liderazgo del MIPRO, especialmente en relación con las acciones previstas para el desarrollo de industrias básicas y la creación y promoción de incentivos a la inversión y al financiamiento.

Entre 2011 y finales de 2017, MIPRO implementó un proyecto para el desarrollo de la capacidad productiva de las PYMEs (Proyecto: Fomento de las MIPYMES ecuatorianas). El objetivo del proyecto era promover el desarrollo industrial, la competitividad empresarial y el empleo en varios sectores manufactureros (inicialmente 8 sectores, reducidos a 5 en 2015). El proyecto contó con un presupuesto total de USD 16 millones en ocho años. El documento del proyecto incluía un diagnóstico detallado del sector de las PYMEs y un conjunto de objetivos generales, alineados con el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-17, objetivos de políticas específicas y metas cuantitativas. El documento del proyecto describía *de facto* la estrategia de desarrollo de las PYMEs del país, combinando una orientación estratégica con un enfoque operacional. Sin embargo, el proyecto concluyó a finales de 2017 y no tuvo seguimiento ni evaluación general del impacto, principalmente debido a los recortes presupuestarios en todo el gobierno relacionados con la fuerte caída de los precios del petróleo, el producto central de exportación de Ecuador.

En 2016, el gobierno destinó aproximadamente 0,5% del presupuesto estatal a los programas que apoyan al sector de las PYMEs. Sin embargo, una reducción de los

ingresos fiscales obligó al gobierno en 2017 y 2018 a reducir las asignaciones presupuestarias, aumentando la dependencia de los programas financiados por los donantes.

Ecuador ha desarrollado una herramienta de gestión, interna a la administración pública, para hacer seguimiento de la implementación de programas financiados con fondos públicos. La herramienta, llamada Gobierno por Resultados (GPR) se introdujo por primera vez en 2011 y cuya aplicación en todo el gobierno es coordinada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). El GPR está integrado en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) y prevé que cada administración a cargo de la implementación del programa establezca sus metas de gestión a través de un proceso de consultas con el beneficiario y con otros órganos centrales y administrativos relacionados. MIPRO está aún más integrado en un sistema formal de consulta interministerial y mecanismos de coordinación relacionados con la gobernanza económica general; sin embargo, no existe un comité interministerial que se ocupe específicamente de las cuestiones de política de las PYMEs. MIPRO también publica un informe anual, que incluye una matriz de implementación alineada con los pilares de la Política Industrial.

Consultas entre el sector público y el sector privado

Ecuador ha implementado un sistema altamente diversificado de consultas entre el sector público y el sector privado (CPP). A nivel central, la Presidencia estableció en junio de 2017 un Consejo Consultivo Productivo y Tributario como el principal órgano formal de consulta entre el gobierno y los representantes del sector privado sobre los temas económicos y fiscales más importantes. El Consejo incluye a los ministros de Industria y Productividad, Trabajo, Finanzas, Comercio Exterior y al jefe de la administración tributaria, así como a seis representantes del sector privado designados por el presidente de la República, incluyendo un representante de las diversas cámaras/organizaciones de las PYMEs del país. El Consejo funciona, con representantes del sector privado jugando un papel activo, a través de la presentación de un conjunto de propuestas para mejoras de políticas, sobre las cuales la deliberación está disponible públicamente.

Al mismo tiempo, Ecuador fomenta una forma de participación pública para el desarrollo económico a través de la promoción del mencionado Sistema Económico Social, Solidario y Sostenible, compuesto por cooperativas, asociaciones productivas locales y el sector comunitario que apoya la comercialización y distribución de productos fabricados por microempresas locales. Las organizaciones que son expresión de este sistema, incluyendo las que representan su sistema financiero,[7] desempeñan un papel importante en influir en la política de desarrollo del gobierno, bajo la supervisión de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.[8]

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) ha desarrollado una base de datos integral de las PYMEs. Al combinar los datos de diferentes registros administrativos y encuestas de empresas, estableció el Directorio de Empresas y Establecimientos (DIEE), que proporciona datos sobre el número de empresas, el volumen de negocios, el empleo y los salarios para las clases de empresas, ubicación y el sector de actividad, pero no para las contribuciones de las PYMEs a la generación de valor agregado.

Medidas para abordar la economía informal

Ecuador ha experimentado tradicionalmente uno de los niveles más altos de informalidad en América Latina. Según datos de la OIT, en 2009, 60,9% de la mano de obra no

agrícola total fue empleada de manera informal (ILO, 2014[23]). El porcentaje de empleo informal disminuyó a 50,1% en 2012 como resultado del fortalecimiento de los derechos de los trabajadores basados en reformas constitucionales y legales, en la penalización de la falta de seguridad social por parte de las empresas, en la simplificación del registro laboral por parte de Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y por otras medidas. Al igual que en otros países latinoamericanos, la informalidad laboral es más alta entre los trabajadores independientes (tasa de informalidad en 70%), trabajadores domésticos, parientes que trabajan en empresas familiares y entre empleados de microempresas (tasa de informalidad en 64,5%).

Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), el empleo informal representó 45% del empleo nacional total en marzo de 2018 y solo 43.1% de los empleados beneficiaban de algún tipo de cobertura de seguridad social (INEC, 2018[24]). La definición de trabajo informal del INEC difiere de la utilizada por la OIT, ya que se basa en el empleo en empresas, incluidos los trabajadores por cuenta propia no registrados en el Registro Único de Contribuyentes (RUC).

Ecuador tiene una base de datos relativamente buena sobre el trabajo informal, gracias a las encuestas de población activa y de hogares realizadas por el INEC, mientras que los datos sobre la informalidad empresarial son escasos. Se han realizado varios estudios de país que analizan la informalidad laboral (ILO, 2014[23]; Vega Núñez, 2017[25]; World Bank, 2012[26]), basados principalmente en las encuestas de mercado laboral del INEC (2009-2012), mientras que la evidencia ha sido muy limitada sobre el impacto de la informalidad en el desarrollo empresarial. Los datos de la Encuesta de Empresas del Banco Mundial de 2017 parecen indicar que la competencia de las empresas informales sigue siendo un problema significativo: 67,1% de las empresas encuestadas declaran que compiten contra empresas no registradas e informales y 41,9% declara que las prácticas desleales de las empresas informales restringen sus operaciones (World Bank Group, 2017[27]).

El gobierno ecuatoriano no ha formulado una estrategia específica para reducir la informalidad; sin embargo, la promoción del trabajo formal y las condiciones de empleo justas son los principales objetivos del nuevo plan nacional de desarrollo 2017-2021 (“Toda una vida”). El objetivo del gobierno es aumentar el número de empresas registradas ante las autoridades fiscales y el Registro Único de Contribuyentes (RUC), lo que permitirá inspecciones laborales más enfocadas.

Actualmente, se incentiva a las empresas establecidas recientemente a registrarse en el RUC. Para promover el registro de microempresas y trabajadores autónomos, el gobierno introdujo un régimen fiscal simplificado (Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano - RISE), que se aplica a empresas no constituidas con una facturación total por debajo de los USD 60.000 por año. Además, el registro en el RUC es una condición para el acceso a todos los programas de soporte empresarial del MIPRO.

Al mismo tiempo, el gobierno incentiva la creación de oportunidades de empleo y negocios entre los miembros excluidos de la población ocupada a través de programas vinculados a la "Economía Popular y Solidaria", con el objetivo de incorporar esas unidades de producción informales al sector formal.

Entorno operativo y simplificación de procedimientos (Dimensión 2)

El desempeño de Ecuador para esa dimensión relacionada con el entorno operacional y la simplificación regulatoria es relativamente bajo, con una puntuación general de 2,78 frente a una puntuación promedio de AL7 de 2,96 en una escala de 1-5.

El desempeño de Ecuador es particularmente bajo (2,14) para la subdimensión que se centra en la simplificación regulatoria y la aplicación del AIR (Análisis del Impacto Regulatorio), ya que todo el proceso de reforma regulatoria se encuentra en una fase temprana de diseño, así como en cuanto a la facilidad de presentación de impuestos (2,33). El desempeño en la subdimensión de registro de la compañía (2,64) también está por debajo del promedio de AL7, dada la complejidad del registro de la compañía y el inicio de los procedimientos de negocios, mientras que es relativamente alto para la subdimensión de gobierno electrónico (4,46), dada la presencia de un plan nacional de gobierno electrónico, el funcionamiento de la firma electrónica y la introducción de una serie de servicios de gobierno electrónico.

Simplificación legislativa y análisis del impacto regulatorio

Las empresas en Ecuador, al igual que en otros países latinoamericanos, tienen que hacer frente a regulaciones restrictivas y lidiar con una pesada carga administrativa, lo que aumenta los costos operativos y limita su potencial de crecimiento.

Según el informe *Doing Business* del Banco Mundial del año 2019 (World Bank, 2018[28]), Ecuador ocupa el lugar 123 de entre 190 economías, mientras que en 2018 se ubicó en el puesto 118. La puntuación de Ecuador en "la facilidad para hacer negocios", al medir su distancia con el país de mejor desempeño en los 10 indicadores del informe antes referido, es de 57,94 (100 = país con mejor desempeño), ligeramente por debajo de la puntuación obtenida en 2018 (57,82), lo que por lo general se traduce en una mala posición para un país de ingresos medios altos.

La clasificación de Ecuador es particularmente baja en los indicadores relacionados con la creación de una empresa (168), la resolución de la insolvencia (158) y el pago de impuestos (143), mientras que es la más alta para los indicadores relacionados con el registro de propiedades (75) y el cumplimiento de contratos (79).

El gobierno de Ecuador comenzó recientemente a tomar acciones con respecto a la simplificación de trámites. En abril de 2018, aprobó Decreto Ejecutivo 372, dirigido a mejorar el sistema de trámites del país y promover la simplificación administrativa. El decreto otorga un mandato al Ministerio de Telecomunicaciones para establecer una plataforma electrónica para enumerar todos los reglamentos administrativos, denominado Registro Único de Trámites y Regulaciones, sobre la base de los aportes proporcionados por todas las entidades públicas federales. El decreto también ordena el establecimiento, dentro de los tres meses posteriores a la fecha de aprobación del decreto, de un Comité de Simplificación de Trámites Interinstitucionales. El comité informará a la presidencia y desarrollará las directrices técnicas para la simplificación administrativa, mientras que la ley propuesta para la simplificación administrativa ha sido presentada ante la Asamblea Nacional.

El país se encuentra, por lo tanto, en una fase muy temprana de lanzamiento de una agenda de reforma administrativa; actualmente, se ha revisado menos del 25% de los actos legislativos y normativos que afectan las operaciones de empresas privadas.

La introducción del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) se encuentra igualmente en una etapa temprana. El Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo adelanta un proyecto piloto dirigido a la introducción de dicho análisis, a nivel de los ministerios de línea. Por su parte, el Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO) trabaja en una introducción piloto del AIR en las nuevas regulaciones relacionadas con el sector de las PYMEs. Como la introducción del AIR continúa en una etapa temprana, aún no se han tomado medidas para desarrollar un sistema de monitoreo.

Registro de empresas

Esta subdimensión combina una serie de indicadores relacionados con el marco institucional para el registro de empresas, incluida la presencia de ventanillas únicas, el uso de un único número de identificación de empresa y la disponibilidad de facilidades de registro en línea, con indicadores sobre el desempeño del registro de empresas y los trámites para iniciar un negocio según los resultados del informe *Doing Business* de 2019 (World Bank, 2018[28]).

El registro de empresas y, más ampliamente, los trámites para iniciar un negocio, son muy complejos, largos y costosos, en comparación con los de los demás países de AL7. Específicamente, la obligación de registrarse a nivel nacional y local alarga significativamente el tiempo requerido para iniciar un negocio.

En Ecuador, las PYMEs llevan dos números de identificación: (a) el número de registro emitido por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (SCVS) al momento del registro de la empresa en el Registro Único de MIPYMES (RUM), y (b) el número de identificación emitido por la administración tributaria luego del procedimiento en el Registro Único de Contribuyentes (RUC).

Las ventanillas únicas organizadas según la modalidad de una ventanilla aún no funcionan en el país, pero los Centros de Atención al Usuario brindan asistencia a los nuevos empresarios durante la fase de registro de la empresa. La SCVS opera en seis oficinas regionales y también ha desarrollado un portal para el registro de empresas en línea al que pueden acceder directamente las empresas o sus notarios.

En términos de desempeño, Ecuador se ubica en la posición 168 de un total de 190 economías en la clasificación 2019 del informe *Doing Business* para el indicador "apertura de un negocio", sin mejoras en comparación con su clasificación de 2018, lo que lo coloca en el nivel más bajo entre los países de AL7. La brecha con el país con mejor desempeño en esa área, medida por la "puntación en la facilidad para hacer negocios", también es considerable, con 70,58, sin cambios en comparación con el resultado registrado en 2018 (100 = mayor desempeño global).

El precario desempeño de Ecuador en trámites para iniciar un negocio se debe a la cantidad de procedimientos (11), la duración del proceso (48,5 días) y el costo general (21,2% del INB per cápita). Si bien las tarifas públicas son generalmente bajas, el costo de los notarios y abogados involucrados en el proceso contribuye significativamente a elevar el costo general de iniciar un negocio. La fase de notificación también es compleja y larga, especialmente el registro ante las autoridades locales. La introducción de ventanillas únicas en todo el país podría reducir sustancialmente el tiempo empleado en la fase de notificación y la complejidad de los trámites para iniciar un negocio.

La SCVS garantiza regularmente que las empresas operen de acuerdo con la ley y las regulaciones relacionadas, mientras que la Dirección Nacional de Registros de Datos

Públicos (DINARDAP) ha comenzado a hacerle seguimiento a la eficiencia del proceso de registro a nivel nacional.

Facilidad para declarar impuestos

La evaluación para esa subdimensión se basa exclusivamente en un conjunto de indicadores extraídos de la sección "pago de impuestos" del informe *Doing Business* 2019 del Banco Mundial (World Bank, 2018[28]). Esos indicadores cubren la cantidad de pagos de impuestos anuales, el tiempo requerido para realizar esos pagos y el índice posterior a la declaración de impuestos, que toma en consideración el tiempo requerido para que una empresa cumpla con la solicitud de devolución del IVA y obtenga un reembolso del IVA y para finalizar una corrección relativa al impuesto sobre la renta.

Ecuador tiene un desempeño relativamente bajo en esa área en comparación con los países de la OCDE, pero en general está alineado con el desempeño de los otros países AL7. Las áreas más críticas son el tiempo requerido para realizar los pagos de impuestos (664 horas en comparación con un promedio de 159,4 en el área de la OCDE), que está muy por encima de la cifra registrada en los otros países del AL7, mientras que el índice posterior a la declaración de impuestos se mantiene en 49,54 (frente a un promedio de 84,4 en el área de la OCDE). El número de pagos de impuestos por año es de ocho, una reducción de los diez pagos registrados en 2018. Los indicadores abarcan solo los trámites estándares y no tienen en cuenta la disponibilidad de las facilidades de declaración y pago de impuestos en línea.

Servicios de gobierno electrónico

El gobierno ecuatoriano ha elaborado un Plan Nacional de Gobierno Electrónico que abarca el período 2018-2021, en consonancia con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Los objetivos del plan de gobierno electrónico son promover la introducción de servicios de gobierno digital para contribuir con la eficiencia de la administración pública, extender la cobertura de servicios de las TIC a todos los ciudadanos, aumentar la transparencia de la gobernanza pública y reducir las cargas administrativas para las empresas. El Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información está a cargo de la coordinación del plan.

Aunque la fase de implementación está en su fase temprana, ya existen algunos elementos de gobierno electrónico. La Clave Única, entregada por el Sistema de Autenticación Único, funciona como la firma electrónica y da acceso a los servicios de gobierno electrónico en toda la administración pública. Los servicios de declaración electrónica de impuestos y de seguridad social ya están operativos.

La interoperabilidad está en desarrollo y cubre bases de datos administradas por 45 instituciones públicas. El seguimiento del plan se está en su fase temprana de desarrollo, pero la ya mencionada DINARDAP, la agencia pública a cargo de la seguridad de los bancos de datos públicos, realiza regularmente encuestas sobre la satisfacción de los usuarios de servicios de administración electrónica.

Acceso al financiamiento (Dimensión 3)

Ecuador recibe una de las puntuaciones más bajas en la dimensión de acceso al financiamiento con 3,44 puntos en promedio (en comparación con el promedio de AL7 de 3,77). Si bien las puntuaciones que obtiene respecto al marco legal (4,07 puntos) y las fuentes de financiamiento (4,53 puntos) son consistentes con un nivel de desarrollo de

política moderadamente avanzado, Ecuador muestra importantes falencias respecto a sus procesos para lidiar con la insolvencia empresarial (2,13 puntos).

Marco legal, regulatorio e institucional para el acceso al financiamiento

Ecuador obtiene una puntuación intermedia en esa sub-dimensión (4,07 puntos), aunque inferior al promedio regional de 4,20 puntos.

La principal falencia del país radica en la falta de un marco legal que regule los derechos y obligaciones de las distintas partes en operaciones que incluyen garantías en caso de impago. Desarrollar un marco legal alineado a las mejores prácticas internacionales debe permitir a las empresas, entre otros aspectos, entregar como garantías bienes con o sin una detallada descripción de sus características, así como activos a ser adquiridos en el futuro. Esta también debe incluir un registro unificado y libremente accesible con información sobre bienes prendados basado en notificaciones, y que capacite a las partes interesadas para ingresar, modificar y cancelar solicitudes y que se encuentre indexado de acuerdo al nombre y número de identificación de los deudores. Actualmente no existe un registro de bienes muebles, aunque algunas instituciones públicas recaban información de acuerdo a sus prerrogativas. Tampoco existe un sistema unificado de catastro ya que este es manejado por los gobiernos locales. Aunque estas fuentes de información no se encuentran unificadas, el gobierno nacional trabaja actualmente en desarrollar el Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos que aspira integrar los registros catastrales y de bienes muebles en un solo sistema de acceso libre.

Por otra parte, Ecuador aparece bien posicionado respecto a la oferta del mercado de valores tras la creación del Registro Especial Bursátil (REB) cuyo propósito es brindar un sistema de transacciones accesible para PYMEs que incluye la negociación de letras de cambio, pagares, facturas comerciales, así como la posibilidad de realizar una oferta pública de acciones y otras obligaciones de largo plazo cónsonas con las necesidades de empresas de menor magnitud.

Diversificación de fuentes de financiamiento a empresas

Respecto a la disponibilidad de fuentes de financiamiento, Ecuador aparece favorablemente posicionado al contar con numerosas instituciones microfinancieras con cobertura nacional, así como herramientas de garantía de crédito para aquellas PYMEs que carecen de activos para satisfacer las demandas de colateral de la banca comercial. En este sentido, el Fondo Nacional de Garantía ofrece coberturas de hasta medio millón de dólares americanos con tasas que varían entre el 0,8 y el 4,5% dependiendo de las características del prestatario.[9]

Además de esos esquemas, Ecuador cuenta con otras herramientas financieras basadas en activos como *factoring* que se encuentra apropiadamente reguladas y ha buscado expandir esfuerzos en el fomento de otros instrumentos de capital, por ejemplo a través de la creación de un fondo de capital de riesgo definido por el Decreto Presidencial 680 de 2015.[10] Las plataformas de financiamiento colectivo ("crowdfunding") también forman parte del ecosistema de oportunidades de acceso a financiamiento, pero su penetración sigue siendo incipiente y aún carece de una normativa que gobierne dichas actividades.

Educación financiera

Ecuador recibe una puntuación intermedia en la sub-dimensión de educación financiera con 3,05 puntos. Algunas entidades del gobierno, entre las que destaca la

Superintendencia de Bancos de Ecuador, realizan programas de educación financiera que incluyen cursos en línea cubriendo temas de finanzas personales. Otras entidades de la banca pública como BanEcuador[11] y la Corporación Financiera Nacional[12], además del Instituto de la Economía Popular y Solidaria, ofrecen dentro de sus lineamientos estratégicos programas de capacitación y asistencia técnica para pequeños empresarios. Sin embargo, estas iniciativas no cuentan con mecanismos de monitoreo y evaluación específicos que permitan identificar el impacto que tienen dichas políticas sobre los conocimientos financiera de la población y el uso de una mayor variedad de herramientas financieras. El único esfuerzo del que se tiene constancia en el ámbito de educación financiera de la población fue la encuesta de capacidades financieras realizada con financiamiento de CAF en 2013, pero cuyo objeto no es proveer una herramienta de seguimiento para todas las políticas de educación financiera implementadas a nivel nacional.

Además de los programas de educación para adultos, desde 2011, el Ministerio de Educación incluyó dentro del currículo obligatorio para escuelas secundarias la asignatura de "Emprendimiento y Gestión" a ser cursado en dos de los períodos académicos del Bachillerato. En 2016, estas exigencias curriculares fueron extendidas a todos los años del ciclo de educación secundaria, e incluyen contenidos apropiados para alumnos de educación básica. Sin embargo, evidencia anecdótica sugiere que la implementación de dicha propuesta se ha visto limitada por la falta de docentes especializados, aunque aún no existe información pública sobre la fidelidad con la que ha sido ejecutada en la práctica.

Procedimientos eficaces para el tratamiento de la bancarrota

Ecuador recibe la puntuación más baja de la región en la sub-dimensión referente a los procesos existentes en caso de insolvencia y bancarrota (2,13 puntos). En Ecuador, estos procesos están gobernados bajo la Ley de Concurso Preventivo de 2006[13] que estipula la posibilidad de celebrar acuerdos de reestructuración de activos y pasivos para empresas que se encuentren en un estado de cesación de pagos. Estas solicitudes son luego presentadas a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros encargada de coordinar y supervisar el proceso de acuerdo entre la empresa deudora y sus acreedores. Estos procedimientos no aplican a instituciones gubernamentales cuyo desempeño está bajo la supervisión de la Contraloría y la Procuraduría de la República.

Este marco regulatorio mínimo no contempla la creación de un registro de empresas en estado de insolvencia ni mecanismos explícitos de exoneración para empresas que han cumplido con los requisitos necesarios. Sin embargo, los procesos concursales son publicados en los periódicos de mayor circulación de las localidades de las empresas involucradas tal como es indicado en la ley que norma estos procesos. Otras áreas a considerar incluyen ofrecer herramientas para identificar de forma temprana empresas con potenciales problemas de insolvencia, así como programas de capacitación y apoyo para aquellos empresarios que buscan iniciar nuevamente sus actividades. Ecuador recibe la puntuación más baja de la región en el apartado de desempeño de sus procesos de insolvencia ya que suelen requerir en promedio más de 4 años para ser concluidos y las tasas de recuperación obtenidas son muy pobres, inferiores al 15% en promedio.

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

Ecuador aún no ha desarrollado una política de PYMEs completa que incluya el diseño de programas para el apoyo directo a las PYMEs y a los emprendedores, como los servicios de desarrollo empresarial (SDE). Esa situación se ha visto agravada por los estrictos recortes presupuestarios implementados por el gobierno desde 2016, con un impacto en las funciones principales del programa de SDE del Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO).

La puntuación general del país para esa dimensión de 3,29 es la más baja de la región AL7, lo que supone un importante margen de mejora. En especial, es ese el caso de la provisión de SDE y servicios de apoyo para emprendedores, que con 2,85 y 3.41, respectivamente, son las puntuaciones más bajas en esas subdimensiones en toda la región AL7. El desempeño en la contratación pública se ve mejor (3,83) dado que las leyes ecuatorianas incluyen algunas disposiciones para facilitar la participación de las PYMEs.

Servicios de desarrollo empresarial para las PYMEs y emprendedores

Como se indicó anteriormente en este capítulo, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-17 (Plan Nacional del Buen Vivir) refleja las pautas generales para el desarrollo económico y la transformación a través de la política de empresas privadas en Ecuador. Los diagnósticos en el Plan identifican como desafíos la dependencia de la economía en actividades de bajo valor agregado e intensivas en recursos naturales, así como la necesidad de fomentar sectores más innovadores e intensivos en conocimiento. El Plan comprende 12 objetivos de desarrollo estratégico, algunos de los cuales se centran en fomentar una economía más inclusiva y sostenible a través de una mayor diversificación y productividad. Muchas de las políticas y directrices estratégicas dentro de esos objetivos de desarrollo se refieren al desarrollo de habilidades y capacidades entre emprendedores y empresas, aunque ninguna hace referencia explícita a los SDE.

El décimo objetivo del Plan se refiere a “Transformar la Matriz Productiva”, en particular promoviendo nuevos sectores económicos, mayor productividad, sostenibilidad e inclusión económica. El objetivo 10.5 se enfoca específicamente en “fortalecer la economía popular y solidaria y las micro, pequeñas y medianas empresas en la estructura productiva”. Aunque ese objetivo no presenta ninguna medida o programa específico, menciona las prioridades estratégicas de las políticas PYME, incluido el apoyo a PYMEs en sectores prioritarios, fomentando actividades innovadoras y aumentando el acceso al financiamiento.

La Política Industrial 2016-2025 es una estrategia más detallada que guía la política económica. Sus objetivos están alineados con los del Plan Nacional de Desarrollo y buscan aumentar la diversificación económica y el valor agregado a través de empresas más competitivas e innovadoras. Sin embargo, la política industrial tiene muy pocos detalles en términos de políticas de las PYMEs y no presenta ninguna medida concreta en términos de SDE. Además, el documento no incluye ninguna referencia a la promoción del espíritu empresarial y el crecimiento de las PYMEs, y una parte importante de su atención se centra en el desarrollo de actividades intensivas en capital. Si bien el documento incluye una sección sobre "servicios de apoyo para la producción", esa sección se refiere a algunas actividades del sector de servicios en general (por ejemplo, transporte, logística, telecomunicaciones, etc.), y no a servicios de desarrollo empresarial para las PYMEs y emprendedores.

La Política Industrial hace referencia a un tercer documento estratégico: la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva (ENCMP), del que se dice estar vinculado al Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. El objetivo de la ENCMP es definir las políticas que ayudarán a Ecuador a transformarse de un país basado en recursos naturales a una economía basada en el conocimiento. El ENCMP establece cuatro objetivos: 1) fortalecer el sistema productivo a través de la eficiencia y la innovación; 2) reducir el déficit comercial; 3) crear empleos decentes; 4) promover la sostenibilidad ambiental. Asimismo, identifica trece actividades económicas prioritarias en tres sectores, que serían el foco de las políticas (ver Cuadro 14.7).

El ENCMP, sin embargo, incluye muy pocas medidas para promover el espíritu empresarial y las PYMEs. Bajo su sección sobre ecosistemas de innovación (Vice-Presidency of the Republic of Ecuador, 2015, pp. 95-97[29]) busca apoyar los aceleradores de negocios, la planificación de negocios, la creación de prototipos comerciales y otros SDE. No obstante, el documento no da detalles sobre esas iniciativas. Además, aunque la estrategia menciona los SDE para sectores específicos, como la industria del chocolate, y algunas medidas para apoyar las empresas existentes y las empresas de nueva creación en los sectores del software y las TIC, no hay detalles sobre la promoción del turismo (un sector en el que las pequeñas empresas tienen una participación muy activa), a pesar de que ese sector ha sido identificado como una prioridad.

Cuadro 14.7. Sectores prioritarios bajo la Estrategia Nacional de Cambio Económico 2015-2017 de Ecuador

Sector	Actividades	Objetivo
Agroalimentario	Productos alimenticios a base de cacao, café, pescados y mariscos, y productos lácteos.	Aprovechamiento de las ventajas comparativas para construir ventajas competitivas en este sector.
Industrias básicas	Derivados del petróleo; industrias metalmecánica, química y farmacéutica; papel y cartón, plástico y caucho.	Reducción de la dependencia de las importaciones manufactureras.
Servicios	Servicios de software y TIC, turismo, reciclaje y logística multimodal.	Desarrollo de actividades intensivas en conocimiento e innovación con alto potencial de crecimiento en la economía mundial.

Fuente: Vicepresidencia de la República de Ecuador (2015), *Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva*, Quito.

MIPRO es la institución encargada de la política empresarial en Ecuador. Específicamente, MIPRO opera una subsecretaría de las PYMEs y Artesanos, que se centra en las capacidades productivas (productividad e innovación), la formalización (inclusión productiva), el espíritu empresarial, los vínculos comerciales y las redes, y el acceso a los mercados locales y extranjeros.

La información disponible sobre la provisión de los SDE por parte de las PYMEs y la Subsecretaría de Artesanos es escasa. Primero, la información proporcionada por las autoridades para esa evaluación indica que hubo un programa de SDE implementado por MIPRO durante el período 2011-2016 *(Proyecto: Fomento de las MIPYMES Ecuatorianas)*.[14] El programa incluyó el apoyo a la gestión en las PYMEs, los vínculos comerciales, la innovación, el acceso a los mercados y el apoyo a nuevas empresas, pero menguó en 2016 debido a los recortes presupuestarios en todo el gobierno, relacionados con la caída de los precios del petróleo, el producto de exportación clave del país. Segundo, Ecuador también se apoya en una red de 89 Centros de Desarrollo Empresarial

y Apoyo al Emprendimiento en todo el territorio.[15] Sin embargo, no hay información pública disponible sobre el tipo de servicios prestados y los resultados de los centros. Además, la evaluación independiente para ese análisis, que incluyó entrevistas con representantes del sector privado, señala que tal sector considera que la disponibilidad de los SDE es escasa. En tercer lugar, hay pocos programas de SDE proporcionados por la Corporación Financiera Nacional (CFN) y el Instituto Nacional para la Economía Popular y Solidaria.[16] Sin embargo, no hay información disponible sobre su funcionamiento y resultados.

Por lo tanto, Ecuador tiene un largo camino por recorrer en el desarrollo de una política adecuada para las PYMEs, incluyendo la introducción de los SDE para las PYMEs y los emprendedores. Las estrategias económicas y de desarrollo nacional del país delegan un papel particularmente limitado a las políticas de las PYMEs y de emprendimiento, y casi no otorgan un rol específico al apoyo de los SDE. En ese sentido, Ecuador podría comenzar por la realización de un análisis detallado de las necesidades de las PYMEs y los emprendedores en términos de los SDE, y diseñar e implementar programas específicos que respondan a esas necesidades. Las autoridades podrían adoptar un enfoque horizontal para los SDE (como lo hacen la mayoría de los países) y agregar elementos sectoriales en torno a las actividades económicas prioritarias identificadas en las políticas industriales. En otras palabras, el gobierno podría desarrollar esquemas de los SDE proporcionados por las autoridades y también por el sector privado (por ejemplo, esquemas de cupones, apoyo financiero a incubadoras, etc.). Esos esquemas podrían apoyar a cualquier PYME y emprendedores ideales. Dado el fuerte énfasis de Ecuador en el desarrollo de industrias estratégicas, las autoridades también podrían establecer programas de los SDE más detallados para las PYMEs y emprendedores, especialmente en actividades con menos capital como el turismo, la tecnología de la información, y la agroindustria.

Compras públicas

El régimen de contrataciones públicas de Ecuador se enmarca en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP).[17] La Ley incluye algunas disposiciones para facilitar la participación de las PYMEs en las contrataciones públicas, como lo siguiente:

- El artículo 9 identifica como una de las prioridades del sistema de contrataciones públicas la promoción de la participación de artesanos, profesionales y PYMEs, con ofertas competitivas, aunque no especifica exactamente cómo se lograría esa prioridad.
- El artículo 25 establece una preferencia por bienes, obras y servicios brindados por empresas ecuatorianas y PYME. Esa preferencia se establecería a través de mecanismos tales como márgenes preferenciales sobre las ofertas de otros proveedores, reservas de mercado, y subcontratación preferencial. Sin embargo, la Ley no proporciona detalles sobre cómo y por quién serían definidos esos mecanismos.
- El artículo 26 permite la licitación conjunta y la formación de consorcios.
- Los artículos 51 y 52 dicen que las contrataciones de menor cuantía deben dar preferencia a las PYMEs. Se refieren a la adquisición de bienes, servicios y obras "no normalizadas" (es decir, aquellas con características no homogéneas y que no pueden normalizarse), cuya cantidad es inferior a 0,000002% del "presupuesto

público inicial": (0,000007% para obras); este fue por debajo de USD 69.6 mil en 2018.

Además, el ENCMP tiene como objetivo aumentar la participación de las PYMEs en las contrataciones públicas mediante la simplificación de los procesos; sin embargo, no proporciona detalles al respecto.

El Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) es la autoridad a cargo de las contrataciones públicas, en otras palabras, administra el Sistema Oficial de Contratación Pública de Ecuador (SOCE), una plataforma de contratación electrónica, y el Registro Único de Proveedores (RUP). Según la LOSNCP, el uso del SOCE es obligatorio para todas las autoridades establecidas por la ley, aunque no especifica cuáles.

El SOCE incluye el RUP, un catálogo electrónico de instituciones que participan en el Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) y otras informaciones. El SERCOP también tiene un sistema de Catálogos Inclusivos Dinámicos, que son una herramienta para facilitar el acceso de las PYMEs a la contratación pública, aunque su información no está disponible abiertamente.[18] Finalmente, el SERCOP brinda capacitación a las instituciones contratantes y a los proveedores sobre cómo utilizar el sistema de adquisiciones y sobre las diferentes leyes y regulaciones. Sin embargo, los servicios de aprendizaje electrónico proporcionados por SERCOP se limitan a los poderes adjudicadores y no incluyen a las PYMEs.[19]

Ecuador cuenta con algunos elementos para facilitar la participación de las PYMEs en la contratación pública. La ley de contrataciones incluye varias características que abordan las necesidades de las PYMEs, aunque esas características no son tan específicas como las contenidas en leyes similares en toda la región (por ejemplo, la ley no aclara las preferencias específicas que deben proporcionarse a las PYMEs). Además, aunque parece haber algunas medidas de apoyo directo para la participación de las PYMEs en la contratación pública (catálogos y capacitaciones), no hay información sobre cómo benefician realmente a las PYMEs. Por último, no hay estadísticas sobre la participación de las PYMEs en las contrataciones públicas.

Innovación y tecnología (Dimensión 5)

Hay un amplio espacio para que Ecuador desarrolle e implemente políticas de apoyo a la innovación para las PYMEs y emprendedores. Si bien la Política Industrial 2016-2025 señala el papel tan importante de la innovación en la diversificación y los esfuerzos de productividad del país, en la práctica hay muy pocos esquemas de apoyo para la innovación en las PYMEs y empresas emergentes, en comparación con otros países, incluyendo los de AL7.

La puntuación general del país con respecto a esa dimensión de 3,16, así como la puntuación de 2,54 en la subdimensión 5.1 del marco institucional relevante en particular, (los cuales son los más bajos de AL7) reflejan esa situación. En general, lo anterior indica que el país tiene un amplio margen de mejora. Este podría incluir la creación de un sistema nacional para la innovación en el sector privado, un conjunto concreto de programas para la innovación en una estrategia de las PYMEs, o la adición de más detalles y coherencia con las estrategias industriales actuales.

Marco institucional para la política de innovación

Si bien Ecuador no dispone de una agenda de innovación explícita, la Estrategia Nacional para el Cambio Económico (ENCMP) incluye como una de sus principales líneas de

acción el establecimiento de un ecosistema de innovación. La estrategia apunta a las deficiencias de innovación en el país; por ejemplo, que la mayoría de los investigadores y científicos trabajan para el sector público y el sistema educativo y que las industrias manufactureras (el gran enfoque de la estrategia) solo contratan 6% de esos profesionales. La estrategia también reconoce que el sector privado financia aproximadamente 1% de la I&D en el país, en comparación con 68% del gobierno y 19% de las instituciones de educación superior. Además, el gasto total en I&D es solo de 0,78% del PIB. La estrategia señala la necesidad de consolidar un Sistema Nacional de Emprendimiento e Innovación, uniendo la I&D con el emprendimiento tecnológico. No obstante, la falta de articulación en el mundo académico, las instituciones de investigación y el sector productivo impiden la diversificación y la innovación.

La ENCMP, sin embargo, carece de detalles específicos sobre las acciones para promover la innovación en Ecuador. Por ejemplo, menciona como una de sus cuatro dimensiones principales el refuerzo del sistema productivo basado en la eficiencia y la innovación. Dicha dimensión tiene como objetivo aumentar la participación de la producción que es intensiva en innovación, tecnología y conocimiento, y aumentar la calidad y la productividad (Vice-Presidency of the Republic of Ecuador, 2015, p. 48[29]). Sin embargo, los objetivos específicos en esa área - aumentar la participación de la manufactura a 14,5% en 2017 (de 12,3% en 2014) y el incremento de la productividad laboral a USD 5,5 por hora trabajada (de 4,7 en 2014) - son demasiado escasos y amplios y están poco relacionados con el desempeño de la innovación.

Uno de los ejes estratégicos para aumentar la competitividad en la ENCMP insiste el desarrollo de un ecosistema de innovación (Vice-Presidency of the Republic of Ecuador, 2015[29]) a través de acciones en tres áreas principales:

1. Mayor articulación entre la creación de conocimiento y el sistema productivo, incluso mediante la promoción de industrias creativas y culturales, así como del desarrollo y la transferencia de tecnología.
2. Mejor alineación del sistema científico y educativo con las necesidades de transformación productiva; y
3. Fomentar el emprendimiento innovador tanto en la educación como en el ecosistema.

La estrategia cita algunos ejemplos de programas que se han implementado en esas áreas. En particular, en términos de innovación y espíritu empresarial, señala el establecimiento del Banco de Ideas, que identifica y respalda las ideas empresariales innovadoras; y el apoyo proporcionado por la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) a través del capital semilla. Asimismo, señala la provisión de varios tipos de SDE (ver la sección anterior), aunque sin ninguna referencia específica a los programas.

La Política Industrial 2016-2025 incluye algunos programas sobre innovación, aunque de una manera bastante fragmentada. Si bien menciona la innovación como uno de sus pilares, junto con la calidad, los mercados, la inversión y la productividad, el documento no considera innovación como un tema específico o área de política horizontal (Ministry of Industries and Productivity of Ecuador, 2015, pp. 35-37[30]). En realidad, algunos programas que incluyen elementos de innovación se encuentran dispersos en todo el documento en sus áreas horizontales y específicas del sector, sin una justificación clara para no incluir un elemento de innovación en todas las áreas. (Dichos programas se

analizan en la siguiente subsección "Servicios de apoyo y financiamiento para la innovación".)

En términos del sistema de instituciones que promueven la innovación en Ecuador, de acuerdo con los documentos estratégicos aquí mencionados, la Constitución en su artículo 385 exige la creación de un Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Conocimiento Ancestral, constituido por el Estado, la academia, el sector empresarial y la sociedad. [20] En la práctica, sin embargo, no hay evidencia de la existencia de tal sistema. Además, los actores y programas disponibles para apoyar a las PYMEs y emprendedores innovadores son muy pocos, en comparación con otros países.

Servicios de apoyo y financiamiento para la innovación en las PYMEs

La SENESCYT implementa el programa de innovación más importante de Ecuador para emprendedores: Banco de Ideas, que respalda ideas innovadoras de emprendedores con hasta USD 50 mil en subvenciones. El programa se divide en cuatro categorías de convocatorias; una categoría genérica, proyectos desarrollados en universidades, productos alimenticios (patrocinados por una empresa específica) y emprendimiento social.[21] El programa reúne a emprendedores innovadores, una red de evaluadores que analizan el contenido innovador de las propuestas y agentes de innovación que actúan como mentores. Los agentes de innovación están certificados por el programa e incluyen incubadoras, instituciones de educación superior y agencias de desarrollo local. No hay información sobre ningún otro programa concreto para apoyar la innovación de las PYMEs en Ecuador a nivel central.

MIPRO no tiene información sobre la prestación de servicios de apoyo a la innovación para las PYMEs y emprendedores. Sin embargo, lo creó recientemente una Dirección de Emprendimiento e Innovación Empresarial. En noviembre de 2017 esta nueva dirección desarrolló un Plan de Innovación, suyo objetivo es "cumplir con los requisitos mínimos para la gestión de la innovación y propender a la ejecución de proyectos, procesos y actividades [...] que permitan la detonación de innovaciones [...] en las MIPYMEs y grupos artesanales". Sin embargo, el documento no describe ningún programa o actividad concreta en este respecto.

La información proporcionada para esta evaluación menciona muy pocas iniciativas y carece de detalles sobre sus características, implementación y resultados. Por ejemplo, en términos de financiamiento de actividades innovadoras entre las PYMEs y los emprendedores, MIPRO presentó un Fondo Capital de Riesgo – Capital Semilla de USD 20 millones, que es una de las acciones clave establecidas por la Política Industrial 2016-2025 en cuanto a la promoción de la innovación. Los detalles sobre cuándo estará operativo el fondo, cómo funcionará y quiénes son los beneficiarios aún no están disponibles públicamente.

Las políticas de innovación para las PYMEs y emprendedores en Ecuador, así como las políticas PYME en general, son muy embrionarias. Los principales documentos estratégicos no presentan acciones concretas y coherentes en esa área, aparte de mencionar el concepto en algunas de las secciones sobre política industrial. Además, no hay evidencia de un mecanismo institucional estructurado y funcional para promover la innovación en el país y mucho menos para apoyar las PYMEs y los emprendedores. Por lo tanto, Ecuador podría trabajar más para sentar las bases de la política de las PYMEs y de emprendimiento, incluyendo la innovación. Los planes económicos estratégicos (la Política Industrial y la ENCMP) identifican las deficiencias en el desempeño de las

PYMEs y los emprendedores en el país; sin embargo, no van lo suficientemente lejos para especificar acciones concretas en el ámbito de la política de las PYMEs.

Transformación productiva (Dimensión 6)

Ecuador estableció una política industrial con un horizonte de 10 años en 2016, que establece propuestas claras y ambiciosas para desarrollar agrupaciones productivas locales y cadenas de valor, promover las exportaciones y aumentar la productividad y calidad general de los bienes y servicios ecuatorianos.

Sin embargo, la capacidad del gobierno para cumplir con ese plan aún está por verse. Si bien muchos de los proyectos establecidos en la política industrial continúan en su fase de desarrollo, se realizan varios esfuerzos de implementación, a pesar de los recursos limitados debido a los recortes presupuestarios del gobierno, efectuados por primera vez en 2016. La puntuación general de Ecuador de 3,47 para esta dimensión, que es inferior al promedio de AL7 de 4,01, refleja esa situación y podría esperarse que mejore a medida que varios proyectos maduren y se muevan completamente hacia la implementación, aunque los niveles generales de financiamiento y la falta de capacidad de implementación siguen siendo desafíos importantes a este respecto.

Estrategias para mejorar la productividad

Tal como se señaló en la sección "Marco institucional" de este capítulo, Ecuador actualmente utiliza la misma estrategia para guiar sus esfuerzos de desarrollo productivo y transformación productiva de las PYMEs: la Política Industrial 2016-2025. Dicha política incluye un diagnóstico del estado actual y los desafíos que enfrenta el sector industrial de la nación, y se organiza en torno a cinco pilares temáticos: innovación, calidad, productividad, inversión y mercados. Valiéndose de esos cinco pilares, la estrategia introduce varias líneas de acción transversales y sectoriales, con los correspondientes instrumentos sugeridos, relacionados con los cinco pilares de la estrategia. Como se indicó anteriormente en este capítulo, si bien ninguno de esos instrumentos es específico para las PYMEs, la política sigue teniendo gran relevancia para la política de las PYMEs, ya que la estructura industrial de Ecuador está compuesta principalmente por pequeñas y medianas empresas.

La Política Industrial también está relacionada con la Estrategia Nacional para el Cambio Económico de Ecuador (ENCMP), que se desarrolló antes de la Política Industrial durante el período 2013-2015. Como se señaló anteriormente en este capítulo, el alcance de la ENCMP es más amplio que la Política Industrial, ya que va más allá del sector industrial, para incluir una gama más amplia de servicios, como el turismo, el software y las TIC (ver Cuadro 14.7.). La ENCMP, sin embargo, incluye muy pocas medidas para promover el espíritu empresarial y las PYMEs, y está dirigida por la Vicepresidencia de la República, en lugar del MIPRO. Más bien, los objetivos y acciones de la estrategia tienen importantes implicaciones indirectas para la política de las PYMEs, y se suman a la Política Industrial subsiguiente bajo el liderazgo del MIPRO, especialmente en relación con las acciones previstas para el desarrollo de industrias básicas y la creación y promoción de incentivos a la inversión y la financiación. Por ejemplo, las industrias básicas identificadas como prioridades estratégicas en la ENCMP son las mismas que se identifican en la Política Industrial; de hecho, la Política Industrial cita específicamente la ENCMP a este respecto, y se posiciona a sí misma como parte del ENCMP y su avance. Por ese motivo, el análisis para esta dimensión se centrará en la Política Industrial 2016-2025 como la política principal de relevancia.

Mientras que la Política Industrial 2016-2025 fue desarrollada principalmente por el Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO) durante los últimos años de la administración de Correa, la administración actual (Lenin Moreno) ha establecido un Consejo Sectorial de la Producción interministerial para supervisar la implementación de las políticas. Además, y como ya se señaló en la sección "Marco institucional" de este capítulo, también se formó el Consejo Consultivo Productivo y Tributario en 2017, que incluye seis representantes del sector privado, seleccionados por el presidente, junto a varios ministros. Tras su formación, el último consejo inició un proceso de diálogo de tres meses con la sociedad civil, que culminó en un documento con 139 recomendaciones para el presidente, de las cuales 86% fue finalmente aceptado para una mayor investigación.

Por lo tanto, la nueva administración continúa con la Política Industrial, incluso mientras consulta una amplia gama de partes interesadas, tanto públicas como privadas, para informar sus acciones. Luego de esas consultas, el gobierno incorporó al sitio web dedicado a la Política Industrial una sección que enumera todas las propuestas y su estado (en revisión, en desarrollo o finalizado), así como el organismo público responsable de la revisión / implementación de la propuesta. [22] En el momento de la redacción, cerca de 50 proyectos estaban marcados como finalizados, aunque no se dan detalles sobre qué medidas específicas se tomaron para abordar la propuesta.[23]

La Política Industrial de Ecuador enfrenta un desafío similar a lo que enfrenta muchas estrategias de aumento de la productividad de los países de AL7, ya que no va más allá de una colección de líneas generales de acción y fichas de proyectos para incluir un plan de acción sólido y objetivos cuantificables de duración limitada. Dentro del documento de políticas, Ecuador se limita a establecer cuatro metas generales para 2025, en términos de aumento del PIB (en 10 puntos porcentuales), reducción de su déficit comercial (en 10,2 millones de dólares), generación de nuevos empleos (251.000 nuevos empleos) e incremento de la inversión (por 13,6 millones de dólares). Sin embargo, el MIPRO ha desarrollado un conjunto más específico de indicadores para cada pilar temático de la política, tanto en lo general como para sectores prioritarios (incluidas las PYMEs), para los cuales establece objetivos anuales y produce informes de seguimiento trimestrales. En términos de productividad, se mide la productividad laboral promedio para el sector industrial en general, así como varios subsectores. El MIPRO también elabora un informe público anual, alineado con los cinco pilares de la Política Industrial, incluyendo la sección sobre el trabajo de las PYMEs y la Subsecretaría de Artesanos. Durante el proceso de redacción de ese informe, el Ministerio también permite a los ciudadanos enviar preguntas en línea y responderlas en una sección específica del reporte.

Ecuador se queda rezagado ante el resto de los países de AL7 con respecto a la implementación, ya que informa que no cuenta con fondos suficientes, debido a los recortes presupuestarios realizados en 2016 como reacción a los bajos precios del petróleo y al fortalecimiento del dólar estadounidense. Tales recortes afectaron tanto la política industrial como las medidas de las PYMEs, con el programa principal de SDE a las PYMEs del MIPRO implementado durante el período 2011-2016 (Proyecto: Fomento de las MIPYMES ecuatorianas), que ya no continuará. Por su parte, los esfuerzos se desviaron hacia programas de capacitación y atrajeron inversiones extranjeras y privadas, y fondos de donantes.

Medidas para mejorar las aglomeraciones productivas

Las medidas para incentivar y apoyar las asociaciones productivas de Ecuador se implementan de manera diferente que la mayoría de los países de AL7. En lugar de brindar apoyo de cofinanciamiento para el desarrollo o fortalecimiento de los clústeres existentes, el MIPRO se ha enfocado en (a) incentivar la inversión y establecer Zonas de Desarrollo Económico Especial (ZEDE) y (b) liderar diversas "Estrategias de los polos de desarrollo" para sectores prioritarios, tal como se establece en la Política Industrial 2016-2025.

A partir de las ZEDE, el Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), creado en 2017, establece un marco legal, así como diversos incentivos fiscales destinados a facilitar la inversión privada en las ZEDE.[24] Se aprobaron cuatro ZEDE durante el período 2013-17, en las áreas de industria, tecnología y logística. Sin embargo, ninguna de ellas todavía está operativa, y la primera está programada para comenzar la instalación de operadores a finales de 2019.

La Política Industrial 2016-2025 también establece varios proyectos en industrias básicas seleccionadas. Las industrias seleccionadas aún no están bien desarrolladas en Ecuador y han sido escogidas gracias a su (a) capacidad para generar cadenas de valor productivas; (b) efectos de propagación positivos en el desarrollo de otras industrias; y (c) alto potencial de sustitución de importaciones. De los ocho proyectos establecidos en la Política Industrial, los esfuerzos de implementación están actualmente en curso en todas las áreas. El pueblo de Posorja ha sido seleccionado como el sitio del desarrollo de varias facilidades industriales, con un astillero y plantas de producción para acero plano, cobre y productos de aluminio en desarrollo. También se desarrollará el "Polo de Desarrollo Forestal" en La Concordia, que consistirá en bosques comerciales y una planta industrial. Se han completado los estudios de prefactibilidad, mientras que el MIPRO construye actualmente un modelo de gestión público-privada. Por último, también se han completado los estudios de prefactibilidad para una planta petroquímica, pero el proyecto está a la espera de que se terminen varias refinerías de petróleo crudo. En general, la implementación de esas estrategias de desarrollo del clúster ha sido impulsada por la participación del MIPRO para establecer normas, sistemas de gestión y zonificación, y atraer inversiones para el clúster.

Ecuador también busca desarrollar parques industriales. No obstante, si bien MIPRO ha realizado estudios de parques existentes, así como de modelos ideales, una política para establecer estándares y promover el desarrollo de parques industriales ha sido objeto de debate por parte del gobierno desde 2016 y aún espera ser aprobada.

En términos de M&E, la Subsecretaría de Desarrollo Industrial Territorial del MIPRO está a cargo de supervisar las ZEDE y realizar inspecciones periódicas para cumplir con las regulaciones COPCI. Sin embargo, esas evaluaciones se centran más en el cumplimiento que en el desempeño. La Política Industrial establece objetivos para 2025 para cada industria básica seleccionada, los cuales se resumen en el Cuadro 14.8.

Cuadro 14.8. Objetivos de la política industrial 2025: desarrollo de clústeres de la industria básica

Industria	Ingreso adicional (millones de USD)	Impacto de la balanza comercial (millones de USD)	Impacto del PIB (millones de USD)	Impacto del crecimiento del PIB (%)	Inversión (millones de USD)	Generación de empleos
Astilleros	35	15	15	0,015	203	850
Acero plano	300	300	300	0,3	550	800
Silvicultura	550	550	880	0,8	2.800	1.910
Cobre	2.100	2.100	2.100	2,1	2.000	850
Aluminio	670	670	670	0,6	1.900	1.000
Petroquímicos	177	177	448	0,4	1.760	370

Fuente: (Ministerio de Industrias y Productividad, 2016[31])

Integración en cadenas de valor regionales y mundiales

El apoyo de las PYMEs de Ecuador en el área de las cadenas de valor globales (CVG) también difiere de lo que existe en la mayoría de los países de AL7. En lugar de un programa de desarrollo de proveedores implementado a través de convocatorias y provisión de cofinanciamiento (su programa ENCADENA, implementado desde 2014) consta de varios componentes, incluyendo una actualización del catastro industrial; la creación de una plataforma interministerial de información y apoyo para la industria ecuatoriana; la realización de estudios de diagnóstico de cadenas de valor prioritarias para establecer una línea de base y definir una hoja de ruta de apoyo; y asistencia a grandes empresas para el desarrollo de sus proveedores.

Sin embargo, la implementación se ha retrasado significativamente; de hecho, el cronograma original 2014-2016 se prolongó hasta 2018 y solo 20% del presupuesto del proyecto original de 65 millones de dólares se gastó a finales de 2017, cuando la actualización del catastro aún estaba incompleta y la plataforma de información y soporte aún no había sido creada. Además, pese a que el seguimiento interno indica que se establecieron planes de trabajo para varias cadenas de valor, no hay información disponible públicamente sobre el programa, más allá de comunicados de prensa *ad hoc*. Sin embargo, dicho programa ha generado diversas asociaciones, incluyendo (a) el apoyo de la Unión Europea (UE) a las PYMEs ecuatorianas interesadas en asociarse con empresas de la UE o exportar a los mercados de la UE, y (b) el crecimiento continuo de un programa de desarrollo de proveedores con el PNUD, que trabajará con grandes empresas y sus proveedores en las cadenas de valor de café, cacao, plásticos, metalurgia y alimentos.

Si bien no hay información pública disponible, el programa ENCADENA de Ecuador está sujeto a un seguimiento mensual por parte del sistema gubernamental ya mencionado de " Gobierno por Resultados" (GPR); no obstante, en ese caso, el seguimiento es por lo general cualitativo y descriptivo, y pese a que se establecieron los indicadores de resultados e impacto, estos no se han actualizado.

Acceso al mercado e internacionalización de las PYMEs (Dimensión 7)

Ecuador ha sumado esfuerzos evidentes para apoyar la internacionalización de las PYMEs. Dichos esfuerzos se han realizado principalmente a través de programas de capacitación, que incluyen un enfoque particular en las capacitaciones dedicadas al

comercio electrónico de las PYMEs, así como el desarrollo de mecanismos específicos de facilitación del comercio y certificación de calidad para las PYMEs. La iniciativa también ha sido acompañada por esquemas de monitoreo y evaluación (M&E), tanto internos como públicos, con un claro enfoque en garantizar que el apoyo llegue a todas las áreas del país, incluyendo las zonas rurales.

La puntuación general de Ecuador de 3,82 para esa dimensión refleja que el país cuenta con programas de apoyo sólidos en la implementación. En el futuro, existen barreras relacionadas con la financiación y los niveles de dotación de personal, aunque se han implementado programas piloto de apoyo a la financiación en áreas tales como estándares de calidad y apoyo general a las exportaciones, en asociación con la UE. Esos esfuerzos piloto deben ser monitoreados y evaluados cuidadosamente con respecto al soporte técnico existente para informar las políticas y programas futuros, así como guiar el uso más efectivo de los fondos públicos para ayudar a las PYMEs obtener y mantener un mayor acceso al mercado.

Programas de apoyo para la internacionalización

Como se señaló en el Capítulo 10, todos los países del AL7, incluido Ecuador, tienen políticas y programas relativamente avanzados para promover las exportaciones de las PYMEs. ProEcuador, la agencia de promoción de inversiones y exportaciones de Ecuador (APE), creada en 2011 bajo la supervisión del Ministerio de Comercio Exterior, ha desarrollado su planificación institucional en línea con la Política Industrial del gobierno 2016-2025. En términos de apoyo dirigido a las PYMEs, actualmente implementa un programa de capacitación para la exportación de las PYMEs, titulado "Ruta Exportadora", que está abierto a toda la población de las PYMEs, luego de que aquellas realicen un diagnóstico de exportación en línea. El diagnóstico sirve para ubicar cada PYME en una categoría (principiante/intermedio/avanzado), que luego corresponde a un programa de capacitación que abarca varios temas (es decir, estándares de calidad, facilitación del comercio, comercialización, entre otros) y actividades (participación en ferias comerciales) destinado a respaldar las PYMEs, ya sea comenzando a exportar o expandiendo sus operaciones de exportación existentes. Por lo tanto, el programa brinda capacitación a una gama potencialmente amplia de exportadores de las PYMEs, pero no incluye apoyo financiero.

Las APE de Colombia y Perú implementan programas similares.[25] ProEcuador actualmente cuenta con cerca de 9.000 usuarios registrados, acumulados desde 2013, con 1.344 usuarios nuevos registrados en 2017. Aproximadamente, la mitad de esos usuarios están en la categoría de principiante, con aproximadamente un tercio en la categoría intermedia, y el 18% restante en la categoría avanzada. Sin embargo, de toda esa población, solo se realizaron 310 pruebas de diagnóstico en 2017, y aproximadamente la mitad pasó del nivel intermedio al avanzado. Las capacitaciones introductorias llegaron a 1.748 usuarios en 2017, mientras que las capacitaciones intermedias alcanzaron 3.722 y las avanzadas a 1.073, de las cuales 83% eran PYMEs.

Sin embargo, el caso de Ecuador es un tanto único en comparación con sus pares, ya que se queda rezagado en la implementación debido a que el personal y los fondos son limitados. Ecuador es actualmente el único país AL7 que limita su apoyo a la internacionalización de las PYMEs a las capacitaciones, sin ningún apoyo financiero adicional. Esto empezó cambiar en cierto modo a partir de 2018, con la implementación de un programa cofinanciado por la UE, titulado "Programa de Apoyo al Sector de Comercio en el Ecuador para MIPYMES", incluyendo un presupuesto total de EUR 8,5

millones. El programa se destina a las PYMEs y emprendedores con potencial de exportación a la UE y planea seleccionar 100 nuevos y 100 exportadores existentes para recibir apoyo, a través de una convocatoria abierta de propuestas. Al igual que en otros programas de apoyo financiero de AL7, los beneficiarios seleccionados recibirán apoyo en el desarrollo de un plan de acción y diagnóstico de exportación, así como en la implementación del plan (hasta 50% de los costos) durante 2018-2019.

ProEcuador utiliza el mismo sistema de M&E de "GPR" que el resto del gobierno ecuatoriano. El sistema establece varios objetivos estratégicos anuales y los correspondientes indicadores medibles de desempeño. Si bien los resultados del sistema interno no son públicos, cada año se divulga un informe en el sitio web de ProEcuador. ProEcuador requiere que todos los beneficiarios de sus servicios de capacitación realicen encuestas de satisfacción del usuario después de la capacitación, y hace públicos los resultados de esas encuestas en su informe anual. En 2017, 92,44% de los usuarios estaban satisfechos con las capacitaciones introductorias y 90,5% con las capacitaciones de nivel intermedio. El informe anual también desglosa la información sobre los beneficiarios por zona geográfica, basándose en la red de siete oficinas regionales de ProEcuador.

Facilitación del comercio

Ecuador, al igual que sus pares de AL7, tiene una puntuación relativamente buena aquí (4,33 frente al promedio de AL7 de 4,35), ya que tiene un programa específico llamado Exporta Fácil para facilitar las exportaciones básicas de las PYMEs. El país proporciona guías de exportación y puntos de consulta, y ha establecido tanto una ventanilla única para los procedimientos comerciales como un programa de Operador Económico Autorizado (OEA).[26] Sin embargo, a pesar de la existencia de estos dos últimos programas, Ecuador, al igual que sus pares de AL7, carece de servicios de apoyo específicos para PYME relacionados con la certificación OEA y la preparación de documentos. Además, sus puntuaciones en los Indicadores de Facilitación del Comercio de la OCDE (TFIs, por sus siglas en inglés) están por debajo de la media de AL7.

El sistema de aduanas electrónicas "ECUAPASS" de Ecuador ha incluido la Ventanilla Única Ecuatoriana (VUE) desde 2013. Su programa OEA se estableció en 2015. Sin embargo, desde entonces, solo cuatro empresas han sido certificadas, ninguna de las cuales son PYME. El programa "Exporta Fácil" de Ecuador se estableció en 2011, antes que esos servicios más amplios, y facilita las exportaciones de hasta USD 5.000 en valor y 30 kilogramos. Los informes de seguimiento interno indican que se completaron aproximadamente 4 500 operaciones de exportación de 222 compañías a más de 80 países durante 2016. El sitio web del programa está particularmente bien diseñado, y provee a los usuarios de información sobre capacitaciones y otros servicios de apoyo a los exportadores proporcionados por MIRPO y ProEcuador, así como información sobre normas de origen y otros trámites.

Como se muestra en el Gráfico 10.4, Ecuador, por lo general, está algo rezagado con respecto al desempeño promedio de sus pares de AL7 en los cuatro TFIs de la OCDE incluidos en la evaluación (disponibilidad de información, tarifas y cargos, documentos y procedimientos), aunque supera ligeramente el promedio de AL7 de esta última. Además, se desempeña por debajo tanto del rendimiento promedio de la OCDE como de AL7 en los TFIs generalmente (1,08 vs 1,67 y 1,37, respectivamente, mejor = 2). No obstante, la OCDE observa que, en general, Ecuador iguala o supera el desempeño promedio de los países de ingresos medio y altos en todas las áreas, con excepción de los procedimientos

de apelación (OECD, 2017[32]). Sin embargo, la Organización señala que se les debe dar prioridad a las reformas adicionales en las áreas de tarifas y cargos, documentos y procedimientos, entre otros, para aumentar la cantidad de información disponible para los interesados y reducir el tiempo requerido para los procedimientos de exportación.

Uso del comercio electrónico

Ecuador, junto con la mayoría de sus pares de AL7, ha avanzado relativamente bien en cuanto a programas para apoyar el acceso y uso de comercio electrónico por parte de las PYMEs. El trabajo del Ministerio de Telecomunicaciones (MINTEL) está liderado por el Plan Nacional de Telecomunicaciones e Informática 2016-2021 (Plan Nacional de Telecomunicaciones y Tecnologías de Información del Ecuador) de Ecuador y se estableció sobre la base de una investigación de mercado realizada por el Ministerio para comprender, entre otras cuestiones, el uso actual de las PYMEs de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). El plan consta de cuatro macroobjetivos,[27] dentro de los cuales "aumentar el uso de las TIC por parte de las PYMEs" es un objetivo específico, con el fin de capacitar al menos 60.000 microempresas en el uso de las TIC para fines comerciales y 1.400 PYME en temas específicos de las TIC en su sector para 2021.

Como se explica en el Capítulo 10, los programas de apoyo de los países de AL7 en esa área se pueden dividir en tres categorías: (1) programas de capacitación, (2) construcción de plataformas públicas de comercio electrónico y/o modernización de los sistemas/legislación de comercio electrónico, y (3) provisión de cofinanciación. Ecuador actualmente está implementando programas de capacitación, además de una plataforma pública de comercio electrónico. En línea con la estrategia antes mencionada, el MINTEL ha movilizado su red de más de 800 "Info Centros" para proporcionar capacitación en TIC, sobre temas que van desde lo básico hasta servicios de gobierno electrónico y comercio electrónico. Eso incluye programas de capacitación dedicados y gratuitos de "Microempresa Digital" y "PYME Digital", que consisten en varios módulos, y reconocen a aquellos que lo completan con diplomas, que ya fueron otorgados a más de 3000 microempresas y cerca de 50 PYMEs a comienzos de 2018.

Varias entidades gubernamentales también colaboraron para lanzar "Supertienda" en 2016, que es una plataforma nacional de comercio electrónico para productos ecuatorianos que ofrece registro gratuito tanto para compradores como para vendedores. Ambos proveedores de bienes y servicios pueden hacer publicidad dentro del portal, que actualmente integra el pago electrónico a través de *Paypal* y teléfonos celulares, y también incorpora varios servicios de envío. Si bien las ventas actualmente están limitadas a compradores ecuatorianos, un objetivo futuro es abrir el acceso al extranjero. Según un informe interno de 2018 sobre la plataforma, 10.391 productores, ya sean emprendedores o PYMEs, se encuentran actualmente registrados en el sistema, aunque solo 72% de ellos tienen productos registrados. Más de 250.000 personas han visitado el sitio, lo que dio como resultado más de 2.000 transacciones, con un valor cercano a los USD 80.000. (Curiosamente, aproximadamente la mitad de las transacciones hasta la fecha han sido para compras relacionadas con chocolate/cacao.) Sin embargo, el número de transacciones disminuyó significativamente entre 2017-2018. Por tal motivo, el proyecto trabaja en un nuevo plan de *marketing* y comunicaciones, acceso móvil e internacional y actualizaciones de diseño, entre otras mejoras, en una segunda fase del proyecto.

El MINTEL realiza informes de seguimiento trimestrales de su avance hacia los objetivos determinados para 2021, estableciendo objetivos trimestrales para la cantidad de capacitaciones que se realizarán. El MINTEL también ha establecido un Observatorio de las TIC,[28] que publica estadísticas en cinco categorías principales: acceso y uso; centros de información; telecomunicaciones; TIC en las empresas; y negocios en el sector de las TIC. El observatorio también compara el desempeño de Ecuador a nivel mundial, utilizando datos de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de las TIC y el gobierno electrónico. Ecuador, junto con Colombia, son los únicos países de AL7 que cuentan con tales observatorios.

Estándares de calidad

Si bien Ecuador ha dado prioridad a la calidad como uno de los cinco pilares de su actual estrategia de desarrollo industrial, y ha implementado un sistema de estándares de calidad completamente desarrollado, con un instituto de normalización (INEN) y una organización de acreditación (OEA), el apoyo dirigido a las PYMEs supone una reciente iniciativa. El INEN ha desarrollado un proceso específico para certificar la gestión de las PYMEs, que se encuentra en sus primeras fases de implementación, y ha certificado a más de 30 PYMEs. El INEN también lanzó recientemente una opción de autocertificación para sistemas de gestión de las PYMEs, a través de un curso virtual de una semana.

Sin embargo, actualmente no existe un apoyo financiero público para las PYMEs que necesitan obtener o desean someterse a certificaciones de calidad. La Política Industrial 2016-2025 incluye como proyecto el desarrollo de una línea de crédito destinada a las PYMEs, pero aún no se ha iniciado su implementación. Pese a ello, el mencionado programa de apoyo a la exportación de la UE para las PYMEs incluye la calidad como un componente clave y financiará las certificaciones de calidad como parte de los planes de acción de exportación. Como ese programa es a la vez piloto y aún estaba en diseño al momento de esta evaluación, Ecuador recibe una puntuación algo más baja de 3,71 para esta subdimensión, pero podría esperar mejorar a medida que el programa madure.

Aprovechando los beneficios de la integración regional

Ecuador tiene una calificación algo más baja que sus pares de AL7. Si bien la Comunidad Andina (CAN) ha realizado esfuerzos para brindar apoyo al desarrollo de las PYMEs dentro de sus esfuerzos de integración regional, las acciones actuales no se han desarrollado tanto como las de otros bloques comerciales regionales, como la Alianza del Pacífico (AP) y el Mercado Común del Sur (Mercosur), y se concentran en las fases de planificación y diseño e investigación.

Tal como es el caso de la AP, la CAN ha establecido un grupo de trabajo específico sobre las PYMEs: el Comité Andino de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CAMIPYME). Luego del establecimiento de CAMIPYME en 2011, se aprobó un plan de acción de cinco años para 2012-2017, con cuatro líneas de acción estratégicas principales, que buscan facilitar una mayor participación de las PYMEs en el proceso de integración económica andina, desarrollar ferias comerciales y eventos andinos, mejorando las condiciones de acceso de las PYMEs al mercado andino y promoviendo la asociatividad entre las PYMEs andinas. Si bien el plan de acción había sido bien formulado, con objetivos claros y acciones e indicadores correspondientes, así como una división de metas y acciones a corto, mediano y largo plazo, CAMIPYME enfrentó dificultades en la implementación consistente del plan, debido a la rotación anual de la presidencia *pro tempore* de la CAN, así como a la falta de un presupuesto destinado a la implementación. Por lo tanto, no se

ha realizado ningún informe de seguimiento sobre el estado general de la ejecución del plan. Más bien, en la práctica, cada presidente *pro tempore* ha seleccionado varios proyectos prioritarios y ha trabajado para facilitar su desarrollo e implementación bajo su mandato.

A pesar de que el plan de acción 2012-2017 no se implementó sistemáticamente, y ningún otro plan de acción para el período actual ha sido desarrollado o está en desarrollo, las acciones tomadas hasta la fecha corresponden a algunas de las principales líneas de acción establecidas dentro del plan 2012-2017. Tales acciones incluyen la inversión en inteligencia comercial para informar el desarrollo de cadenas de valor regionales y medidas específicas de facilitación del comercio, como el desarrollo de programas de "Exporta Fácil" en los estados miembros de la CAN. Hasta la fecha, CAMIPYME ha invertido en varios proyectos de investigación para comprender mejor las oportunidades existentes y potenciales para las cadenas de valor andinas. A finales de 2017, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) publicó un estudio sobre las cadenas de valor colombo-ecuatorianas y, al momento de esta evaluación, finalizaba una matriz estadística productiva (MIP), desarrollada a solicitud de la CAN, sistematizando los procesos nacionales, información de cuentas sobre flujos comerciales, empleo, cadenas de valor, complementariedad productiva e insumos intrasectoriales necesarios por sector en cada estado miembro de la CAN. CAMIPYME también desarrollaba una convocatoria de propuestas para financiar un estudio externo sobre cadenas de valor con el mayor potencial de exportación al mercado de la UE. En términos de facilitación del comercio, la CAN también estableció un plan estratégico dedicado a ese tema en 2012, con el desarrollo y la mejora de los programas de "Exporta Fácil" para las PYMEs como un proyecto establecido.

Además de esos proyectos y resultados existentes, se desarrollan otras medidas de apoyo relacionadas con los SDE. En este momento de la evaluación, se propuso un proyecto de "Fortalecimiento Empresarial Andino" en cooperación con la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El proyecto busca capacitar a más de 100 facilitadores andinos para entregar el "Programa de Inicio y Mejora de su Negocio" (SIYB, en inglés)[29] de la OIT a 1 000 PYMEs andinas, así como realizar estudios de diagnóstico de los programas de SDE que ya están activos en cada estado miembro de la CAN y desarrollar una plataforma para el intercambio de mejores prácticas. Sin embargo, en el momento de esa evaluación, aún no se había asegurado la financiación del presupuesto previsto para el proyecto de USD 2 millones. CAMIPYME también planea utilizar los resultados del estudio MIP para diseñar programas de apoyo para el desarrollo de cadenas de valor estratégicas andinas.

Pese a que la membresía de CAMIPYME se limita a funcionarios de alto rango de cada país miembro de la CAN responsable de las políticas públicas relacionadas con las PYMEs, y actualmente no cuenta con un mecanismo establecido para la retroalimentación del sector privado, el Comité trabaja actualmente para establecer dicho organismo consultivo. Los esfuerzos de M&E también están en desarrollo, en forma de un Observatorio Andino de PYMES (OBAPYME). Si bien el mandato para OBAPYME se entregó originalmente en 2012, junto con el establecimiento de CAMIPYME, el proyecto ha experimentado retrasos en la implementación, principalmente debido a la falta de recursos para mantener un equipo dedicado al proyecto. CAMIPYME realiza hoy día un diagnóstico del estado actual del observatorio, en términos de información estadística recopilada, para indicar los próximos pasos.

El camino a seguir

Marco institucional

Dentro de los esfuerzos actuales de desarrollo de las PYMEs, Ecuador apunta al logro de una mayor diversificación económica y una actualización tecnológica más rápida para un futuro próspero, al mismo tiempo que promueve el empleo y la reducción de la pobreza y la exclusión en las condiciones actuales. Para gestionar efectivamente esos dos objetivos por separado en el futuro, Ecuador podría considerar:

- **Desarrollar una estrategia integrada para las PYMEs** que incluya un nuevo diseño de su marco de implementación de políticas para mejorar la focalización de las acciones y la designación de una cantidad sustancialmente mayor de recursos para el desarrollo de las PYMEs.
- **Elaborar una estrategia integral para reducir la informalidad laboral y empresarial.** Las tasas de informalidad laboral y empresarial en Ecuador son muy altas. La informalidad empresarial limita el desarrollo del sector de las PYMEs y es un principal causante de informalidad laboral, un fenómeno complejo que debe abordarse desde diferentes perspectivas. Una estrategia integral, basada en un análisis profundo de las causas de la informalidad, incluyendo una gama de incentivos para promover la formalización y medidas de cumplimiento mejoradas, puede resultar más efectiva que la adopción de enfoques por separado para tratar la informalidad laboral y empresarial.

Entorno operativo y simplificación de procedimientos

El desempeño de Ecuador en esa dimensión es relativamente bajo, ya que todo el proceso de reforma regulatoria se encuentra en su fase temprana de diseño, y el país se halla en un nivel relativamente bajo en las evaluaciones internacionales de la facilidad de declaración de impuestos y los procesos de registro de empresas.

Sin embargo, los esfuerzos de reforma están en marcha, especialmente en el área de servicios de gobierno electrónico. En el futuro, el país podría considerar:

- **Completar la elaboración de lineamientos y una agenda para la reforma regulatoria,** establecer objetivos cuantitativos y medibles, y metas intermedias e identificar las instituciones a cargo de la implementación de la agenda.
- **Elaborar lineamientos para la introducción del AIR** y capacitar a los funcionarios a cargo de su aplicación.
- **Llevar a cabo consultas con el sector privado** para identificar las áreas donde las regulaciones son más restrictivas y las cargas administrativas son las más altas. Eso podría combinarse con una revisión exhaustiva de los trámites existentes para iniciar un negocio, incluyendo una revisión de la necesidad de registro tanto a nivel nacional como local.
- **La introducción de ventanillas únicas,** en asociación con los centros de atención al usuario existentes y la SCVS.

- **Reducir el tiempo necesario para completar los procedimientos estándar para el pago de impuestos** y seguir desarrollando la declaración de impuestos electrónicos y los trámites de pago de impuestos.

Acceso al financiamiento

Ecuador es uno de los países que recibe una de las puntuaciones más bajas de AL7 en la dimensión del acceso al financiamiento, siendo particularmente importante abordar las iniciativas en materia de educación financiera y robustecer los procedimientos para lidiar con empresas en bancarrota. Particularmente, el gobierno ecuatoriano debería centrar esfuerzos en:

- **Fortalecer el marco regulatorio para operaciones garantizadas.** Como se mencionó anteriormente, Ecuador no cuenta siquiera con un marco legal específico para operaciones garantizadas. Una propuesta en ese sentido debe buscar apegarse a los criterios internacionalmente aceptados, incluyendo a) mayor flexibilidad en el tipo de bienes y descripciones necesarias para otorgar activos como colateral, b) crear salvaguardas para garantizar el pago a acreedores garantizados en caso de insolvencia y c) la creación de un registro accesible de bienes entregados en garantía.
- **Unificar los registros de activos.** En Ecuador, esos registros existen, pero se manejan de forma descentralizada y no han sido homogeneizados. Sin embargo, el gobierno nacional actualmente trabaja en un Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos que busca unificar y centralizar esa información y facilitar su acceso a la población. Este sistema podría mejorarse siguiendo la recomendación anterior de crear un registro de activos que se hayan utilizado como garantía, que se basa en avisos y permite registrar, buscar y modificar registros en línea.
- **Desarrollar una estrategia unificada para mejorar la educación financiera que incorpora un marco de evaluación y seguimiento.** Si bien Ecuador cuenta con numerosas iniciativas para mejorar los conocimientos financieros de la población, y particularmente de los pequeños empresarios, estos esfuerzos no han sido coordinados mediante una estrategia única que describa los principios rectores e incluya indicadores claros para monitorear el progreso realizado.
- **Simplificación y racionalización de los procedimientos de insolvencia.** Si bien los requisitos legales para los procedimientos de insolvencia son limitados, los procedimientos para cerrar los procesos de insolvencia llevan mucho tiempo y son costosos en comparación con otros países de la región.

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

Ecuador aún tiene que desarrollar una política PYME completa, incluyendo el diseño de programas para el apoyo directo a las PYMEs y los emprendedores, como los SDE. Como las estrategias del país están orientadas a industrias de uso intensivo de capital, ellas no brindan muchas o ninguna información específica sobre los SDE para las PYMEs y emprendedores en sectores clave identificados por Ecuador, como el turismo, la agroindustria, industrias creativas y culturales, ni en términos de apoyo para las PYMEs en general. Ecuador también carece de programas de apoyo para facilitar la participación de las PYMEs en las contrataciones públicas. Por lo tanto, Ecuador podría:

- **Desarrollar una política PYME más completa, incluso mediante la identificación y especificación de mecanismos de apoyo directo concretos, en**

particular los SDE. Si bien parece haber algunos mecanismos iniciales, como los centros de desarrollo empresarial, hay pocos detalles sobre su funcionamiento y qué tipos de servicios ofrecen.

- **Adoptar un enfoque horizontal para los SDE (como lo hace la mayoría de los países) y agregar elementos sectoriales en torno a las actividades económicas prioritarias identificadas en las políticas industriales.** Las autoridades también podrían establecer programas de los SDE más detallados para las PYMEs y los emprendedores, especialmente en actividades con menos capital, como el turismo, las TI, y la agroindustria, entre otros.
- **Adoptar programas de apoyo para la participación de las PYMEs en las contrataciones públicas**, incluso mediante la capacitación en línea, los mostradores de información, y los programas de desarrollo de proveedores, entre otros esquemas.

Innovación y tecnología

Las políticas ecuatorianas que buscan apoyar la innovación entre las PYMEs y los emprendedores son muy limitadas, lo que refleja la situación actual de la política general de las PYMEs. La estrategia industrial de Ecuador (ya sea el documento denominado Política Industrial 2016-2025 o la ENCMP) señala el papel tan importante de la innovación en la diversificación y los esfuerzos de productividad del país. Sin embargo, hay muy pocos esquemas de apoyo para la innovación en las PYMEs y empresas emergentes, en comparación con otros países. Por lo tanto, Ecuador podría:

- **Incluir un conjunto concreto de programas para la innovación en una estrategia para las PYMEs o añadir más detalles y hacer más coherentes las estrategias industriales en curso.**
- **Desarrollar un sistema nacional para la innovación en el sector privado (o innovación en general), con una estructura institucional clara**, que incluye dirección y supervisión de alto nivel, mecanismos de implementación que asignan roles específicos a diferentes agencias del sector público (MIPRO y sus subsecretarios y departamentos, SENECYT, CFN, entre otros), así como asociaciones empresariales.
- **Crear una plataforma en línea donde los empresarios puedan aprender sobre el apoyo disponible.** El programa actual, Banco de Ideas, proporciona un buen ejemplo inicial que informa sobre los diferentes programas, beneficiarios, e instituciones de apoyo (por ejemplo, incubadoras, aceleradores.).

Transformación productiva

Ecuador recientemente ha imprimido considerables esfuerzos para crear un conjunto de políticas en apoyo a las PYMEs y diversos sectores estratégicos para impulsar la transformación productiva del país, aún si en general hasta la fecha permanece en las etapas de planificación y desarrollo. Para seguir desarrollando dichos esfuerzos, Ecuador podría llevar a cabo las siguientes acciones:

- **Institucionalizar aún más el diálogo sectorial de conformidad con los proyectos existentes.** Dado que la estrategia de desarrollo productivo de Ecuador se centra claramente en una serie de sectores industriales básicos prioritarios, los esfuerzos de implementación iniciales existentes podrían completarse y

fortalecerse a través del diálogo institucionalizado con actores públicos y privados relevantes por sector. Esos diálogos podrían servir para darles seguimiento e informar los proyectos en curso de importancia sectorial, ya sean ZEDE, programas de desarrollo de proveedores o polos de desarrollo, especialmente a medida que se vuelvan operativos a corto y mediano plazos. Ecuador podría aprender de ejemplos de AL7 a este respecto, como las "Mesas redondas ejecutivas para la transformación productiva" de Argentina.

- **Desarrollar aún más el sector educativo.** El desarrollo de nuevas industrias requiere un capital humano de calidad. El gobierno debe alinear la educación pública con las demandas vocacionales, ya sea a través de la educación superior en ciencia, tecnología e ingeniería, o mediante programas de capacitación vocacional. Podrían considerarse incentivos tales como becas y/o tarifas con descuento.

Acceso al mercado e internacionalización

Ecuador realiza esfuerzos claros para brindar apoyo a las PYMEs para internacionalizarse, incluyendo el apoyo en las áreas específicas de facilitación del comercio, comercio electrónico y certificaciones de calidad. Para seguir sumando esfuerzos existentes, Ecuador podría llevar a cabo las siguientes acciones:

- **Incorporar medidas de evaluación de impacto para programas de apoyo a la exportación.** En particular, ProEcuador podría sacar provecho de la experiencia piloto del programa de apoyo a las exportaciones de la UE, a fin de informar el posible respaldo financiero futuro a las PYMEs exportadoras. Para ello, Ecuador podría considerar los siguientes pasos:
  - Establecer Indicadores Claves de Rendimiento (ICRs) diseñados para comparar el impacto y el costo de la capacitación frente a las medidas de apoyo financiero. Esos indicadores deben ir más allá de medir la participación y, en cambio, buscar el impacto en el mundo real (número de beneficiarios que exportan por primera vez, etc.);
  - Mantener contacto con solicitantes que no han sido seleccionados como beneficiarios a fin de tener un grupo de control para una posterior evaluación del impacto;
  - Estimar fondos para evaluación externa independiente, que se realizarán después de un período de evaluación inicial establecido. Ajustar la implementación del programa de acuerdo con los comentarios tanto del sector privado como del independiente.
- **Incluir la capacitación en la OEA en la etapa avanzada (promoción comercial) del programa de capacitación "Ruta Exportadora" de ProEcuador y considerar brindar más apoyo a las PYMEs, como procesos de examen acelerados, normas de seguridad más flexibles, tarifas subvencionadas, asociaciones aduaneras-empresariales y/o cuotas.** Esos métodos han demostrado ser exitosos para facilitar la certificación OEA de las PYMEs en los países de la OCDE y APEC (APEC Policy Support Unit, 2016[33]).
- **Ampliar aún más el apoyo del comercio electrónico para los exportadores.** Los esfuerzos actuales del gobierno han respondido a la situación particular que enfrenta Ecuador, en términos del uso relativamente bajo de las TIC por parte de

las PYMEs, a través de la provisión de capacitación básica, centros comunitarios de TIC y la creación de una plataforma de comercio electrónico nacional gratuita. Sobre la base de esos esfuerzos, ProEcuador podría considerar programas específicos para apoyar a los exportadores a través del comercio electrónico, como facilitar la inclusión de las PYMEs ecuatorianas en plataformas internacionales de comercio electrónico, aprender de proyectos piloto en curso en Argentina con Alibaba y servicios logísticos.

- **Aumentar la visibilidad y la amplitud del apoyo del sector público para las certificaciones de calidad, basándose en los esfuerzos existentes y piloto.** ProEcuador podría colaborar con INEN para incluir un módulo de capacitación sobre sistemas de gestión y la certificación dedicada disponible para las PYMEs dentro de su programa de capacitación "Ruta Exportadora". Además, basándose en la experiencia piloto del programa de apoyo a la exportación de la UE, ProEcuador e INEN podrían considerar un mayor apoyo para las PYMEs que deseen obtener una certificación de calidad, por ejemplo, a través de una línea de crédito dedicada, o mediante subsidios de los costos de certificación para empresas prioritarias.
- **Aprovechar de la inversión de CAMIPYME en la investigación de diagnóstico y desarrollo de proyectos para establecer una sólida estrategia de desarrollo de las PYMEs en el futuro, con indicadores cuantitativos para medir los resultados y el impacto.** Los esfuerzos de CAMIPYME desde su establecimiento han resultado en un valioso conjunto de investigaciones de diagnóstico sobre la contribución de las PYMEs a las cadenas de valor andinas y las oportunidades correspondientes, así como a propuestas de proyectos relacionados con los SDE e institucionalización de la participación del sector privado y la creación de redes interandinas. CAMIPYME también ha formado una sólida red de socios y donantes, incluidos el BID, la CAF, CEPAL y la OIT. Con miras al futuro, CAMIPYME podría considerar aprovechando de esos esfuerzos mediante el establecimiento de un plan de acción plurianual, con apoyo de socios para asegurar un presupuesto general de implementación.

Notas

[1] El grupo 1 comprende países con alta igualdad en los logros del IDH entre mujeres y hombres (desviación absoluta de menos del 2,5 por ciento), el grupo 2 comprende países con igualdad media a alta en los logros del IDH entre mujeres y hombres (desviación absoluta del 2,5 al 5 por ciento), el grupo 3 comprende países con igualdad media en logros de IDH entre mujeres y hombres (desviación absoluta de 5 a 7.5 por ciento), grupo 4 comprende países con igualdad de media a baja en logros de IDH entre mujeres y hombres (desviación absoluta de 7.5 a 10 por ciento) y el grupo 5 comprende países con poca igualdad en los logros del IDH entre mujeres y hombres (desviación absoluta de la paridad de género de más del 10%)

[2] Ver https://www.aduana.gob.ec/codigo-organico-copci/.

[3] Para más información, ver http://www.buenvivir.gob.ec/.

[4] Para más información, ver https://www.industrias.gob.ec/wp-content/uploads/2017/01/politicaIndustrialweb-16-dic-16-baja.pdf.

[5] Para más información, ver https://www.todaunavida.gob.ec/.

[6] Para más información, ver http://www.seps.gob.ec/noticia?conoce-la-eps

[7] Para más información, ver http://www.seps.gob.ec/#sector-financiero.

[8] Para más información, ver http://www.seps.gob.ec/web/guest/inicio.

[9] https://www.cfn.fin.ec/fondo-nacional-de-garantia/

[10] http://www.oficial.ec/decreto-680-creese-fondo-capital-riesgo

[11] Para más información, ver https://www.banecuador.fin.ec/educacion-financiera-3-2/.

[12] Para más información, ver https://www.cfn.fin.ec/educacion-financiera-2/.

[13] Para más información, ver http://leyconcursal.org/derecho-concursal/ecuador/ley-de-concurso-preventivo/.

[14] https://www.industrias.gob.ec/wp-content/uploads/2015/09/FOMENTO-DE-LA-MIPYMES-ECUATORIANAS.pdf

[15] https://www.industrias.gob.ec/centros-de-desarrollo-empresarial-y-apoyo-al-emprendimiento/

[16] Ver https://www.cfn.fin.ec/desarrollo-de-capacidades-empresariales y https://www.economiasolidaria.gob.ec/fomento-productivo

[17] http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5_ecu_panel5_sercop_1.1.losncp.pdf

[18] https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/catalogos-dinamicos-inclusivos-2/

[19] https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/capacitaciones-virtuales/

[20] http://coesc.educacionsuperior.gob.ec/index.php/LIBRO_I_-_Del_Sistema_Nacional_de_Ciencia,_Tecnolog%C3%ADa,_Innovaci%C3%B3n_y_Saberes_Ancestrales

[21] http://www.bancodeideas.gob.ec/convocatoria/index

[22] Consulte la sección de reportes: http://www.inteligenciaproductiva.gob.ec/

[23] Para más información, ver http://www.inteligenciaproductiva.gob.ec/reporte-home/lista-propuesta/4/1

[24] Ver https://www.aduana.gob.ec/codigo-organico-copci/.

[25] Ver Capítulo 10 y los perfiles país de estos países para más información.

[26] La Organización Mundial de Aduanas (OMA) define a un OEA como "una parte involucrada en el movimiento internacional de mercancías en cualquier función que haya sido aprobada por o en nombre de una administración nacional de aduanas que cumpla con las normas de seguridad de la cadena de suministro de la OMA o equivalentes". La idea es que las aduanas confíen en los OEA y agilicen los procedimientos para ellos

[27] 1) Completar y fomentar el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones; 2) aumentar la penetración de los servicios de TIC en la población; 3) asegurar el uso de las TIC para el desarrollo económico y social; y 4) establecer las bases para el desarrollo de una industria de TI a largo plazo.

[28] Accesible en: https://observatoriotic.mintel.gob.ec/

[29] Para más información sobre este programa, ver https://www.ilo.org/empent/areas/start-and-improve-your-business/lang--en/index.htm

Referencias

APEC Policy Support Unit (2016), *Study of APEC Best Practices in Authorized Economic Operator (AEO) Programs*, APEC, http://www.apec.org. [33]

Banco Central del Ecuador (2017), *Cuentas Nacionales Anuales 2014 definitivo, 2015 semi-definitivo y 2016 provisional se encuentran ya disponibles en el portal web del BCE*, https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/981-cuentas-nacionales-anuales-2014-definitivo-2015-semi-definitivo-y-2016-provisional-se-encuentran-ya-disponibles-en-el-portal-web-del-bce (accessed on 10 December 2018). [6]

ECLAC (2016), *Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2016: Ecuador*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40327/45/1600547EE_Ecuador_en.pdf. [3]

European Comission (2017), *European Commission Directorate-General for Trade European Union, Trade in goods with Ecuador*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113378.pdf (accessed on 9 August 2018). [11]

ILO (2018), *Database of labour statistics*, International Labour Organization, http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/lang--en/index.htm (accessed on 7 July 2017). [5]

ILO (2014), *Notes on Formalization: Trends in informal employment in Ecuador 2009-2012*, ILO, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245886.pdf (accessed on 6 November 2018). [23]

IMF (2018), *World Economic Outlook Database April 2018*, International Monetary Fund, https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/index.aspx (accessed on 6 July 2017). [2]

INEC (2018), *Reporte de Economía Laboral: Marzo 2018*, Instituto Nacional de Estadística y Censos. [24]

INEC (2017), *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo 03/2017*, Instituto Nacional de Estadística y Censos, http://www.ecuadorencifras.gob.ec/banco-de-informacion/ (accessed on 23 August 2017). [19]

INEC (2016), *Directorio de Empresas*, Instituto Nacional de Estadística y Censos, http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Economicas/DirectorioEmpresas/Directorio_Empresas_2016/Principales_Resultados_DIEE_2016.pdf (accessed on 7 July 2017). [21]

INEC (2015), *Directorio de Empresas*, Instituto Nacional de Estadística y Censos, http://www.ecuadorencifras.gob.ec//directoriodeempresas/ (accessed on 7 July 2017). [7]

INEC (2011), *Censo Nacional Económico Fase II: Encuesta Exhaustiva 2011*, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Ecuador, http://www.ecuadorencifras.gob.ec//documentos/web-inec/Estadisticas_Economicas/Encuesta_Exhaustiva/Presentacion_Exhaustiva.pdf (accessed on 6 July 2017). [18]

International Monetary Fund (2018), *World Economic Outlook Database April 2018*, https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/index.aspx (accessed on 6 July 2017). [4]

Ministerio de Industrias y Productividad (2016), *Política Industrial del Ecuador 2016-2025*, https://www.industrias.gob.ec/wp-content/uploads/2017/01/politicaIndustrialweb-16-dic-16-baja.pdf (accessed on 21 September 2018). [31]

Ministry of Industries and Productivity of Ecuador (2015), *Politica Industrial del Ecuador 2016-2025*. [30]

MIT (2018), *The Observatory of Economic Complexity*, Massachusetts Institute of Technology, http://atlas.media.mit.edu/en/ (accessed on 7 July 2017). [10]

OECD (2017), *Compare your country: Trade Facilitation Indicators*, http://compareyourcountry.org/trade-facilitation (accessed on 28 August 2018). [32]

OECD (2016), *Entrepreneurship at a Glance 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/entrepreneur_aag-2016-en. [20]

Supercías (2010), *Clasificación de las PYMEs*, Superintendencia de Compañías. [17]

United Nations (2018), *Human Development Indices and Indicators 2018 Statistical Update*, http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf (accessed on 3 December 2018). [8]

Urmeneta, R. (2016), *Dinámica de las empresas exportadoras en América Latina: el aporte de las PYMES | Publication | Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, http://www.cepal.org/es/publicaciones/40296-dinamica-empresas-exportadoras-america-latina-aporte-pymes (accessed on 26 July 2017). [22]

US DOS (2017), *Investment Climate Statements for 2017*, https://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2017investmentclimatestatements/index.htm#wrapper (accessed on 10 December 2018). [16]

Vega Núñez, A. (2017), "Analysis of formal-informal transitions in the Ecuadorian labour market", *CEPAL REVIEW*, https://www.cepal.org/en/publications/43454-analysis-formal-informal-transitions-ecuadorian-labour-market (accessed on 13 December 2018). [25]

Vice-Presidency of the Republic of Ecuador (2015), *Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva*. [29]

WEF (2018), *The Global Competitiveness Report 2018*, World Economic Forum, https://www.weforum.org/reports/the-global-competitveness-report-2018 (accessed on November 2018). [14]

World Bank (2018), *Data from the Doing Business Project*, World Bank, http://www.doingbusiness.org/data (accessed on 7 October 2018). [13]

World Bank (2018), *Doing Business 2019: Economy Profile Ecuador*, World Bank Group, http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/e/ecuador/ECU.pdf (accessed on 8 November 2018). [28]

World Bank (2018), "World Development Indicators 2018", https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26447 (accessed on 2 August 2018). [1]

World Bank (2017), *Business Environment in Ecuador - World Bank Enterprise Survey of Business Managers - World Bank Group*, https://www.enterprisesurveys.org/data/exploreeconomies/2017/ecuador (accessed on 10 December 2018). [15]

World Bank (2017), *Migration and Remittances Data*, World Bank, http://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data (accessed on 7 July 2017). [12]

World Bank (2012), *Ecuador: The Faces of Informality*, World Bank, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13252 (accessed on 13 December 2018). [26]

World Bank Group (2017), *Enterprise Surveys*, http://www.enterprisesurveys.org (accessed on 8 August 2018). [27]

World Trade Organization (2017), *Statistics database*, http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language= (accessed on 7 July 2017). [9]

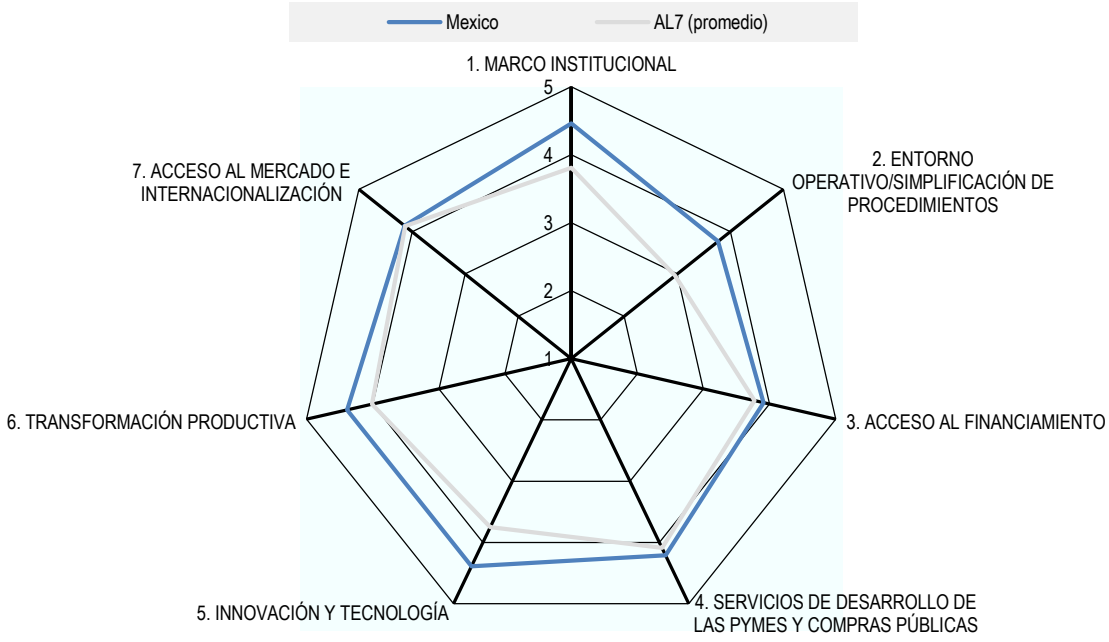
Capítulo 15. México

México ha trabajado continuamente para desarrollar su política PYME desde el establecimiento de instituciones iniciales y programas de apoyo a principios de la década de 2000. Junto con ese proceso, México ha realizado dos evaluaciones de sus políticas PYMEs (en 2007 y 2013, a través del Grupo de Trabajo de la OCDE sobre PYMEs y Emprendimiento) que han ayudado a identificar áreas importantes de reforma. Esos esfuerzos han contribuido al buen desempeño de México en esta primera evaluación del Índice de Políticas PYME en América Latina.

Actualmente, México se encuentra en un punto crucial en cuanto a la definición de sus orientaciones estratégicas para el desarrollo económico general y el desarrollo de las PYMEs, ahora que el nuevo gobierno se encuentra elaborando el nuevo plan nacional de desarrollo económico y la nueva estrategia para el sector PYME. En el futuro, el país podría considerar una participación más estrecha del INADEM (la agencia encargada de la política nacional de PYMEs) y otras agencias públicas en la implementación de programas de apoyo a las PYMEs, reevaluando el actual sistema de entrega de programas basado en la convocatoria de propuestos 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.

Hallazgos clave

Gráfico 15.1. 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 15.1). 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 delineen 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.

Panorama General

Estructura económica y prioridades de desarrollo

Cuadro 15.1. Indicadores macroeconómicos – México

Nombre del Indicador	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Crecimiento del PIB (% anual)	4,9	2,3	5,1	3,7	3,6	1,4	2,8	3,3	2,9	2,0
PIB per cápita (US$ actuales)	6959	8089	9016	9912	9940	10400	10580	9290	8443	8902
PIB per cápita, PPA ($ internacionales actuales)	10799	12369	14858	16049	16658	16848	17481	17239	17769	18258
Desempleo total (% de la fuerza laboral total)	2,6	3,6	5,3	5,2	4,9	4,9	4,8	4,3	3,9	3,4
Inflación, deflactor del PIB (% anual)	11,2	5,9	4,5	5,8	4,1	1,5	4,4	2,7	5,4	6,1
Exportaciones de bienes y servicios (% del PIB)	25,4	30,4	29,7	31,0	32,3	31,3	31,9	34,6	37,1	37,9
Importaciones de bienes y servicios	27,0	32,0	31,1	32,4	33,5	32,5	33,1	36,6	39,1	39,7

Nombre del Indicador	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
(% del PIB)										
Balanza externa de bienes y servicios (% del PIB)	-1,6	-1,6	-1,4	-1,4	-1,2	-1,2	-1,2	-2,0	-2,0	-1,8
Saldo de cuenta corriente (% del PIB)	-2,6	-1,0	-0,5	-1,1	-1,5	-2,4	-1,8	-2,5	-2,2	-1,7
Servicios, etc., valor agregado (% del PIB)	57,8	60,0	60,4	59,9	60,0	61,1	60,2	61,0	61,1	60,9
Inversión extranjera directa, entradas netas (% del PIB)	2,6	3,0	2,0	2,1	1,5	3,7	2,4	3,1	3,3	2,8
Inversión extranjera directas, salidas netas (% del PIB)	0,1	0,7	0,8	1,0	1,6	1,1	0,5	1,1	0,6	0,3
Gasto público total (% del PIB)	20,3	22,1	27,7	27,7	28,2	27,8	28,0	27,5	27,4	25,9
Préstamos y solicitudes de préstamos gubernamentales netos en general (% del PIB)	-2,8	-1,5	-4,0	-3,3	-3,7	-3,7	-4,5	-4,0	-2,8	-1,1
Crédito interno al sector privado (% del PIB)	15,0	16,0	23,3	24,6	26,0	29,0	29,3	32,0	34,0	35,6

Fuente: (World Bank, 2018[1]; IMF, 2018[2]).

Actividad, mercados laborales y estructura económica

México presenta algunas diferencias en su estructura económica y la especialización, en comparación con el resto de los países AL7. El país está fuertemente integrado con la economía de Estados Unidos y tiene un gran complejo industrial (particularmente en las etapas de montaje de la cadena de valor) dedicado a las actividades de exportación. Las actividades primarias son menos relevantes que en otros países de la región, aun cuando el petróleo es una fuente importante de ingresos fiscales.

En vista de que México está menos expuesto a los precios de las materias primas, el desempeño económico de la última década parece bajo en comparación con sus pares de América Latina. El crecimiento del PIB de México promedió 2,5% entre 2005-2015 (ver Cuadro 15.1, en comparación con 3,1% en la región de América Latina y el Caribe), y se espera que permanezca cerca del 2% en los próximos años (OECD, 2017[3]). El proteccionismo de los interlocutores comerciales evidencia un riesgo importante para la economía mexicana.

El desempleo permaneció bajo durante la mayor parte de la última década (4,5% en promedio, véase el Cuadro 15.1). Sin embargo, el país no consiguió una reducción significativa de la pobreza como sus pares. Para 2012, el porcentaje de la población por debajo de la línea nacional de pobreza permaneció por encima del 50%, al igual que durante las dos décadas anteriores (OECD, 2017[4]) La desigualdad de ingresos en México es la más alta entre los países de la OCDE (OECD, 2017[5]). Por lo demás, alrededor del 56% del empleo es informal (INEG, 2017[6]).

En términos de composición sectorial, la agricultura representó el 4,2% del PIB durante los últimos 10 años, la cifra más baja en este informe (World Bank, 2018[1]). La minería representa alrededor del 6% del valor añadido total, en consonancia con la media regional (ECLAC, 2016[8]). La manufactura promedió 18% del PIB durante la última década, por encima del promedio regional y sólo superado por Argentina en este estudio. En particular, la industria automotriz desempeña un papel importante tanto en el valor añadido como en las exportaciones dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que fue reemplazado por el Acuerdo Comercial entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) en noviembre de 2018. Los servicios representan el 61% de la

economía (Cuadro 15.1), con acciones inmobiliarias y de intermediación financiera y comercio por encima de la media de ALC.

El crédito nacional al sector privado se mantiene por debajo de la media regional (35,6% del PIB en comparación con 49,2% para ALC en 2017, véase el Cuadro 15.1).

Las disparidades regionales en México son las más evidentes entre los miembros de la OCDE. En 2015, la entidad federal más rica (Campeche) tenía un PIB per cápita 8,7 veces superior al de los más pobres (Chiapas). Las regiones del sur suelen tener niveles de bienestar menores que el norte. Ciudad de México y el estado de México concentran en conjunto 26% de la actividad económica y 21% de la población (OECD, 2016[9]).

México ocupa el puesto 74 a nivel mundial en del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de las Naciones Unidas (ONU), lo cual lo sitúa dentro del grupo de "países de alto desarrollo humano", junto con Colombia, Ecuador y Perú de AL7 (United Nations, 2018[10]) (véase el Cuadro 15.2). Esto significa que su desempeño respecto a los indicadores que miden la calidad de la salud, educación y nivel de vida generalmente entra dentro del tercio medio de todos los países. Sin embargo, en el caso de México, los indicadores relacionados con la calidad de la educación entran, mayormente, dentro de la parte inferior. México ha logrado mejoras desde la década de 1990 gracias al aumento de la esperanza de vida al nacer de 6,5 años, los años de escolaridad promedio de 3,1 años y los años de escolaridad esperados de 3,5 años.

Cuadro 15.2. Puntuaciones selectas del Índice de Desarrollo Humano (IDH) - México 2018

Variable	México	Promedio de ALC
Clasificación en el IDH (2017)	74	69
IDH[1] (escala de 0-1, donde 1=mayor puntuación; valor de 2017)	0,77	0,79
Esperanza de vida al nacer (en años; al año 2017)	77,3	76,8
Clasificación en el Índice de Desarrollo de Género[2] (escala de 0-1, donde 1=mayor puntuación; 2017)	0,95	0,98
Calidad de la salud[3]		
Expectativa de pérdida de vida sana[4] (2016)	11,6%	11,3%
Médicos (por 10.000 personas; 2007-2017)	22,3	22,2
Camas de hospital (por 10.000 personas; 2007-2014)	15	22
Calidad de la educación[3]		
Proporción alumnos/maestro en escuela primaria (alumnos por maestro; 2012-2017)	27	20,7
Maestros de primaria con formación docente (2009-2017)	97%	93,5%
Proporción de escuelas con acceso a internet (2008-2013)	12%	56,25%
Matemáticas (puntuación del PISA[5] para 2015)[6]	408	413,7
Lectura (puntuación del PISA para 2015)	423	436,2
Ciencia (puntuación del PISA para 2015)	416	431
Calidad del nivel de vida[3]		
Empleo vulnerable (% del empleo total; al año 2017)	27,2%	38,1%
Porcentaje de población rural con acceso a electricidad (2016)	100%	95,9%
Porcentaje de población que usa fuentes de agua potable mejoradas (2015)	98,3%	96,6%
Porcentaje de la población que usa instalaciones de saneamiento mejoradas (2015)	89,2%	89,6%

1. La puntuación del IDH se calcula sobre la base de un conjunto de indicadores que abarcan las dimensiones de "vida larga y saludable", "conocimiento" y "un nivel de vida digno". Para más información, ver (United Nations, 2018[10]).
2. Para calcular el IDG, se comparan los valores de IDH de hombres y mujeres del país. Los países se dividen en cinco grupos por desviación absoluta de la paridad de género en los valores del IDH.

3. Los indicadores incluidos en las categorías "calidad de la salud, educación y nivel de vida" se toman del Panel 1 del IDH sobre Calidad del desarrollo humano.
4. La diferencia relativa entre la esperanza de vida y la esperanza de vida saludable, expresada como el porcentaje de la esperanza de vida al nacer.
5. El Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) es una encuesta internacional trienal cuyo objetivo es evaluar los sistemas educativos en todo el mundo mediante la evaluación de las habilidades y el conocimiento de los estudiantes de 15 años. En 2015, más de medio millón de estudiantes en 72 países y economías realizaron el examen PISA y fueron evaluados en ciencias, matemáticas, lectura, resolución de problemas en colaboración y educación financiera. Para más información y resultados de la evaluación, ver http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/.
6. La puntuación nacional promedio más alta para matemáticas, lectura y ciencia la tiene Singapur con 564, 535 y 556 puntos, respectivamente.
Fuente: (United Nations, 2018[10])

Sector público, dinero y precios

En las últimas tres décadas, México ha implementado profundas reformas estructurales que trasformaron al país de una economía dependiente del petróleo en un centro industrial y comercial. Desde 2012, un conjunto de reformas estructurales llamado el Pacto por México incluye medidas relacionadas con la liberalización del sector financiero, la reforma laboral, la reforma de la política de competencia, la desregulación de las telecomunicaciones y medidas de lucha contra la corrupción, entre otras (OECD, 2017[4]).

México tiene un nivel de gastos gubernamentales relativamente bajo (en promedio, 27,3% del PIB en los últimos 5 años, véase el Cuadro 15.1) si se compara con el promedio regional (aproximadamente 33%). Sin embargo, dichos gastos han seguido una tendencia ascendente desde el año 2000, cuando tocó fondo en 20,2%. Este aumento fue posible en parte gracias al incremento en los precios del petróleo, ya que los ingresos petroleros representaban hasta 40% de los ingresos fiscales en 2012. El reciente declive en los precios del petróleo además de una reforma fiscal oportuna redujo la dependencia de los ingresos petroleros a 20% en 2015 (OECD, 2017[4]). El déficit presupuestario fue en promedio de 4% en los últimos 5 años, en línea con el promedio regional. Sin embargo, las proyecciones indican que el déficit estructural se reducirá (IMF, 2016[11]). Además, las enmiendas introducidas en 2014 a las regulaciones fiscales reducen la prociclicidad del déficit fiscal (IMF, 2018[2]).

La autoridad monetaria tiene un régimen de metas de inflación que ha sido capaz de mantener la inflación en tasas entre 2 y 4% durante la mayor parte de la última década, incluso después de episodios de fuerte depreciación del peso mexicano (véase el Cuadro 15.1). Además, de un tipo de cambio flexible para absorber choques externos.

Sector externo

México es una economía muy abierta. Su ratio de apertura (66% del PIB para los últimos 5 años) es alta para ser una economía tan grande (World Bank, 2018[1]). El país ha firmado 12 acuerdos de libre comercio con 46 países (OECD, 2017[4]). En particular, el TLCAN ha transformado la economía mexicana desde sus inicios en 1994; el nuevo acuerdo de T-MEC, firmado el 30 de noviembre de 2018, continuará dando a México una entrada privilegiada a los mercados de los Estados Unidos y Canadá.

Estados Unidos es el principal destino de las exportaciones mexicanas (81% del valor exportado) y el principal origen de sus importaciones (46%). China y la Unión Europea (UE) lo siguen en cuanto el origen de las importaciones (18% y 11%, respectivamente) (European Comission, 2017[12]).

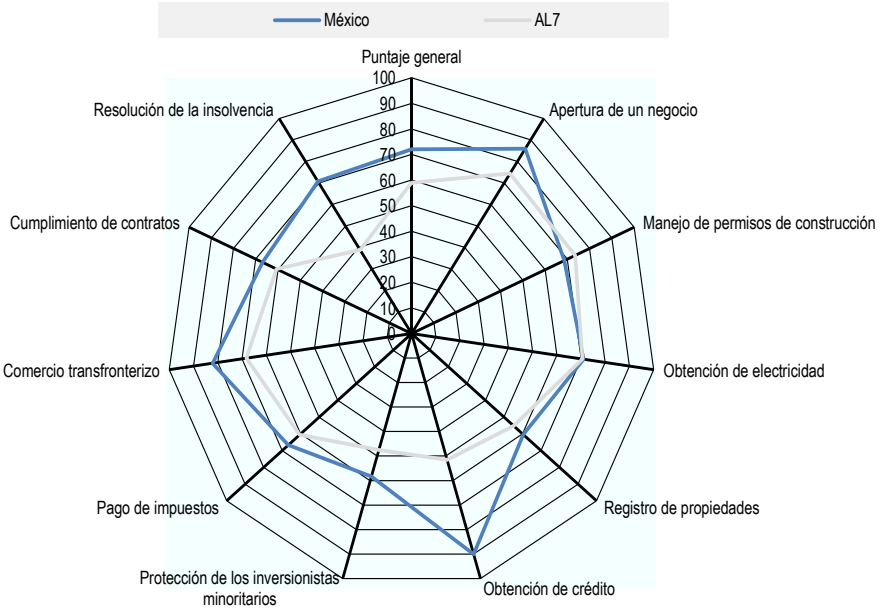
La canasta de exportaciones está dominada por las manufacturas (90%) (European Comission, 2017[12]). La industria automotriz encabeza la lista de productos exportados, seguida por la de dispositivos electrónicos como teléfonos y máquinas de procesamiento de datos. La agricultura, los combustibles y los productos mineros conforman sólo 16% de las exportaciones, una cifra baja en comparación con las de los países de América del Sur. Como resultado, México encabeza el ranking del Índice de Complejidad Económica (MIT, 2018[13]) en la región, y se ubica en la posición 21 a nivel mundial, que supera con creces al siguiente país de AL7 (Uruguay, 54). El comercio de servicios, por el contrario, es relativamente bajo (5.57% del PIB en la última década, en comparación con 6,73% para toda ALC) (World Bank, 2018[1]).

La IED es relativamente baja, con un promedio de 2,6% del PIB en el período 2005-2015, en comparación con 3,2% para toda ALC (véase el Cuadro 15.1).

Entorno empresarial

Cuadro 15.2. Indicadores de *Doing Business* 2019 - México

Puntuación en la facilidad para hacer negocios (100 = mejor desempeño global)



Nota: AL7 es el promedio simple de los siete países estudiados en este informe: Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay. La puntuación en la facilidad para hacer negocios captura la brecha de cada economía del mejor desempeño regulatorio observado en cada uno de los indicadores en todas las economías en la muestra de *Doing Business* desde 2005. La puntuación en la facilidad de hacer negocios de una economía se refleja en una escala de 0 a 100, donde 0 representa el más bajo y 100 representa el mejor rendimiento.
Fuente: (World Bank, 2018[1])

Según el informe *Doing Business* 2019 del Banco Mundial (World Bank, 2018[14]), México tiene el mejor desempeño en cuanto a calidad del ambiente de negocios en América Latina, y se ubica en el puesto 54 en el mundo (de 190), lo cual está ligeramente por encima de la calificación de Chile (56). Las categorías "Obtención de crédito" (8) y "Resolución de la insolvencia" (32) son las dimensiones más favorables para México. Las puntuaciones más bajas para México fueron en las categorías "Pago de impuestos" (116)

y "Registro de propiedades" (103), el primero debido a una alta tasa de impuestos y el último debido al número de procedimientos requeridos. Las reformas mejoraron las cosas en las categorías "Obtención de electricidad" en la última década debido a la racionalización de los procedimientos de las instalaciones, así como "Registro de propiedades" y "Comercio transfronterizo", gracias a la digitalización de las bases de datos y los procedimientos.

México ocupa el lugar 46 (de 138) en el índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial de 2018 (WEF, 2018[15]), con lo cual es la segunda economía más competitiva de ALC, detrás de Chile (33). Su alto PIB y nivel de integración en el TLCAN significan un alto rendimiento en cuanto a "Tamaño de mercado" (11), igual que en su "Desarrollo del mercado financiero" (35). Esta última es también la dimensión en la que se lograron grandes mejoras en la última década. En cuanto a la región de América Latina, México eclipsa a sus pares en el área de "Dinamismo de los negocios" (41 en general). Por otra parte, los renglones de "Instituciones" (105), "Eficiencia del mercado laboral" (91) y "Atraer y retener una fuerza laboral talentosa" (107) son las dimensiones menos favorables para México. "Eficiencia del mercado laboral" también es la dimensión que sufrió el descenso más agudo debido al incremento en los delitos relacionados con violencia y tráfico organizado de drogas, mientras que la segunda se relaciona con la baja participación femenina en la fuerza laboral.

El principal obstáculo identificado por las empresas en la última Encuesta a las Empresas (World Bank Group, 2010[16]) fueron las prácticas de los competidores en el sector informal, tal como ocurrió en el resto de la región. Luego siguieron las tasas de impuestos y el acceso al financiamiento. Mientras que las pequeñas empresas comparten esas opiniones, las empresas medianas identifican el crimen como el segundo obstáculo. Una fuerza laboral con educación inadecuada no se considera una carga importante, a diferencia de lo que sucede en el resto de ALC. La carga de los sobornos es alta, ya que un aplastante 34% de las empresas espera dar dádivas para garantizar un contrato del gobierno, frente a 12% para ALC. La delincuencia también tiene enormes consecuencias, ya que provoca pérdidas valoradas en 1,4% de las ventas (1% para ALC). En términos de financiamiento, el financiamiento bancario es menos común que en el resto de la región, pero los mercados de crédito comerciales y de valores compensan la diferencia.

De acuerdo con la Declaración sobre el Clima para la Inversión del Departamento de Estado de Estados Unidos (US DOS, 2018[17]), el marco legal en México es transparente y coherente con las normas internacionales y su aplicación está a veces sujeta a corrupción. De hecho, el Departamento de Estado afirma que, a pesar de que las recientes reformas han mejorado las perspectivas de inversión, la persistencia de la impunidad y la corrupción contribuyen a dificultar el crecimiento y aumentan la inseguridad. El informe también subraya las debilidades de las normas sobre los derechos de propiedad intelectual y su aplicación, así como la alta incidencia del crimen organizado.

Sin embargo, la Declaración sobre el Clima para la Inversión también destaca que en 2017 se promulgó la Ley de Responsabilidades Administrativas con el objetivo de rediseñar el Ministerio de la Función Pública y fortalecer sus habilidades de auditoría e investigación para enfrentar la corrupción en el sector público. México también ha realizado esfuerzos considerables para cumplir con las normas internacionales de responsabilidad social empresarial, tales como las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales[1] y el Pacto Mundial de las Naciones Unidas.

Sector PYME

Definiciones y Empleo

México es el único país en este informe que utiliza una combinación de empleo y volumen de ventas para definir a las PYMEs. La fórmula, establecida por la Secretaría de Economía en 2009, es la siguiente:

$$Puntuación\ combinada = (Empleo) * 10\% + \left(Volumen\ de\ ventas\ anual^{2}\right) * 90\%$$

Esta fórmula pondera principalmente la dimensión del volumen de ventas. Además, los topes de facturación utilizados para definir las distintas categorías de tamaño de las empresas (ver Cuadro 15.3) son mayores que en otros países de la región. Como resultado de ello, la definición de PYMEs es menos restrictiva.

Cuadro 15.3. Definición de PYME en México

Tamaño	Sector	N° de empleados	Millones de pesos mexicanos	Tope máximo combinado
Micro	Todos	Hasta 10	hasta 4	4.6
Pequeñas	Comercio	11- 30	4-100	93
	Industria y servicios	11 -50	4-100	95
Medianas	Comercio	31-100	100-250	235
	Servicios	51-100	100-250	235
	Industria	51-250	100-250	250

Nota: La puntuación combinada = (Empleo) x 10% + (Volumen de ventas anual) x 90%. La puntuación combinada de la empresa debe ser igual o menor que el tope máximo combinado para su clase.
Fuente: Acuerdo por el que se establece la estratificación de las micro, pequeñas y medianas empresas. Secretaría de Economía (2009).

Según el Censo Económico de 2013, había 5,6 millones de empresas en México. Aproximadamente 99,8% de ellas podría clasificarse como PYMEs, si se utiliza un criterio basado en el empleo (véase el Cuadro 15.4). Empleaban el 74% de los trabajadores. Las microempresas representan el 94% de todas las empresas y emplean el 39% de los trabajadores. Las pequeñas empresas fueron la categoría que creció más rápidamente desde el censo anterior, no sólo en número de empresas sino también en términos de empleos.

Cuadro 15.4. Empresas y empleo por tamaño de la empresa (categorías basadas en el empleo) - 2013

Empleo	Empresas		Empleo	
	N° de empresas	% del total de empresas	N° de empleaos	% del empleo total
0-10	5.332.788	94,30%	11.529.011	39%
11 - 50	263.041	4,70%	5.482.040	18%
51-250	47.724	0,80%	4.922.985	17%
>250	10.461	0,20%	7.708.385	26%
Total	5.654.014	100,0%	29.642.421	100%

Nota: Las empresas agrícolas no están incluidas en el Censo Económico.
Fuente: (INEGI, 2015[18]).

Si se utiliza la definición oficial, las PYMEs representan una proporción ligeramente mayor del empleo (76%, véase el Cuadro 15.5). Dentro de este grupo, las microempresas

y, en especial, las pequeñas empresas adquieren mayor importancia en detrimento de las empresas medianas.

Cuadro 15.5. Empresas y empleo por tamaño de la empresa (definición oficial) - 2014

Tamaño	Empresas		Empleo	
	N° de empresas	% del total de empresas	N° de empleados	% del total de empleo
Micro	4.020.817	95,0%	9.093.744	42%
Pequeñas	189.468	4,5%	5.406.094	25%
Medianas	11.769	0,3%	1.976.433	9%
Grandes	8.691	0,2%	5.100.087	24%
Total	4.230.745	100,0%	21.576.358	100%

Fuente: (INEGI, 2015[18]).

Según encuestas a hogares, la participación de las PYMEs en el empleo ha aumentado a 88%, y las microempresas representan el 54% del empleo total (Cuadro 15.6). Utilizando el acceso a instituciones de salud como una representación del empleo formal, se observa que el 95% de los trabajadores en microempresas (muchos de ellos por cuenta propia) operan en el sector informal. Esa cifra desciende a 32% para las pequeñas empresas y 4% para las grandes empresas (véase el Cuadro 15.6).

Cuadro 15.6. Empleo en el sector agrícola no privado y acceso a las instituciones de salud por tamaño de la empresa – II-2017

Tamaño	Proporción del empleo total	Porcentaje de trabajadores sin acceso a las instituciones de salud
Micro	54%	95%
Pequeñas	21%	32%
Medianas	14%	10%
Grandes	12%	4%
Total	100%	59%

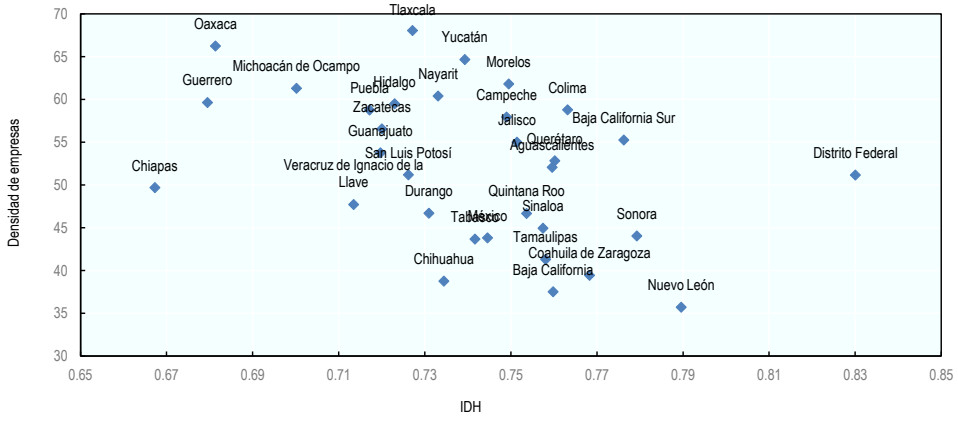
Nota: Datos de la encuesta a hogares. Los tamaños de las empresas se basan en el criterio de definición especificado en la definición oficial.
Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (INEGI, 2017[19]).

En términos de la concentración geográfica, Ciudad de México y el estado de México juntos concentran alrededor del 20% de las empresas y de la población, cifra relativamente baja de acuerdo con los estándares regionales. La densidad de las empresas abarca de 37 empresas por cada 1.000 habitantes en Baja California y Nuevo León a 67 empresas por cada 1.000 habitantes en Tlaxcala y Oaxaca. De alguna manera contra-intuitiva, la densidad total de las empresas se correlacionó negativamente con el desarrollo humano, según las medidas adoptadas por el PNUD (PNUD, 2015[20]). Sin embargo, si no se consideran las microempresas, existe una fuerte correlación positiva (véase el Gráfico 15.3).

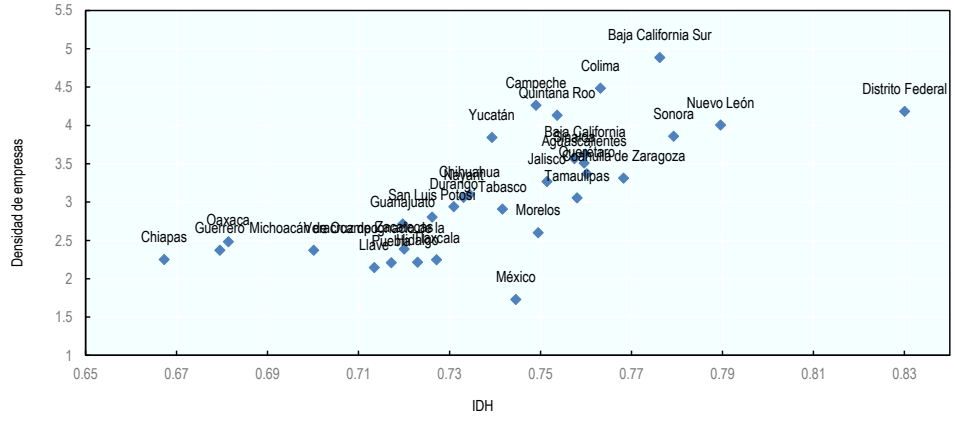
Gráfico 15.3. Densidad de empresas y IDH por región de México

(Densidad de empresas = número de empresas por 1 000 habitantes)

Panel A. Todas las empresas



Panel B. Excluyendo las microempresas



Nota: La puntuación del IDH se calcula sobre la base de un conjunto de indicadores que abarcan las dimensiones de "vida larga y saludable", "conocimiento" y "un nivel de vida digno". Para más información, ver (United Nations, 2018[10]). Las puntuaciones oscilan entre 0 y 1, con 1 = mejor rendimiento.
Fuente: (INEGI, 2015[21]), (INEGI, 2017[22]) y (PNUD, 2015[20]).

Productividad y valor agregado

Las PYMEs representan el 76% del empleo, pero sólo el 32% del total del valor agregado (véase el Cuadro 15.7). Este fenómeno se relaciona con una diferencia considerable en la productividad entre las PYMEs y las grandes empresas. El valor agregado por trabajador en las microempresas es 7% del valor en las grandes empresas. Esta cifra aumenta hasta 21% y 29% para las pequeñas y las medianas empresas, respectivamente. Uno de los factores clave que provoca esto es la baja intensidad de capital de las empresas más pequeñas, con activos fijos y escalas de trabajadores entre 7% y 21% del capital de las grandes empresas.

Cuadro 15.7. Valor agregado, productividad, remuneraciones y formación de capital por tamaño de empresa - 2013

% y '000 MXN

Tamaño	Participación en		Productividad por trabajador		Remuneraciones promedio por trabajador		Activos fijos por trabajador
	Empleo	Valor agregado	'000 MXN	relativo a las empresas grandes	'000 MXN	relativo a las empresas grandes	relativo a las empresas grandes
Micro	42%	9%	59	7%	17	12%	7%
Pequeñas	25%	15%	165	21%	63	45%	16%
Medianas	9%	8%	234	29%	91	65%	21%
Grandes	24%	68%	803	100%	141	100%	100%
Total	100%	100%	277	35%	65	46%	32%

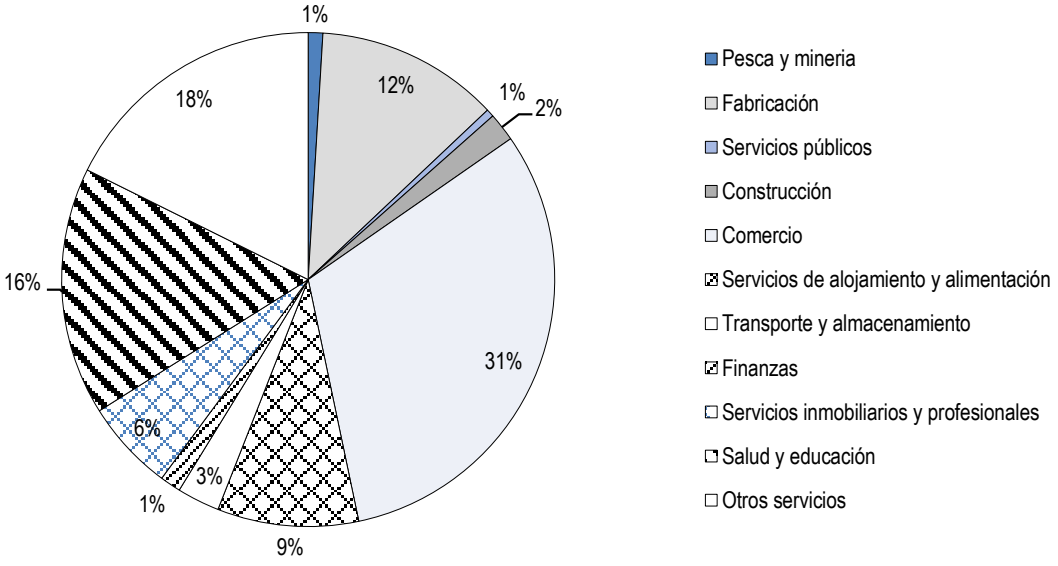
Nota: Las categorías se basan en la definición oficial.
Fuente: (INEGI, 2015[21]).

Las diferencias en las remuneraciones de los trabajadores son fuertes pero un poco menos dramáticas (Cuadro 15.7). Los trabajadores de las microempresas reciben 12% de la remuneración de los trabajadores de las empresas grandes, en promedio. Esa proporción varía entre 45% y 65% para las pequeñas y medianas empresas, respectivamente.

Sectores de actividad

Los servicios representan el 85% del empleo de las PYMEs, ocho puntos porcentuales más que en el empleo total. El comercio al por menor y al por mayor es el sector más relevante, ya que emplea el 31% de los trabajadores de las PYMEs. Otros servicios, y la educación y la salud representan 18% y 16%, respectivamente (véase el Gráfico 15.4).

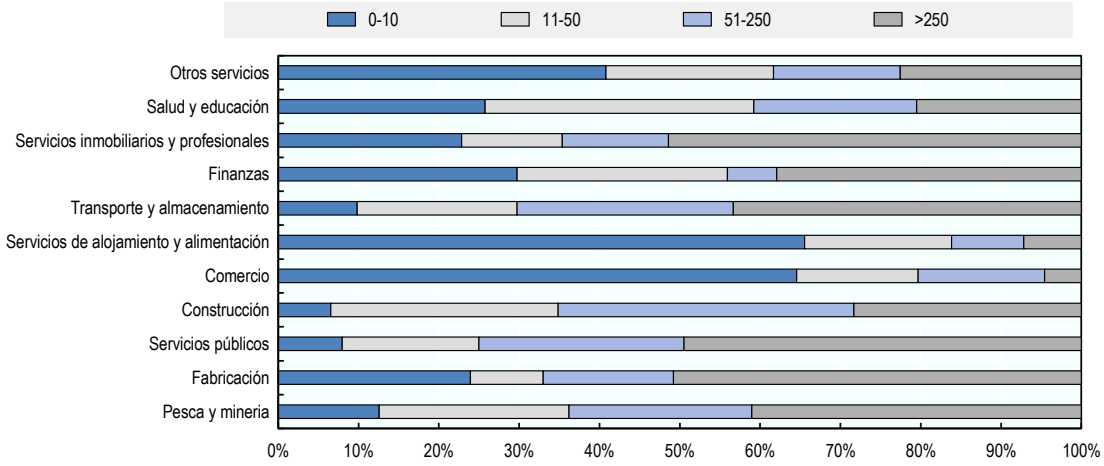
Gráfico 15.4. Empleos en las PYMEs por sector - 2014



Nota: Las PYMEs se definen como empresas con 250 trabajadores o menos.
Fuente: (INEGI, 2015[21]).

Las PYMEs (especialmente las microempresas) representan una gran proporción del empleo en sectores de servicios, especialmente comercio, alojamiento y comida, así como servicios sociales (véase el Gráfico 15.5). Por otra parte, las manufacturas están dominadas por las grandes empresas, así como el sector inmobiliario y los servicios empresariales. Las pequeñas empresas son relevantes en las áreas de salud y educación, son responsables de uno de cada tres empleos. Las medianas empresas constituyen la mayor proporción en el sector de la construcción, ya que emplean el 37% de los trabajadores en ese sector.

Gráfico 15.5. Empleo sectorial por tamaño de la empresa - 2014



Fuente: (INEGI, 2015[21]).

Comercio internacional

De acuerdo con (Urmeneta, 2016[23]), en 2011 había alrededor de 35.000 empresas exportadoras en México. Aproximadamente 94% de ellas fueron clasificadas como "pymex".[3] Por su parte, la Encuesta a las Empresas del Banco Mundial reveló que en 2010 sólo 8,3% de las empresas encuestadas estaban involucradas en las exportaciones de actividades, en comparación con 17% para ALC (World Bank Group, 2010[16]). Las pequeñas empresas mexicanas realizaban exportaciones con menos frecuencia (2,8%), mientras que las exportaciones de las medianas empresas eran más frecuentes (14,4%) que el promedio nacional.

La "Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas" de México (ENAPROCE) reveló que el 4% de las pequeñas empresas y el 7% de las medianas empresas eran proveedores de algún exportador, en comparación con el 9% de las grandes empresas. Del valor exportado total encuestado, el 86% correspondió a grandes empresas y sólo el 14% a las PYMEs (véase el Cuadro 15.8).

Cuadro 15.8. Participación de las empresas en las actividades de exportación por tamaño - 2014

Tamaño	% de las empresas que son proveedoras de una empresa exportadora	% de las empresas que son proveedoras de una empresa multinacional	Proporción del valor exportado
Pequeñas	4%	5%	2%
Medianas	7%	10%	11%
Grandes	9%	16%	86%

Fuente: Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE) (INEGI, 2016[24]).

El perfil de las exportadoras de manufacturas resulta aún más claro con respecto a la concentración de la actividad exportadora. Incluso cuando las PYMEs representan el 60% de las empresas exportadoras, sólo constituyen el 5,2% del valor exportado (véase el Cuadro 15.9).

Cuadro 15.9 Empresas exportadoras y valor exportado en el sector manufacturero por tamaño de la empresa – 2015

Tamaño	Empresas exportadoras		Valor exportado
	N° de empresas exportadoras por categorías de tamaño	% del total de las empresas exportadoras	Proporción del valor exportado total
1-10	206	3%	0,1%
11-50	1.006	17%	0,4%
51-250	2.341	39%	4,7%
>250	2.389	40%	94,8%
Total	5.942	100%	100,0%

Fuente: (INEGI, 2015[25])

Resultados de las evaluaciones

Marco institucional (Dimensión 1)

México ha registrado una puntuación total relativamente alta para esta dimensión, de 4,46 en una escala de 1-5, que está por encima del promedio para AL7 (3,81) y del promedio de los países miembros de la Alianza del Pacífico (4,00). De hecho, México recibe la calificación más alta de AL7 para esta dimensión. El rendimiento de México es similar en las cuatro subdimensiones, con el puntaje más alto asignado a la planificación estratégica, el diseño y coordinación de políticas (4,77), y el más bajo corresponde a las medidas para hacer frente a la economía informal (4,17).

México se encuentra en un punto crucial en la definición de sus orientaciones estratégicas para el desarrollo económico y el desarrollo de las PYMEs. El nuevo gobierno del Presidente López Obrador tendrá que elaborar el nuevo plan nacional de desarrollo económico y la nueva estrategia para el sector de las PYMEs. Puede contar con un marco institucional sólido que ha acumulado una considerable experiencia en la gestión de los programas de apoyo para las PYMEs.

Marco institucional y definición de PYMEs

México ha establecido un marco institucional relativamente bien estructurado respecto de las políticas para las PYMEs. Las políticas para las PYMEs están bajo la responsabilidad

de la Secretaría de Economía (SE), un ministerio que supervisa una amplia gama de ámbitos políticos, desde la competitividad, la infraestructura de calidad y las regulaciones de mercado hasta el comercio exterior, la industria y el comercio y la minería. Se organiza en tres subsecretarías (Competitividad y Regulaciones, Industria y Comercio, y Comercio Exterior). En 2004, el gobierno estableció el "Fondo PYME" para financiar los programas de apoyo para el desarrollo de las PYMEs y los emprendedores, gestionados directamente por la SE.

En 2013, el gobierno dió un paso importante para establecer el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) como institución pública descentralizada bajo la supervisión de la SE. El INADEM contribuye a la elaboración de políticas para PYMEs, pero su principal función es la implementación de programas de promoción para las PYMEs y el emprendimiento, así como la coordinación de la Red de Apoyo al Emprendedor (véase la siguiente subsección sobre planificación estratégica, diseño y coordinación de políticas públicas). Desde entonces, el INADEM se ha convertido en la institución central en la conformación y aplicación de las políticas PYME en México, mientras opera en estrecha coordinación con la SE.

La definición oficial de PYMEs en México se ha establecido como parte del Reglamento Operativo del Fondo Nacional Emprendedor (FNE), que fue creado junto con el INADEM en 2013 para diseñar, implementar y financiar programas de apoyo a las PYMEs. La definición es coherente con las orientaciones establecidas por la Ley de Competitividad de las PYMEs, aprobada en 2009.[4] Esta definición se basa en los dos criterios de empleo y de volumen de negocios anual, revisados anualmente, e incluye una clasificación por tamaño de empresa (micro, pequeña y mediana). Existen diferentes umbrales de empleo por clase de empresa, según el sector de actividad de la PYME (comercio, servicios e industria) (véase el Cuadro 15.3). La clasificación en micro, pequeñas y medianas empresas se obtiene combinando el empleo y los datos sobre el volumen de ventas, con un gran peso asignado al empleo (90%). Toda la administración pública ha adoptado esta definición.

Planificación estratégica, diseño y coordinación de políticas

Las orientaciones de las políticas para las PYMEs en México están definidas por dos documentos relacionados: el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) y el Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018 (PRODEINN).[5] Este último guía, específicamente, las acciones de la SE. Ambos planes cubren el período del mandato presidencial y se concluyeron con el final del gobierno del Presidente Peña Nieto. Quedará a decisión del nuevo gobierno del Presidente López Obrador elaborar los nuevos documentos de planificación a mediano plazo.

El PND estableció las líneas de acción transversal que sustentan la estrategia de desarrollo económico del país. Estas líneas de acción incluyen una mejora del funcionamiento de los mercados de capitales para proporcionar apoyo a las actividades productivas y la promoción de una cultura emprendedora basada en la innovación. El PRODEINN contiene las indicaciones estratégicas para el desarrollo del sector productivo y define las orientaciones estratégicas de política para la SE.

El PRODEINN se organiza en torno a cinco objetivos estratégicos: 1) promover el desarrollo industrial y la innovación en los sectores de comercio y servicios con alto contenido de conocimientos; 2) promover el emprendimiento; 3) desarrollar el sector de las PYMEs y la economía social; 4) mejorar las regulaciones del mercado; y 5) estimular los flujos de comercio exterior, IED, y consolidar el acceso a los mercados en los que

México ya se beneficia de tratamientos preferenciales. El PRODEINN incluye la presentación de 31 estrategias específicas por sector o área y 191 líneas de acción.

La política PYME está contemplada en el Objetivo Tres del plan e incluye siete estrategias específicas, cinco de ellas directamente relacionadas con las políticas para las PYMEs y la promoción del emprendimiento, en una combinación de acciones funcionales/verticales y transversales.

El PRODEINN ha especificado un conjunto de objetivos cualitativos y cuantitativos, e indica la(s) institución(es) responsable(es) y el cronograma de presentación de informes. Los objetivos directamente relacionados con las políticas para las PYMEs incluyen: 1) el aumento en 2% de la contribución del sector PYME a la formación del PIB, utilizando como base los datos del Censo Económico 2014; 2) el aumento a 87% del porcentaje de actividades emprendedoras financiadas por fondos del "Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural", que son gestionados por mujeres; y 3) la reducción a cinco días del tiempo requerido para registrar una empresa. El INADEM es directamente responsable de la aplicación del Objetivo N° 1.

Además de la implementación del objetivo del PRODEINN y en sintonía con la misma, el INADEM se encarga de la implementación de una amplia gama de iniciativas y programas relacionados con el desarrollo de las PYMEs y de la promoción del emprendimiento, financiados por el Fondo Nacional Emprendedor (FNE) y aprobados por su Junta Directiva. La Junta Directiva del FNE incluye al Presidente del INADEM, un representante de la Subsecretaría de Industria y Comercio, un representante de la Unidad de Productividad Económica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un representante de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico (AMSDE), y un representante del Consejo Coordinador Empresarial, que consiste en asociaciones del sector privado. La Junta Directiva desempeña un papel crucial en la aprobación de los proyectos que serán financiados por el FNE y en la asignación de recursos basados en las evaluaciones de los programas y objetivos estratégicos.

La principal modalidad de aplicación de los programas de apoyo financiados por el FNE es el lanzamiento de convocatorias para propuestas. El INADEM establece los objetivos de las convocatorias, los criterios de elegibilidad y gestiona el proceso de selección. Los solicitantes de las convocatorias son asociaciones del sector privado, administraciones locales e instituciones públicas, grupos temporales de empresas o empresas individuales. Para cada convocatoria, se requiere una contribución de cofinanciamiento. El Reglamento Operativo del FNE se actualiza cada año para reflejar los proyectos que se financiarán y establecer el objetivo anual general del fondo. Dicho objetivo es el aumento coherente de la productividad de las PYMEs en sectores prioritarios mediante intervenciones en ámbitos políticos concretos, como el acceso al financiamiento; el desarrollo del capital humano; el fortalecimiento de las capacidades productivas, tecnológicas y de innovación; y la inserción en las cadenas globales de valor.

Otra de las actividades principales gestionadas por el INADEM es la ya mencionada Red de Apoyo al Emprendedor (RAE), que consiste en un programa que conecta a emprendedores y PYMEs con una serie de servicios de apoyo público y privado, incentivos y sitios de información, previo registro en la red. Por lo tanto, el objetivo es proporcionar una oferta de soporte integral y consolidada, en el que las partes interesadas puedan navegar fácilmente para seleccionar los servicios de apoyo de su interés.[6]

Tanto la SE como el INADEM tienen sus propias unidades de monitoreo y evaluación. El INADEM también elabora un informe anual de actividades, que publica a través de la SE,

y tiene una sección de "Datos Abiertos" en su sitio Web que informa anualmente sobre la asignación del FNE en las convocatorias del INADEM, así como otros filtros como región, estado, sector y género.[7] Además, el "Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social" (CONEVAL), una unidad descentralizada de la Administración Federal, se encarga de realizar evaluaciones de las políticas y programas financiados públicamente. Su revisión de 2017-18 de la FNE fue generalmente positiva (otorgando 3,31 puntos, de un total de 4 posibles) y destacó los objetivos claros del programa, el alineamiento con las estrategias federales (como PRODEINN y el PND) y los intentos de medir cuantitativamente los resultados. Con respecto al último punto, sugirió particularmente reformar la manera en que la FNE realiza encuestas de satisfacción de los usuarios con su población asistida.[8]

México cuenta con una amplia base de datos sobre PYMEs elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).[9] Los datos se recaban a través de encuestas periódicas al sector productivo, como la "Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas" (ENAPROCE), la última de las cuales había sido completada en 2016 utilizando datos de 2015 para el momento de la redacción de esta evaluación, y a través del censo económico que se lleva a cabo cada cinco años. Los datos incluyen la contribución de varias clases de empresas a la generación de valor agregado y el PIB. Resulta interesante destacar que más allá de las estadísticas sobre las características de las PYMEs, la ENAPROCE también recopila datos sobre las actividades del INADEM (por ejemplo, en la última encuesta (2015), se preguntó a los participantes sobre su conocimiento de los programas federales de apoyo para el desarrollo de las PYMEs). En ese momento, sólo el 14,3% de las PYMEs encuestadas tenía conocimiento de mecanismos de apoyo específicos.

Consultas público-privadas

México ha desarrollado un sistema relativamente bien avanzado de consultas público-privadas que operan a diferentes niveles.

A nivel ciudadano, el sitio Web oficial del gobierno "Participa con tu gobierno en línea"[10] permite a todos los ciudadanos presentar sus comentarios sobre las leyes y regulaciones antes de su aprobación. Los resultados de las consultas ciudadanas están disponibles en el mismo sitio Web.

A nivel de las políticas para las PYMEs, las consultas público-privadas se llevan a cabo a través de diferentes modalidades y canales formales. La citada Junta Directiva del FNE incluye a un representante del sector privado con igualdad de derechos que todos los demás miembros. Además, el INADEM ha establecido un Consejo Consultivo para asesorar al instituto sobre la aplicación de las estrategias, políticas, programas y acciones nacionales en relación con el sector de las PYMEs. Sin embargo, cabe señalar que el Consejo Consultivo del INADEM no requiere de la participación del sector privado y, si lo invita, no le otorga derechos a voto; por lo tanto, tiene la posibilidad de funcionar únicamente como órgano consultivo inter-ministerial.

A nivel de la SE existe un Consejo Nacional para la Competitividad de la MIPYME, que se creó en el contexto de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de 2006. El Consejo se reúne al menos dos veces al año para evaluar el desempeño de las políticas de desarrollo de las PYMEs y hacer sugerencias sobre las futuras acciones y formas de involucrar mejor al sector privado y al mundo académico. El Consejo está integrado por el Presidente de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico (AMSDE), el Presidente del CCE y

tres miembros del sector académico; puede invitar a miembros de diferentes asociaciones. Por lo tanto, a pesar de estos diversos grupos centrados en las PYMEs, a nivel operacional, sólo hay dos representantes regulares del sector privado (sin incluir el mundo académico) con derechos de voto (uno de la Junta del FNE y otro del Consejo Nacional). A nivel empresarial, INADEM promueve las comunicaciones directas con las PYMEs a través de blogs, como el Blog del Emprendedor,[11] que forma parte de la RAE, y a través de la organización de una serie de reuniones, conferencias y talleres. Un nuevo canal de comunicaciones está constituido por el Observatorio Nacional del Emprendedor (ONE),[12] una plataforma para la difusión de información y estadísticas sobre emprendimiento y PYMEs.

Medidas para abordar la economía informal

México registra un alto nivel de informalidad, que tiene un carácter estructural y está vinculado a la presencia de una economía dual y de mercados laborales conexos. México tiene, más que los otros países de AL7, un gran sector manufacturero, altamente integrado a las cadenas globales de valor (CGVs), particularmente al sistema manufacturero norteamericano como resultado del TLCAN/T-MEC, y un avanzado sector financiero y de servicios, que genera oportunidades de empleo formales.

Paralelamente, México tiene un gran sector informal, conformado por empresas pequeñas y autónomas, que operan en la manufactura tradicional y, en su mayoría, en los sectores de servicios, con un bajo nivel de productividad y empleando trabajadores informales. Además, el país cuenta con más de seis millones de trabajadores agrícolas informales.

Según datos de la OIT (ILO, 2014[26]), la proporción del empleo informal en comparación con el empleo total fue cercana a 60% en 2013. Los datos más recientes del INEGI indican que la informalidad laboral sigue siendo particularmente alta, en torno al 57% del empleo total (trabajadores sin acceso a derechos laborales), a pesar de los esfuerzos realizados por la administración federal y los gobiernos estadales para reducirla. La informalidad alcanza una proporción muy alta, de hasta 80% de la fuerza laboral en los estados menos desarrollados del país, pero disminuye considerablemente en los estados con una base manufacturera significativa.

El problema de la informalidad en México ha sido objeto de una serie de análisis en profundidad por parte de instituciones académicas, internacionales y nacionales. Por ejemplo, el Instituto Mexicano de Competitividad (IMCO) publicó en 2016 un informe titulado “Un puente entre dos Méxicos”, que destacaba la dualidad de la economía mexicana y el mercado laboral.[13] INEGI publica estimaciones periódicas del tamaño de la economía informal, como una sección de las estadísticas de la cuenta nacional.

El gobierno ha puesto en marcha una estrategia para hacer frente a la informalidad como parte del “Programa para Democratizar la Productividad” 2013-18 (PDP), que es más amplio y forma parte del Plan Nacional de Desarrollo (PND), que contiene orientaciones estratégicas con respecto a la informalidad, entre otros temas,[14] y un conjunto de objetivos conexos.

La principal iniciativa para reducir la informalidad por parte de la Administración Federal es el programa Crezcamos Juntos, que opera a diferentes niveles. El programa incluye acciones para promover la formalización de las empresas e incentivos para promover el registro de la mano de obra informal y el registro de empresas con las autoridades tributarias, a través del Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), así como medidas para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores informales. En particular, el RIF

facilita descuentos en el impuesto sobre la renta durante un período de diez años, comenzando en 100% y bajando hasta 10% con el tiempo, entre otros beneficios tributarios. Las empresas que se acogen al RIF también tienen acceso a las ofertas de apoyo programático completas de Crezcamos Juntos, que incluyen acceso al apoyo financiero del Banco Nacional de Desarrollo (NAFIN), el INADEM y la Sociedad Hipoteca Federal (SHF); acceso a los servicios del Instituto Mexicano del Seguridad Social (IMSS) y de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS); así como la educación financiera y los productos del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI). El programa está coordinado por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) e involucra a varias entidades, incluyendo el INADEM, que ofrece incentivos a las empresas recién formalizadas. Se han realizado consultas con el sector privado, a través del mencionado CCE, que es un Consejo privado que reúne a las principales organizaciones nacionales del sector privado, mientras que el SAT ha desarrollado canales de consulta con las principales categorías de partes interesadas que se benefician del RIF.

El seguimiento del programa en general se lleva a cabo en el marco de los mecanismos de monitoreo y presentación de informes del PDP, mientras que el monitoreo de las diferentes iniciativas se realiza directamente a través de la institución responsable; en particular, el SAT monitorea estrechamente el número de nuevos registros al RIF.

A pesar de tener una estrategia y una serie de medidas claras para combatirla, la informalidad sigue siendo un problema importante en México. Los cambios en las regulaciones laborales, que permiten una liberación parcial de los contratos laborales, han creado nuevas categorías de trabajadores "precarios" empleados en actividades de subcontratación y han dado pie a nuevos espacios para las empresas informales.

Entorno operativo y simplificación de procedimientos (Dimensión 2)

El rendimiento de México para esta dimensión es la más alta entre los países de AL7, con una puntuación total de 3,77 en una escala de 1-5, frente a la puntuación promedio de los miembros de la Alianza Pacífico (AP) de 3,14, y de AL7 de 2,96.

México muestra un desempeño relativamente bueno en la subdimensión 2.1 (3,80), al centrarse en la simplificación regulatoria, dado su progreso en la implementación de reformas regulatorias y en la aplicación de análisis de impacto regulatorio (AIR). Su puntuación para la subdimensión 2.2 (3,93) es el resultado del progreso alcanzado en la introducción de un número de registro de empresa único y la implementación de servicios de registro en línea, pero se arrastra hacia abajo por el alto costo relativo de los procedimientos de puesta en marcha una empresa y particularmente los honorarios notariales incurridos en la fase de pre-registro.

La puntuación de México para la subdimensión 2.3 sobre la facilidad para declarar impuestos (2,78) es relativamente baja, debido a la baja puntuación recibida para el índice posterior a la declaración de impuestos. Sin embargo, su puntuación de 4,76 para la subdimensión 2.4 sobre gobierno electrónico es significativamente más alta que el promedio global de la dimensión y el promedio de AL7, gracias a la presencia de una amplia gama de servicios electrónicos operativos para las empresas y la disponibilidad de la firma electrónica.

Simplificación legislativa y análisis de impacto regulatorio

México ha registrado el mayor avance en la implementación de reformas regulatorias entre los países de AL7, pero algunas áreas de la economía mexicana todavía están limitadas por un nivel relativamente alto de restricción regulatoria y por un nivel significativo de barreras regulatorias.

El desempeño de México en la reforma regulatoria es desigual en todas las áreas de política en términos de barreras y complejidad. El Índice de Regulaciones del Mercado de Productos (PMR, por sus siglas en inglés) de la OCDE es un indicador sintético que mide el nivel de restricción de las regulaciones de un país que afectan el funcionamiento de los mercados competitivos. El Índice PMR para México es significativamente mayor que el promedio de la OCDE, que indica un alto nivel de regulaciones restrictivas (OECD, 2016[27]). En el subíndice del PMR que mide las barreras al emprendimiento, México tiene un desempeño inferior al promedio de la OCDE, pero igual al nivel promedio de América Latina, mientras que registra un desempeño superior al promedio de la OCDE en el subíndice del PMR que mide la complejidad de los procedimientos regulatorios. Esto indica que, aunque la reforma regulatoria se encuentra en la etapa de implementación, el progreso es fragmentado y desigual.

En el informe *Doing Business* 2019 del Banco Mundial, México ocupa el puesto 54 entre 190 economías, el más alto entre los países de AL7. México perdió cinco puestos en la clasificación global de *Doing Business* en comparación con 2018, pero su "puntación en la facilidad para hacer negocios", que mide la distancia desde el país con el mejor desempeño en todos los 10 indicadores del informe *Doing Business*, no reportó cambios significativos en 2019 (72,09) en comparación con 2018 (72,27) (puntaje máximo de 100) (World Bank Group, 2018[28]).

México ha puesto en marcha reformas regulatorias desde finales de la década de 1990. Primero, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, adoptada en 1994, estableció las directrices de la política regulatoria. Posteriormente, la ley fue reformada y actualizada varias veces, la última vez en 2018; sin embargo, en esta última reforma, la ley fue despojada de todos los elementos de la política regulatoria, y se emitió una nueva Ley General de Mejora Regulatoria.

La principal institución encargada de planificar y coordinar la implementación de la reforma regulatoria en México es la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), establecida en 2000 como un órgano administrativo dentro de la Secretaría de Economía. La COFEMER, que pasó a llamarse CONAMER (Comisión *Nacional* de Mejora Regulatoria), luego de la mencionada reforma en 2018 de la nueva Ley General de Mejora Regulatoria, desempeña un papel central en la dirección y gestión del proceso de reforma regulatoria. Entre sus muchas funciones, gestiona el Registro Federal de Trámites y Servicios, un inventario de los procedimientos de la administración pública federal. Ningún organismo o institución pública puede aplicar procedimientos adicionales a los inscritos en el registro sin previo examen por parte de la CONAMER.

La CONAMER también está a cargo de realizar Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) de las nuevas regulaciones. México comenzó a aplicar el AIR hace más de dos décadas, y ha ampliado significativamente la gama de aplicaciones y adoptado herramientas analíticas avanzadas (OECD, 2016[29]). Los AIRs se llevan a cabo regularmente en función de las regulaciones que afectan a las PYMEs. La CONAMER mide el impacto regulatorio a través de una matriz de indicadores de resultados.

México está muy avanzado en la revisión y simplificación de sus leyes y regulaciones, incluyendo una reciente revisión de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de las PYMEs y la Ley General de Sociedades Mercantiles. La CONAMER se encarga de monitorear la aplicación de reformas regulatorias como estas y publica un informe anual de actividades. Los detalles de la aplicación de las reformas regulatorias también está disponibles en el sitio Web del gobierno Reformas en Acción.[15]

Registro de empresa

Esta subdimensión combina una serie de indicadores relacionados con el marco institucional para el registro de empresas, incluyendo la presencia de ventanillas únicas, el uso de un número de identificación de empresa único y la disponibilidad de facilidades de registro en línea, al tiempo que los indicadores sobre el desempeño de los procedimientos de registro de una empresa y puesta en marcha de un negocio se basan en los resultados del informe *Doing Business* 2019 del Banco Mundial.

Los procedimientos para registrar una empresa e iniciar un negocio representan una de las áreas donde la reforma regulatoria ha avanzado relativamente menos en México. Los procedimientos de notificación siguen siendo bastante complejos y los costos administrativos de la apertura de un negocio son relativamente altos.

México ha adoptado un número de identificación de empresa único. El número de identificación es asignado por la administración tributaria (SAT). Una ventanilla única, que combina los procedimientos de registro de empresa y registro fiscal, funciona parcialmente, pero el registro puede realizarse en línea a través de la plataforma Tu empresa[16], que está diseñada para completar todos los procedimientos relacionados con el registro de empresa en tres horas desde el momento en que se carga el conjunto completo de documentos requeridos para el registro. El rendimiento del sistema de registro de empresa supervisado por CONAMER como parte del Sistema de Apertura Rápida de Empresa.

En términos de rendimiento, México ocupa el lugar 94 entre 190 economías en la clasificación *Doing Business* 2019 para el indicador "apertura de un negocio", mientras que en 2018 México ocupaba el puesto 90. La brecha con el país que tiene el mejor desempeño en esta área se mide por la "puntación en la facilidad para hacer negocios"; en 2019, esta fue de 85,94 (100 = país con mejor desempeño), muy cerca de los niveles registrados en 2018 (World Bank Group, 2018[28]).

Comenzar un negocio en México requiere la realización de ocho pasos administrativos. El tiempo requerido es de 8,5 días y el costo es igual a 17,4% del INB per cápita. Los costos relacionados con el registro ante el registro nacional de empresas y otros órganos administrativos (administración tributaria, seguridad social, sistema nacional de información empresarial) son nulos o muy bajos, mientras que los honorarios notariales requeridos para la fase de pre-registro son significativos.

Facilidad para declarar impuestos

La evaluación para esta subdimensión se basa exclusivamente en un conjunto de indicadores extraídos de la sección "pago de impuestos" del informe *Doing Business* 2019 del Banco Mundial. Estos indicadores cubren la cantidad de pagos de impuestos anuales, el tiempo requerido para realizar esos pagos y el índice posterior a la declaración de impuestos, que toma en consideración el tiempo requerido para que una empresa

cumpla con la solicitud de devolución del IVA y obtenga un reembolso del IVA y para finalizar una corrección relativa al impuesto sobre la renta.

México tiene un desempeño relativamente bajo en esta área en comparación con los países de la OCDE, pero en general está en línea con el desempeño de los otros países de AL7. El tiempo requerido para realizar los pagos de impuestos (240,5 horas) es significativamente más alto que el promedio de la OCDE (159,4), mientras que su índice posterior a la declaración de impuestos es particularmente bajo, ya que en 2019 se ubicó en 40,51 (contra un promedio de 84,4 en el área de la OCDE). Sin embargo, el número de pagos de impuestos por año es de seis, que es significativamente inferior al promedio de la OCDE (11,2). No se registraron cambios en las observaciones para México entre los resultados del informe de 2018 y 2019. Los indicadores se basan únicamente en los procedimientos estándar y no tienen en cuenta la disponibilidad de las facilidades de declaración y pago de impuestos en línea (World Bank Group, 2018[28]).

Gobierno electrónico

La prestación de servicios de gobierno electrónico en México estaba prevista en la reforma de 2003 de la ley que rige la administración pública federal (Ley Orgánica de la Función Pública). En 2013, el gobierno federal puso en marcha la Estrategia Digital Nacional (México Digital) en línea con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-18. La estrategia incluye cinco objetivos principales: 1) la transformación de funciones de gobierno y 2) el sistema educativo; 3) la promoción de la economía digital; 4) el uso de herramientas digitales para ofrecer un servicio médico universal y eficaz y 5) la promoción de innovaciones cívicas y una mayor participación ciudadana. La estrategia está bajo la coordinación directa de la presidencia e incluye 69 líneas de acción. El progreso de la implementación puede ser monitoreado regular y públicamente a través del sitio Web de México Digital.[17]

México ha logrado grandes avances en la prestación de servicios de gobierno digital. El país ocupa el puesto 64 clientes entre 193 países en la Encuesta de Gobierno Electrónico 2018 de la ONU, con un índice de 0,682 (la máxima puntuación es 1), pero registra un índice significativamente más alto (0,92) en el componente de servicios en línea (UN, 2018[30]). Una serie de servicios está disponible y totalmente operativa, incluyendo la declaración y el pago electrónico de impuestos y seguridad social. La firma electrónica también está operativa, mientras que la interoperabilidad se encuentra en una fase avanzada. La utilización de servicios de gobierno electrónico se monitorea regularmente por medio de encuestas a los usuarios.

Acceso al financiamiento (Dimensión 3)

México alcanza una puntuación promedio de 3,91 puntos en la dimensión de acceso al financiamiento, muy similar al promedio regional. Sin embargo, las diferentes sub-dimensiones del indicador permiten vislumbrar realidades muy diferentes en distintas áreas. Por una parte, México se encuentra entre los líderes regionales en cuanto a la existencia de un marco legal y regulatorio favorable para el acceso al financiamiento (4,73 puntos) y cuenta con un bien diversificado sistema de oportunidades de crédito (4,83 puntos). Sin embargo, en consonancia con otros países de la región AL7, esfuerzos continuos son requeridos para potenciar su estrategia de educación financiera (3,33 puntos) y robustecer sus procedimientos en caso de insolvencia (2,75 puntos).

Marco legal, regulatorio e institucional sobre acceso al financiamiento

México alcanza una puntuación elevada en esta sub-dimensión con 4,73 puntos. Ésta reconoce la existencia de un marco regulatorio para operaciones garantizadas acorde a principios internacionalmente aceptados que incluye (a) la potestad de otorgar garantías reales y futuras, sin necesidad de una descripción detallada y (b) la creación de un registro unificado de garantías basado en avisos. Este Registro Único de Garantías instaurado en 2010[18] corresponde a una sección del Registro Público de Comercio y permite a instituciones financieras y otros acreedores inscribir en línea las garantías mobiliarias que reciben de sus deudores. Igualmente, México cuenta con registro catastral de la propiedad de la tierra[19] que es recopilado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) que incluye información de todas las regiones del país y es accesible a través de la plataforma web de la entidad. En el marco del Programa de Modernización Catastral del INEGI,[20] se planea actualizar todos los registros de tierras con el fin de fortalecer la recaudación de impuestos prediales de los gobiernos locales.

Otro de los puntos de interés es el acceso a información crediticia, en el cual México destaca positivamente. Las entidades financieras mexicanas cuentan con los registros crediticios de personas naturales y jurídicas provistos por tres compañías: Dun & Bradstreet, Trans Unión México y Círculo de Crédito. Estas organizaciones operan bajo la tutela de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia.[21]

Una de las áreas que necesita atención en México es la falta de un mercado de valores con condiciones que garanticen la inclusión de las PYMEs. Si bien no existe un nicho específico para estas empresas como parte del mercado de valores, uno de los objetivos de la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera aprobada en 2018[22] apunta a regular modelos de negocio que buscan atender algunas de las necesidades de financiamiento de este sector.

Diversificación de fuentes de financiamiento a empresas

México ofrece a los pequeños empresarios un variado sistema de oportunidades para acceder al financiamiento como atestigua el elevado puntaje que obtiene en esta sub-dimensión, 4,83 puntos.

En primer lugar, el Banco Nacional de Comercio Exterior ofrece esquemas de crédito, garantías, y asesoría técnica para PYMEs que participan en actividades generadoras de divisas[23] mientras que otras entidades gubernamentales como el Fondo Nacional de Garantías (FONAGA),[24] Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA)[25] y Nacional Financiera (NAFIN)[26] ofrecen servicios de cobertura de garantías para facilitar la integración de empresas que no poseen colaterales suficientes para acceder a créditos comerciales para financiar sus actividades. Estos esquemas suelen ser acompañados por programas de asistencia y capacitación, como por ejemplo los programas de capacitación empresarial, asistencia técnica y transferencia tecnológica ofrecidos por FIRA para empresas del medio rural.

En segundo lugar, las instituciones microfinancieras cuentan con presencia en todos los mercados regionales de México y se encuentran bajo la regulación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de Usuarios de Servicios Financieros (Condusef). Sin embargo, aún existen instituciones microfinancieras no sujetas a este aparato regulatorio como las Sociedades Financieras de Objeto Múltiples.[27]

Por último, México también cuenta con un extenso mercado de herramientas de crédito basadas en activos que son reconocidos y regulados por CNBV y Condusef. También existen varias iniciativas de financiamiento colectivo enmarcadas dentro de las actividades de la Asociación de Plataformas de Fondeo Colectivo (Afico), pero que aún carecen de la regulación pertinente a pesar de los esfuerzos del gobierno mexicano por modernizar el marco legislativo para el sector financiero.

Educación financiera

México recibe una puntuación intermedia de 3,33 puntos en la subdimensión de educación financiera que refleja la multiplicidad de actores del gobierno mexicano, entre ellos NAFIN, Condusef, Consar[28], INADEM, IPAB[29] y el banco central (Banxico), que llevan a cabo iniciativas en materia de educación financiera. La Estrategia Nacional de Educación Financiera, publicada en septiembre de 2017,[30] representa el esfuerzo más reciente para coordinar las diferentes iniciativas del gobierno mexicano. Identifica a las PYMEs como uno de los grupos clave para servir e incluye la provisión de programas de capacitación y materiales sobre asuntos comerciales y financieros.[31] Esta estrategia también incorpora la recopilación de indicadores de inclusión financiera[32] y otras indicaciones de seguimiento para cada sección de la estrategia nacional, pero aún no se han implementado y usado para refinar la estrategia en el futuro. Este documento también prioriza la inclusión de temáticas de educación financiera de forma obligatoria en educación secundaria que, si bien aún no ha sido implementada universalmente, ha sido incluida en el programa de estudios de alrededor de 20% de las escuelas (Forbes Mexico, 2018[31]).[33]

Procedimientos eficaces para el tratamiento de la bancarrota

Los procedimientos de insolvencia en México están regulados mediante la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos e incluye un registro de empresas en quiebra mantenido por el Servicio de Administración Tributaria (SAT). Sin embargo, este no es accesible para la población. Además de la modernización y apertura de un sistema de registro de bancarrota, México debe considerar la creación de mecanismos de identificación temprana para empresas en riesgo de insolvencia y sistemas de apoyo para aquellos empresarios que buscan empezar de nuevo. A pesar de estas falencias, el desempeño de estos esquemas de insolvencia es mejor que en otros países de la región al obtener tasas de recupero superiores y tiempos de espera más cortos para el cierre de los procedimientos judiciales en caso de liquidación de las empresas.

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

México cuenta con una política PYME avanzada y un mercado establecido de servicios de desarrollo empresarial (SDE), al tiempo que el INADEM actúa como la agencia clave de coordinación y ejecución de políticas y el Fondo Nacional Emprendedor (FNE) como el principal vehículo de financiamiento de la política general para las PYMEs y el emprendimiento. A través del INADEM y la Red de Apoyo al Emprendedor (RAE), las pequeñas empresas y los emprendedores tienen acceso a una amplia oferta de servicios de apoyo de actores públicos y privados en todo México. En cuanto a la contratación pública, las leyes y los reglamentos de México incluyen algunos preceptos para facilitar o favorecer la participación de las PYMEs en este mercado, pero no prevé la mayor parte de las medidas evaluadas en este informe.

La puntuación general de México de 4,21 para esta dimensión, que está por encima del promedio de AL7, de 4,09, e igual al promedio de los miembros de la Alianza del Pacífico (AP), refleja el desarrollo de su política. Sobre la base de los esfuerzos existentes, las autoridades podrían trabajar para mejorar los elementos de planificación estratégica de la política general para las PYMEs, incluyendo los SDE, y considerar la posibilidad de introducir medidas y sistemas de monitoreo más específicos para apoyar a las PYMEs en los procesos de contratación pública.

Servicios de desarrollo empresarial para PYMEs y emprendedores

México ha trabajado continuamente en la mejora de su política para PYMEs y emprendimiento, incluyendo apoyo directo a través de SDE, desde la creación de un Fondo para PYMEs y una Subsecretaría para PYMEs dentro de la Secretaría de Economía (SE) a principios de la década de 2000. A lo largo de este proceso, México también participó en dos revisiones detalladas de sus políticas para PYMEs (en 2007 y 2013 a través del Grupo de Trabajo de la OCDE sobre PYMEs y emprendimiento)[34]. Esos informes permitieron identificar áreas importantes de reforma. Como resultado de este proceso de reformas, el país creó en 2013 un Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) y un Fondo Nacional Emprendedor (FNE) para diseñar, implementar y financiar programas de apoyo a las PYMEs, incluyendo SDE.

Como se explicó en la sección anterior sobre "Marco institucional" de este capítulo, INADEM, que está bajo el control de la SE y administra el FNE, es la agencia encargada de implementar el mandato para PYMEs establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de México, que describe las orientaciones estratégicas del gobierno federal en todos los ámbitos de política. Como es el caso de muchos países, si no todos, de la región, el Plan identifica la baja productividad como uno de los problemas estructurales que frenan el desarrollo y la prosperidad. Entre las muchas áreas de acción en política económica, el Plan propone estabilidad macroeconómica, acceso al financiamiento, empleo y (en una sola categoría) desarrollo económico, política sectorial y política regional. El documento busca la promoción de "sectores estratégicos" para la creación de empleo y la inclusión, y cita a las PYMEs, turismo, agricultura y vivienda como ejemplos (Government of the Republic, Mexico, 2012, p. 80[32]). Precisamente en relación con la política PYME, y *particularmente los SDE*, el Plan propone una estrategia para "impulsar emprendedores y fortalecer las PYMEs" e identifica algunas líneas generales de acción, que incluyen:

- Apoyo a la participación de las PYMEs en las cadenas de valor de sectores estratégicos con potencial de crecimiento y empleo y en coordinación con los gobiernos estatales.
- Desarrollo e implementación de un sistema de información, monitoreo, evaluación y divulgación del impacto de las PYMEs y los emprendedores.
- Impulso de programas para el uso de las TIC y la innovación como medios para promover la creación de ecosistemas de alto valor agregado para las PYMEs.
- Mejora de servicios de asesoramiento técnico para generar una cultura empresarial.
- Fomento del emprendimiento social, verde y de alto impacto.

Para poner en práctica los preceptos del PND en términos de entorno empresarial, inversiones y desarrollo de las PYMEs, la SE desarrolló el ya mencionado Programa de

Desarrollo Innovador 2013-18 (PRODEINN). Este programa se estructura en torno a una serie de objetivos generales, estrategias y líneas de acción que abarca temas como la innovación en los sectores de industria, comercio y servicios, mejora en la competencia y las regulaciones y más comercio e inversiones. La sección sobre desarrollo de PYMEs y emprendimiento incluye una estrategia de SDE denominada "desarrollo de aptitudes y capacidades gerenciales". Esa estrategia enumera las siguientes acciones:

1. Implementar metodologías y talleres para el desarrollo de negocios y habilidades emprendedoras.
2. Fomentar la creación de empresas mediante incubadoras.
3. Ayudar a las PYMEs a consolidar su modernización administrativa, operativa y comercial.
4. Fomentar la organización de eventos para promover los servicios y sectores productivos, cadenas productivas y la cultura del emprendimiento.
5. Desarrollar y fortalecer las destrezas organizativas, técnicas y de gestión de proyectos a través de la capacitación y asesoramiento de apoyo.
6. Apoyar a las empresas con alto potencial de crecimiento a través del proceso de aceleración.
7. Fomentar el emprendimiento a través del otorgamiento de incentivos y apoyo a iniciativas juveniles.
8. Promover metodologías y talleres para el desarrollo de habilidades de negocios entre emprendedores.

El PRODEINN no proporciona detalles de estas acciones, que parecen bastante generales y no diferenciadas (por ejemplo, las líneas de acción 1, 3 y 5 involucran destrezas y desarrollo de capacidades, pero no establecen claras diferencias entre sí). Además, no hay detalles de objetivos concretos, presupuestos y responsabilidades para la implementación. En realidad, aunque el PRODEINN incluye una sección sobre objetivos e indicadores, que se estructura alrededor de sus ejes temáticos, incluyendo las PYMEs y el emprendimiento, esta sección no incluye indicadores específicos relacionados con las ocho acciones de SDE mencionadas anteriormente. Los indicadores de impacto que incluye el PRODEINN son más bien generales, incluyendo una tasa de crecimiento de salida de la PYME 2% mayor a la registrada en 2013; una mayor participación de mujeres en programas de apoyo, y reducción en el número de días que requiere un emprendedor para registrar una empresa. El PRODEINN no indica cómo la provisión de SDE influirá en estos resultados generales.

El gobierno federal se compromete a realizar evaluaciones regulares de los avances del PND y sus elementos, incluyendo el PRODEINN. El último informe (2017) muestra los logros alcanzados en términos de SDE y otras áreas. Por ejemplo, el informe señala que el FNE aprobó más de 20 mil proyectos en 2017, beneficiando a más de 44 000 PYMEs y 48 000 emprendedores en todo el país. El informe indica que por segunda vez en el actual gobierno federal, los programas para PYMEs y emprendimiento administrados por el INADEM se ubicaron en el primer lugar entre los programas públicos federales (Government of the Republic, Mexico, n.d., p. 26[33]). El informe de progreso es muy detallado e informativo, y se estructura en torno a los ejes temáticos y las estrategias específicas que se describen en el PRODEINN. Sin embargo, los resultados se publican sólo en términos de participación en programas y otras cifras genéricas, y no se hace

referencia al impacto real sobre las PYMEs y los emprendedores apoyados ni se presentan resultados de las ocho acciones mencionados anteriormente.

El INADEM implementa sus programas de SDE a través de dos mecanismos principales: el FNE y la RAE.

El FNE es básicamente la fuente de financiamiento para los programas directos de apoyo a las PYMEs y al emprendimiento ejecutados por el gobierno federal, en particular las convocatorias del INADEM. A través del FNE, el INADEM proporcionó servicios de apoyo en cuatro categorías principales de programas para 2018:

1. *Sectores estratégicos y desarrollo regional*, que incluyen programas sobre el desarrollo de cadenas globales de valor, productividad regional y respaldo a iniciativas a nivel estatal de apoyo a las PYMEs.
2. *Desarrollo del emprendimiento*, que incluye el fomento de una cultura y un espíritu emprendedor (mediante el apoyo a instituciones educativas y centros de investigación); respaldo a las empresas "básicas" y emprendedores que han participado en el programa de incubación en línea;[35] y el respaldo a iniciativas de innovación, incubación de alto impacto, aceleradoras y talleres de alta especialización.
3. *Programas para emprendedores y acceso al financiamiento*, en particular un programa de apoyo a las empresas de alto impacto para la puesta en marcha o la ampliación. El programa incluye apoyo para el desarrollo de software, certificación de productos, destrezas empresariales, y diseño e implementación de estrategias comerciales.
4. *Programas genéricos de apoyo a las PYMEs*, en particular mediante asistencia técnica y asesoramiento, equipos de TIC y servicios de asesoramiento in situ en mercadeo, diseño y empaque de productos, ventas, eficiencia energética y muchas otras áreas.

El INADEM también dirige la RAE, una amplia red que reúne a instituciones públicas y privadas que brindan apoyo al emprendimiento en todo el país. A partir de octubre de 2018, la red incluyó a 579 organizaciones de todo México.[36] También contaba con un catálogo de servicios en línea.[37] Según el informe de progreso 2017 del PRODEINN, en ese año la red alcanzó un histórico de 453 000 individuos y 154 000 PYMEs.

En cuanto a la divulgación de información sobre los diferentes SDE y otros programas de apoyo, México ha establecido el Sistema Emprendedor como una plataforma electrónica para operar todas las etapas de implementación de programas para PYMEs y emprendedores, incluyendo la selección, evaluación y monitoreo de proyectos.[38] Además, el sistema Vitrina de Soluciones del INADEM constituye una plataforma electrónica para informar a los emprendedores y a las PYMEs de los diferentes esquemas de apoyo y otra información pertinente.[39] Por último, el Observatorio Nacional del Emprendedor (ONE) difunde información sobre estudios, estadísticas e investigaciones relacionadas con el ecosistema del emprendimiento. De acuerdo con el informe de progreso 2017 del PRODEINN, el Observatorio proporcionó acceso a casi 18.500 publicaciones y recibió más de 85.000 visitas en línea a nivel nacional e internacional.

Compras públicas

El sistema de contratación pública de México está enmarcado en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que se aplica a los ministerios y agencias

federales, sus organismos autónomos, empresas públicas, y los Estados y municipios que utilizan fondos federales – están todos en conformidad con los acuerdos firmados con el poder ejecutivo federal.[40] La ley incluye algunos preceptos relacionados con la participación de las PYMEs en la contratación pública, entre ellos:

1. De acuerdo con los preceptos de la Ley de contratación pública, la Secretaría de Economía determinará las normas que deben cumplir los Estados y organismos gubernamentales relacionados con programas que tienen como objeto promover la participación de las empresas nacionales, especialmente las PYMEs, en las compras públicas. Además, los Estados y organismos gubernamentales diseñarán y ejecutarán programas de desarrollo de proveedores para las PYMEs nacionales, con el fin de generar cadenas de suministro para bienes y servicios que se licitan regularmente (Art. 8).
2. Cuando los bienes adquiridos impliquen un proceso de fabricación de más de 60 días, los Estados y organismos gubernamentales otorgarán, en igual circunstancia, 10 a 50 por ciento del anticipo a las PYMEs nacionales (Art. 13).
3. En los procedimientos de contratación internacionales abiertos que utilicen un sistema de puntos y porcentajes, las PYMEs que produzcan bienes con innovación tecnológica recibirán puntos adicionales (Art. 14).
4. El poder ejecutivo federal, a través de la Secretaría de la Función Pública, determinará los Estados y organismos gubernamentales que tendrán que instalar comisiones consultativas de suministro mixtas en función del volumen, características e importancia de las adquisiciones, arrendamientos y servicios a contratar. Dichas comisiones promoverán, entre otras cosas, acciones que faciliten la contratación de PYMEs (Art. 23).

Sin embargo, la Ley no prevé ninguna de las medidas evaluadas en el presente informe: el requisito de dividir las licitaciones por encima de un determinado valor monetario en lotes; la posibilidad de dividir las licitaciones en lotes; la posibilidad de formar consorcios o licitaciones conjuntas; y/o cuotas para la participación de las PYMEs. Por lo demás, la Ley especifica que los pagos de contratos no excederán los veinte días a partir del momento de la emisión de una factura, y la provisión efectiva de bienes o servicios en virtud de los términos del contrato.

CompraNet es el sistema de contratación electrónica establecido por México desde 1996 y administrado por la Secretaría de la Función Pública.[41] Según un reciente informe de la OCDE sobre CompraNet, desde su lanzamiento, la herramienta ha evolucionado de una plataforma para dar a conocer las oportunidades de licitación y divulgar las decisiones de adjudicación de contratos a un portal donde los organismos gubernamentales pueden publicar documentos de licitación (OECD, 2018[33]). Entre otros procesos, CompraNet puede manejar análisis de mercado, convocatorias a licitación, gestión de consultas y aclaraciones, respuesta y evaluación de licitaciones, adjudicación de contratos y gestión y manejo de quejas. Además, el sistema incluye un Registro Único de Proveedores y Contratistas (RUPC). CompraNet también proporciona información sobre cómo utilizar el sistema, incluyendo la publicación de guías y videos en línea y a través de capacitación presencial. Sin embargo, no hay información sobre la participación de las PYMEs en la contratación pública, ni siquiera a través de CompraNet.

En general, México cuenta con un sistema de contratación pública bien desarrollado, que debería facilitar la participación de las PYMEs en los mercados públicos. Sin embargo, su legislación sobre contratación pública sigue siendo limitada en este sentido en

comparación con los otros países de región y con los que participaron en las evaluaciones del Índice de Políticas Públicas de PYMEs. En el futuro, México podría utilizar CompraNet para recolectar información sobre la participación de las PYMEs en la contratación pública, al solicitar, por ejemplo, a los usuarios que declaren si son PYMEs. El INADEM también podría introducir programas para que las PYMEs participen en la contratación pública.

Innovación y tecnología (Dimensión 5)

México tiene un buen desempeño en esta dimensión, especialmente en las áreas relacionadas con el marco institucional y financiamiento para la innovación (subdimensiones 5,1 y 5,3). La puntuación global para la dimensión 5 es 4,39, la segunda más alta de AL7. México podría mejorar en la Subdimensión 5,2 sobre los servicios de apoyo a la innovación.

Marco institucional

México no cuenta con una estrategia nacional de innovación multianual e integral que asigne funciones y responsabilidades a diversos actores, tales como ministerios, agencias gubernamentales, universidades, institutos de investigación y el sector privado, entre otros. Sin embargo, existe un sistema nacional de innovación, que consta de diferentes ministerios, instituciones de investigación y educación y el sector privado, entre otros (véase el Recuadro 15.1). Durante el primer semestre de 2018, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y otros miembros del sistema de innovación estuvieron trabajando en una propuesta para reformar la Ley de Ciencia y Tecnología. El objetivo de la reforma es fortalecer el diseño institucional de ciencia y la tecnología y adoptar una visión de largo plazo de la política de innovación (20 a 30 años), entre otros.[42]

Como se mencionó en la sección anterior sobre los SDE, la Secretaría de Economía (SE) implementa el PRODEINN, o Programa de Desarrollo Innovador 2013-18, que es parte del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y comprende acciones en diversas áreas de *política económica* relacionadas (en distinta medida) con la innovación. Estas incluyen el desarrollo industrial, la política de competencia, la política reguladora, la inversión extranjera, el comercio y las PYMEs y el emprendimiento. El PRODEINN contempla una infinidad de acciones para fomentar la innovación *en la economía* (en contraposición a la sociedad en general), al promover alianzas de "triple hélice" (entre institutos de investigación, el gobierno y el sector privado), fomentar el desarrollo de un ecosistema para la economía digital y alentar a las PYMEs y los emprendedores innovadores. Sin embargo, y como ya se ha señalado en la sección de SDE, el Programa no proporciona detalles sobre cómo se aplicarán las acciones. Por ejemplo, en relación con las iniciativas de triple hélice para el sector de los servicios, el Programa menciona acciones como el fomento de una cultura empresarial innovadora, incentivos a las transferencias de conocimientos, promoción del desarrollo de los ecosistemas de innovación, entre otros. Sin embargo, el PRODEINN no indica ni ordena el desarrollo de ningún programa específico en torno a esas acciones.

Recuadro 15.1. Sistema Nacional de Innovación de México

En términos de coordinación de políticas de innovación, México cuenta con un Consejo General de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación, presidido por el Presidente de México y compuesto por los Secretarios de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Economía, Desarrollo, Educación y Salud, entre otros. El Comité también está conformado por el Director General del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), que actúa como su Secretario Ejecutivo, representantes del sector productivo, un representante del Sistema de Centros Públicos de Investigación y el Secretario General de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

El Artículo 41 de la Ley de Ciencia y Tecnología establece que un Comité Intersectorial de Innovación (CII) se encarga de diseñar y operar una política de innovación, como órgano especializado del Consejo General. El CII está integrado por el Secretario de Economía, como Presidente, el Director General del CONACYT como Vicepresidente, así como el Secretario de Educación Pública y otros miembros.[43]

Fuentes: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/242_081215.pdf ; http://innovacion.economia.gob.mx/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=2&Itemid=256; www.gob.mx/se/prensa/el-secretario-de-economia-presidio-la-16-sesion-del-comite-intersectorial-para-la-innovacion; https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/217671/3._CII_SESIO_N_XVIII_ORD_23ENE2017_CPI.pdf.

En el ámbito de aplicación, el Fondo Nacional Emprendedor (FNE) ejecutado por el INADEM incluye la promoción de la innovación y la tecnología entre las PYMEs y los emprendedores como una de sus misiones estratégicas, junto con el acceso al financiamiento, desarrollo del capital humano, capacidades productivas y participación en cadenas globales de valor (básicamente todas las áreas cubiertas en la presente evaluación).[44] Para lograrlo, el FNC implementa programas de innovación para emprendedores (véase la siguiente sub-sección sobre Servicios de apoyo y financiamiento para la innovación en las PYMEs). Sin embargo, el FNE rara vez trata la innovación de las PYMEs como una categoría *única* o *específica* de apoyo e incluye sólo dos artículos relacionados con la innovación en los indicadores de impacto de sus Reglas de Operación: el porcentaje de las PYMEs que se benefician de proyectos de innovación que condujeron a nuevos productos, procesos o servicios; y el porcentaje de proyectos de innovación evaluados por su Comité Directivo, en relación con las solicitudes recibidas. Es más, este último no es estrictamente un indicador de impacto, sino más bien un indicador de aceptación de programas.[45]

Servicios de apoyo y financiamiento para la innovación en las PYMEs

La evidencia de México apunta a algunos programas de apoyo a la innovación para las PYMEs y los emprendedores. La información sobre los programas y sus proveedores está disponible en las páginas Web de la Red de Apoyo al Emprendedor (RAE), que, como se explicó previamente, agrupa a organismos públicos y privados que apoyan a las PYMEs y los emprendedores en todo México[46]. Por ejemplo, la red registra 837 servicios prestados en todo el país, la mayoría de ellos a nivel local. Sin embargo, muy pocos de esos servicios corresponden a la clasificación de innovación: del 12 al 19, dependiendo de cómo se realice la búsqueda (es decir, ya sea usando el filtro proporcionado por la página

Web o realizando una búsqueda a través del motor de búsqueda).[47] En cuanto a las incubadoras de empresas, la herramienta muestra resultados de sólo 41 unidades en todo el país.

Como se mencionó en la sección sobre SDE, en 2018 el INADEM realizó tres convocatorias para fomentar el emprendimiento innovador y de alto impacto y las PYMEs:

- El programa *Fomento a las Iniciativas de Innovación*, que ayuda a las PYMEs a crear o mejorar productos, procesos, estrategias de mercadeo y estrategias organizacionales. El apoyo en esta área puede alcanzar hasta 5 millones de pesos (casi USD 260 mil) y cubre hasta el 70% del costo del proyecto. Puede cubrir el desarrollo tecnológico, ensayos y los primeros lotes de producción, entre otros. El programa está dirigido a las PYMEs con por lo menos dos años de funcionamiento48. De acuerdo con el informe de progreso 2017 del PRODEINN, en ese año se financiaron 50 proyectos a través de este esquema, para un total de 125 millones de pesos (USD 6,253 millones).
- El programa *Incubación de Alto Impacto, Aceleración de Empresas y Talleres de Alta Especialización*. Este programa está dirigido a incubadoras de empresas de alto impacto, aceleradoras de negocios o talleres altamente especializados, reconocidos por el INADEM. El programa financia diversos artículos por un monto máximo de 2 millones de pesos (alrededor de USD 103 mil) y hasta el 70% del costo del proyecto49. En 2017, el programa había financiado 233 proyectos por USD 7,3 millones.
- El programa *Apoyo a Emprendimientos de Alto Impacto*, que se implementa en dos modalidades, puesta en marcha (hasta dos años de operación) y ampliación (más de dos años). Este programa financia hasta 3 millones de pesos (casi USD 155 mil) y 60% de los costos de proyectos para diseñar software, obtener certificaciones, pagar servicios de asesoramiento, etc. En 2017, el programa apoyó 171 proyectos por un monto aproximado de USD 19,8 millones.

Además de estos programas, el CONACYT y el INADEM implementan un Fondo de Innovación Tecnológica (FIT), que tiene como objetivo fomentar iniciativas que respaldan innovaciones entre PYMEs y emprendedores tecnológicos. Las convocatorias de 2018 para el FIT cubrieron una amplia gama de temas, incluyendo inversión y gastos corrientes relacionados con el desarrollo tecnológico, y hasta el 70% del costo del proyecto por un monto máximo de MXP5 millones (alrededor de USD 250 mil). Para septiembre de 2018, cuando se cerraron las convocatorias, se habían recibido 113 proyectos.

El CONACYT también opera un sistema de 26 centros de investigación, cuyos objetivos incluyen la realización de actividades de investigación, programas de postgrado y transferencias de conocimientos a los sectores productivos, públicos y sociales.[50] Desafortunadamente, no se mencionan detalles sobre cómo los centros pueden apoyar a las PYMES y vincularlas al conocimiento. Lo mismo es cierto para una serie de programas de CONACYT diseñados para estimular la innovación en las empresas (como el Programa de Estímulos a la Innovación), que incluyen INNOVAPYME, un programa diseñado específicamente para apoyar la innovación en las PYMEs. Otra vez, los detalles sobre cómo aplicar son limitados.[51]

La escasa información sobre los programas diseñados apoyar a la innovación para PYMEs y emprendedores sugiere que esta es un área donde México puede avanzar más,

debido especialmente a su desarrollado apoyo a las PYMEs e instituciones en general, como se discutió en la sección anterior sobre SDE y otras secciones. Por ejemplo, como se señaló anteriormente en esta sección, el PRODEINN incluye numerosas acciones para impulsar la innovación en el sector privado, aunque el documento tiene pocos detalles sobre quiénes son los beneficiarios y cómo se llevarían a cabo estas acciones.

Transformación productiva (Dimensión 6)

Los esfuerzos de apoyo al desarrollo de las PYMEs de México, conforme a lo establecido en el Programa para Democratizar la Productividad del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, se centraron claramente en aumentar la productividad y fueron desplegados por diversos programas del INADEM. La puntuación global de México de 4,39 para esta dimensión, una de las más altas de AL7, refleja la naturaleza generalmente bien desarrollada de esta estrategia en todo el ciclo de elaboración de políticas de planificación, diseño e implementación, centrándose en la aplicación de sus componentes relacionados con la asociatividad y las cadenas de valor. Su puntuación general se reduce principalmente por las puntuaciones más bajas relacionadas con M&E a nivel programático; aunque ya se han incluido algunos esfuerzos institucionalizados de M&E para programas de apoyo a la asociatividad y cadenas de valor, podrían reforzarse en el futuro para centrarse mejor en el rendimiento y el impacto.

Estrategias para mejorar la productividad

Para el momento de esta evaluación, México utilizó dos estrategias principales para orientar sus esfuerzos de transformación productiva y desarrollo de PYMEs durante el período 2013-18: el Programa para Democratizar la Productividad del PND, que se aplica a todo el gobierno federal; y el Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN), diseñado para orientar las acciones de la Secretaría de Economía (SE). Cada uno de estos programas incluye un componente PYME focalizado[52]; en el caso del Programa para Democratizar la Productividad, la estrategia establece diez líneas de acción específicas, en su mayoría bajo la responsabilidad de la SE, incluida la facilitación de la inclusión de las PYMEs en cadenas de valor y el desarrollo de proveedores. Estas líneas de acción se reflejan y amplían detalladamente en el PRODEINN, que incluye un componente específico sobre la productividad de las PYMEs, incluida la facilitación de la asociatividad y el cierre de brechas con las grandes empresas como líneas de acción clave.

Estas estrategias enfrentan un desafío similar a muchas estrategias de mejora de la productividad de AL7: no pasan de ser un conjunto de líneas de acción para incluir un plan de acción robusto con los correspondientes objetivos cuantificables con plazos consolidados para poner en marcha las líneas de acción. Sin embargo, cada estrategia incluye una serie de indicadores claves de rendimiento (ICRs) de nivel macro, relacionados con cada componente estratégico. Como ya se detalló en la sección "Marco institucional" de este capítulo, se incluyen tres ICRs establecidos para medir el impacto de las acciones relacionadas con las PYMEs dentro del PRODEINN: la tasa de crecimiento de la producción bruta de la PYME, la participación de las mujeres y el número de días requeridos para registrar un nuevo negocio. Los indicadores del Programa para Democratizar la Productividad (PDP) se concentran en asuntos como la tasa de trabajo informal, el índice de productividad laboral y la inversión nacional en ciencia, tecnología e innovación. Cada indicador establece un objetivo para 2018, en relación con un punto de referencia de 2012/13.

Como se mencionó anteriormente en este capítulo, cada año, la SE publica un informe sobre la implementación del PRODEINN; este informe incluye una descripción cualitativa de las actividades emprendidas en relación con cada objetivo estratégico, y también informa sobre los indicadores establecidos.[53] A finales de 2017, las tasas de crecimiento de la producción bruta de las PYMEs seguían estancadas, o incluso desaceleradas, en comparación con el punto de referencia de 2013; sin embargo, la producción continuó creciendo en 0,30% de 2016 a 2017. Además, el número de días requeridos para abrir una empresa había caído de nueve a cuatro días, por debajo de la meta de cinco días. En general, y como se indicó anteriormente en la subsección "Servicios de desarrollo empresarial para PYMEs y emprendedores" de este capítulo, el informe es muy detallado e informativo, y se estructura en torno a los ejes temáticos y las estrategias específicas descritas en el PRODEINN. Sin embargo, los resultados se publican únicamente en términos de participación en programas y otras cifras genéricas, y no hacen referencia al impacto real sobre las PYMEs y los emprendedores asistidos.

Tras el establecimiento de estas estrategias, el gobierno federal aprobó una ley en 2015 para institucionalizar aún más las políticas de desarrollo productivo y de competitividad del país,[54] que incluían la creación de un Comité Nacional de Productividad (CNP). El Comité está compuesto por varios representantes públicos, privados y académicos destinados a representar sectores prioritarios y se reúne 2 a 3 veces al año, con registros resumidos públicos.[55] Las reuniones a menudo generan recomendaciones dirigidas a un sector específico.[56] Sin embargo, cabe señalar que no hay representantes de PYMEs en este Comité. Aunque existen varios Consejos Consultivos en México que tienen mandatos específicos sobre la competitividad de las PYMEs (véase la subsección anterior sobre "Consultas público-privadas" de este capítulo), los que a nivel operacional están relacionados con el Fondo Nacional Emprendedor (FNE) y el INADEM incluyen sólo a un miembro regular del sector privado con derecho a voto (en el caso del FNE). En el caso del INADEM, su Consejo Consultivo no se requiere la participación del sector privado y, si se le invita, no se le da derecho a voto. Por lo tanto, si bien existen espacios para el diálogo y la consulta, las voces del sector privado de las PYMEs carecen de número y poder.

El Instituto Nacional de Estadística (INEGI) realizó una Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE) en 2015-16, que cubre a aproximadamente 27.000 empresas, de las cuales el 97,6% era microempresas, 2,0% pequeñas y 0,4% medianas. Los resultados de la encuesta están disponibles al público[57] e investigan, entre otros asuntos, los obstáculos al crecimiento y la ampliación de las PYMEs. La encuesta considera que el 85,3% de las PYMEs quiere crecer y que las microempresas enfrentan barreras diferentes a las pequeñas y medianas; aunque las microempresas citan la falta de crédito como su mayor obstáculo para crecer, las pequeñas y medianas están más preocupadas por los excesivos procedimientos burocráticos y fiscales (INEGI, 2016[24]).

Las siguientes subsecciones explorarán varios instrumentos del INADEM, desarrollados en línea con estas estrategias, relacionadas con la asociatividad y las cadenas de valor.

Medidas para mejorar las aglomeraciones productivas

Durante el período que cubre esta evaluación, el INADEM gestionó diversas convocatorias relacionadas con la asociatividad de las PYMEs, que cubrían los mecanismos de aglomeración, el desarrollo regional y las zonas económicas especiales. Las aglomeraciones tenían que incluir por lo menos tres PYMEs para recibir apoyo, por

un monto máximo de aproximadamente USD 500 000 por proyecto, para actividades conjuntas relacionadas con capacitación, consultoría, mercadeo, certificaciones, equipos productivos o infraestructura, TIC y transferencia de tecnología. En cuanto al desarrollo regional y las zonas económicas especiales, el INADEM proporcionó aproximadamente USD 7,5 millones en cofinanciamiento total durante 2016 a aproximadamente 60 proyectos,[58] que debían ser solicitados por gobiernos estatales o municipales, universidades y/o asociaciones empresariales, e incluir por lo menos 10 PYMEs en la propuesta de proyecto. En todos los ámbitos, los solicitantes tenían que pertenecer a uno de los sectores prioritarios del INADEM, que se definen a nivel estatal.[59]

El INADEM no ha fijado indicadores de resultados específicos para este conjunto de convocatorias; sin embargo, existen indicadores públicamente disponibles relacionados con la productividad en general dentro de la "Matriz de resultados" global del INADEM.[60] En 2017, entrevistó a 1 798 PYMEs que recibieron asistencia a partir de sus convocatorias, y se constató que su productividad total de los factores antes y después de recibir asistencia había aumentado en 4,3%, superando el objetivo fijado por el INADEM de 4%. El INADEM también mide el valor de los activos fijos mantenidos por las PYMEs apoyadas, y constató que, en 2017, las PYMEs que recibieron asistencia del INADEM reportaron un crecimiento promedio de 33,6% en el valor de sus activos fijos, superando con creces el objetivo preestablecido de 12,5%.

El INADEM también realizó una convocatoria separada durante ese tiempo que estaba centrada en la innovación de los centros de abastecimiento y mercados y que debía incluir por lo menos 30 PYMEs, de las cuales el 30% se encontraba en la industria agroalimentaria, para ser elegible. Los solicitantes exitosos podrían recibir apoyo de hasta aproximadamente USD 480K por proyecto para actividades relacionadas con la creación de un plan de negocios, formación, certificaciones, equipos productivos o infraestructura, e integración de tecnología de gestión avanzada. El INADEM proporcionó aproximadamente USD 6,4 millones en cofinanciamiento total a 45 de estos tipos de proyectos durante 2016.[61] En 2017, se aprobaron sólo 23 proyectos para financiamiento, beneficiando a 1 042 empresas; esto sólo cubrió el 57% de la meta anual del INADEM.

En cuanto a los parques industriales, México es el único país de AL7 con una asociación nacional de parques industriales (AMPIP), así como una red de parques científicos y tecnológicos (PACYTEC); sin embargo, estas redes son administradas de forma privada, y no son objeto de apoyo público específico relacionado con las PYMEs.

Integración a cadenas de valor regionales y mundiales

La mayoría de los países de AL7, incluido México, ha desarrollado un tipo similar de programa de desarrollo de proveedores para facilitar la inclusión de las PYMEs en las cadenas de valor. Estos programas toman la forma de convocatoria, con cofinanciamiento para la ejecución de la propuesta ofrecida por el gobierno. Aunque la mayoría de los programas de AL7 está dirigida a las grandes empresas, que deben presentar una propuesta para el desarrollo de sus proveedores, en el caso de México (y Argentina), la convocatoria está dirigida directamente a los propios proveedores, que deben presentar propuestas para su propio desarrollo.

Durante el período que abarca esta evaluación, el INADEM gestionó una convocatoria específica enfocada en el desarrollo de la participación de las PYMEs en las cadenas de valor regionales y mundiales. Esta convocatoria incluía el componente de aglomeraciones cubierto en la subsección anterior, así como componentes sobre el desarrollo de proveedores y la apertura y diversificación de mercados. El componente de desarrollo de

proveedores se limita a las solicitudes de proveedores nacionales que corresponden a uno de los sectores prioritarios del INADEM. Estos solicitantes fueron elegibles para recibir apoyo financiero por un monto máximo de USD 425.000 por proyecto para actividades relacionadas con capacitación, consultoría, mercadeo, certificaciones, equipos productivos o infraestructura, TIC y transferencia de tecnología. En cuanto a la apertura y la diversificación de los mercados, los solicitantes deben mostrar el potencial de exportación de su producto o servicio con el fin de recibir apoyo, por hasta aproximadamente USD 500.000 por proyecto, en las mismas categorías, así como la participación en ferias comerciales internacionales y apoyo con el desarrollo de prototipos, pilotos y muestras.

El INADEM proporcionó aproximadamente USD 6,4 millones en cofinanciamiento total a 16 proyectos, en todas estas categorías y el componente de aglomeraciones, durante 2016. Sin embargo, los resultados de la selección, que están disponibles públicamente en línea,[62] demuestran que muchas propuestas con altas evaluaciones no fueron objeto de selección debido a la falta de presupuesto. México, junto con Perú, se destaca del resto de AL7 en cuanto a este nivel de transparencia sobre la base de los resultados del proceso de selección para cada convocatoria: las puntuaciones finales que recibieron las propuestas presentadas, y su desempeño durante las diferentes fases de evaluación de propuestas, son públicas y fáciles de localizar.

México, al igual que Chile, también se ha beneficiado de la cooperación con Alemania a través del programa "Fit for Partnership". Desde 2013, este programa ha financiado a 100 gerentes de PYMEs mexicanas para emprender un programa de capacitación e interconexión de un mes de duración en Alemania, orientado a la creación de un plan de negocios internacional y una red de contactos. En 2017, el INADEM organizó un evento denominado "Fit for Partnership with Mexico", que acogió a ejecutivos alemanes en México para establecer y fortalecer las conexiones comerciales internacionales. El INADEM también está haciendo un seguimiento con los alumnos del programa, con el fin de otorgar premios y más fondos para proyectos exitosos e innovadores.

Durante 2017, el INADEM informa que apoyó los esfuerzos de 5 070 empresas, a través de 4 186 proyectos y siete convocatorias diferentes, para que se integren a las cadenas globales de valor.[63] Aunque no hay indicadores de rendimiento disponibles, el INADEM mide la satisfacción de todos los seleccionados a través de convocatorias anuales; en 2017, constató que el 98% de sus 20 413 beneficiarios estaba satisfecho con el apoyo que recibía. Sin embargo, la evaluación 2017-18 del FNE por parte del CONEVAL determinó que la encuesta utilizada no era lo suficientemente rigurosa como para garantizar resultados fiables, ya que las respuestas podían influir en el proceso de selección de la propuesta.

Acceso al mercado e internacionalización (Dimensión 7)

México está desplegando esfuerzos para apoyar la internacionalización de las PYMEs, incluyendo medidas específicas relacionadas con el comercio electrónico, los estándares de calidad y la integración regional. Su puntuación general de 4,14 para esta dimensión refleja estos esfuerzos, y sólo desciende levemente en relación con los otros países de AL7, debido al desarrollo permanente de medidas específicas de apoyo a la facilitación del comercio de las PYMEs. En el futuro, el fortalecimiento de los sistemas de M&E y la utilización de los resultados para informar sobre los ciclos futuros de formulación de políticas será esencial para apoyar eficazmente a las PYMEs en sus esfuerzos para obtener y sostener un mayor acceso al mercado.

Programas de apoyo a la internacionalización

Como se señaló en el Capítulo 10, todos los países de AL7, incluido México, tienen políticas y programas relativamente bien avanzados para promover las exportaciones de las PYMEs. La agencia de promoción de inversiones y exportaciones (APE) de México, ProMéxico, es una agencia de la Secretaría de Economía (SE) y, como tal, se rige por el PRODEINN, que incluye un objetivo sectorial específico (#5) para "aumentar el comercio internacional y los flujos de inversión, así como el contenido nacional de las exportaciones".

En 2016, ProMéxico creó el programa dedicado RedExporta. Este programa es único entre los de AL7, ya que, en lugar de utilizar una convocatoria, confiere al gobierno un papel más activo para formar redes de exportadores de PYMEs; este componente asociativo, que no trabaja con exportadores individuales, también es único. El programa busca formar asociaciones formales de PYMEs en el mismo sector productivo o producto, preferiblemente con el mismo canal de distribución, para que los PYMEs pueden mejorar su competitividad y exportaciones (a través de acciones conjuntas relacionadas con la promoción internacional y la reducción de riesgos y costos) para facilitar el acceso a los mercados internacionales.

RedExporta se desarrolló sobre la base de experiencias internacionales en Argentina, Italia y España, así como la experiencia de consorcios de exportación existentes en México. La investigación realizada al diseñar el programa subrayó la necesidad de un financiamiento adecuado para emprender actividades colectivas, y una estructura de gestión de consorcios adecuada. El programa permite la formación de diversos tipos de redes (producto/sector único, multisectorial), que pueden llevar a cabo actividades promocionales conjuntas (y conservar la independencia relacionada con las ventas de cada empresa) o consolidarse en torno a un agente de ventas único para toda la red. También está destinado a la participación de sectores prioritarios seleccionados.[64] Cada proyecto de red recibe apoyo por 18 a 24 meses, divididos en las fases de prospección (formación de la red y contratación de un consultor externo); preparación (desarrollo de un plan de negocio en red por parte del consultor externo y la red); implantación (constitución formal de la red y su plan); y consolidación (participación en actividades promocionales conjuntas y contratación de un gestor de red). El programa también incluye varios seminarios de capacitación y reuniones trimestrales con ProMéxico para asegurar el apoyo a la implementación del plan.

El programa comenzó a implementarse en 2017, y se desarrolló con un sistema de M&E establecido. Fijó el objetivo de apoyar a 400 PYMEs en sus esfuerzos para crear 20 redes durante el período 2017-18. Según el informe anual 2017 de ProMéxico,[65] el programa superó su meta de 2017 de crear 10 redes, al conformar 12 redes que involucraban a 90 PYMEs. Además, 100 PYMEs recibieron capacitación en consorcios de exportación, y se impartió formación a 43 expertos para que desempeñaran sus servicios como consultores y/o gerentes de redes, superando los objetivos anuales fijados. Además, 48 asociaciones exportadoras adicionales participaron en el programa en ese momento y esperaban su consolidación en redes formales. El fondo de ProMéxico para respaldar las inversiones extranjeras directas estratégicas es objeto de revisión regular por parte del CONEVAL; sin embargo, el CONEVAL no llevado a cabo ningún informe de revisión de los programas de apoyo a las exportaciones.

ProMéxico también ofrece un programa de formación para todas las empresas, que consta de varios módulos (desarrollo de productos, aspectos jurídicos, logística, diversificación de mercado, etc.) a los que se puede asistir en persona o virtualmente. En términos de

participación del sector privado, ProMéxico realiza una encuesta anual en línea para recibir comentarios sobre sus programas y servicios – la lista de participantes se publica en línea, lo que significa que estos comentarios no son anónimos, y una lista de respuestas consolidadas a los comentarios recibidos se publica a través de la agencia – cada respuesta señala si la agencia ya acató, está en proceso de acatar, o no puede acatar los comentarios en este momento. El comité técnico interministerial que supervisa la confianza pública de ProMéxico también incluye a cuatro miembros independientes del sector privado, designados por los miembros públicos del comité.

Facilitación del comercio

México está rezagado frente a los otros países de AL7 en esta subdimensión (puntuación de 3,58 frente al promedio de AL7, de 4,35), ya que se centra específicamente en programas públicos focalizados para ayudar a *las PYMEs* a cumplir con los procedimientos aduaneros, que México todavía está desarrollando. Aunque México proporciona guías de exportación y puntos de consulta, y ha establecido una ventanilla única de procedimientos comerciales que funciona bien y un amplio programa de operador económico autorizado (OEA),[66] carece de apoyo específico para facilitar las exportaciones básicas de las PYMEs. Sin embargo, en coordinación con la participación de México en el Grupo Técnico de PYMEs de la Alianza del Pacífico (AP), se está trabajando en un programa similar a los programas "Exporta Fácil" activos en los demás países de AL7.[67]

La ventanilla única de México "VUCEM" se estableció en 2012, y ha registrado logros significativos, como la reducción de trámites burocráticos en más del 90%, la mejora de la capacidad de respuesta de 15-20 días a 1-5 días, y la reducción del tiempo de despacho de aduana en más de un 10% (APEC Policy Support Unit, 2018[36]). México también se beneficia de su membresía en la Red Interamericana de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (REDVUCE) del BID, que ofrece un foro para el intercambio de mejores prácticas y apoyo a la integración regional. Los indicadores de facilitación del comercio (TFIs, por sus siglas en inglés) de la OCDE cubren a miembros seleccionados de la REDVUCE y muestran que México y Colombia tienen el mejor rendimiento. México supera a los otros miembros de la REDVUCE particularmente en asuntos relacionados con aspectos institucionales y alcance (número de entidades públicas y privadas incluidas; financiamiento y variedad de servicios ofrecidos), así como interoperabilidad (OECD, 2018[37]).

El programa de OEA de México también se estableció en 2012, y es el programa más extenso de la AP, con más de 400 importadores y exportadores, y cerca de 50 transportistas y corredores de aduanas certificados para el momento de la evaluación. Se ha demostrado que la certificación reduce los plazos de entrega transfronterizos a los Estados Unidos de cuatro horas a 24 minutos, lo que ofrece una ventaja competitiva significativa. El programa también ha alentado a las empresas certificadas a certificar todas sus cadenas comerciales, afectando de esta manera a las PYMEs (Vega Cancino, 2017[38]). Sin embargo, México, al igual que los demás países de AL7, carece de servicios de apoyo para las PYMEs relacionados con la certificación de OEA y la preparación de documentos.

Como se señaló en el capítulo 10, aunque México no es el país con el mejor rendimiento en los TFIs seleccionados utilizados en esta evaluación, en general, México recibe la puntuación más alta en los TFIs integrales en la región de América Latina y el Caribe. Sin embargo, este desempeño está todavía debajo del rendimiento promedio de la OCDE

(1,49 frente a 1,67, respectivamente, mejor puntuación=2). La OCDE señala que México supera o está más cerca del mejor rendimiento de toda la muestra en todas las áreas, excepto disponibilidad de información y procedimientos de apelación; además, ha mejorado su rendimiento entre 2015 y 2017 en las áreas de tarifas y cargos, documentos y gobernanza, e imparcialidad (OECD, 2017[39]). Sin embargo, la organización señala debe darse prioridad a la adopción de reformas adicionales en las áreas de disponibilidad de la información, tarifas y cargos, y procedimientos, entre otros, para aumentar la cantidad de información disponible para los interesados y reducir las tarifas requeridas para los procedimientos de exportación.

Uso del comercio electrónico

México, al igual que la mayoría de países de AL7, presenta un avance relativo en cuanto a los programas de apoyo a las PYMES en el acceso y uso del comercio electrónico. El país puso en marcha una "Estrategia Digital Nacional" (México Digital) en línea con el PND 2013-18, que estructura 69 líneas de acción en cinco temas fundamentales.[68] El eje "Economía Digital" incluye dos proyectos dedicados a las PYMEs: 1) convocatorias en el marco del FNE relacionadas con comercio electrónico y TIC, y 2) reformas al marco jurídico para impulsar el comercio electrónico. De esta manera, México es uno de los únicos países de AL7 que utiliza la provisión de co-financiamiento para ayudar a las PYMEs a incorporar el comercio electrónico; la mayoría de los otros países de AL7 se concentra en medidas de capacitación. De acuerdo con el sitio web de México Digital, durante el período 2014-16, el FNE financió 181 proyectos de comercio electrónico con aproximadamente USD 25 millones a través de la convocatoria #3.3 dirigida a promover el emprendimiento de alto impacto. Las reformas legales al comercio electrónico en México todavía están en proceso; hasta la fecha, se han implementado reformas que permiten a las empresas a digitalizar toda la documentación relacionada con sus negocios.

México, junto con Chile y Uruguay, es un ejemplo de buenas prácticas para la región en términos de monitoreo estratégico transparente. México Digital tiene un sitio Web dedicado (https://www.gob.mx/mexicodigital/seguimiento) que ofrece informes actualizados sobre el estado de implementación de cada una de las 69 líneas de acción de la agenda. Sin embargo, no se han establecido objetivos ni indicadores relacionados para cada línea de acción. En su lugar, la sección de indicadores del sitio Web consolida varios conjuntos de datos externos relacionados con la digitalización, de organizaciones como la OCDE y la ONU, y pone de relieve desempeño internacional relativo de México.

En 2017, sobre la base de esfuerzos anteriores desplegados durante el período 2013-2016, el INADEM utilizó la convocatoria #4.1 (fortalecimiento de las microempresas) para proporcionar asistencia general para el desarrollo de las TIC. La agencia utiliza datos de la última "Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas" (ENAPROCE) para medir su cobertura de mercado, y determinó que las 12.817 microempresas asistidas mediante este programa corresponden al 13% de la población total de microempresas que actualmente no utilizan las TIC en su modelo de negocio (INEGI, 2016[24]). Para el momento de esta evaluación, ProMéxico también estaba desarrollando un mercado de comercio electrónico B2B[69] para las empresas mexicanas. Esto es en el contexto de la estrategia "México exporta en un clic" de la agencia, según la cual se están firmando acuerdos con plataformas principales de comercio electrónico, tales como Alibaba, eBay y Amazon, así como con proveedores de logística, tales como United Parcel Service (UPS), para facilitar el acceso y la integración de las PYMEs. Por ejemplo, las PYMEs que trabajan con ProMéxico ya pueden

beneficiarse de una reducción del 30% en todos los servicios de UPS para los envíos internacionales.

Estándares de calidad

Aunque algunos países de AL7 cuentan con programas específicos de apoyo a los estándares de calidad de las PYMEs, que funcionan como convocatorias focalizadas, en el caso de México, "certificaciones de calidad" es una categoría de gasto aprobada para casi todas las convocatorias financiadas por el FNE. Esto dificulta comprender la amplitud, profundidad e impacto de este apoyo, debido a que la certificación de calidad es una de varias categorías de gastos aprobadas.

Sin embargo, el INADEM monitorea la información relacionada con la cantidad de proyectos del FNE que respaldan la certificación de calidad; en 2017, determinó que 89 proyectos apoyaron la certificación de 290 PYMEs, ubicándose por debajo de la meta fijada por la agencia de 300. Sin embargo, no existen medidas de satisfacción de las PYMES, o del desempeño luego de este apoyo, aparte de las encuestas generales de satisfacción del INADEM.

Aprovechando los beneficios de la integración regional

México ha desplegado esfuerzos concretos como miembro de la AP para apoyar el desarrollo de las PYMEs en sus esfuerzos de integración regional. En el caso de la AP, se trata de la responsabilidad del Grupo Técnico de PYMEs, uno de los 24 grupos de trabajo temáticos de la AP. El grupo desarrolla su programa de trabajo a partir de los mandatos presidenciales emitidos en la cumbre anual de la AP; durante la presente evaluación, el grupo se centraba en varios proyectos relacionados con la facilitación del comercio, el desarrollo empresarial y de negocios, y la contratación pública, así como también medidas relacionadas con la recolección y monitoreo de datos y la participación del sector privado. A continuación, se ofrece un breve resumen:

- Fondo de Capital Emprendedor: Se aprobó un fondo de USD 80 millones a partir de enero de 2018, con 15 proyectos iniciales seleccionados. Los fondos provienen del BID, los miembros de la AP y el sector privado.
- Programas de "Exporta Fácil": El Grupo Técnico ha compartido sus experiencias para informar sobre el desarrollo de estos programas en cada Estado Miembro. Los programas están actualmente activos en todos los países miembros, excepto México, cuyo programa estaba bajo elaboración para el momento de la presente evaluación.
- Compras públicas: El Grupo Técnico está desarrollando una hoja de ruta para maximizar los beneficios para las PYMEs dentro del capítulo sobre contratación pública en el Protocolo Adicional de la AP.
- Red de centros de desarrollo empresarial: Para el momento de la elaboración de la presente evaluación, y con el apoyo de la CAF, se desplegaban esfuerzos para construir una red entre los diferentes centros de desarrollo empresarial existentes de los Estados Miembros. CAF estaba concluyendo un estudio diagnóstico sobre la situación de estos centros en cada país miembro, con recomendaciones sobre los pasos siguientes en la formación de una red.

Estos esfuerzos cuentan con el respaldo del trabajo de los otros grupos técnicos de la AP encargados de los temas de facilitación del comercio y promoción de las exportaciones.

En contraste con el Mercosur, el trabajo de la AP hasta la fecha sobre las PYMEs no se ha centrado en la creación o el fortalecimiento de las cadenas de valor; sin embargo, para el momento de esta evaluación, se estaba creando un nuevo grupo técnico sobre cadenas de valor. La AP no cuenta con presupuesto para el grupo de trabajo, cuyos proyectos son financiados principalmente sobre una base ad hoc por donantes externos, incluyendo el BID, la CAF y las contribuciones voluntarias de países miembros y observadores.

Los esfuerzos actuales de M&E se limitan a las reuniones trimestrales regulares del Grupo Técnico de PYMEs y sus actas resumidas, pero no incluyen indicadores cuantitativos para medir los resultados y el impacto. Sin embargo, la AP estaba desarrollando un Observatorio de PYMEs para el momento de la presente evaluación. La AP tiene un "Consejo Empresarial" (CEAP), que se reúne por lo menos dos veces al año, incluyendo antes de la cumbre anual presidencial, y emite sus propias recomendaciones para el trabajo futuro de la AP. El Grupo Técnico de PYMEs está en proceso de establecer un Consejo PYME dentro del CEAP; en mayo de 2017, el grupo también celebró su primera reunión formal con representantes del sector PYME de cada Estado Miembro para discutir propuestas para la labor futura del grupo.

México contaba con una sección específica en su PND 2013-18 que estaba dedicada a su "responsabilidad global", con el objetivo de ampliar y reforzar su presencia global. Una estrategia específica en el contexto de este objetivo consistía en varias líneas de acción relacionadas con la profundización de la integración regional de América Latina, aunque está más enfocada en las oportunidades adicionales que en la misma AP. Sin embargo, la estrategia no se centra en la difusión de información sobre los beneficios de la integración regional, incluyendo oportunidades de negocio vinculadas a tratados de libre comercio (TLCs). Aunque la información consolidada sobre los TLCs de México es proporcionada en línea por ProMéxico, esta información no va más allá del texto de los acuerdos para explorar oportunidades de negocios relacionadas.

El camino a seguir

Marco institucional

México se encuentra en un punto crucial de la definición de sus orientaciones estratégicas para el desarrollo económico y desarrollo de las PYMEs, ahora que el nuevo gobierno se encuentra elaborando el nuevo plan nacional de desarrollo económico y la nueva estrategia para el sector PYME. Puede contar con un marco institucional sólido que ha acumulado una considerable experiencia en la gestión de programas de apoyo a las PYMEs.

En el futuro, las principales prioridades que surgen de la evaluación de la Dimensión 1 son las siguientes:

- **Realizar un informe para evaluar los resultados de las estrategias económicas claves que han sido implementadas en los años anteriores (PND y PRODEINN).**
- **Ampliar la cooperación con el sector privado**, particularmente con los segmentos más dinámicos de la población empresarial, pasando de un modo de consulta a una asociación, compartiendo riesgos y recompensas para el desarrollo de nuevos sectores y actividades.
- **Volver a evaluar el sistema actual de convocatorias para considerar una participación más estrecha del INADEM y otros organismos públicos en la**

aplicación de programas de apoyo a las PYMEs. Al mismo tiempo, deben continuarse los esfuerzos para desarrollar alianzas con los gobiernos estatales y locales.

- **Ampliar la participación del sector privado en los diversos consejos consultivos pertinentes**, incluyendo los representantes de *startups*, empresas innovadoras, mujeres y jóvenes emprendedores y microempresas.
- **Reformar el sistema de monitoreo pertinente para que sea más sistemático y planificar evaluaciones de impacto** para los programas/proyectos más importantes para las PYMES, desarrollados por la Secretaria de Economía y el INADEM, en cooperación con el CONEVAL.

En general, tendrán que tomarse acciones para superar la dualidad de la economía mexicana que está en la base de la muy alta incidencia de la informalidad.

Entorno operativo y simplificación de procedimientos

México supera al resto de países de AL7 en esta área, gracias a su progreso en la implementación de reformas regulatorias y la aplicación de la AIR y la presencia de una amplia gama de servicios electrónicos operativos para las empresas y la disponibilidad de firma electrónica.

En el futuro, el país podría considerar la posibilidad de:

- **Elaborar un plan de acción para reformas regulatorias**, centrándose en las áreas donde la restricción regulatoria sea la más alta y las cargas administrativas, las más pesadas.
- **Revisar los costos asociados con la fase de pre-registro** en el proceso de apertura de una empresa.
- **Asegurarse de que una ventanilla única cubra todos los procedimientos de notificación.**
- **Revisar los procedimientos de reembolso del IVA y auditoría fiscal de la empresa.**
- **Monitorear la aplicación de servicios de gobierno electrónico orientados a las PYMEs y trabajar en la mejora de la tasa de utilización.**

Acceso al financiamiento

Las políticas de acceso al financiamiento para PYMEs en México ofrecen dos realidades muy contrastadas. Por una parte, México es uno de los líderes regionales en términos del marco regulatorio y práctico para las operaciones garantizadas, así como respecto a la multiplicidad de mecanismos de financiamiento accesibles para las empresas de menor tamaño. En marcado contraste, presenta notables carencias en temáticas referidas a educación financiera y esquemas para el manejo de la bancarrota. En aras a subsanar esas deficiencias, el gobierno mexicano debe priorizar:

- **Expandir los programas de capacidades financiera en la educación pública y robustecer el marco de seguimiento.** El gobierno mexicano ha dado los primeros pasos para la inclusión de programas de educación financiera en las escuelas, pero solo han alcanzado alrededor del 20% de las instituciones. Adicionalmente, es crucial publicar indicadores de desempeño en el sector que

permitan hacer seguimiento y recomendaciones para potenciar los esfuerzos realizados en este segmento.

- **Potenciar los procedimientos existentes para empresas en riesgo de insolvencia.** Esto debe incluir a) la creación de un sistema unificado de libre acceso sobre procedimientos de insolvencia; b) el desarrollo de mecanismos de alerta temprana, por ejemplo, publicando marcadores de riesgo de insolvencia; y, c) el fortalecimiento de sistemas de apoyo y formación para empresarios que buscan empezar de nuevo.

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

México tiene una política PYME avanzada y un mercado de SDE establecido, al tiempo que el INADEM actúa como la agencia clave de coordinación y ejecución de políticas y el FNE como el principal vehículo de financiamiento de la política general para las PYMEs y el emprendimiento. A través del INADEM y la Red de Apoyo al Emprendedor (RAE), las PYMEs y los emprendedores tienen acceso a una amplia oferta de servicios de apoyo de actores públicos y privados en todo México.

Sobre la base de estos esfuerzos, las autoridades podrían **trabajar para mejorar los elementos de planificación estratégica de la política general para las PYMEs, incluyendo los SDE, y desarrollar información sobre el plan de desarrollo más amplio y sus componentes de desarrollo de la empresa**. Como se señaló anteriormente, el PRODEINN incluye muy pocos detalles sobre los tipos de servicios de apoyo empresarial que se implementarán y cómo estos contribuirán a incrementar la productividad y el empleo (señalados como desafíos principales).

En cuanto a la contratación pública, las leyes y los reglamentos de México incluyen algunos preceptos para facilitar o favorecer la participación de las PYMEs en este mercado. Sin embargo, la ley no prevé la mayoría de las medidas evaluadas en este informe, a saber, la posibilidad o la obligación de dividir las licitaciones en lotes, y las cuotas de participación de las PYMEs en la contratación pública. Por lo tanto, México podría **considerar la posibilidad de introducir estos preceptos en la ley de contratación pública**. México también podría **introducir un sistema para recopilar información sobre el uso del sistema de contratación electrónica por parte de las PYMEs** y **poner en práctica programas para que las PYMEs a aprovechen las oportunidades de contratación pública** (por ejemplo, capacitación, programas de desarrollo de proveedores, programas de mejora de la calidad, etc.).

Innovación y tecnología

El fomento de la innovación entre PYMEs y emprendedores es un área donde México podría hacer mucho más. El PRODEINN carece de detalles sobre programas específicos de apoyo a la innovación en las PYMEs, aparte de referencias genéricas a acciones en los ecosistemas de innovación o iniciativas de triple hélice. Además, las iniciativas interinstitucionales de innovación, en particular el Comité Intersectorial para la Innovación (CII), parecen inactivas (como se señaló, la última vez en que el CII se reunió fue en el año 2015). Además, la cantidad y los detalles de los programas de apoyo a la innovación para las PYMEs y los emprendedores son limitados. Por lo tanto, México podría considerar la posibilidad de:

- **Desarrollar una estrategia de innovación integral, que involucre todos los organismos públicos y universidades relevantes, así como el sector privado y**

otros. Como se señaló anteriormente, el PRODEINN es un programa de innovación implementado por la Secretaría de Economía y se centró en algunos aspectos económicos de la innovación (política de competencia, política regulatoria, apoyo a las PYMEs, etc.).

- **Ampliar la oferta de servicios de apoyo a la innovación y la información disponible sobre esos servicios.** En general, el INADEM ofrece tres programas insignia sobre la innovación, detallados anteriormente. El CONACYT ofrece otros esquemas de apoyo, pero la información disponible sobre estos es muy limitada. Por lo tanto, el CONACYT podría incluir más detalles sobre los beneficios de sus programas y cómo solicitarlos a través de su página Web.

Transformación productiva

México, que se rige por su Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, específicamente el Programa para Democratizar la Productividad, puesto en marcha por el PRODEINN y el INADEM, claramente ha desplegado esfuerzos para orientar su apoyo a las PYMEs en formas que ayudarían a estas empresas de diversos sectores estratégicos a contribuir a la transformación productiva del país. Los mecanismos que contribuyen a mejorar la productividad, tales como el uso de aglomeraciones para mejorar la asociatividad de las PYMEs, el desarrollo regional y las zonas económicas especiales, así como la integración de las PYMEs en cadenas globales de valor, recibieron atención especial a través del sistema de convocatorias del INADEM.

Después de 2018, el país podría:

- **Aprovechar los esfuerzos existentes de M&E para desarrollar un plan de acción robusto, con indicadores centrados en el rendimiento.** Para estrategias futuras, México debe considerar la posibilidad de reforzar sus esfuerzos existentes de monitoreo público mediante el establecimiento de indicadores claves de rendimiento (ICRs) para cada proyecto estratégico, línea de acción u objetivo. En el caso del INADEM, estos indicadores podrían incorporarse luego en su Matriz de Indicadores para Resultados existente.[70]
- **Incorporar medidas de evaluación de impacto.** Aunque las encuestas de satisfacción pueden servir para obtener una medida de los resultados del programa, no llegan a ser una evaluación de impacto sólida, que es una herramienta importante para que los gobiernos garanticen la eficiente inversión de los fondos públicos. México podría considerar la posibilidad de mantener contactos con los solicitantes que no fueron seleccionados como beneficiarios del programa, con el fin de crear un grupo de control que permita obtener una evaluación de impacto, y presupuestar fondos para una evaluación externa independiente, que se llevará a cabo después de un periodo de evaluación inicial.

Además, como se dijo anteriormente, una nueva evaluación del sistema actual de convocatorias para considerar una participación más estrecha del INADEM y otros organismos públicos en la implementación de programas de apoyo a las PYMEs podría ser útil, especialmente en función de la transformación productiva. Esto podría integrarse a los esfuerzos de fortalecimiento de M&E propuestos anteriormente; además, la implementación de programas piloto que incluyen un papel público más activo en la aplicación y formación de alianzas, como RedExporta (véase la sección “Acceso al mercado e internacionalización de las PYMEs”), constituye un terreno fértil para la comparación.

Acceso al mercado e internacionalización

México está implementando una serie de medidas para apoyar a las PYMEs en sus esfuerzos de internacionalización, incluyendo el apoyo en las áreas específicas de comercio electrónico y certificaciones de calidad. Para aprovechar los esfuerzos existentes, México podría realizar las siguientes acciones:

- **Incluir la capacitación para OEA en el programa de capacitación de ProMéxico y considerar la posibilidad de ofrecer más apoyo a las PYMEs mediante procesos de prueba acelerados, estándares de seguridad más flexibles, tasas subsidiadas, asociaciones de aduanas y sector empresarial y/o cuotas.** Estos métodos han demostrado ser exitosos en los esfuerzos para facilitar la certificación OEA para PYMEs en los países de la OCDE y APEC (APEC Policy Support Unit, 2016[40]).

- **Obtener retroalimentación del sector privado en relación con el apoyo a la certificación de calidad existente**. El apoyo a los estándares de calidad de las PYMEs está integrado en todas las convocatorias del INADEM, ampliando su capacidad de acceso, pero reduciendo su visibilidad. La realización de una encuesta de satisfacción y rendimiento de los beneficiarios existentes podría servir como base para comprender mejor las fortalezas y deficiencias de las medidas de apoyo existentes. Una mayor retroalimentación de la población PYME en general, con el fin de evaluar sus conocimientos actuales e interés potencial en estos servicios, podría ayudar al sector público a alinear mejor su programación a solicitud.

- **Aumentar el conocimiento público sobre los beneficios de la integración regional vinculada a TLCs existentes y oportunidades de negocio correspondientes.** Aunque esto se institucionalizó como objetivo clave de ProMéxico, la información en línea no se extiende más allá del texto de los acuerdos de TLCs para explorar oportunidades de negocios relacionadas. En este sentido, Colombia y Perú son buenos ejemplos: el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia cuenta con un centro específico (Centro de Aprovechamiento de Acuerdos Comerciales), cuya tarea es investigar oportunidades de negocio de TLCs y ha publicado estudios que detallan oportunidades y desafíos en la nivel subregional.[71] Perú cuenta con un sitio Web similar, en el que se explican los TLCs que ha suscrito el país, incluyendo las correspondientes oportunidades de negocio.[72]

- **Explorar formas de incorporar indicadores cuantitativos (ICRs) en varios proyectos liderados por el Grupo Técnico de PYMEs de la AP, para medir los resultados y el impacto y así informar a los creadores de políticas públicas futuros.** Estos indicadores deben ir más allá de medir la participación y el financiamiento y, en su lugar, captar el impacto del mundo real. La comunicación clara de estos esfuerzos, a través de mecanismos como el sitio Web del Grupo Técnico, también podría reforzar sus esfuerzos al construir un diálogo con el sector privado.

Notas

[1] Ver http://www.oecd.org/daf/inv/mne/MNEguidelinesESPANOL.pdf para obtener más información.

[2] En millones de pesos mexicanos.

[3] Una PyMEx se define como una PYME exportadora cuyas exportaciones están por debajo de 1.000 x GDPpc-ppp x Exp_coef, donde GDPpc-ppp es el PIB per cápita en PPP y Exp_coef es la proporción entre exportaciones y PIB del país.

[4] Disponible en http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Ciudad%20de%20Mexico/wo55598.pdf.

[5] http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326479&fecha=16/12/2013.

[6] Ver https://rae.inadem.gob.mx/providers/search para obtener más información.

[7] Ver https://www.sistemaemprendedor.gob.mx/index/datosabiertos.

[8] Ver https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/341711/informe_final_ecr_s020.pdf para obtener más información.

[9] Ver la sección de "Empresas y establecimientos" en https://www.inegi.org.mx/datos/.

[10] Ver https://www.gob.mx/participa/inicio.

[11] Ver https://www.inadem.gob.mx/blog-del-emprendedor/.

[12] Ver http://www.one.inadem.gob.mx/.

[13] Disponible en http://imco.org.mx/indices/un-puente-entre-dos-mexicos/capitulos/un-puente-entre-dos-mexicos.

[14] Ver la sección sobre "Transformación Productiva" de este capítulo para obtener más información.

[15] Ver http://reformas.gob.mx/.

[16] Ver http://www.tuempresa.gob.mx/.

[17] Ver https://www.gob.mx/mexicodigital/.

[18] Ver https://www.rug.gob.mx/Rug/home/inicio.do.

[19] Ver http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/catastro/default.aspx.

[20] Ver http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/catastro/modernizacioncatastral.aspx.

[21] Ver https://www.cnbv.gob.mx/Normatividad/Ley%20para%20Regular%20las%20Sociedades%20de%20Informaci%C3%B3n%20Crediticia.pdf.

[22] Ver http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5515623&fecha=09/03/2018.

[23] https://www.bancomext.com/empresas-que-apoyamos/pymex.

[24] https://www.gob.mx/fira/acciones-y-programas/fonaga-fondo-nacional-de-garantias.

[25] FIRA ofrece esquemas de garantías orientadas a los sectores agropecuario, forestal, pequero y otras actividades económicas realizadas en un contexto rural.

[26] Los fondos de garantías ofrecidos por NAFIN son canalizados a través recursos destinados a instituciones bancarias sin perjuicio de las actividades económicas que estas deseen financiar. Ver http://www.nafin.com/portalnf/content/intermediarios-financieros/productos_ifinancieros.html.

[27] Ver https://www.cnbv.gob.mx/SECTORES-SUPERVISADOS/OTROS-SUPERVISADOS/Descripci%C3%B3n-del-Sector/Paginas/SOFOMES-Reguladas.aspx para obtener más información.

[28] Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro; ver http://www.consar.gob.mx/.

[29] Instituto para la Protección al Ahorro Bancario; ver https://www.gob.mx/ipab.

[30]https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/254597/Estrategia_Nacional_de_Educacio_n_Financiera__002_.pdf.

[31] Estas líneas de acción son dirigidas primordialmente por los recursos ofrecidos por la Red de Apoyo del Emprendedor y la oferta para PYMEs de Condusef.

[32]https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Documents/Reportes%20de%20IF/Reporte%20de%20Inclusion%20Financiera%208.pdf.

[33] https://www.forbes.com.mx/primarias-y-secundarias-publicas-impartiran-educacion-financiera.

[34] El informe de 2013 está disponible en http://www.oecd.org/publications/mexico-key-issues-and-policies-9789264187030-en.htm.

[35] https://www.gob.mx/creditojoven/articulos/programa-de-incubacion-en-linea

[36] https://www.inadem.gob.mx/puntos-de-la-red-buscador/

[37] https://inadem-ntfg9dkg301jobi1zkue.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/04/Cat%C3%A1logo-de-productos.pdf

[38] https://www.sistemaemprendedor.gob.mx/

[39] https://vitrinatic.inadem.gob.mx/vitrinatic/

[40] http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14_101114.pdf

[41] https://compranet.funcionpublica.gob.mx/web/login.html

[42] http://conacytprensa.mx/index.php/sociedad/politica-cientifica/21203-avanza-reforma-ley-ciencia-tecnologia

[43]http://innovacion.economia.gob.mx/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=2&Itemid=256

[44] http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508940&fecha=26/12/2017

[45] http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508940&fecha=26/12/2017

[46] https://rae.inadem.gob.mx/benefits/search

[47] https://rae.inadem.gob.mx/providers/list?category=&coverage=&search=

[48] https://tutoriales.inadem.gob.mx/convocatoria.php?id=75

[49] https://tutoriales.inadem.gob.mx/convocatoria.php?id=11

[50] https://www.conacyt.gob.mx/index.php/el-conacyt/sistema-de-centros-de-investigacion

[51] www.conacyt.gob.mx/index.php/fondos-y-apoyos/programa-de-estimulos-a-la-innovacion

[52] Estrategia #2.3 del Programa para Democratizar la Productividad, que está disponible en https://www.gob.mx/productividad/documentos/programa-para-democratizar-la-productividad-estrategia-transversal. Objetivo Sectorial #3 del Programa de Desarrollo Innovador, que está disponible en: http://www.economia.gob.mx/files/prodeinn/Programa_de_Desarrollo_Innovador2013-2018.pdf.

[53] Todos los informes hasta la fecha están disponibles en https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/reglas-de-operacion-e-informes-del-sector-economia-programa-de-desarrollo-innovador-2013-2018-prodeinn.

[54] El texto completo de la ley está disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIISPCEN_170517.pdf.

[55] Estos registros están disponibles en https://www.gob.mx/productividad/documentos/informes-del-comite-nacional-de-productividad?idiom=es.

[56] Estas recomendaciones están disponibles en https://www.gob.mx/productividad/documentos/recomendaciones-del-comite-nacional-de-productividad?idiom=es.

[57] Ver http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/establecimientos/otras/enaproce/

[58] Ver https://inadem-ntfg9dkg301jobi1zkue.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2016/08/conv_1_2.pdf para conocer los resultados de esta convocatoria durante 2016.

[59] Ver https://www.inadem.gob.mx/sectores-estrategicos-por-estado/ para obtener una lista completa por estado.

[60] Ver https://www.inadem.gob.mx/transparencia/planes-programas-e-informes/.

[61] Ver https://www.inadem.gob.mx/wp-content/uploads/2016/08/bolsas_1_4_2016.pdf y https://www.inadem.gob.mx/wp-content/uploads/2017/01/RESULTADOS-CONVOCATORIA-1.4-2a-emisio%CC%81n.pdf para conocer los resultados de esta convocatoria durante 2016.

[62] Ver https://inadem-ntfg9dkg301jobi1zkue.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2016/08/conv_1_1.pdf.

[63] Aunque esta evaluación se centró en la convocatoria 1.1 (desarrollo de redes y cadenas globales de valor), el INADEM también considera que las convocatorias 1.2 (desarrollo económico regional), 1.3 (reactivación económica), 2.1 (fortalecimiento de la RAE), 2.4 (incubación de alto impacto y aceleración de empresas), 3.3 (promoción del emprendimiento de alto impacto) y 4.2 (micro-franquicias) también apoyan la integración de las PYMEs en las cadenas globales de valor.

[64] Industrias aeroespaciales, creativas y visuales, alimentos y bebidas, moda, autopartes, agroindustria, servicios TIC y software.

[65] Ver http://www.promexico.mx/es/mx/planes-programas-informes.

[66] La Organización Mundial de Aduanas (OMA) define un OEA como "una parte involucrada en el movimiento internacional de mercancías cualquier que sea su función, que ha sido autorizado por una administración nacional de aduanas y que cumple con las normas de la OMA o normas equivalentes de seguridad de la cadena logística". La idea es que las aduanas confíen en los OEAs y agilicen los procedimientos para ellos.

[67] Ver Capítulo 10 para obtener más información.

[68] Conectividad, inclusión y destrezas digitales, interoperabilidad e identidad digital, marco jurídico y datos abiertos.

[69] B2B refiéranse a "Business to business" en inglés, que es una forma de transacción entre empresas, como una que involucra a un fabricante y mayorista, o un mayorista y un minorista. B2B se refiere al negocio que se realiza entre empresas, en lugar de entre una empresa y los consumidores individuales. Las transacciones de empresa a empresa contrastan con las transacciones de empresa a consumidor (B2C) y de empresa a gobierno (B2G).

[70] Ver https://www.inadem.gob.mx/transparencia/planes-programas-e-informes/.

[71] Ver http://www.tlc.gov.co/publicaciones/40519/oportunidades_regionales_para_aprovechamiento_acuerdos_comerciales.

[72] Ver http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/ para obtener más información.

Referencias

APEC Policy Support Unit (2018), *Study on Single Window Systems' International Interoperability: Key Issues for Its Implementation*, APEC, https://www.apec.org/Publications/2018/08/Study-on-Single-Window-Systems-International-Interoperability (accessed on 5 October 2018). [33]

APEC Policy Support Unit (2016), *Study of APEC Best Practices in Authorized Economic Operator (AEO) Programs*, APEC, http://www.apec.org. [37]

ECLAC (2016), *CEPALSTAT - Base de datos*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=341&idioma=e (accessed on 10 July 2017). [7]

European Comission (2017), *European Commission Directorate-General for Trade European Union, Trade in goods with Mexico*, European Comission, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113418.pdf (accessed on 2 August 2018). [11]

Forbes Mexico (2018), *Primarias y secundarias públicas impartirán materias de educación financiera • Forbes México*, https://www.forbes.com.mx/primarias-y-secundarias-publicas-impartiran-educacion-financiera/ (accessed on 12 December 2018). [29]

Government of the Republic, Mexico (2017), *Avance y Resultados 2017 del Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018*. [31]

Government of the Republic, Mexico (2012), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. [30]

ILO (2014), *Notes on Formalization: Informal employment in Mexico - Current situation, policies and challenges*, ILO, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245889.pdf (accessed on 8 November 2018). [24]

IMF (2018), *World Economic Outlook Database April 2018*, International Monetary Fund, https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/index.aspx (accessed on 6 July 2017). [2]

IMF (2016), *Mexico : 2016 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Informational Annex*, International Monetary Fund, https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Mexico-2016-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Informational-Annex-44419 (accessed on 16 August 2017). [10]

INEG (2017), *Indicadores de ocupación y empleo al segundo trimestre de 2017*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=25433&t=1 (accessed on 16 August 2017). [6]

INEGI (2017), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/default.html?init=2 (accessed on 18 August 2017). [18]

INEGI (2017), *Población*, Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía, http://www.beta.inegi.org.mx/temas/estructura/ (accessed on 18 August 2017). [20]

INEGI (2016), *Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE)*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/establecimientos/otras/enaproce/default.aspx (accessed on 21 August 2017). [22]

INEGI (2015), *Censos Económicos 2014*, Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía, http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ce/ce2014/doc/tabulados.html (accessed on 18 August 2017). [17]

INEGI (2015), *Perfil de las empresas manufactureras de exportación 2015*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. [23]

MIT (2018), *The Observatory of Economic Complexity*, Massachusetts Institute of Technology, http://atlas.media.mit.edu/en/ (accessed on 7 July 2017). [12]

OECD (2018), *Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México: Rediseñando CompraNet de manera incluyente*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264287938-es. [32]

OECD (2018), "Single Window systems", in *Trade Facilitation and the Global Economy*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264277571-6-en. [34]

OECD (2017), *Compare your country: Trade Facilitation Indicators*, http://compareyourcountry.org/trade-facilitation (accessed on 28 August 2018). [36]

OECD (2017), *Estudios Económicos de la OCDE: México 2017*, OECD, http://dx.doi.org/10.1787/9789264269040-es. [4]

OECD (2017), *Inequality and Income*, Organisation for Economic Co-operation and Development, http://www.oecd.org/social/inequality.htm (accessed on 16 August 2017). [5]

OECD (2017), *Mexico - Economic forecast (June 2017)*, Organisation for Economic Co-operation and Development, http://www.oecd.org/eco/outlook/mexico-economic-forecast-summary.htm (accessed on 16 August 2017). [3]

OECD (2016), *Indicators of Product Market Regulation*, http://www.oecd.org/economy/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm (accessed on 9 November 2018). [25]

OECD (2016), *Indicators of Regulatory Policy and Governance: Latin America 2016 - Mexico*, OECD, http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm. (accessed on 12 November 2018). [27]

OECD (2016), *Regions at a Glance 2016*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en. [8]

PNUD (2015), *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/indice-de-desarrollo-humano-para-las-entidades-federativas--mexi.html (accessed on 16 August 2017). [19]

Schwab, K. (ed.) (2018), *The Global Competitiveness Report 2018*, WEF, https://www.weforum.org/reports/the-global-competitveness-report-2018 (accessed on 23 November 2018). [14]

UN (2018), *UN E-Government Survey 2018*, UN, https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018 (accessed on 12 November 2018). [28]

United Nations (2018), *Human Development Indices and Indicators 2018 Statistical Update*, http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf (accessed on 3 December 2018). [9]

Urmeneta, R. (2016), *Dinámica de las empresas exportadoras en América Latina: el aporte de las PYMES | Publication | Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, http://www.cepal.org/es/publicaciones/40296-dinamica-empresas-exportadoras-america-latina-aporte-pymes (accessed on 26 July 2017). [21]

US DOS (2018), *Investment Climate Statements for 2017 - Mexico*, US Department of State - Bureau of Economic and Business Affairs, https://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/investmentclimatestatements/index.htm#wrapper (accessed on 16 August 2017). [16]

Vega Cancino, J. (2017), "The Authorized Economic Operator in the Pacific Alliance", SECO / WTI Academic Cooperation Project, http://www.wcoomd.org (accessed on 5 October 2018). [35]

World Bank (2018), *Data from the Doing Business Project*, World Bank, http://www.doingbusiness.org/data (accessed on 7 July 2017). [13]

World Bank (2018), "World Development Indicators 2018", https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26447 (accessed on 2 August 2018). [1]

World Bank Group (2018), *Doing Business 2019: Economy Profile Mexico*, World Bank Group, http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/m/mexico/MEX.pdf (accessed on 12 November 2018). [26]

World Bank Group (2010), *Enterprise Surveys: Mexico Country Profile 2010*, World Bank Group, https://www.enterprisesurveys.org/~/media/GIAWB/EnterpriseSurveys/Documents/Profiles/English/mexico-2010.pdf (accessed on 28 November 2018). [15]

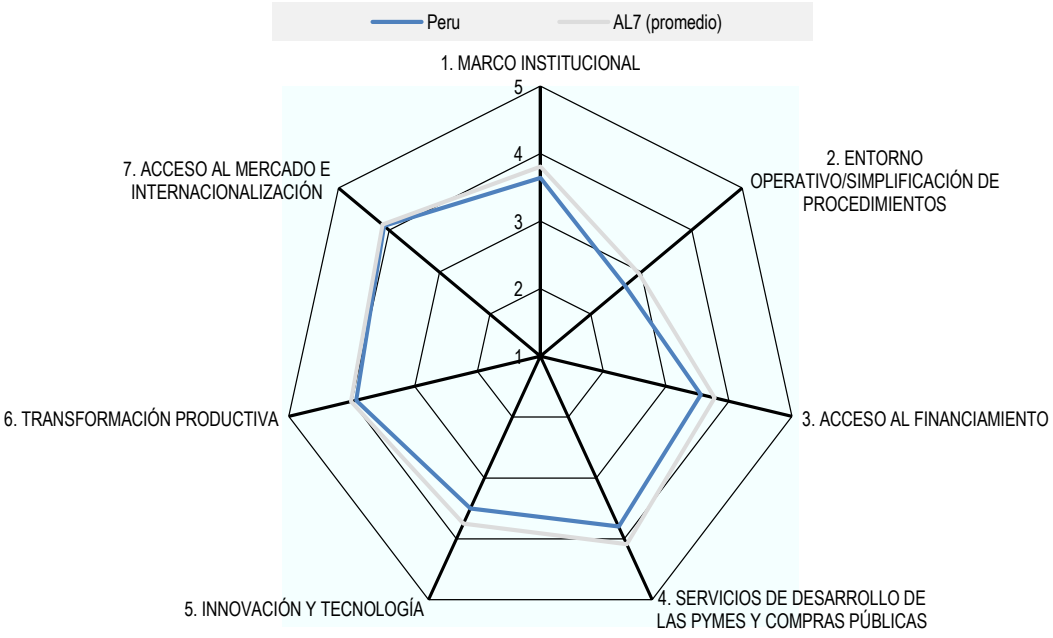
Capítulo 16. Perú

Esta primera evaluación del Índice de Políticas las PYMEs 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; de hecho, más allá del apoyo general al desarrollo de las PYMEs, estas iniciativas incluyen esfuerzos programáticos específicos, a menudo del tipo piloto, para mejorar la productividad de las PYMEs. Sin embargo, Perú constantemente cae por debajo del promedio del grupo AL7 en todas las dimensiones de esta evaluación, lo que demuestra que hay espacio para aprender de sus pares.

En general, Perú podría considerar una reevaluación de sus actuales documentos estratégicos y organización institucional relacionados con el desarrollo de las PYMEs, con vista a fortalecer los vínculos entre las orientaciones estratégicas y la implementación de programas, así como para hacer seguimiento y evaluar con mayor claridad los esfuerzos de las políticas para las PYMEs. Junto a estas acciones, Perú también debe continuar priorizando la mejora de su entorno empresarial.

Hallazgos clave

Gráfico 16.1. 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 16.1), 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.

Perspectiva general

Estructura económica y prioridades de desarrollo

Cuadro 16.1. Indicadores macroeconómicos - Perú

Nombre del indicador	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Crecimiento del PIB (% anual)	2,7	6,3	8,3	6,3	6,1	5,9	2,4	3,3	4,0	2,5
PIB per cápita (US$ actuales)	1996	2754	5022	5771	6387	6583	6492	6053	6031	6571
PIB per cápita, PPA ($ internacionales actuales)	5202	6762	9755	10449	11145	11828	12164	12533	13030	13434
Desempleo, total (% de la fuerza laboral total)	5,8	4,9	3,5	3,4	3,1	3,2	3,0	3,0	3,5	3,6
Inflación, deflactor del PIB (% anual)	3,5	3,5	5,7	6,7	1,2	1,1	2,6	2,6	2,9	3,9
Exportaciones de bienes y servicios (% del PIB)	16,8	26,8	27,8	30,5	27,4	24,8	22,6	21,3	22,4	24,3
Importaciones de bienes y servicios (% del PIB)	18,8	20,5	23,8	25,5	25,2	25,0	24,2	23,9	22,8	22,6
Balanza externa de bienes y servicios (% del PIB)	-2,0	6,3	4,0	5,0	2,3	-0,2	-1,6	-2,6	-0,4	1,7
Saldo de cuenta corriente (% del PIB)	-3,0	1,5	-2,6	-1,7	-2,8	-4,7	-4,4	-4,8	-2,8	-1,3
Servicios, etc., valor agregado (% del PIB)	54,0	49,8	48,9	47,8	49,1	50,5	52,5	53,9	55,2	,,
Inversión extranjera directa, entradas netas (% del PIB)	1,6	3,4	5,7	4,3	6,1	4,9	2,2	4,4	3,6	3,2
Inversión extranjera directa, salidas netas (% del PIB)	,,	0,0	0,2	0,1	0,0	0,1	0,4	0,1	0,2	0,1
Gasto público total (% del PIB)	21,5	20,2	21,0	19,8	20,3	21,6	22,6	22,4	21,0	21,2
Capacidad/necesidad de financiación neta de la administración pública (% del PIB)	-2,1	-0,4	0,1	2,0	2,1	0,7	-0,2	-2,1	-2,3	-2,9
Crédito interno al sector privado (% del PIB)	26,8	19,4	25,4	27,1	34,0	37,7	40,8	43,8	42,9	42,3

Fuente: (World Bank, 2018[1]; IMF, 2018[2])

Actividad, mercados laborales y estructura económica

Perú tuvo el registro de crecimiento del PIB más fuerte (de 2005 a 2015) entre los países incluidos en este estudio, con un incremento anual promedio del 6% (ver Cuadro 16.1), lo que casi duplica el promedio regional. El PIB per cápita (en PPA) se multiplicó por 2,4 entre 2000 y 2015, con una combinación de políticas internas sólidas y buenas condiciones externas que permiten ese resultado (OECD, 2015[3]). A pesar de su desaceleración, el crecimiento ha sido resistente a la reciente disminución en los precios de los productos minerales, el principal producto de exportación de Perú.

Para ampliar el camino del crecimiento inclusivo, Perú debe superar el bajo crecimiento de la productividad, las grandes desigualdades y la alta informalidad (OECD, 2015[3]). El desempleo disminuyó del 9% en 2004 a un promedio del 4% durante el período 2010-2015, la cifra más baja en este informe (ver Cuadro 16.1). La pobreza bajó del 59% de la población en 2004 al 24% en 2013. La desigualdad también disminuyó; sin embargo, sigue siendo alta en comparación con los países de la OCDE e incluso con algunos pares regionales. El empleo informal es generalizado, afectando al 72,8% de los trabajadores en 2014, el registro más alto en este estudio (OECD, 2015[3]).

En términos de composición sectorial, la agricultura representó el 6,9% del PIB durante los últimos 10 años (2008-2016), una proporción mayor que el promedio de ALC (4,8%) (World Bank, 2018[1]). La minería representó el 12%, más del doble del promedio regional (ECLAC, 2016[4]). La manufactura es ligeramente más relevante en Perú que en el resto de la región, generando un 13,2% del valor agregado (World Bank, 2018[1]). Los servicios, por otro lado, representan solo el 55,2% del PIB (Cuadro 16.1; en comparación con el 60,8% de ALC). Entre ellos, destaca la alimentación y el alojamiento, que generan el 7% del valor agregado total. Es clave para Perú diversificar su economía lejos de los sectores que dependen de los recursos naturales para evitar caer en la "trampa de ingresos medios", así como desarrollar mejores conexiones de transporte y abordar la informalidad.

Los mercados financieros están relativamente menos desarrollados que en el resto de la región. El crédito interno al sector privado representó el 27% del PIB entre 2005 y 2015, que está por debajo del promedio regional (40%), aunque esto se ha incrementado hasta un 40% en los últimos años (desde 2014, consulte Cuadro 16.1).

Las disparidades regionales son agudas. La población y la actividad económica están muy concentradas en Perú: Lima representa el 31% de la población y el 48% del PIB. El PIB per cápita en la ciudad capital es 52% más alto que el promedio nacional y 3,5 veces más alto que en Huánuco, el departamento más pobre (INEI, 2017[5]). Arequipa es el segundo distrito más grande en términos de actividad económica, mientras que Moquegua es el más rico en términos per cápita. El Índice de Desarrollo Humano para Huancavélica o Ayacucho es aproximadamente la mitad del de Lima, mientras que las brechas de más de 10 años en la esperanza de vida son frecuentes entre los departamentos (UNDP, 2013[6]).

Perú ocupa el puesto 89 en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Naciones Unidas (ONU) (véase Cuadro 16.2), con lo cual se ubica dentro del grupo de países de alto desarrollo humano, junto con Colombia, Ecuador y México, en grupo de países AL7 (United Nations, 2018[7]). Esto significa que su desempeño en los indicadores que miden la calidad de la salud, la educación y el nivel de vida generalmente se encuentran entre el tercio medio de todos los países, sin embargo, en el caso de Perú, como también es el

caso de México dentro del AL7, los indicadores relacionados con la calidad de la educación se ubican principalmente en el tercio inferior. Además, la puntuación de Perú en el índice de desarrollo de género (IDG) es inferior a la de los de otros países del AL7, lo que lo ubica en general como un país con igualdad media en los logros del IDH entre mujeres y hombres (grupo tres).[1] En cualquier caso, el Perú ha mejorado desde la década de 1990 al aumentar la esperanza de vida al nacer en 9,7 años, la media de años de escolaridad en 2,6 años y los años esperados de escolaridad en 1,9 años.

Cuadro 16.2. Puntuaciones seleccionadas en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) – Perú 2018

Variable	Perú	Promedio de AL7
Clasificación en el IDH (2017)	89	69
IDH[1] (escala de 0-1, donde 1=mayor puntuación; valor de 2017)	0,75	0,785
Esperanza de vida al nacer (en años; al año 2017)	75,2	76,8
Clasificación en el Índice de Desarrollo de Género[2] (escala de 0-1, donde 1=mayor puntuación; 2017)	0,95	0,98
Calidad de la salud[3]		
Expectativa de pérdida de vida sana[4] (2016)	11,1%	11,3%
Médicos (por 10.000 personas; 2007-2017)	11,2	22,2
Camas de hospital (por 10.000 personas; 2007-2014)	15	22
Calidad de la educación[3]	18	20,7
Proporción alumnos/maestro en escuela primaria (alumnos por maestro; 2012-2017)		
Maestros de primaria con formación docente (2009-2017)	,	93,5%
Proporción de escuelas con acceso a internet (2008-2013)	,	56,25%
Matemáticas (puntuación del PISA[5] para 2015)[6]	387	413,7
Lectura (puntuación del PISA para 2015)	398	436,2
Ciencia (puntuación del PISA para 2015)	397	431
Calidad del nivel de vida[3]		
Empleo vulnerable (% del empleo total; al año 2017)	50,3%	38,1%
Porcentaje de población rural con acceso a electricidad (2016)	75,6%	95,9%
Porcentaje de población que usa fuentes de agua potable mejoradas (2015)	89,9%	96,6%
Porcentaje de la población que usa instalaciones de saneamiento mejoradas (2015)	76,8%	89,6%

1. La puntuación del IDH se calcula en base a un conjunto de indicadores que abarcan las dimensiones de "vida larga y saludable", "conocimiento" y "un nivel de vida digno". Para más información, ver (United Nations, 2018[7]).
2. El IDG se calcula comparando los valores de IDH de hombres y mujeres del país. Los países se dividen en cinco grupos por desviación absoluta de la paridad de género en los valores del IDH.
3. Los indicadores incluidos en las categorías "calidad de la salud, educación y nivel de vida" se toman del Panel 1 del IDH sobre Calidad del desarrollo humano.
4. La diferencia relativa entre la esperanza de vida y la esperanza de vida saludable, expresada como el porcentaje de la esperanza de vida al nacer.
5. El Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) es una encuesta internacional trienal cuyo objetivo es evaluar los sistemas educativos en todo el mundo mediante la evaluación de las habilidades y el conocimiento de los estudiantes de 15 años. En 2015, más de medio millón de estudiantes en 72 países y economías realizaron el examen PISA y fueron evaluados en ciencias, matemáticas, lectura, resolución de problemas en colaboración y educación financiera. Para más información y resultados de la evaluación, ver http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/.
6. La puntuación nacional promedio más alta para matemáticas, lectura y ciencia la tiene Singapur, con 564, 535 y 556 puntos, respectivamente.
Fuente: (United Nations, 2018[7]).

Sector público, dinero y precios

Perú es uno de los pocos países de AL7 que no aumentó el tamaño de su gobierno durante el siglo XXI. En 2017, el gasto público fue del 21,2% del PIB, casi la misma cifra que en 2000 (ver Cuadro 16.1). También es el país con el gasto público más bajo en nuestra muestra y está muy por debajo del promedio regional (aproximadamente 32% en los últimos diez años).

El saldo presupuestario se mantuvo en el lado positivo en promedio durante los últimos 10 años, un logro que Perú solo comparte con Chile en nuestra muestra de países. En los últimos 5 años, Perú fue el único país que mantuvo un superávit fiscal (en promedio). Este nivel de disciplina fiscal se logró a través de la implementación de un marco institucional sólido, que incluye la Ley de Responsabilidad Fiscal de 1999 y la legislación macrofiscal de 2013, que introduce normas fiscales y efectos anticíclicos (OECD, 2015[3]).

De cara al futuro, el país cuenta con un amplio espacio a fin de aumentar los ingresos para financiar servicios sociales muy necesarios y para transformar la política fiscal en una herramienta redistributiva.

La autoridad monetaria goza de una gran independencia para implementar su estrategia de metas de inflación. La inflación se mantuvo en el rango objetivo de 2 a 4% durante la mayor parte de los últimos 15 años (ver Cuadro 16.1), mientras que la tasa de inflación promedio fue más baja que en cualquiera de los países de nuestra muestra y estuvo por debajo del promedio regional. Por otro lado, la dolarización y el desajuste monetario siguen siendo una debilidad del sistema financiero y reducen la eficacia de la política monetaria (OECD, 2015[3]).

Sector externo

La relación de apertura fue mayor para Perú (51%) que para la región de ALC (45%) entre 2005 y 2015 (World Bank, 2018[1]). El país cuenta con 15 tratados de libre comercio en funcionamiento que abarcan 54 países (MCET, 2017[8]).

En la cesta de exportaciones peruanas predominan los combustibles y productos mineros (46%) (WTO, 2017[9]). En particular, el cobre y el oro representaron 41% del valor exportado en 2016. Los productos agrícolas representan 22,4% de las exportaciones e incluyen cereales (trigo) y oleaginosas, café y frutas. El comercio de servicio se ubicó en 6,6% del PIB en 2005-2015, ligeramente por encima del promedio regional. El país ocupa la posición 92 en el Índice de Complejidad Económica, con lo cual tiene la segunda calificación más baja entre los países del AL7, solo por encima de Ecuador (MIT, 2017[10]).

Los tres mayores socios comerciales de Perú, tanto en exportaciones como en importaciones, son China, Estados Unidos (EE. UU.) y la Unión Europea (UE). Brasil y México son sus socios comerciales más importantes en lo que respecta al origen de las importaciones (10,5%).

La IED se ubicó en promedio en 4,8% del PIB entre 2005 y 2015 (ver Cuadro 16.1), lo cual supera el promedio de los países del AL7 (3,2%).

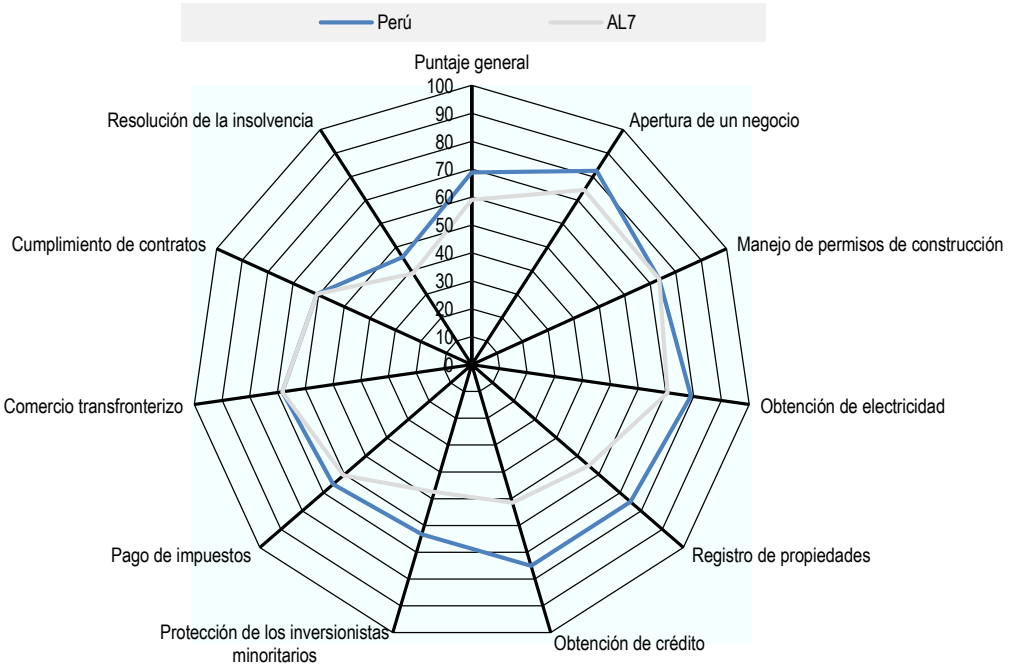
Entorno empresarial

Según las estimaciones del informe *Doing Business* 2019 del Banco Mundial (World Bank Group, 2018[11]), Perú ocupa la posición 68 en general de todo los 190 economías

evaluadas, y la posición 4 en América Latina, solo por debajo de los otros miembros de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México) (Gráfico 16.2). Se han hecho mejoras desde 2007, cuando Perú ocupó la posición 78. El país tiene un desempeño particularmente bueno en "obtención de crédito" (posición 32) y "registro de propiedad" (posición 45). Con respecto a la primera, los derechos jurídicos, la información sobre créditos y la cobertura de oficina de crédito obtienen puntuaciones altas. En lo que respecta a la segunda, el proceso toma menos de una semana, en comparación con los 68 días que toma en la región como conjunto. Las puntuaciones son bajas en "pago de impuestos" (posición 120) y "apertura de un negocio" (posición 125). Los trámites posteriores a la declaración de impuestos son particularmente engorrosos, en lo respecta a la dimensión tributaria. Sin embargo, Perú ha aplicado varias reformas pertinentes en la última década, incluida la declaración electrónica de impuestos y la reducción de impuestos, la eliminación del requisito de que las PYMEs realicen un depósito para abrir un negocio, y la mejora de la protección de datos personales (un asunto importante relacionado con el desarrollo financiero).

Gráfico 16.2. Indicadores *Doing Business* 2019 - Perú

Puntuación en la facilidad para hacer negocios (100 = mayor desempeño global)



Nota: AL7 es el promedio simple de los siete países estudiados en este informe: Argentina Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay. La puntuación en la facilidad para hacer negocios captura la brecha de cada economía del mejor desempeño regulatorio observado en cada uno de los indicadores en todas las economías en la muestra de *Doing Business* desde 2005. La puntuación en la facilidad de hacer negocios de una economía se refleja en una escala de 0 a 100, donde 0 representa el más bajo y 100 representa el mejor rendimiento.
Fuente: (World Bank Group, 2018[11])

Perú también subió en el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (WEF, 2018[1]), pasando de la posición 86 hace una década a la posición 63. El país recibe la clasificación general más alta en el pilar del "entorno macroeconómico", gracias

a la baja deuda pública y el grado de inversión de los bonos soberanos. La salud, en relación con el capital humano (posición 32) y el tamaño del mercado (posición 49), también recibe calificaciones relativamente altas. Sin embargo, Perú presenta uno de los rendimientos regionales más bajos en "capacidad de innovación" (posición 89) y un bajo rendimiento general para "instituciones" (posición 90), infraestructura (posición 85) y dinamismo empresarial (posición 92). El bajo gasto privado en I + D y la falta de un marco de contratación pública para promover el avance tecnológico son debilidades con respecto al primero. La alta incidencia de delitos y la carga de las regulaciones gubernamentales se señalan como inconvenientes con respecto a este último conjunto. En la década anterior se han logrado importantes avances en la mejora de las condiciones macroeconómicas y la eficiencia de los mercados laborales. Sin embargo, la sofisticación empresarial y la innovación se han quedado atrás.

El principal obstáculo que identificaron las empresas en la más reciente Encuesta de Empresas del Banco Mundial (World Bank, 2017[13]) fueron las prácticas de los competidores en el sector informal, como se ve en el resto de la región, pero aquí con una mayor proporción de empresas que lo identifican como un obstáculo clave (75,9% en comparación con 63,2%). Esta percepción es compartida por empresas de diferentes tamaños. Se considera la corrupción como el segundo gran obstáculo para las pequeñas empresas, mientras que las medianas y grandes empresas están más preocupadas por la insuficiencia de la educación de la fuerza laboral. La corrupción reportada es más aguda que en ALC, ya que se espera que el 26% de las empresas ofrezcan obsequios a cambio de asegurar un contrato con el gobierno, en comparación con el 12% en ALC. Por otro lado, el acceso a la financiación es un problema menor que el promedio regional. Casi el 35% de las empresas dijeron tener acceso a financiamiento bancario para inversiones, en comparación con el 20% regional. Finalmente, la proporción de empresas exportadoras (14%) está por debajo del índice de referencia regional (17%).

El informe *Investment Climate Statement* elaborado por el Departamento de Estado de EE.UU. (US DOS, 2017[14]) destaca que el sistema judicial es independiente, pero, como en otras ramas del gobierno, la corrupción puede surgir. Los derechos de propiedad intelectual están legislados pero rara vez se hacen cumplir, lo que genera un gran mercado de falsificación y piratería. El informe también menciona la reforma de 2016 para fomentar la inversión a través de la facilitación de asociaciones público-privadas (APP). Sin embargo, también analiza la persistencia de la agitación social relacionada con los proyectos mineros con un impacto ambiental considerable.

Sector PYME

Definiciones y empleo

La definición de PYME en Perú (ver Cuadro 16.3) se actualizó mediante una reforma de 2013 (ley No. 30.056)[2] a la ley de micro y pequeñas empresas del país *("Ley MYPE" - D.S. Nº 007-2008-TR*). Se basa en el volumen de negocios y está vinculado a una unidad indexada llamada Unidad Impositiva Tributaria (UIT).

Cuadro 16.3. Definición de las PYMEs en Perú

Criterio		Micro	Pequeña	Mediana
Volumen de negocios anual	UIT	hasta que 150	entre 151-1 700	entre 1 701-2 300
	USD	hasta que 186 750	entre 186 750- 2 116 500	entre 2 116 500-2 863 500

Nota: Valores: 1 UIT=4,150 PEN (2018). Tasa de cambio de 1 USD/PEN = aproximadamente 3,33 (05/02/2019); valor de la UIT en USD = aproximadamente 1,245 USD (05/02/2019).
Fuente: Ley Nº 30.056.

Si bien el máximo de volumen de negocios para la categoría de pequeñas empresas es más alto que en la mayoría de los otros países en este estudio, el de las empresas medianas es más restrictivo.

El concepto de micro y pequeña empresa (MYPE) podría decirse que tiene una tradición más larga en Perú que el concepto de PYME. El Acta de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa de 2003 (No. 28.015)[3], que estableció un conjunto de incentivos para este tipo de empresas, todavía está vigente. Además, muchas estadísticas se recopilan en base a ese concepto.

En 2015, había 1,9 millones de empresas registradas en el Directorio Central de Empresas y Establecimientos (según registros administrativos). La gran mayoría (95%) eran microempresas y sólo el 4,4% eran pequeñas empresas. En 2014, las micro y pequeñas empresas representaron el 44% del empleo reflejado en encuestas.

Utilizando una clasificación basada en el empleo, datos recientes del Ministerio de Producción (ver Cuadro 16.4) muestran que las PYMEs constituyen el 99,5% de las empresas peruanas y representan el 59,9% del empleo. Las microempresas fueron particularmente relevantes, al representar el 95,1% y 71,30%, respectivamente.

Cuadro 16.4. Número de empresas y empleos por tamaño de empresa - 2016

	Empresas		Empleo	
	Nº de empresas	% de empresas totales	Nº de empleados	% del empleo total
1 - 10	1.652.071	95,1%	7.803.352	71,3%
11 - 50	74.085	4,3%	1.548.375	14,2%
51 - 200	2.621	0,2%	356.642	3,3%
> 200	8.966	0,5%	1.230.801	11,3%
Total	1.728.777	100,0%	9.708.369	100,0%

Nota: Nº de empresas representa solamente las empresas formales.
Fuente: (Ministerio de la Producción de Perú, 2016[15])

Para obtener una visión más amplia, que incluye la economía informal (ver Cuadro 16.5), las encuestas de hogares muestran que, en el primer trimestre de 2017, el 89% del empleo peruano se generó en empresas que emplean a menos de 101 trabajadores (82% si no se considera el empleo por cuenta propia). Las empresas con menos de 20 trabajadores proporcionan la mayor parte del empleo (83%, si se incluye el empleo por cuenta propia). En resumen, el panorama empresarial en Perú está dominado por una gran cantidad de empresas muy pequeñas, que incluyen un alto nivel de empleo por cuenta propia.

El empleo informal es generalizado en todo el país y, particularmente, en las pequeñas empresas. Más de 3 de cada 4 personas que trabajan en empresas con 20 o menos trabajadores (incluido el trabajo por cuenta propia) no están afiliadas a un sistema de pensiones. Esta relación cae abruptamente para las empresas con más de 20 trabajadores;

sin embargo, debido a la generalización mencionada anteriormente de las empresas muy pequeñas, todavía hay aproximadamente dos tercios de los trabajadores en general que carecen de afiliación al sistema de pensiones (ver Cuadro 16.5).

Cuadro 16.5. Empleo por tamaño de empresa, I - 2017

Tamaño	Nº de empleados	% del empleo total	% del empleo total sin trabajadores por cuenta propia	No afiliados al sistema de pensiones
Por cuenta propia	5.625.090	37%	n.a.	77%
02-20	6.978.794	46%	72%	—
21-50	585.762	4%	6%	26%
51-100	434.688	3%	4%	27%
101-500	741.549	5%	8%	14%
>500	930.849	6%	10%	7%
Total	15.296.731	100%	n.a.	67%
Total sin trabajadores por cuenta propia	9.671.642	n.a.	100%	—

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (INEI, 2016[15]).

En lo concerniente a la concentración geográfica, Lima Metropolitana concentra el 43% de las empresas y el 31% de la población. Es el departamento con la segunda mayor densidad de empresas (96 empresas por cada 1.000 habitantes) después de Madre de Dios, y muy por encima del promedio nacional (65,6). Huancavelica, Amazonas, Cajamarca y Puno son los departamentos con la menor densidad de empresas (menos de la mitad del promedio nacional).

Productividad y valor agregado

Incluso aunque el sector de las PYMEs constituye la mayor parte de las empresas peruanas y el empleo, solo representa el 41% del valor agregado total (criterio basado en el empleo). Esta diferencia se explica por la considerable brecha de productividad entre las PYMEs (1-200 trabajadores) y las grandes empresas (más de 200 trabajadores). Estas últimos tienen un valor agregado por trabajador que es 1,4 veces más alto que las empresas medianas, 2,1 veces más alto que las pequeñas empresas y 7,5 veces más alto que las microempresas. Las diferencias en la remuneración de los trabajadores son aún más dramáticas en el caso de las microempresas, pero más leves en el caso de las PYMEs (ver Cuadro 16.6).

Cuadro 16.6. Valor agregado, productividad y remuneración de los trabajadores por tamaño de empresa - 2007

% y ‘000 PEN

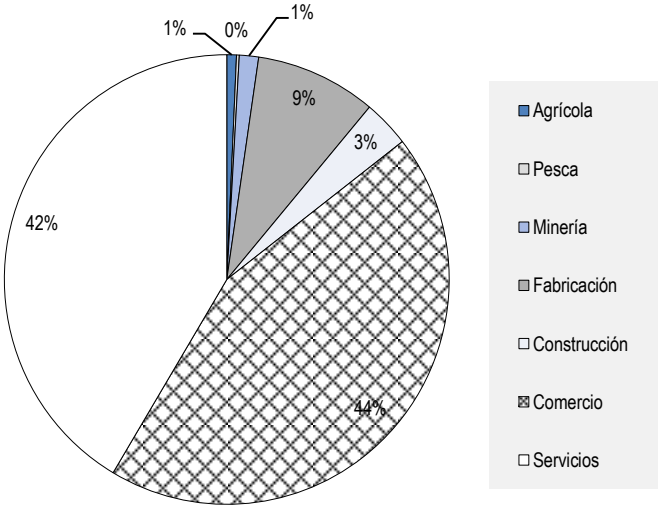
Tamaño	Proporción del valor agregado	Productividad por trabajador	Productividad (como proporción de las grandes empresas)	Remuneración por empleado	Remuneración (como proporción de las grandes empresas)
1-10	14%	13,7	13%	1,9	8%
11-50	11%	48,5	47%	16,3	66%
51-200	16%	71,6	69%	22,7	92%
>200	59%	103,4	100%	24,7	100%
Total	100%	49,3	48%	12,2	50%

Fuente: Censo Económico de 2008 (INEI, 2008[15]).

Sectores de actividad

Los servicios y el comercio representan más que el 80% del empleo de las PYMEs; el comercio mayorista y minorista es el sector más relevante, toda vez que emplea al 44% de los trabajadores de las PYMEs, seguida de cerca por los sectores de servicios (42%, ver Gráfico 16.3).

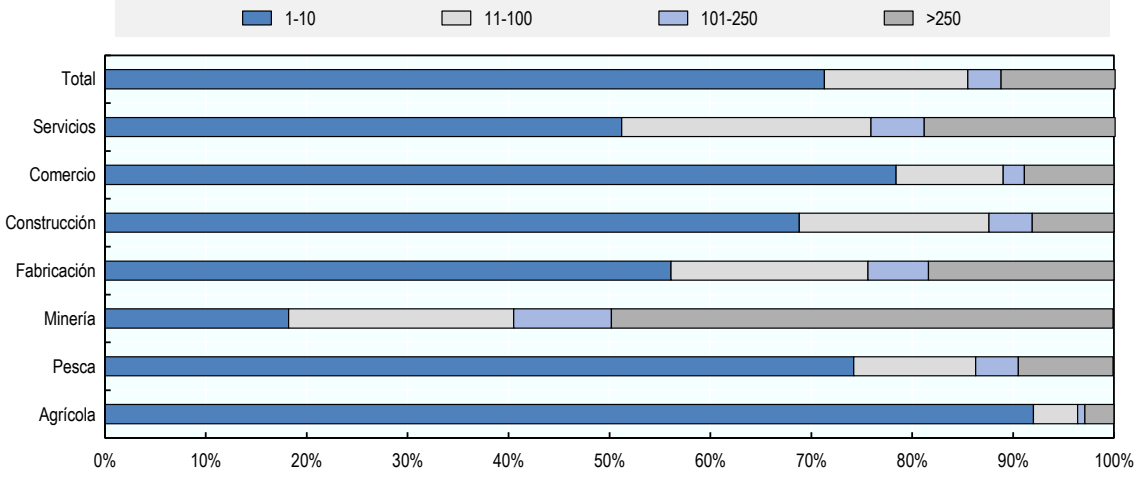
Gráfico 16.3. Empleo en las PYMEs formales por sector - 2016



Fuente: (Ministerio de la Producción de Perú, 2016[16])

Las PYMEs representan más que 50% del empleo en todos los sectores mostrados en Gráfico 16.4, con la excepción de minería. Las microempresas generan la mayor parte del empleo en agricultura, comercio, construcción y pesca, mientras que las pequeñas empresas son más relevantes en servicios y fabricación.

Gráfico 16.4. Empleo por sectores por tamaño de empresa - 2016



Nota: Las categorías de las PYMEs no se corresponden con la definición oficial y se basan en el número de empleados.

Fuente: (Ministerio de la Producción de Perú, 2016[16])

Comercio internacional

En 2014, 8 269 empresas participaron en actividades de exportación, lo que constituye el 4,3% de las empresas encuestadas. Para el 3,1% del total de las empresas, los mercados internacionales fueron su principal mercado. El 2,4% de las microempresas realizaron exportaciones, lo cual se ubica por debajo del promedio regional, mientras que las tasas de exportación para las empresas pequeñas (6,3%) y grandes (13,2%) se ubicaron por encima del promedio regional (ver Cuadro 16.7).

Cuadro 16.7. Comportamiento de las exportaciones por tamaño de empresa - 2014

Tamaño	% de empresas cuyo mercado principal son los mercados internacionales	% de empresas que han exportado en 2014
Micro	2,2	2,4
Pequeña	3,6	6,3
Mediana y grande	8,4	13,2
Total	3,1	4,3

Nota: Los tamaños de las empresas se basan en la definición oficial. Las empresas cuyo volumen de negocios anual es inferior a 20 UIT (26.760 USD en 2014) no se incluyeron en la Encuesta Nacional de Empresas 2015.
Fuente: Encuesta Nacional de Empresas de 2015 (INEI, 2017[16]).

Si bien la mayoría de las empresas exportadoras son PYMEs (72%), la participación de este tipo de empresas en el valor total exportado es baja (4%, ver Cuadro 16.8). El crecimiento o la disminución de las exportaciones de las PYMEs varía mucho según el sector (ver Cuadro 16.9). Los sectores de agricultura y minería han experimentado un aumento significativo en el período 2012-2016, mientras que las exportaciones de las PYMEs de pesca, productos químicos y textiles han disminuido.

Cuadro 16.8. Número de exportadores y valor generado

Tamaño	Número de empresas exportadoras	Proporción del total de empresas exportadoras	Proporción del valor exportado total
Micro	2 536	35%	0,44%
Pequeña	2 375	33%	2,62%
Mediana	294	4%	0,77%
Grande	2 073	28%	96,16%
Total	7 278	100%	100,00%

Fuente: (Ministerio de la Producción de Perú, 2016[17])

Cuadro 16.9. Suma exportada por las PYMEs según sector económico 2012/2016

Sectores económicos	2012	2016	Tasa promedio de crecimiento anual
Agricultura	64	69	6,0%
Ganadería	480	533	4,2%
Metalurgia	51	44	1,6%
Minería no metálica	31	26	-0,2%
Minería	39	170	50,0%
Pesca no tradicional	187	96	-12,5%

Sectores económicos	2012	2016	Tasa promedio de crecimiento anual
Pesca tradicional	17	9	-1,7%
Químicos	102	46	-15,4%
Otros	157	105	-5,6%
Industria del hierro y el acero	13	15	4,1%
Textiles	693	200	-15,2%
Total	1.837	1.317	-2,4%

Nota: En millones de USD FOB.
Fuente: (Ministerio de la Producción de Perú, 2016[17])

Resultados de la evaluación

Marco institucional (Dimensión 1)

Perú ha obtenido una puntuación relativamente baja para esta dimensión, de 3,64 en una escala de 5, ligeramente más bajo que el promedio de los países AL7 (3,75) y más bajo que la puntuación promedio registrada por los estados miembros de la Alianza del Pacífico (4,00).

Su puntuación más baja se registró en la subdimensión relacionada con la definición de las PYMEs, debido a la presencia de un solo criterio de definición. Se han registrado puntuaciones cercanas al promedio de los países AL7 para las subdimensiones relacionadas con la planificación estratégica, el diseño y la coordinación de políticas, en vista de la presencia de un conjunto de documentos estratégicos, y en las consultas público-privadas, dada la existencia de un consejo consultivo para las políticas para las PYMEs. La puntuación de la subdimensión que se enfoca en las medidas para enfrentar la economía informal es relativamente alta (4,04), dada la presencia de una estrategia nacional de formalización.

Marco institucional y definición de PYMEs

En Perú, la política para las PYMEs está bajo el mandato del Ministerio de la Producción (PRODUCE). El Ministerio, establecido en 2002, es responsable de la elaboración e implementación de políticas para el desarrollo de los sectores industriales y cooperativos, así como de la pesca, un sector económico importante en el Perú, y del desarrollo de las PYMEs en todos los sectores productivos. Es importante aclarar una vez más aquí que el concepto de micro y pequeña empresa (MYPE) podría decirse que tiene una tradición más larga en Perú que el concepto de PYME; por ejemplo, el marco legal del país en esta área de política es la Ley de Micro y Pequeñas Empresas ("Ley MYPE" - D.S. Nº 007-2008-TR). En consecuencia, el mandato político de PRODUCE se asigna con un fuerte énfasis en las micro y pequeñas empresas.

La política de las PYMEs depende directamente de la Dirección General de Desarrollo Empresarial (DGDE). La DGDE es bajo la responsabilidad del Viceministro de Industria y MYPE y tiene un personal total de 82 personas (a fines de 2017). La función principal de la DGDE es gestionar la implementación de los programas de apoyo a los servicios financieros y de desarrollo empresarial (SDE) para las PYMEs y cooperativas. El papel de la elaboración de políticas se asigna a la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio, que también informa al Viceministro de Industria y MYPE, pero la DGDE también puede hacer propuestas para las intervenciones de políticas. Otra dirección relevante para la política de PYME es la Dirección General de Innovación, Tecnología,

Digitalización y Formalización (DGITDF), que está a cargo de la actualización tecnológica y la formalización empresarial.

La definición de PYME se establece en el art. 5 del Texto Único de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y Desarrollo Empresarial, aprobado en 2013.[4] La definición es utilizada constantemente por PRODUCE, pero no en toda la administración pública.

La definición se basa en el criterio único de ventas anuales, expresado en Unidades Impositivas Tributarias (UIT), una unidad de cuenta cuyo valor es revisado regularmente por el Ministerio de Finanzas, que refleja la tasa de inflación del país, y se utiliza para el pago de impuestos (ver Cuadro 16.3). Hasta 2013, la definición de PYME incluía un criterio de empleo, que luego se eliminó debido a la dificultad de medir el empleo fijo en las PYMEs. El gobierno (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo) también mantiene un Registro Nacional de Micro y Pequeñas Empresa (REMYPE), mientras que el registro es obligatorio para recibir ciertos beneficios públicos laborales y fiscales, no es un requisito para todos los programas de apoyo público. Si bien no se mantienen registros de las medianas empresas, estas empresas también son elegibles para el apoyo del sector público, según los criterios de elegibilidad establecidos por cada medida de apoyo, y utilizan la definición oficial para definir las medianas empresas por ventas anuales.

Planificación estratégica, diseño y coordinación de políticas

Perú ha realizado un esfuerzo considerable para definir sus orientaciones políticas estratégicas para las PYMEs y para vincularlas con los objetivos generales de desarrollo del país. El país no ha elaborado una estrategia para PYME independiente, pero las orientaciones estratégicas para las PYMEs se presentan en el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) de PRODUCE.

El PESEM ha sido elaborado por el Centro Nacional de Planificación Estratégica (CEPLAN), el órgano central de planificación del Perú, a través de un proceso de consulta y diálogo con los otros ministerios y las principales asociaciones que representan a los sectores productivos. Su propósito es establecer los objetivos estratégicos y lineamientos para PRODUCE.

El PESEM ha adoptado un enfoque conceptual basado en cuatro componentes:

1) *promoción del desarrollo empresarial,* incluida la diversificación productiva, la mejora tecnológica y el crecimiento de la productividad para toda la población empresarial;
2) *gestión de políticas,* dirigida a mejorar la capacidad de los organismos gubernamentales para diseñar, implementar, monitorear y evaluar políticas públicas que apoyen al sector productivo;
3) *análisis regulatorio,* dirigido a apoyar el desarrollo sostenible y elevar los estándares de calidad; y
4) *investigación,* dirigida a promover actividades de investigación por parte de los sectores productivos.

El Plan incluye una extensa sección de diagnóstico y la elaboración de un escenario principal que define el nivel esperado de desarrollo de la estructura productiva del país en 2021.

El escenario establece una serie de objetivos cuantitativos para el sector de las PYMEs en relación con su situación de 2014. Estos incluyen el aumento del volumen de negocios bruto del sector en un 27% como resultado de los programas de asistencia y apoyo; un

aumento en la tasa de digitalización de las PYMEs del 6,3% al 32,6%; la expansión del número de PYME con acceso al sistema financiero del 7,2% al 10,3%; un aumento, no cuantificado, del monto de pequeñas empresas con acceso a mercados internacionales; y un aumento en el número de pequeñas y medianas empresas que incorporan buenas prácticas de producción limpia y ambiental de hasta el 44% de la población de empresas. El PESEM también incluye cuadros que detallan las acciones planificadas en relación con cada objetivo y una matriz de los objetivos intermedios cuantitativos anuales.

En teoría, los objetivos del PESEM están alineados con los objetivos más amplios establecidos en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional 2011-2021, también conocido como el "Plan Bicentenario", elaborado por CEPLAN,[5] así como otros documentos de planificación (ver la sección de este capítulo sobre "Transformación productiva"). Sin embargo, en la práctica, esta alineación no siempre es clara (ver un ejemplo en la sección de este capítulo sobre "Servicios de desarrollo de las PYMEs y Contratación pública").

La DGDE de PRODUCE está a cargo de la implementación del conjunto de acciones incluidas en el PESEM para el sector de las PYMEs y el cumplimiento de los objetivos relacionados con las PYMEs del PESEM, sobre la base de presupuestos anuales aprobados por el Congreso, integrados con préstamos de organizaciones internacionales, en particular del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El Ministerio considera que las asignaciones presupuestarias son cónsonas con los objetivos estratégicos y que los programas de apoyo generalmente están bien financiados. La principal modalidad de implementación es a través de convocatorias, como se explicará con más detalle en las secciones posteriores de este capítulo.

CEPLAN está a cargo del seguimiento de la implementación del PESEM; cada seis meses, realiza una evaluación de la implementación basada en la información emitida por PRODUCE y, en particular, la DGDE. Más allá de esto, actualmente no hay un sistema de seguimiento interno dentro de PRODUCE; sin embargo, en el momento de la redacción de este informe se estaba desarrollando un sistema que incorporaría información de las direcciones regionales de PRODUCE (dependiente de los gobiernos regionales), así como las acciones centrales de la DGDE.

Como la mayoría de las competencias para las políticas de las PYMEs son internas de PRODUCE, la coordinación de las políticas se realiza principalmente en forma de consulta entre directores. La coordinación interministerial se lleva a cabo a través del Consejo Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (CODEMYPE), que incluye representantes de PRODUCE, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, así como representantes de gobiernos locales y asociaciones del sector privado. Sin embargo, el propio PRODUCE señala que la coordinación con los gobiernos regionales y locales debe ampliarse y mejorarse para facilitar un mejor impacto de la política de las PYMEs. Existe una base legal para esta coordinación, ya que la Ley MYPE mencionada anteriormente exige que todos los gobiernos regionales elaboren sus propios planes de desarrollo de PYME, que a su vez deben coordinarse con las políticas nacionales, principalmente el PESEM.

Perú ha desarrollado una completa base de datos de PYMEs. PRODUCE publica anualmente un informe titulado Las MIPYMEs en Cifras, con información detallada sobre la composición de la población de PYME, su distribución geográfica y las tendencias de desarrollo.[6] Las fuentes de datos son la Encuesta Nacional de Empresas y la Encuesta Económica Anual realizadas por el Instituto Nacional de Estadística (INEI), así como los datos del Registro Único de Contribuyentes (RUC) y las encuestas de hogares.

Así, 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. Sin embargo, la implementación del programa sigue siendo relativamente débil, dada la ausencia de un plan de acción detallado y de continuidad en la administración de la DGDE; en general, Perú aún no ha desarrollado completamente mecanismos efectivos de coordinación de políticas, a nivel interministerial y entre las administraciones centrales y locales.

Consultas entre el sector público y el sector privado

Perú ha implementado un sistema de múltiples capas de consultas público-privadas (CPP). A nivel nacional, Perú ha establecido procedimientos para recopilar los comentarios y sugerencias de los ciudadanos sobre nuevas propuestas legales y normativas en línea con las disposiciones del Decreto Supremo 001-2009-Jus[7], como parte de su política de transparencia en los actos ejecutivos. El tiempo de consulta estándar es de 30 días. No hay un solo sitio Web de gobierno que contenga todos los actos legislativos y normativos para consulta; más bien, los ciudadanos deben consultar el sitio Web o la publicación del ministerio o institución pública a cargo de la modificación legislativa o normativa.

A nivel de política para las PYMEs, el cuerpo principal de CPP es CODEMYPE. El Consejo funciona como el principal órgano de coordinación de políticas para PYMEs y como canal principal de consulta. Como se mencionó anteriormente, incluye representantes de los principales ministerios económicos, un representante de la presidencia, un representante de la universidad y un representante del Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF)[8], así como representantes de la administración regional y local y cinco representantes de organizaciones de PYME y asociaciones profesionales seleccionadas, designadas a través de un proceso electoral extendido a los miembros de cada asociación. Según lo estipulado por la mencionada ley de micro y pequeñas empresas (Ley MYPE), los planes nacionales de políticas par alas MYPE (como el PESEM), deben enviarse a la CODEPYME para su aprobación. CODEPYME también coordina actividades del sector público y privado. El consejo se reúne en promedio ocho veces al año y cuenta con el apoyo de una secretaría ubicada dentro de la DGDE de PRODUCE. No se ha realizado una revisión reciente de las operaciones de CODEMYPE.

A un nivel más estratégico, las CPP se llevan a cabo en el marco del CNCF, coordinado por el MEF, que se encarga de la implementación de la Agenda de Competitividad 2014-2018 (ver la sección sobre "Transformación productiva" para obtener más información).

Medidas para abordar la economía informal

El sector informal de Perú está entre los más grandes de América Latina. Según datos de la OIT (ILO, 2014[17]), la proporción del empleo informal en los sectores no agrícolas frente al empleo total fue del 68,6% en 2012, frente al 75% registrado en 2004. Los datos publicados por el INEI (Medina, 2018[18]) indican que la informalidad laboral en 2017 se mantuvo extremadamente alta e incluso aumentó en los últimos años hasta alcanzar el 72% del empleo total. Las tasas más altas de informalidad laboral se registran entre los empleados de las microempresas y los trabajadores por cuenta propia, en línea con el patrón observado en otros países de América Latina.

Ha habido varios informes sobre informalidad elaborados por instituciones internacionales, así como por instituciones públicas e investigadores peruanos[9]. La

informalidad en Perú es estructural, y sus raíces se encuentran en la alta tasa de urbanización, la falta de desarrollo en sectores que generan grandes oportunidades de empleo formal, como en el sector manufacturero orientado a la exportación, así como la alta carga regulatoria, que empuja a las empresas hacia la informalidad.

La reducción de la informalidad es una alta prioridad para el gobierno peruano. Uno de los objetivos globales de la Agenda de Competitividad 2014-2018 es la reducción de la informalidad laboral en un 5% entre 2014 y 2018, un objetivo ambicioso que será difícil de lograr.

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo está implementando su propia estrategia para la formalización laboral, mientras que el CNCF tiene el mandato de coordinar una estrategia de formalización más amplia. Sin embargo, pocas acciones concretas se han implementado realmente en las áreas de registro laboral, con la introducción de las Ventanillas Únicas de Promoción de Empleo y en la simplificación administrativa (ver la siguiente sección para obtener más información). El Ministerio está haciendo seguimiento de los datos sobre el registro laboral, pero el sistema de seguimiento para la estrategia de formalización más amplia todavía se encuentra en una fase de desarrollo.

Entorno operativo y simplificación de procedimientos (Dimensión 2)

El desempeño de Perú en esta dimensión es uno de los más bajos entre los países AL7. Su puntuación general es de 2,68, en comparación con una puntuación promedio para los miembros de la Alianza del Pacífico (AP) de 3,14 y para AL7 de 2,96, en una escala de 1-5.

El desempeño de Perú es relativamente bajo (2,33) para la subdimensión 2.1, relacionada con la simplificación regulatoria, dada la falta de una agenda de reforma regulatoria integral y la etapa muy temprana de la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR). Su puntuación en la subdivisión 2.2 (2,98), relacionada con el registro de una empresa, refleja el costo relativamente alto de los trámites para iniciar un negocio, en particular los honorarios notariales incurridos en la fase de registro preliminar y la duración de los trámites. Su puntuación para la subdimensión 2.3 sobre la facilidad de declaración de impuestos (2,33) también es relativamente baja, debido a la muy mala calificación recibida en el índice posterior a la declaración de impuestos, mientras que la puntuación para la subdimensión 2.4 en gobierno electrónico (3,26) es relativamente mayor, dada la presencia de una buena gama de servicios electrónicos operativos para empresas y la disponibilidad de la firma electrónica; sin embargo, todavía se ubica por debajo del promedio de AL7.

Simplificación legislativa y análisis del impacto regulatorio

Las empresas que operan en Perú enfrentan regulaciones que relativamente son muy restrictivas y una pesada carga administrativa, mientras que los procesos de reforma regulatoria se encuentran en una fase temprana de implementación.

Los resultados del informe *Doing Business* 2019 del Banco Mundial confirman que la implementación de la reforma regulatoria de Perú es lenta e inconsistente en las diferentes áreas administrativas. Perú se ubica en el puesto 68 de 190 economías, mientras que su "puntuación en la facilidad para hacer negocios", que mide la distancia desde el país con el mejor desempeño en los 10 indicadores del informe *Doing Business*, se ubica en 68,83 (de 100). Además, la clasificación general relativa de Perú se ha deteriorado

Perú carece de una agenda integral para la reforma regulatoria, pero en su lugar ha introducido reformas puntuales y simplificaciones administrativas a través de una serie de decretos legislativos (OECD, 2018[1]). En el área de políticas para las PYMEs, el Texto Único de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y Desarrollo Empresarial, aprobado en 2013 (Decreto Supremo Nº 013-2013 PRODUCE), introdujo una importante simplificación y reorganización del régimen regulatorio de las PYMEs.

Tras la aprobación de esta ley, se emitieron una serie de modificaciones legislativas y decretos de simplificación administrativa que apuntan principalmente a aumentar la tasa de formalización empresarial y un régimen fiscal simplificado para las PYMEs.

En 2016, el gobierno introdujo el requisito de realizar un Análisis de Calidad Regulatoria (ACR), que equivale a una versión más suave del AIR estándar. En 2017, el Decreto Supremo 075-2017 de la Presidencia del Consejo de Ministros estableció los lineamientos para la aplicación del ACR a los trámites administrativos nuevos y existentes y un calendario para las revisiones de las regulaciones relacionadas con diferentes secciones de la administración pública, y se ha concretado un manual para la aplicación del ACR. La revisión regulatoria se encuentra en una etapa temprana de implementación y hasta la fecha se ha revisado menos del 25% de las regulaciones existentes que afectan las actividades económicas. El ministerio de cada línea es responsable de la primera revisión de los trámites administrativos relacionados con su área de competencia, mientras que la secretaría técnica de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria bajo la Presidencia del Consejo de Ministros se encarga de supervisor, procesar y validar las revisiones.

Registro de empresas

Esta subdimensión combina una serie de indicadores relacionados con el marco institucional para el registro de empresas, incluida la presencia de ventanillas únicas, el uso de un único número de identificación de empresa y la disponibilidad de instalaciones de registro en línea, con indicadores sobre el registro de empresas y los trámites para iniciar un negocio, según los resultados del Informe Facilidad para hacer negocios del Banco Mundial de 2019.

Los trámites para registrar una empresa y para iniciar un negocio en Perú siguen siendo bastante complejos, requieren mucho tiempo y son relativamente costosos. Las empresas en Perú utilizan dos números de identificación: el número que emite el registro de empresas (la Superintendencia Nacional de Registros Públicos – SUNARP) y el número que expide el ente tributario (la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT) luego de la inscripción en el Registro Único de Contribuyentes (RUC).

Las ventanillas únicas aún no funcionan en Perú. Sin embargo, los Centros de Mejor Atención al Ciudadano (MAC) ofrecen servicios de orientación a los nuevos emprendedores y, en algunos casos, albergan las diferentes instituciones involucradas en el proceso de registro de empresas, que operan como ventanillas únicas con una configuración de ubicación única. Actualmente hay cinco centros MAC en funcionamiento en todo el país, pero el plan del gobierno es establecer un total de 24 centros para 2021 y transformarlos en ventanillas únicas, de acuerdo con las disposiciones del Decreto Legislativo 1211.

Actualmente no es posible realizar todos los trámites para el registro de empresas en línea, pero el portal Servicios al Ciudadano y Empresas permite descargar la información

Actualmente no es posible realizar todos los trámites para el registro de empresas en línea, pero el portal Servicios al Ciudadano y Empresas permite descargar la información necesaria para llevar a cabo el proceso de registro de una empresa. SUNARP y SUNAT también ofrecen guías en línea para nuevos empresarios y notarios, que se ocupan respectivamente de los trámites de registro de empresas y el régimen fiscal aplicado a las nuevas empresas.

En todo el país, SUNARP supervisa el desempeño de las instituciones a cargo del registro de empresas en lo que respecta el tiempo para realizar trámites y publica los datos de desempeño en su página Web.

Perú se ubica en el puesto 125 de 190 en el indicador de apertura de un negocio del informe *Doing Business* 2019 del Banco Mundial, mientras que en el informe de 2018 se ubicó en el puesto 114. Sin embargo, la brecha con el país con mejor desempeño en esta área se mide mediante la "puntuación en la facilidad para hacer negocios"; en 2019, para Perú fue de 82,44, ligeramente más alta que el nivel indicado en el informe de 2018 (78,15, 100 = país con el mejor desempeño). Comenzar un negocio en Perú requiere realizar ocho trámites administrativos. El tiempo requerido completarlos es considerable, (24,5 días), y el costo es igual al 9,9% del INB per cápita. La inscripción con SUNARP toma ocho días, mientras que también se emplea una cantidad considerable de días para realizar los trámites de notificación y obtener una licencia comercial del municipio local. La mayor parte de los costos para comenzar un negocio por parte de nuevos empresarios está relacionada con los costos notariales incurridos en la fase de registro preliminar (World Bank Group, 2018[19]).

Facilidad para declarar impuestos

La evaluación para esta subdimensión se basa exclusivamente en un conjunto de indicadores extraídos de la sección de pago de impuestos del Informe Facilidad para hacer negocios del Banco Mundial de 2019. Esos indicadores abarcan la cantidad de pagos de impuestos anuales, el tiempo requerido para realizar esos pagos y el índice posterior a la declaración de impuestos, que toma en consideración el tiempo requerido para que una empresa aplica y obtenga un reembolso de IVA y complete una corrección de impuesto sobre la renta.

El desempeño de Perú en el área de declaración de impuestos es bajo en comparación con los países de la OCDE, pero está en consonancia con el desempeño promedio de los países del AL7. Un área crítica es el tiempo requerido para realizar los pagos de impuestos (260 horas en comparación con un promedio de 159,4 en el área de la OCDE), mientras que el índice posterior a la declaración de impuestos es particularmente bajo, al ubicarse en el informe de 2019 en 19,24 (en comparación con un promedio de 84,4 en el área de la OCDE). El número de pagos de impuestos por año es nueve, que es inferior al promedio de la OCDE (11,2). Los indicadores se basan únicamente en trámites estándares y no tienen en cuenta la disponibilidad de servicios de declaración y pago de impuestos en línea (World Bank Group, 2018[19]).

Servicios de gobierno electrónico

En 2014, la Presidencia del Consejo de Ministros de Perú lanzó la Iniciativa Cero Papel para promover la transición hacia un gobierno digital y la introducción de servicios de gobierno electrónico en Perú. La Secretaría de Gobierno Digital está a cargo de la implementación de la iniciativa, con el apoyo de las otras instituciones que forman parte

del Sistema Informático Nacional y en particular el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

Se espera que las dos instituciones trabajen juntas en el diseño e implementación de sistemas de procesamiento de documentos, así como en la difusión de la firma electrónica. Perú ha logrado un progreso moderado hasta la fecha en la prestación de servicios de gobierno digital. El país ocupa el puesto 77 de los 193 países en la Encuesta de Gobierno Electrónico de la ONU 2018, que es el segundo puesto más bajo entre los países del AL7, con un índice de 0,64 (la puntuación máxima es 1), pero un índice significativamente mayor (0,81) en el componente de servicios en línea (UN, 2018[21]).

La declaración electrónica de impuestos está disponible y en pleno funcionamiento a través de SUNAT, lo que permite realizar en línea una serie de trámites fiscales y aduaneros. La presentación en línea y el pago de las contribuciones de seguridad social a las dos instituciones de seguridad social (una pública, el Sistema Nacional de Pensiones, administrado por la Oficina de Normalización de Pensiones (ONP), y una privada, el Sistema de Pensiones Privadas), también están operativos. Perú también está en proceso de implementar la difusión masiva de la firma electrónica, o Documento Nacional de Identidad Electrónica (DNIe), por parte de RENIEC.

La Secretaría de Gobierno Digital, con el apoyo de la OCDE, está en proceso de desarrollar un sistema de seguimiento que abarque la implementación de servicios de gobierno electrónico.

Acceso al financiamiento (Dimensión 3)

Perú tiene mucho que mejorar en materia de acceso al financiamiento de las PYMEs como sugiere su puntuación promedio de 3.5 puntos en este apartado. Particularmente considerables son las áreas a desarrollar en materia de educación financiera, acceso a múltiples alternativas de crédito adecuadamente reguladas, y expansión del marco regulatorio para el manejo de situaciones de insolvencia. Nótese que en el caso de Perú se recibió información incompleta que impidió una evaluación comprensiva de todas las temáticas cubiertas por esta sub-dimensión.

Marco legal, regulatorio e institucional para el acceso al financiamiento

Tal como es constatado por los indicadores de Doing Business considerados en esta sub-dimensión, Perú cuenta con un marco legal para las operaciones garantizadas alineado con prácticas internacionalmente aceptadas. Adicionalmente, aunque no se proveyó información en este apartado, Perú cuenta con un sistema de registro de activos utilizados en garantía basado en avisos, manejado por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, así como un registro de la propiedad de la tierra bajo la coordinación del Instituto Peruano de Catastro.

Perú aparece bien posicionado en cuanto al acceso al mercado de valores para empresas de menor tamaño luego de la creación del Mercado Alternativo de Valores en 2012 que redujo los requisitos y obligaciones para poder realizar una oferta pública primaria. Sin embargo, los requerimientos de este mercado fueron diseñados para empresas con ingresos anuales inferiores a 350 millones de soles,[10] no necesariamente para PYMEs.

Diversificación de fuentes de financiamiento a empresas

Una de las barreras que las PYMEs suelen enfrentar a la hora de acceder al crédito comercial es la falta de colateral. Respondiendo a esta falla de mercado, el gobierno

peruano creó FOGAPI en 1979 cuyo objeto es facilitar el acceso al crédito al proveer garantías a los intermediarios financieros cuando los empresarios carecen de activos suficientes para ser entregados como colateral. Perú también cuenta con una serie de instituciones microfinancieras de ahorro y crédito con presencia nacional cuyas estrategias de negocio y tecnologías de préstamo están más adaptadas a las necesidades de los pequeños empresarios.

Además de la presencia de estos actores tradicionales, el gobierno peruano ha buscado promover otros mecanismos de financiamiento para PYMEs como por ejemplo a través de la Ley 29.623 de 2010 cuyo propósito es impulsar el uso de facturas comerciales como fuente de financiamiento cónsona con las necesidades de las PYMEs. Perú cuenta con presencia incipiente de otras herramientas de financiamiento de capitales privados y esquemas de financiamiento colectivo, ninguno de los cuales cuenta con un marco legal que regule dichas transacciones.

Educación financiera

En 2015, Perú lanzó la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF), que busca integrar los esfuerzos de diferentes actores del sector público en miras a mejorar los conocimientos financieros de la población. Entre los grupos identificados en esta estrategia se incluye a los pequeños empresarios para los cuales se planea desarrollar contenidos y programas de formación específico. Esta estrategia incluye un marco para monitorear el impacto y la implementación de la estrategia, que incluye indicadores claros del impacto y el éxito de la implementación, así como las entidades responsables de recopilar la información. El principal reto en materia de educación financiera para Perú será entonces ejecutar de forma exitosa los lineamientos de esta estrategia nacional, así como aprovechar las lecciones aprendidas de esfuerzos para refinar el diseño e implementación de las diferentes iniciativas allí sugeridas.

Una de las principales líneas de acción identificadas como parte de esta estrategia de educación financiera es la inclusión de temáticas financieras y empresariales como parte obligatoria del currículo nacional que forman parte de las competencias incluidas en programa de educación básica para ciencias sociales. Además, en un esfuerzo concertado de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, el Ministerio de Educación y otras entidades gubernamentales, se ha buscado expandir el proyecto piloto "Finanzas en mi Colegio"[11] que ha atendido a más de 13 mil docentes en todas las regiones del país para dotarlos de las herramientas pedagógicas para dictar estos contenidos.

Procedimientos eficaces para el tratamiento de la bancarrota

En Perú, los procedimientos concursales están coordinados por el Instituto Nacional de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) bajo la gobernanza designada por la Ley 27.809[12] que incluye procedimientos a pedido del deudor y del acreedor, así como la figura del procedimiento concursal preventivo que puede ser iniciado de forma voluntaria por el deudor antes de incurrir en bancarrota. Además de ser publicados en prensa de tirada nacional, todos los juicios concursales están disponibles en una plataforma en línea de libre acceso[13]. Sin embargo, la legislación peruana no incluye disposiciones para la exoneración de bancarrota por lo que dicho registro es permanente.

Respecto al desempeño de los esquemas de bancarrota, si bien es cierto que los costos incurridos en los procesos de insolvencia son relativamente bajos (7% del capital de la empresa en insolvencia), estos procedimientos suelen ser dilatados con un promedio

superior a los 3 años y obtienen tasas de recupero modestas que no alcanzan un tercio del valor de las deudas incurridas.

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

Perú tiene un amplio margen para mejorar su enfoque estratégico de los servicios de desarrollo empresarial (SDE) y la política de las PYMEs en general; de hecho, la puntuación general de Perú, de 3,80 para esta dimensión, que está por debajo del promedio del AL7 de 4,09, refleja el nivel moderado de desarrollo del país con respecto a esta área de política.

El plan de desarrollo nacional de Perú (Plan Bicentenario) describe algunas acciones para el desarrollo de SDE como un elemento para contribuir a una economía diversificada, competitiva, sostenible y productiva. Sin embargo, el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) para 2017-2021, cuyo objetivo es construir sobre el Plan Bicentenario, no proporciona ninguna explicación sobre SDE. En términos de implementación de políticas, Perú tiene una oferta diversa de SDE a través de su red de centros de desarrollo empresarial, PRODUCE, Start-Up Perú y otros. Sin embargo, la información sobre el soporte disponible está dispersa.

Servicios de desarrollo empresarial para las PYMEs y emprendedores

La prestación de SDE para PYMEs y emprendedores se articula en los documentos de desarrollo nacional de Perú. El Plan Nacional de Desarrollo (Plan Bicentenario) emitido en 2011 con un horizonte hacia 2021 proporciona el marco de política general para el gobierno. Al igual que en documentos comparables en la región, el Plan identifica una serie de ejes o pilares estratégicos amplios, que incluyen el desarrollo y los derechos humanos, la gobernanza, los recursos naturales, y la infraestructura. Su pilar Nº 4, relativo a Economía, Competitividad y Empleo, se centra en una serie de prioridades, incluido el desarrollo de las PYMEs, y comprende la prestación de servicios de desarrollo empresarial. Un objetivo específico en esta área es lograr una economía diversificada, competitiva, sostenible y productiva, para lo cual el Plan propone algunas acciones muy explícitas relacionadas con SDE (CEPLAN, 2011, pp. 174-175[25]): Promover la prestación de servicios para el desarrollo de habilidades empresariales (capacitación, consultorías, etc.) tanto con acciones directas como a través de la promoción de organizaciones privadas que brinden estos servicios basados en la competencia y la calidad.

1) Establecer mecanismos formales de comunicación y coordinación entre el sector privado y las instituciones que se encargan de fomentar actividades productivas.
2) Brindar información transparente y oportuna que facilite el desarrollo de las empresas y el mercado de servicios de desarrollo empresarial.
3) Difundir adecuadamente los servicios que brindan tanto el Estado como los gobiernos regionales y locales a los actores económicos.

Para alcanzar sus numerosos objetivos, el Plan define diversos Programas Estratégicos (lo cual incluye un Programa para incrementar la productividad en micro y pequeñas empresas), aunque el documento correspondiente no brinda detalles sobre sus actividades sustantivas previstas. Además, el Plan también establece una serie de indicadores y metas en estas áreas, incluido el aumento de la productividad promedio y el aumento de la proporción de valor agregado que aporta el sector manufacturero a la economía. Sin embargo, no existe vinculación explícita entre esos indicadores y la prestación de SDE.

De manera similar a algunos países en la región, PRODUCE desarrolló un Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) para 2017-2021, que se fundamenta en el Plan Bicentenario y considera otros lineamientos y ejercicios estratégicos tales como el Programa de País de la OCDE con Perú[14] y los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) de la ONU. Sin embargo, el PESEM no aporta detalles específicos con respecto a los SDE ni menciona los cuatro puntos relacionados con SDE, así como tampoco el arriba indicado programa estratégico conforme al Plan Bicentenario. En vez de ello, el PESEM identifica tres objetivos estratégicos con amplios indicadores y objetivos. Dos de esos objetivos podrían vincularse directamente con la aplicación de SDE para las PYMEs y los emprendedores: incrementar la competitividad de los actores económicos en el sector de la producción y fortalecer el desarrollo empresarial entre las PYMEs (PRODUCE, 2017[25]).[15] Sin embargo, las acciones e indicadores que plantea el PESEM no hacen referencia alguna a la aplicación de una estrategia de SDE ni a ningún programa de SDE específico. En realidad, las acciones estratégicas se centran en temas muy genéricos, como por ejemplo facilitar la formalización de los SDE, promover el acceso a los SDE y financiar y fomentar el acceso a nuevos mercados (ver Cuadro 16.10).

Cuadro 16.10. Matriz de objetivos y acciones estratégicas sectoriales PESEM

Objetivos Estratégicos	Indicador	Acciones Estratégicas	Indicadores Acciones Estratégicas
Incrementar la competitividad de los agentes económicos del Sector Producción	Volumen de exportaciones de productos manufacturados de mediana y alta tecnología	Promover el uso de tecnologías productivas mejoradas en las empresas	Porcentaje de participación de las exportaciones de productos de media y alta tecnología en las exportaciones manufactureras
		Incentivar la innovación productiva en las empresas	Porcentaje de empresas que realizan gasto en investigación y desarrollo I+D
		Promover estándares de calidad en las empresas	Índice de infraestructura de calidad
Fortalecer el desarrollo empresarial de las Micro, Pequeña y Medianas Empresas (MIPYME)	Volumen de producción de las MIPYME	Facilitar la formalización de las MYPE	Porcentaje de MYPE formalizadas
		Promover el acceso al mercado financiero de las MIPYME y modalidades asociativas	Porcentaje de MIPYME con acceso financiero al Sistema Financiero
		Promover el acceso a nuevos mercados de las MIPYME y modalidades asociativas	Participación de las MIPYME exportadoras que acceden a mercados internacionales
			Porcentaje de pequeñas y medianas empresas que implementan buenas prácticas ambientales y tecnologías limpias
			Porcentaje de Micro y Pequeñas Empresas (MYPE) formales con acceso a la digitalización

Fuente: (PRODUCE, 2017[1]).

En términos de implementación, como se señaló en la sección anterior, Marco institucional, de este capítulo, PRODUCE es la principal institución gubernamental a

cargo del diseño, ejecución y supervisión de las políticas para las PYMEs, así como las políticas industriales, pesqueras y de acuicultura. PRODUCE opera una red de 36 Centros de Desarrollo Empresarial (CDE), en colaboración con organizaciones públicas y privadas de todo el país. Los CDE ofrecen una variedad de servicios, incluidos los siguientes:[16]

- Talleres Crea y emprende, que ayudan a los emprendedores y dueños de empresas a identificar y adoptar oportunidades de negocios innovadoras;
- Gestionando mi empresa, que corresponde a herramientas de planificación empresarial;
- Alternativas de financiamiento;
- Gestión de tecnologías de la información; y
- Gestión de la relación del Estado, que se concentra en temas laborales, jurídicos, fiscales y contables para facilitar la formalización de empresas.

Además de la red de CDE, PRODUCE pone en práctica varios programas emblemáticos de SDE. Estos incluyen Tu Empresa, que apoya a las micro y pequeñas empresas (MyPE) a través de asesoramiento personalizado sobre digitalización, gestión, acceso a financiamiento, desarrollo productivo y otros[17]; Kit Digital (parte de Tu Empresa), que una plataforma interactiva que presta SDE[18]; Innóvate Perú, que brinda apoyo al ecosistema empresarial (es decir, emprendedores e instituciones de apoyo como incubadoras y aceleradores) especialmente para emprendimientos innovadores; y Start-Up Perú, que gira en torno a proyectos con contenido tecnológico y orientación internacional (se proporcionan más detalles en la siguiente sección de Dimensión 5, sobre innovación y tecnología).[19]

Esa variedad de SDE está aparentemente bien alineada con las acciones específicas en esta área mencionada en el Plan Bicentenario. Sin embargo, no hay evidencia de un mecanismo de M&E consistente para medir la efectividad de esos programas, ya que, aunque el PESEM tiene un sistema de M&E elaborado (ver la sección Marco institucional de este capítulo), como se señaló anteriormente, el PESEM no incluye ninguna acción específica sobre SDE.

Compras públicas

La contratación pública en Perú representa más del 50% del gasto gubernamental total (comparado con el 30% en Brasil, Chile y México) y el 12% del PIB (similar al promedio de la OCDE), lo que apunta a la importancia de este mercado para el país. Además, según un informe de la OCDE sobre este asunto en Perú, las compras públicas a las PYMEs representan aproximadamente el 40% de las compras totales realizadas por entidades públicas (OECD, 2017[1]).

El sistema de adquisiciones está enmarcado por la Ley No. 30225 de 2016 y sus reglamentos, que cubren la compra por parte del Estado de bienes, servicios y obras y que conciernen a todos los organismos públicos, excepto PetroPerú. La Ley y sus reglamentos incluyen algunas disposiciones que pueden facilitar el acceso de las PYMEs a este mercado. Por ejemplo, los proveedores no tienen prohibido formar consorcios: el Artículo 31 establece el contenido o documentación mínima para presentar ofertas, incluida la necesidad de proporcionar información sobre consorcios y la prohibición de que las empresas formen parte de más de un consorcio. Además, el artículo 149 establece que los pagos por bienes y servicios deben realizarse dentro de los quince días calendario posteriores a la recepción, bajo las condiciones establecidas en el contrato, y el artículo

69 otorga prioridad a las MYPE en caso de un empate entre las ofertas. Sin embargo, no está claro si las ofertas se pueden dividir en lotes: el Artículo 18 establece que la entidad contratante puede contratar en lotes o tramos, aunque no proporciona otros detalles. El artículo 19, por otro lado, establece una prohibición a las ofertas de fracciones, excepto cuando esto se hace en virtud de acuerdos marco o cuando el organismo contratante no tuvo fondos suficientes para realizar un contrato completo dentro de un solo año fiscal.

Los órganos de gestión clave del sistema de adquisiciones en Perú son el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que actúa como entidad reguladora; el Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE), que, como su nombre lo indica, actúa como órgano de supervisión y administra el Registro Nacional de Proveedores (RNP); y el organismo central de compras (Perú Compras), que actúa como organismo de ejecución. Además, Perú ha implementado un sistema de contrataciones electrónico, el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) que maneja casi todas las fases de adquisición electrónicamente.

No hay evidencia de la existencia de centros de asistencia o programas específicos para ayudar a las PYMEs a participar en la contratación pública, aparte de la información publicada en el sitio Web de la OSCE sobre "cómo vender al Estado".[20]

Innovación y tecnología (Dimensión 5)

Perú también tiene margen de mejora en términos de política de innovación para las PYMEs, como lo demuestra su puntuación general de 3,50 para esta dimensión, que está por debajo del promedio del AL7, de 3,75.

En general, esta evaluación muestra que Perú aún tiene que adoptar un enfoque estratégico para la política de innovación, incluso para las PYMEs y los emprendedores. El Plan Bicentenario presenta algunas acciones en esta área, aunque no hay evidencia de su nivel de puesta en práctica. Sin embargo, Perú está trabajando en la adopción de un Programa Especial para Fortalecer la Innovación para la Competitividad y en la puesta en marcha de un Sistema Nacional de Innovación, que proporcionaría una mejor coordinación y dirección de políticas en esta área.

Marco institucional para la política de innovación

Como la mayoría de los otros países de la región, Perú aún no tiene una estrategia de innovación explícita. El Plan Bicentenario (el Plan Estratégico para el Desarrollo Nacional hasta 2021) incluye elementos de ciencia y tecnología en su pilar cuatro sobre Economía, Competitividad y Empleo. El Plan contempla algunos indicadores y objetivos en esta área, entre otros: aumentar el número anual de patentes y el aumento de la inversión en investigación, ciencia y tecnología. El Plan también identifica algunas acciones concretas, que incluyen:

- Establecimiento de un Fondo Nacional Unificado para la Ciencia y la Tecnología.
- Implementación de nuevas metodologías e instrumentos de financiación para la ciencia y la tecnología.
- Identificación de subsectores de intensidad tecnológica media y alta que muestren ventajas comparativas para el país y desarrollar esos sectores, incluso mediante el aumento de la inversión nacional y extranjera en ellos.
- Creación de premios, distinciones e incentivos fiscales para estimular el desarrollo de proyectos en ciencia y tecnología.

- Creación de un Centro Nacional de Investigación Científica y Tecnológica para el desarrollo de sectores prioritarios, y para la ejecución de investigación básica para apoyar sectores de tecnología media y alta.

El Plan también propone la creación de un Programa Estratégico para la Ciencia y la Tecnología, con el objetivo general de proporcionar fondos para promover la innovación en las empresas, la investigación aplicada relacionada con las necesidades de las empresas y mejorar las capacidades de los investigadores y profesionales. Sin embargo, el Plan no proporciona otros detalles en esta área.

Sin embargo, Perú está trabajando en el desarrollo de una estrategia nacional de innovación conforme a un anteproyecto de Programa Especial de Fortalecimiento de la Innovación para la Competitividad, liderado por el CONCYTEC (Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica).[21] Para el momento de redactar este documento, el anteproyecto del Programa estaba disponible para consulta pública, aunque no había detalles ni cronograma para su finalización. Además, en la sección 3, sobre la duración del programa, se indica que el período de implementación previsto es 2017-2021, lo que supone que la adopción de la estrategia ya está atrasada y ya no concuerda con el Plan Bicentenario para 2021 (como se declara en el documento del Programa), a menos que se acorte su período de aplicación.

El anteproyecto del Programa señala que una de las áreas a abordar para mejorar la política de innovación en Perú es fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SINACYT), que carece de mecanismos de coordinación y un sistema de información que pueda describir los esfuerzos de innovación que se están realizando en todo el país (CONCYTEC, 2016, p. 28[29]). Además, a diferencia de otros países estudiados en esta evaluación, no hay información pública disponible sobre el SINACYT, incluyendo sus miembros o con qué frecuencia se reúne. El documento también señala las débiles estrategias y capacidades de innovación en las asociaciones empresariales y la falta de gobernanza de la innovación en los niveles más altos, entre otras deficiencias institucionales.

El borrador del Programa ofrece un diagnóstico extenso de otros factores que se considera que obstaculizan la capacidad innovadora de las empresas e instituciones peruanas. Entre ellos se mencionan la formación de capital humano insuficiente e inadecuada, financiamiento insuficiente y una infraestructura inadecuada para el desarrollo de la innovación y los servicios tecnológicos. El documento también propone una serie de acciones para abordar todos esos factores e incluye objetivos, indicadores y presupuestos detallados. Sin embargo, como se señaló anteriormente, el anteproyecto del Programa no ha sido aprobado y no hay detalles sobre cuándo entrará en vigor.

Servicios de apoyo y financiamiento para la innovación en las PYMEs

A pesar de la falta de un marco estratégico para la política de innovación, Perú pone en marcha una serie de iniciativas para apoyar la innovación en el sector privado, incluidas las PYMEs y los emprendedores. Uno de los mecanismos más importantes es el Programa Nacional de Innovación para la Competitividad y la Productividad (Innóvate Perú), implementado desde 2014 por PRODUCE.[22] Innóvate Perú tiene como objetivo aumentar la innovación en las empresas, promover el emprendimiento innovador y facilitar la absorción de tecnologías por parte de las empresas. El Programa brinda cofinanciamiento, generalmente a través de convocatorias a organizaciones que apoyan el emprendimiento innovador, como incubadoras, proyectos que promueven la innovación social, centros de extensión tecnológica, conglomerados y otros. También apoya eventos

para crear conciencia sobre emprendimiento innovador. Además, el programa ayuda a empresarios individuales a través de capital semilla y a PYME a través de servicios de apoyo a la innovación y cofinanciamiento de actividades innovadoras. Innóvate Perú también incluye convocatorias que se centran en temas clave relacionados con la transformación productiva, como la asociatividad (ver la siguiente sección, Transformación productiva, para obtener más información).

Start-Up Perú es otro programa importante de PRODUCE que desde 2012 brinda apoyo directo a grupos de 2 a 5 emprendedores que introducen productos, servicios, procesos y canales de comercialización innovadores[23]. Además, brinda subsidios a empresas innovadoras (hasta cinco años de operación) y negocios basados en tecnología (de dos a siete años de operación).

El Instituto de Tecnología de la Producción (ITP) es un organismo descentralizado de PRODUCE que se enfoca en la aplicación de la investigación, el desarrollo y la innovación al sector privado, incluso a través de transferencias de tecnología[24]. El ITP opera una red de 46 Centros de Innovación Productiva y Transferencias de Tecnología (CITE) públicos y privados que se especializan en actividades específicas, incluyendo pesca y acuicultura, industrias agroalimentarias, prendas de vestir y textiles, industrias creativas, mercadeo y logística.

Finalmente, a través de CONCYTEC, Perú ofrece incentivos fiscales para empresas que realizan actividades de investigación, desarrollo e innovación y publica un Directorio Nacional de Instituciones de Ciencia, Tecnología e Innovación (DANI).

A pesar de las muchas iniciativas para fomentar la innovación entre las PYMEs y los empresarios, principalmente por parte de PRODUCE, Perú aún no tiene un sistema de M&E para medir la efectividad de esos programas. La implementación de una estrategia de innovación en toda regla podría resultar útil en ese sentido.

Transformación productiva (Dimensión 6)

Perú ha realizado un esfuerzo especialmente concertado desde 2014 para aumentar la productividad y la competitividad de su sector empresarial, incluidos esfuerzos dedicados para apoyar la asociatividad de las PYMEs y la integración en las cadenas de valor.

Su puntuación global en esta dimensión (3,93) refleja la naturaleza generalmente bien desarrollada de estos esfuerzos relacionados con la planificación, el diseño y la implementación, y se ubica ligeramente por debajo del promedio de los países del AL7 (4,01), principalmente debido a la falta de resultados completos de M&E en este momento, en relación con la naturaleza piloto de la mayoría de los programas en curso.

Estrategias para mejorar la productividad

Para el momento de esta evaluación, Perú utilizó dos estrategias principales para guiar sus esfuerzos de transformación productiva durante el período 2013-18: la Agenda de Competitividad 2014-18 del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que es aplicable a todo el gobierno federal; y el Programa Nacional de Diversificación Productiva 2016-2024 (PNDP), desarrollado para orientar las acciones del Ministerio de Producción (PRODUCE). A diferencia de la mayoría de los países de AL7, estas estrategias difieren de las estrategias principales utilizadas para orientar la política para las PYMEs, que se abarcaron en las secciones anteriores del capítulo (principalmente, el PESEM, que también orienta las acciones de PRODUCE).[25]

Sin embargo, estas dos estrategias de transformación productiva tienen una relevancia directa para el desarrollo de las PYMEs. Por ejemplo, la Agenda 2014-2018 incluye una serie de objetivos medibles, con límite de tiempo, en la categoría de Desarrollo de Negocios Productivos, incluidos los relacionados específicamente con la asociatividad de las PYMEs y la inclusión en cadenas de valor, como los siguientes: aumentar en 20% las ventas de las PYMEs que participan en el programa de desarrollo de proveedores del gobierno (ver la subsección Integración a las cadenas de valor globales) y diseñar y ejecutar 10 planes para mejorar la competitividad de los conglomerados (ver la subsección siguiente).

Estas líneas de acción se reflejaron y se pusieron en funcionamiento en el Plan Nacional de Diversificación Productiva 2014-16 de PRODUCE, que creó programas específicos de apoyo al desarrollo de conglomerados y proveedores para PYMEs dentro del Programa Nacional de Innovación para la Competitividad y la Productividad del Perú (InnóvatePerú, ver la subsección anterior, Servicios de apoyo y financiación para la innovación), entre otras acciones. El PNDP 2016-2024 se desprende de este Plan, que se centra en la infraestructura y los mercados suministros nacionales, con el objetivo general de facilitar el "acceso adecuado de las empresas a una infraestructura productiva específica a nivel nacional".

A diferencia de la mayoría de las estrategias de mejora de la productividad del AL7, cada una de estas estrategias incluye un plan de acción sólido con sus correspondientes objetivos cuantificables de duración determinada. El PNDP 2016-2024 incluye ICR relacionados tanto con procesos (por ejemplo, el número de estudios para producir) como con rendimiento, como el porcentaje de empresas ubicadas en parques industriales que reducen sus costos logísticos. Sin embargo, la implementación de estrategias pasadas muestra que el seguimiento es esporádico y / o carece de transparencia; la Agenda de Competitividad 2014-2018 no se ha informado públicamente desde 2016, y no se entregó ningún informe público sobre el Plan de Diversificación Estratégica 2014-16 de PRODUCE, incluso después de su cierre en 2016.

La implementación de cada una de estas estrategias también ha sido acompañada por un diálogo público-privado sobre productividad. En el marco del mencionado Plan de Diversificación Estratégica 2014-16 de PRODUCE, se estableció una Comisión Multisectorial Permanente para la Diversificación Productiva (CMDP), donde el Ministro de Producción preside los representantes de la Comisión. Incluye otros ministros y representantes de asociaciones privadas (Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), Sociedad Nacional de la Industria (SNI), Cámara de Comercio de Lima (CCL), Asociación de Exportadores (ADEX). El Viceministro de Industria y las PYMEs se desempeña como secretario técnico de la Comisión. La Comisión originalmente tenía la responsabilidad de dirigir y coordinar la ejecución del Plan de Diversificación Estratégica 2014-16 de PRODUCE, que se extendió al PNDP 2016-2024 posterior. Sin embargo, no hay información pública disponible sobre las reuniones de la Comisión, más allá de la creación de varios grupos de trabajo adicionales sobre temas específicos, como el emprendimiento de alto impacto.

Además, el MEF también lanzó una serie de mesas redondas ejecutivas público-privadas para elevar la competitividad productiva de Perú" en mayo de 2017, que se centran en tres sectores prioritarios[26], así como en los temas transversales de contratación pública y simplificación administrativa. Las mesas redondas acordaron reunirse periódicamente, pero hasta la fecha no se han publicado resúmenes ni planes de acción resultantes. Además, el Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF) es responsable

de supervisar e informar públicamente sobre el avance de la Agenda de Competitividad 2014-2018 cada semestre, aunque, como se mencionó anteriormente, los informes públicos han cesado desde 2016. Su Junta Directiva incluye dos representantes regionales (Huánuco y Pacarán), así como el Presidente de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas.

Las siguientes subsecciones explorarán diversos mecanismos de apoyo, desarrollados en consonancia con estas estrategias, relacionados con la asociatividad y las cadenas de valor.

Políticas para mejorar las aglomeraciones productivas

A fin de cumplir con el objetivo mencionado anteriormente dentro de la Agenda de Competitividad 2014-2018 de "diseñar y ejecutar 10 planes para mejorar la competitividad de los conglomerados", PRODUCE creó el Programa de Apoyo a Clusters en 2015, que funciona como una convocatoria de propuestas operada por Innóvate Perú. Los solicitantes seleccionados, que constituyen un grupo de al menos cinco PYME, primero reciben una cofinanciación (hasta el 70% del monto total, con un límite máximo de aproximadamente USD 200 000), para contratar a un consultor externo para realizar un diagnóstico y crear una hoja de ruta de mejora para el conglomerado. Luego, sobre la base de este plan, se puede solicitar una cofinanciación adicional (entre el 50 y el 70% del costo total del proyecto, con un tope de aproximadamente USD 100 000) para implementar elementos del plan. El primer componente tiene un período de implementación de 6 a 12 meses, y también incluye talleres para fortalecer el conglomerado y elegir un grupo de gestión formal. El segundo componente dura entre 24 y 36 meses adicionales. Aproximadamente USD 7,5 millones se destinaron a una primera ronda de implementación del programa de dos años en 2015; desde entonces, se han realizado tres convocatorias de propuestas, lo que dio como resultado 10 proyectos seleccionados de un total de 27 solicitantes, y cumplió con la meta mencionada de la Agenda de Competitividad 2014-2018. Los resultados de las convocatorias de propuestas anteriores están a disposición del público,[27] pero no se ha proporcionado más información sobre el progreso o el desempeño de los solicitantes seleccionados para el momento de esta evaluación.

Los esfuerzos actuales de PRODUCE se centran más en la infraestructura productiva, incluido el desarrollo de parques industriales. El Sistema Nacional de Parques Industriales del país se creó en 2015 y establece varios criterios para que un parque sea reconocido formalmente, incluido un plan de negocios que demuestre la viabilidad económica y la sostenibilidad, y un modelo de gestión integrado. Luego proporciona incentivos para parques reconocidos, como el acceso prioritario a fondos públicos de innovación y la instalación de laboratorios integrados en colaboración con el instituto nacional de calidad del país (INACAL). El PNDP 2016-2024 se basa en el establecimiento de este sistema. Entre las actividades contempladas se incluye el diagnóstico de varios parques industriales propuestos y la prestación de servicios de asistencia técnica y creación de capacidad a diversos parques industriales existentes u otros proyectos de infraestructura productiva, como las zonas de libre comercio y desarrollo económico especial. Los resultados de estas actividades aún no están disponibles, ya que el plan estaba en su primer año de implementación durante el tiempo de esta evaluación. Sin embargo, como se explicó en la sección anterior, los ICR relacionados con el proceso y el rendimiento ya están establecidos dentro del plan de implementación del PNDP 2016-2024.

En general, mientras hay medidas concretas claramente en marcha, Perú tiene una puntuación ligeramente inferior en esta subdimensión (3,68) en relación con sus pares de AL7 (promedio de 4,04), ya que los esfuerzos aún están en fases piloto, y carecen de retroalimentación del sector privado y estudios de base para informar la fase de diseño del programa.

Integración a las cadenas de valor regionales y mundiales

La mayoría de los países del AL7, incluido Perú, han desplegado un tipo similar de programa de desarrollo de proveedores para facilitar la inclusión de las PYMEs en las cadenas de valor. Estos programas toman la forma de una convocatoria de propuestas, con cofinanciamiento para la implementación de la propuesta ofrecida por el gobierno. En el caso de Perú, se lanzó un programa de desarrollo de proveedores dentro de Innóvate Perú en 2015, para cumplir con la mencionada Agenda de Competitividad 2014-2018. Como en la mayoría de los programas del AL7, la convocatoria de propuestas está dirigida a grandes empresas, tanto nacionales como extranjeras, que deben presentar una propuesta para el desarrollo de al menos cinco de sus proveedores PYME (al menos 10 en el caso del sector agrícola).

En 2015, se asignaron aproximadamente USD 9 millones de dólares para la primera ronda de implementación de este programa de dos años, con el objetivo de financiar al menos 42 proyectos. Desde entonces, se han realizado dos convocatorias de propuestas, lo que dio como resultado 12 proyectos seleccionados, de un total de 28 solicitantes totales. Los solicitantes seleccionados primero reciben una cofinanciación (hasta el 80% del costo total, con un límite máximo de aproximadamente USD 15 000) para realizar un diagnóstico y crear una hoja de ruta de mejora para su proveedor dentro de un período de cuatro meses, si cualquiera de estos no existe ya. Luego, sobre la base de este plan, se puede solicitar una mayor cofinanciación (hasta el 70% del costo total del proyecto, con un techo de aproximadamente USD 180 000) para implementar elementos del plan durante los próximos dos años. Los resultados de las convocatorias de propuestas anteriores están a disposición del público[28], pero no se proporcionó más información sobre el progreso o el desempeño de los solicitantes seleccionados para el momento de esta evaluación. Sin embargo, el informe anual de 2016 sobre la implementación de la Agenda de Competitividad 2014-2018 señala que 90 empresas, asociaciones y cooperativas participaron hasta ahora tanto en este programa como en el Programa de Apoyo a Clusters explicado en la sección anterior.

Además, Perú también ha beneficiado del apoyo del gobierno de Suiza para aplicar su Agenda de Competitividad 2014-2018. Este programa de cooperación de USD 14 millones, de los cuales aproximadamente la mitad del financiamiento provino del Suiza, incluye un componente dedicado a aumentar la competitividad regional mediante el desarrollo de cadenas de valor relacionadas con cacao, café, banano y quinua orgánicos, espárragos y turismo. Este componente también utilizó un sistema de cofinanciamiento de convocatoria de propuestas, con USD 3,6 millones en financiamiento total. Los solicitantes seleccionados fueron elegibles para recibir hasta un 30-50% de cofinanciación de los costos totales de su proyecto, que debe corresponder a una de las cinco áreas prioritarias de la Agenda de Competitividad 2014-2018[29]. También es interesante observar que los solicitantes deben tener un componente de asociatividad; las solicitudes están restringidas a gobiernos regionales, instituciones nacionales del sector público, cámaras de comercio, sindicatos, universidades y ONG. Los resultados de estas actividades aún no están disponibles, ya que la implementación de este componente estaba en curso para el momento de esta evaluación.

Acceso al mercado e internacionalización (Dimensión 7)

Perú está realizando esfuerzos claros para apoyar la internacionalización de las PYMEs, incluidas medidas específicas relacionadas con la facilitación del comercio, el comercio electrónico, las normas de calidad y la integración regional. El puntaje general del país de 4,10 para esta dimensión refleja estos esfuerzos generalmente bien desarrollados, y solo se reduce ligeramente en relación con sus pares del AL7 debido al desarrollo continuo de mecanismos estratégicos y legales relacionados con el comercio electrónico.

Programas de apoyo para la internacionalización

Como se señaló en el Capítulo 10, todos los países del AL7, incluido Perú, tienen políticas y programas relativamente avanzados para promover las exportaciones de las PYMEs. El organismo de promoción de inversiones y exportaciones (OPE) de Perú, PromPerú, que informa al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), se guió por dos estrategias durante el período de esta evaluación. Primero, el Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX 2025), que se creó en 2015 con un horizonte de 10 años, basándose en una estrategia anterior para 2003-13. La estrategia se guía por cuatro objetivos estratégicos principales, relacionados con 1) la internacionalización de las empresas y la diversificación de los mercados; 2) una canasta de exportación diversa y sostenible; 3) facilitación del comercio y eficiencia logística; y 4) creación de capacidad y la consolidación de una "cultura de exportación".[30]

En segundo lugar, la Agenda de Competitividad 2014-2018 mencionada anteriormente establecida por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) también incluye una serie de objetivos medibles y con plazos, como los siguientes:

- Aumentar en un 60% la cantidad exportada por los usuarios del programa de facilitación del comercio Exporta Fácil (ver la subsección siguiente);
- Aumentar en un 90% la cantidad de negocios que recibieron información de las oficinas internacionales de PromPerú (OCEX) sobre oportunidades comerciales
- Incrementar en 3,5 veces el número de franquicias peruanas ubicadas en el extranjero;
- Incrementar en un 70% el valor de las exportaciones de bienes por parte de las PYMEs; y
- Incrementar en un 30% el número de empresas peruanas que participan en ferias / eventos internacionales dedicados a la biodiversidad.

PromPerú ofrece apoyo de capacitación para las PYMEs de manera similar a las agencias de promoción de inversiones de Chile y Ecuador. Su programa de capacitación integrada, RutaExportadora está abierto a toda la población de las PYMEs, luego de que la PYME realice un diagnóstico de exportación, disponible en línea a través del Sistema Integrado de Información de Comercio Exterior (SIICEX)[31] del gobierno. El diagnóstico sirve para ubicar cada PYME en una categoría (principiante / intermedio / avanzado), que luego corresponde a un programa de capacitación, que abarca varios temas (es decir, estándares de calidad, facilitación del comercio, mercadeo, etc.) y actividades, como la participación en ferias de comercio, destinadas a apoyar a las PYMEs, ya sea para que comiencen a exportar o a expandir sus operaciones de exportación existentes[32].

Desde su establecimiento en 2012, el programa ha alcanzado un poco más de 4.000 PYMEs y ha brindado asistencia a 883 de ellas en 2017. PromPerú publica un resumen anual sobre las acciones del programa, y también utiliza un índice de potencial exportador en su informe público anual.[33] El índice establece una línea de base para el desempeño de

cada PYME cuando ingresa al programa, y mide el impacto después de que la empresa se haya comprometido con la "RutaExportadora", lo que permite evaluar si el potencial exportador de la PYME ha aumentado, se ha mantenido igual o ha disminuido. En 2016, aproximadamente la mitad de las PYMEs en el programa aumentaron su puntuación en el índice; este ICR no fue reportado en 2017.

Más allá de este programa específico, el portal de SIICEX proporciona un recurso importante para las PYMEs exportadoras, al reunir información sobre programas de apoyo general y específico (comercio electrónico, estándares de calidad, etc.), tratados de libre comercio (TLC), inteligencia comercial y guías de exportación. Esto incluye un enlace a un portal Web que especifica los requisitos para acceder a los mercados internacionales, en el que los usuarios pueden filtrar la información por destino y producto[34]. MINCETUR también tiene una página Web dedicada a la consolidación de la información relacionada con los procesos de certificación de origen, incluida la autocertificación, vinculada a los TLC activos del país.[35]

Más allá de este apoyo a la capacitación, MINCETUR lanzó un Programa de apoyo a la internacionalización en 2017, con aproximadamente USD 7,5 millones en recursos del Fondo para las PYMEs del país, reservados para beneficiar a 200 PYMEs seleccionadas en el período 2017-2020. El programa utiliza un sistema de convocatoria de propuestas, que proporciona cofinanciamiento a solicitantes seleccionados para financiar primero a un consultor externo para realizar un diagnóstico de la PYME seleccionada y formular un plan de internacionalización. Posteriormente, la cofinanciación recibida se puede utilizar para llevar a cabo diversas actividades relacionadas con el plan de internacionalización. El programa tiene cuatro módulos dentro de los cuales los solicitantes pueden presentar propuestas: uno para empresas que no exportan regularmente; otro para desarrollar franquicias; otro dirigida al desarrollo de alianzas estratégicas para exportadores regulares; y una categoría final dirigida a grupos de 3 a 6 exportadores experimentados, que deseen realizar actividades promocionales conjuntas. En 2017 se lanzaron dos rondas de convocatoria de propuestas, y la primera ronda seleccionó a siete solicitantes para recibir cerca de USD 200 000 en cofinanciamiento. Cinco de las PYMEs seleccionadas pertenecían a la categoría de nuevos exportadores, mientras que las otras eran PYMEs destacadas en las categorías de franquicias y alianzas estratégicas, respectivamente. Se publicó un comunicado de prensa con detalles sobre las empresas seleccionadas y sus proyectos.[36]

La Junta Directiva de PromPerú está compuesta por representantes del sector privado e interministerial, incluido un representante electo de las asociaciones de PYME del país. Además, como ya se señaló en relación con la RutaExportadora, PromPerú parece contar con mecanismos concretos de M&E tanto en general como para sus programas de apoyo a las PYMEs específicos, incluidos informes públicos trimestrales sobre la implementación de su plan institucional anual y objetivos medibles sujetos a plazos establecidos en la Agenda de Competitividad 2014-18. Sin embargo, no ha habido información pública sobre la implementación de esta Agenda desde 2016, e incluso el informe de 2016 no incluyó detalles sobre los indicadores mencionados anteriormente relacionados con la internacionalización.[37]

La publicación anual *MIPYMES en cifras* del PRODUCE incluye un capítulo sobre comercio internacional: la última versión para el momento de esta evaluación, donde se analizaron los datos de 2016, determinó que, si bien las PYMEs representan el 71,5% de todos los exportadores peruanos, exportaron solo el 3,8% del valor exportado total del país durante 2016. En general, solo el 0,4% de las empresas peruanas exportan

directamente, aunque esto se eleva al 23,4% si solo se consideran grandes empresas, y al 10,7% en el caso de las empresas medianas. Las exportaciones de las PYMEs se concentran en el sector agrícola, con un 48% de productos primarios y solo un 0,6% de productos manufacturados de alta tecnología; este porcentaje se ha mantenido constante durante el período 2014-16 (Ministerio de la Producción de Perú, 2018[23]).

Facilitación del comercio

Perú, al igual que sus pares del AL7, tiene una puntuación relativamente buena en esta área (4,67 en comparación con el promedio del AL7, de 4,35), ya que cuenta con un programa específico, Exporta Fácil, para facilitar las exportaciones básicas de las PYMEs, proporciona guías de exportación y puntos de consulta, y ha establecido una ventana para procedimientos comerciales y un programa de Operador Económico Autorizado (OEA)[38]. A pesar de la existencia de estos dos últimos programas, Perú, al igual que sus pares del AL7, carece de servicios de apoyo específicos para las PYMEs relacionados con la certificación OEA y la preparación de documentos. Sin embargo, con su puntuación iguala algunas de las puntuaciones más altas en el AL7 para esta subdimensión, debido al alto desempeño en los Indicadores de Facilitación del Comercio (TFIs) de la OCDE.

La ventanilla única "VUCE" de Perú se estableció entre 2006 y 2010 y comenzó a operar en 2010. Actualmente, el sistema cuenta con más de 50 000 usuarios registrados, y ha dado como resultado importantes logros, como la certificación ISO 9001 para todos sus procesos, la interoperabilidad nacional desde 2016 con la agencia de aduanas y administración de impuestos del país (SUNAT), y la interoperabilidad internacional dentro de la Alianza del Pacífico (AP) con respecto a la certificación de origen y certificados fitosanitarios. El sistema continúa aplicando mejoras, gracias a un proyecto cofinanciado entre el gobierno y el BID, que dará como resultado un portal de información sobre regulaciones y apoyo operativo para las PYMEs, entre otras acciones. Perú también se beneficia de su membresía en la Red Interamericana de Ventanillas Únicas de Comercio Internacional (REDVUCE) del BID, que proporciona un foro para el intercambio de mejores prácticas y apoyo para la integración regional.

Como se muestra en la Figura 10.4, Perú generalmente supera el desempeño promedio de sus pares del AL7 a través de las cuatro categorías de TFIs incluidas en esta evaluación (disponibilidad de información, tarifas y cargos, documentos y trámites), aunque está un poco por detrás del promedio de AL7 con respecto a este último. Sin embargo, su desempeño promedio en todos los indicadores TFI se encuentra por debajo al promedio de la OCDE (1,43 versus 1,67, respectivamente, mejor = 2). La OCDE observa que Perú iguala o supera el desempeño promedio de los países de ingresos medios altos en todas las áreas de IFC; además, su desempeño ha mejorado entre 2015 y 2017 en las áreas de disponibilidad de información, tarifas y cargos, documentos y simplificación de trámites (OECD, 2017[23]). Sin embargo, la Organización señala que se deben priorizar las reformas adicionales en las áreas de disponibilidad de información, tarifas y cargos, documentos y trámites, entre otros, para aumentar la cantidad de información disponible para los interesados y reducir el número de tarifas y documentos necesarios para los trámites de exportación.

El programa OEA de Perú se estableció en 2013 y, para el momento de esta evaluación, había certificado a cerca de 70 exportadores, con más importadores en proceso de incorporación; sin embargo, no se incluyeron PYMEs. El programa Exporta Fácil de Perú se estableció en 2007, como el primer programa del AL7, y facilita exportaciones de

hasta USD 7 500 en valor y 30 kilogramos a través del servicio postal, sin la necesidad de un agente de aduanas. El programa se anuncia claramente como una de las diversas herramientas de apoyo disponibles para las PYMEs exportadoras dentro del portal SIICEX del gobierno. Perú es el único país del AL7 que tiene un programa adicional de Importa Fácil, que facilita las importaciones de hasta USD 2 000 en valor de manera similar. No hay información pública disponible sobre los usuarios y el valor de exportación / importación que facilitan estos programas.

Uso del comercio electrónico

Perú está rezagado con respecto a sus pares del AL7 en esta subdimensión, debido a elementos jurídicos y estratégicos. Si bien Perú tiene cuatro leyes distintas que cubren los temas de protección al consumidor, delito cibernético, protección de datos y privacidad y firma electrónica, respectivamente, solo ahora se está desarrollando un marco jurídico completo para regir el comercio electrónico. Perú también es el único país del AL7, junto con Argentina, que carece de una estrategia de transformación digital y / o comercio electrónico; sin embargo, para el momento de redactar este documento, se estaba estableciendo un marco institucional más específico sobre digitalización, con la creación de una Secretaría de Gobierno Digital en 2017 (Decreto Supremo N ° 022-2017-PCM), compuesta por dos subsecretarías para tecnología digital y transformación digital, respectivamente, y la creación de un Comité de Alto Nivel para un "Perú Digital, Innovador y Competitivo" (Decreto Supremo N ° 118-2018-PCM). Además, se están llevando a cabo esfuerzos de seguimiento macroeconómico: la publicación anual *PYMES en cifras* de PRODUCE incluye un capítulo sobre el uso de TIC por parte de las PYMEs: la última versión para el momento de esta evaluación y que analizó los datos de 2016, determine que el 15,8% de las PYMEs utiliza el comercio electrónico para realizar compras, mientras que solo el 5% vende a través de internet. Sin embargo, el 96% de las empresas tiene acceso a internet y cerca del 40% tiene un sitio Web (Ministerio de la Producción de Perú, 2018[24]).

A pesar de la falta de un marco estratégico, PromPerú ha invertido esfuerzos en la capacitación en comercio electrónico, principalmente gracias a la participación de Perú en la Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC), que comienza su proyecto Centros de Oportunidades Digitales APEC (ADOC) en 2005, con la instalación del primer centro del proyecto en la oficina principal de PromPerú en Lima. El objetivo principal del proyecto es reducir la brecha digital entre los miembros de APEC. Hasta la fecha, actualmente hay 14 centros ADOC en Perú[39], que han capacitado a más de 30.000 peruanos a través de más de 1.700 talleres y seminarios sobre temas de TIC, comercio electrónico, negocio electrónico, marketing digital y comercio exterior. De acuerdo con el informe público anual de PromPerú, más de 16.000 participantes asistieron a más de 500 talleres de ADOC solo en 2017. El programa Exporta Fácil de Perú se desarrolló como resultado de la retroalimentación obtenida de las capacitaciones de ADOC, y el programa de capacitación de exportadores integrado RutaExportadora de PromPerú también ha desarrollado varios módulos relacionados con estos temas, basándose en la experiencia de ADOC. También se ha desarrollado un premio ADOC, que se otorga a los participantes de "RutaExportadora" que demuestran las mejores prácticas en TIC y comercio electrónico.

Sin embargo, siguen existiendo barreras estructurales clave, que podrían abordarse mejor mediante una estrategia integrada. Por ejemplo, Perú tiene una de las tasas de acceso a internet más bajas de la región de América Latina, con acceso a internet desde el hogar solo para el 14,1% de la población. Sin embargo, el futuro es prometedor, con una alta

tasa de uso de internet (77%) entre los jóvenes de 18 a 25 años y el 55% de la población menor de 30 años (The International Trade Administration (ITA), 2017[24]).

Estándares de calidad

Perú tiene una variedad de programas específicos de apoyo a las normas de calidad de las PYMEs, que se ponen en práctica en el marco de varios programas más amplios y por diferentes entidades gubernamentales. INACAL, establecido en 2014 como parte del Sistema Nacional de Calidad del país, ofrece varios cursos, incluidos los dirigidos a las PYMEs con respecto a la estandarización. En 2017, INACAL lanzó un proyecto piloto que brinda asistencia técnica a 20 PYMEs en los sectores de calzado, textiles, madera y agroindustria para implementar la norma técnica peruana (NTP) en sistemas de gestión de PYMEs. Utilizando los resultados de este programa piloto, la intención es ampliar el programa a nivel nacional, mediante la publicación de directrices y la capacitación de consultores, para promover la formalización técnica de las PYMEs. INACAL presenta un informe anual público, que informa sobre los ICR establecidos y alineados con su plan de trabajo anual. Sin embargo, los ICR relacionados con la capacitación y el programa piloto de PYMEs son procesos más bien relacionados con el desempeño, se centran en el número de participantes y las capacitaciones realizadas. Durante 2017-18, INACAL se ha planeado de brindar 56 talleres de capacitación y 37 cursos, de los cuales 28 se realizaron en 2017.[40]

Innóvate Perú también administra una convocatoria de propuestas que luego proporciona cofinanciamiento a solicitantes seleccionados para obtener certificaciones de calidad, ya sea para productos, procesos / servicios o sistemas de gestión. El programa comenzó en 2014 y ha publicado siete convocatorias de propuestas desde este momento; los resultados de cada ronda, incluidos todos los solicitantes, y los que finalmente se seleccionaron, están disponibles en el sitio Web de Innóvate Perú. Sin embargo, no hay resultados consolidados ni indicadores de rendimiento. . Se otorga hasta aproximadamente USD 150.000 en cofinanciamiento a cada solicitante seleccionado.

Finalmente, el programa de capacitación de exportadores para las PYMEs, RutaExportadora de PrómPerú, incluye dos módulos de calidad: el módulo para principiantes capacita a los participantes en el sistema japonés de organización en el lugar de trabajo “5S”, que se relaciona con los procesos y sistemas de gestión. El módulo intermedio difiere por sector e incorpora cursos sobre estándares de calidad específicos para los sectores de manufactura, servicios y alimentos y bebidas, con un enfoque general en ISO 9001. En 2016, 16 PYMEs realizaron la capacitación para principiantes en “5S”; no hubo informes disponibles sobre los otros módulos específicos.

En general, la mencionada Agenda de Competitividad 2014-2018 incluye un componente dedicado al “fortalecimiento de la infraestructura de calidad”, que incluye los objetivos de duplicar el número de empresas con certificaciones de sistemas de gestión para 2018 (en comparación con los niveles de 2013), y aumentar en un 120% el número de laboratorios acreditados. Hasta finales de 2016, se habían acreditado 46 nuevos laboratorios; no se ha publicado ningún informe adicional sobre la implementación de esta estrategia desde entonces.

Aprovechando de los beneficios de la integración regional

Perú ha realizado esfuerzos concretos como miembro tanto de la Alianza del Pacífico (AP) como de la Comunidad Andina (CAN) para apoyar el desarrollo de las PYMEs dentro de los esfuerzos de integración regional. En el caso de la AP, esto es

responsabilidad del "Grupo Técnico de PYMEs" del bloque, uno de los 24 grupos de trabajo temáticos de la AP. El grupo deriva su programa de trabajo de los mandatos presidenciales entregados en la cumbre anual de la AP; mientras se realizaba esta evaluación, se centró en varios proyectos relacionados con la facilitación del comercio, el desarrollo comercial y empresarial y la contratación pública, así como medidas relacionadas con la recopilación y el seguimiento de datos y la participación del sector privado[41].

Como en el caso de la AP, la CAN también ha establecido un grupo de trabajo específico sobre PYMEs: el Comité Andino para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CAMIPYME). Tras la creación de CAMIPYME en 2011, se aprobó un plan de acción 2012-2017, con cuatro líneas de acción estratégicas principales, que incluyen facilitar una mayor participación de las PYMEs en el proceso de integración económica andina, desarrollar ferias y eventos comerciales andinos, mejorar las condiciones de acceso de las PYMEs al mercado andino y promover la asociatividad entre las PYMEs andinas. Si bien el Plan de acción estaba bien formulado, con objetivos claros y acciones e indicadores correspondientes, así como una división de metas y acciones a corto, mediano, largo plazo y permanentes, CAMIPYME enfrentó dificultades en la aplicación consistente del plan, debido a la rotación anual de la presidencia pro-tempore de la CAN, así como a la falta de un presupuesto dedicado para la implementación. Por lo tanto, no se ha realizado ningún informe de seguimiento sobre el estado general de la puesta en marcha del plan. Más bien, en la práctica, cada presidente pro-tempore ha seleccionado varios proyectos prioritarios y ha trabajado para facilitar su desarrollo e implementación bajo su mandato.

Si bien el Plan de acción 2012-2017 no se implementó sistemáticamente, y ningún otro plan de acción para el período actual ha estado o está en desarrollo, las acciones adoptadas hasta la fecha corresponden a algunas de las principales líneas de acción establecidas dentro del plan 2012-17. Estas acciones incluyen la inversión en inteligencia comercial para informar el desarrollo de cadenas de valor regionales y medidas específicas de facilitación del comercio, como el desarrollo de Programas Exporta Fácil en los estados miembros de la CAN (similar a la AP). Hasta la fecha, CAMIPYME ha invertido en varios proyectos de investigación para comprender mejor las oportunidades existentes y potenciales para las cadenas de valor andinas. A fines de 2017, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) publicó un estudio sobre las cadenas de valor colombiano-ecuatorianas[42] y, al momento de esta evaluación, estaba finalizando una matriz insumo-producto (MIP) subregional de la CAN, sistematizando los informes nacionales sobre flujos comerciales, empleo, cadenas de valor, complementariedad productiva e insumos intrasectoriales necesarios por sector en cada estado miembro de la CAN. CAMIPYME también estaba desarrollando una convocatoria de propuestas para financiar un estudio externo sobre cadenas de valor con el mayor potencial de exportación al mercado de la UE. En términos de facilitación del comercio, la CAN también estableció un plan estratégico dedicado a este tema en 2012, con el desarrollo y la mejora de los programas Exporta Fácil para las PYMEs como un proyecto establecido. Además de estos proyectos y resultados existentes, se están desarrollando otras medidas de apoyo relacionadas con SDE.[43]

La AP también carece de un presupuesto específico para su grupo de trabajo sobre las PYMEs, cuyos proyectos son financiados principalmente de manera *ad hoc* por donantes externos. Los esfuerzos actuales de M&E para ambos bloques se limitan a las reuniones regulares del Grupo Técnico de PYMEs y sus actas, pero no incluyen ningún indicador cuantitativo para medir los resultados y el impacto. Sin embargo, los observatorios de PYME están en proceso de construcción por parte de ambos grupos de trabajo sobre las

PYMEs. Ambos grupos también se encuentran en proceso de institucionalizar los mecanismos de retroalimentación del sector privado, ya que su membresía está limitada a los funcionarios públicos de cada país miembro del bloque que tienen la responsabilidad de las políticas públicas relacionadas con las PYMEs.

Por lo tanto, en general, Perú obtiene una calificación algo más baja que sus pares del AL7 que son únicamente miembros de la AP (Chile, México) en el subconjunto de los indicadores dentro de esta subdimensión que mide la acción para apoyar el desarrollo de las PYMEs a nivel de bloque, ya que las acciones actuales de la CAN son algo menos desarrolladas que las de otros bloques comerciales regionales, concentradas en las fases de planificación y diseño e investigación. Sin embargo, la puntuación general del país para esta subdimensión es más alta que la de Chile y México, gracias a los grandes esfuerzos nacionales para difundir información sobre los beneficios de la integración regional. El PENX 2025 incluye dos objetivos estratégicos (1.1 y 4.1) relacionados con la integración regional, mientras que el primer objetivo es más general, relacionado con las acciones del gobierno para finalizar y aprovechar los acuerdos de libre comercio existentes, el segundo se centra en la necesidad de un "sistema de atención y orientación" para el sector privado en asuntos relacionados con el comercio internacional. Sobre la base de este mandato, MINCETUR tiene un sitio Web específico dedicado a los TLC del país, que incluye una página dedicada a cada TLC existente, con secciones sobre "Oportunidades de negocio" y "Preguntas frecuentes" específicas.[44] Esta página Web también está claramente publicitada e integrada dentro del portal SIICEX[45] y muestra información adicional sobre los beneficios y las tarifas preferenciales asociadas con cada TLC.

El camino a seguir

Marco institucional

Perú ha logrado buenos avances en las áreas de planificación estratégica y ha fijado un conjunto de objetivos estratégicos medibles para el sector de las PYMEs. Sin embargo, la implementación del programa sigue siendo relativamente débil, sin la presencia de un plan de acción detallado y continuidad en la administración de DGDE.

En el futuro, el país podría considerar:

- **Reforzar los mecanismos de ejecución de programas/proyectos**. Las orientaciones estratégicas y las políticas generales están claramente identificadas, pero los mecanismos de implementación no están bien desarrollados.
- **Revisar el sistema de convocatorias de propuestas**, ya que estas tienden a delegar la implementación de políticas en las instituciones intermediarias, lo que crea una brecha potencial de información.
- **Considerar el establecimiento de una Agencia de Desarrollo de PYMEs**, en línea con la experiencia de México y Chile.
- **Mejorar las consultas público-privadas y avanzar hacia el establecimiento de asociaciones con las organizaciones más dinámicas del sector privado**, incluida la cofinanciación y la cogestión de proyectos de apoyo a la iniciativa empresarial y las PYMEs.
- **Revisar la estrategia nacional de formalización,** para integrar el componente de formalización laboral en la estrategia nacional más amplia, establecer una serie de objetivos intermedios realistas, desarrollar un sistema de seguimiento efectivo y establecer una red para apoyar la formalización a nivel local y sectorial.

Entorno operativo y simplificación de los procedimientos

El desempeño de Perú es relativamente débil para esta dimensión, dada su falta de una agenda de reforma regulatoria integral y la etapa muy temprana de la aplicación del análisis de impacto regulatorio (AIR), así como el costo relativamente alto de los trámites para iniciar un negocio, particularmente los honorarios notariales incurridos en la fase de preliminar de registro, y la duración de los trámites, y el bajo índice posterior a la declaración de impuestos del país. Sin embargo, ya existe una buena cantidad de servicios electrónicos operativos para empresas y está disponible la firma electrónica.

En el futuro, el país podría considerar:

- **Elaborar una agenda a mediano plazo para la reforma regulatoria**, establecer objetivos cuantitativos y metas intermedias a mediano plazo y asignar responsabilidades claras para la implementación de la agenda.
- **Hacer un plan para pasar de Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) a la aplicación de un verdadero AIR.**
- **Introducir un número único de identificación de empresa.**
- **Transformar los Centros de Mejor Atención al Ciudadano (MAC)** en ventanillas únicas.
- **Revisar los trámites para iniciar un negocio** y reconsiderar la necesidad de emitir la licencia municipal de negocios, así como la necesidad de contar ampliamente con los servicios notariales en la fase de registro preliminar.
- **Revisar los trámites relacionados con el reembolso del IVA y la auditoría fiscal de empresas.**
- **Ampliar la gama de servicios de gobierno electrónico e introducir mecanismos para hacer seguimiento y evaluar su difusión y efectividad.**

Acceso al financiamiento

Perú es uno de los países más rezagados de la región en esta dimensión como sugiere su puntuación promedio de 3,5 puntos. Las principales prioridades para el gobierno peruano para mejorar el acceso al financiamiento deberían ser:

- **Establecer un marco regulatorio para mecanismos alternativos de financiamiento.** Además de facilitar un mayor rango de transacciones basadas en activos, este marco legal debe abarcar otros productos desarrollados más recientemente como por ejemplo los esquemas de financiamiento colectivo.
- **Continuar la implementación de la estrategia de educación financiera, incluyendo servicios de información y capacitación dirigidos a pequeños empresarios.** Particular atención debe prestarse a los mecanismos de monitoreo y evaluación que deben incluir indicadores de desempeño publicados de forma periódica y que permitan informar áreas de mejoría para los distintos programas.
- **Simplificar los procedimientos de bancarrota en miras de reducir su duración.** Si bien estos procedimientos tienen costos relativamente bajos en comparación a otros países de la región, su duración promedio suele ser prolongada y las tasas de recupero pobres.

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

Perú tiene un amplio margen para mejorar su enfoque estratégico de los servicios de desarrollo empresarial (SDE) y la política de las PYMEs en general. Su plan de desarrollo

nacional (Plan Bicentenario) describe algunas acciones para el desarrollo de los SDE para que pueden contribuir a una economía diversificada, competitiva, sostenible y productiva. Sin embargo, el Plan Multianual, Sectorial y Estratégico (PESEM) de PRODUCE para el período 2017-2021, cuyo objetivo es construir sobre el Plan Bicentenario, no proporciona ninguna explicación sobre los SDE. Por lo tanto, en el futuro, Perú podría considerar:

- **Crear una agenda estratégica más explícita para la prestación de SDE** como un elemento integral de la política de desarrollo empresarial.

En cuanto a la implementación de políticas, Perú tiene una oferta diversa de SDE a través de su red de centros de desarrollo empresarial, PRODUCE, Start-Up Perú y otros. Sin embargo, la información sobre el soporte disponible está dispersa. Perú, por lo tanto, podría:

- **Establecer un portal en línea**, con información estructurada y completa sobre los diferentes esquemas de apoyo disponibles para los emprendedores y las PYMEs.
- **Crear programas para ayudar a las PYMEs a aprovechar las oportunidades de adquisición**, por ejemplo, programas de capacitación sobre cómo vender al estado o programas de desarrollo de proveedores centrados en el sector público. Las autoridades también podrían diseñar un sistema para hacer seguimiento de cómo las PYMEs se benefician de los estatutos legales destinados a facilitar su acceso a la contratación pública.

Innovación y tecnología

Perú también tiene margen de mejora en términos de política de innovación para las PYMEs. En general, esta evaluación muestra que Perú aún tiene que adoptar un enfoque estratégico para la política de innovación, incluso para las PYMEs y los emprendedores. El Plan Bicentenario presenta algunas acciones en esta área, aunque no hay evidencia sobre su nivel de implementación (por ejemplo, no hay evidencia sobre el Fondo Nacional para la Ciencia y la Tecnología o un Centro Nacional de Investigación Científica y Tecnológica). Como se señaló, Perú estaba trabajando en la adopción de un Programa Especial para Fortalecer la Innovación para la Competitividad por parte de CONCYET y en la puesta en marcha de un Sistema Nacional de Innovación, que proporcionaría una mejor coordinación y dirección de políticas en esta área. El Programa, sin embargo, aún no está adoptado.

Así, en el futuro, Perú podría considerar:

- **Aprovechar estos esfuerzos existentes por el establecimiento de una estrategia de innovación y un sistema de coordinación efectivos**. Esto también podría ayudar a las autoridades a realizar M&E de medidas a nivel de política general, en lugar de a nivel de programa individual.

Transformación productiva

Perú ha realizado considerables esfuerzos recientes, especialmente desde 2014, para ayudar a las PYMEs a impulsar la transformación productiva del país. Para seguir construyendo sobre los esfuerzos existentes, Perú podría llevar a cabo las siguientes acciones:

- **Mejorar la transparencia del seguimiento relacionado con la implementación de la estrategia**. Si bien Perú se destaca en relación con sus pares de AL7 en términos del plan de acción y los ICR asociados con sus estrategias de transformación productiva, el seguimiento transparente ha sido esporádico. Se podrían considerar varias soluciones, incluido un informe anual completo a nivel del Ministerio (PRODUCE) o del programa (InnóvatePerú). Sin embargo, como estas dos entidades se guían por múltiples estrategias, un informe estratégico anual dedicado para cada estrategia establecida (PESEM, PNDP 2016-2024), como en el caso de PRODEINN de México, puede ser más apropiado.
    - **La transparencia del diálogo público-privado también podría mejorarse**; para hacerlo, PRODUCE podría considerar establecer un sitio Web dedicado para su Comisión Multisectorial Permanente para la Diversificación Productiva (CMDP) y publicar resúmenes de las reuniones de la comisión, así como informes de progreso de la implementación para el PNDP, en función del plan de acción y los ICR preestablecidos de la estrategia. Este sitio Web también podría servir para consolidar información sobre las iniciativas del PNDP, a fin de aumentar la visibilidad de los esfuerzos de apoyo público en curso.
- **Reforzar la base de información relacionada con iniciativas para conglomerados**. Sobre la base del establecimiento del programa de apoyo de clusters de PRODUCE en 2015, se podría realizar un estudio de base para establecer una línea de base para el desempeño y las necesidades de apoyo de los conglomerados existentes en Perú. Este estudio podría ser un mecanismo útil para incorporar medidas de evaluación de impacto, al comparar el desempeño de los clústeres que han recibido el apoyo del programa mencionado anteriormente con los que no lo han hecho. Este estudio también podría servir como base para crear una plataforma completa de mapeo/soporte de clústeres, para alentar una mayor asociatividad y compromiso de clústeres existentes con mecanismos de soporte público. Las experiencias tanto de Colombia (Red Cluster Colombia - ver Capítulo 13) como de Chile (Programas Estratégicos de Especialización Inteligente - ver Capítulo 12) podrían ser útiles.

Acceso al mercado e internacionalización

Perú está aplicando una serie de medidas para apoyar a las PYMEs en sus esfuerzos de internacionalización, incluido el apoyo en las áreas específicas de facilitación del comercio, comercio electrónico y certificaciones de calidad. Para seguir construyendo sobre los esfuerzos existentes, Perú podría llevar a cabo las siguientes acciones:

- **Incluir capacitación de OEA en el programa de capacitación para la formación de exportadores de PrómPerú, y considerar brindar más apoyo a las PYMEs, como procesos de examen acelerados, estándares de seguridad más flexibles, tarifas subvencionadas, asociaciones aduanero-comerciales o cuotas.** Estos métodos han demostrado ser exitosos para facilitar la certificación de OEA de las PYMEs en los países de la OCDE y APEC (APEC Policy Support Unit, 2016[25]).
- **Incorporar y fortalecer los programas de apoyo de comercio electrónico *ad-hoc* actuales y la recopilación de datos dentro de una estrategia de transformación digital dedicada e interministerial, así como un posible**

observatorio correspondiente para facilitar los esfuerzos de M&E. La organización, la implementación y el seguimiento transparentes de las estrategias de transformación digital en curso de Chile, Colombia y México podrían ser instructivas.

- **Llevar a cabo una evaluación de impacto de los dispersos mecanismos de apoyo existentes para las PYMEs relacionados con los certificados de calidad, para informar la política futura y la combinación de soporte**. Si bien varias partes del gobierno (INACAL, InnóvatePerú, PrómPerú) han realizado un esfuerzo concertado para ayudar a las PYMEs a obtener certificaciones de calidad, tanto a través de mecanismos de capacitación como de financiamiento, los esfuerzos actuales carecen de indicadores clave de rendimiento (ICR) relacionados con el desempeño. Llevar a cabo una encuesta sobre la satisfacción y el desempeño comparativo de los beneficiarios hasta la fecha de los mecanismos existentes podría servir para coordinar mejor y diseñar con eficacia el apoyo futuro para garantizar el mejor uso de los fondos públicos.
- **Explorar formas de incorporar indicadores cuantitativos (ICRs) en varios proyectos liderados por el Grupo Técnico de las PYMEs de la AP, para medir los resultados y el impacto y así informar a los creadores de políticas futuros.** Estos indicadores deben ir más allá de la medición de la participación / financiamiento, y en su lugar procurar captar el impacto del mundo real. La comunicación clara de estos esfuerzos, a través de mecanismos como el sitio Web del Grupo Técnico, también podría reforzar sus esfuerzos por construir un diálogo con el sector privado.
- **Aprovechar la inversión de CAMIPYME en investigación de diagnóstico y desarrollo de proyectos para establecer una sólida estrategia de desarrollo de PYMEs en el futuro, con indicadores cuantitativos para medir los resultados y el impacto**. Los esfuerzos de CAMIPYME desde su creación han resultado en un valioso conjunto de investigaciones de diagnóstico sobre la contribución de las PYMEs a las cadenas de valor andinas y las oportunidades correspondientes, así como a propuestas de proyectos relacionados con SDE e institucionalización de la participación del sector privado y la creación de redes interandinas. CAMIPYME también ha formado una sólida red de socios y donantes, incluidos el BID, CAF, CEPAL y la OIT. Mirando hacia el futuro, CAMIPYME podría considerar aprovechar estos esfuerzos mediante el establecimiento de un plan de acción plurianual, aprovechando el apoyo de los socios para asegurar un presupuesto general de implementación.

Notas

[1] El grupo 1 comprende países con alta igualdad en los logros en el IDH entre mujeres y hombres (desviación absoluta de menos del 2,5 por ciento), el grupo 2 comprende países con igualdad media a alta en los logros en el IDH entre mujeres y hombres (desviación absoluta del 2,5 al 5 por ciento), el grupo 3 comprende países con igualdad media en logros en el IDH entre mujeres y hombres (desviación absoluta de 5 a 7,5 por ciento), el grupo 4 comprende países con igualdad de media a baja en logros en el IDH entre mujeres y hombres (desviación absoluta de 7,5 a 10 por ciento) y el grupo 5 comprende países con poca igualdad en los logros en el IDH entre mujeres y hombres (desviación absoluta de la paridad de género de más del 10%).

[2] See http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/29793AB3817C627505257EF400034156/$FILE/30056.pdf.

[3] Ver http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28015.pdf.

[4] Ver https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-texto-unico-ordenado-de-la-ley-de-impulso-al-desarr-decreto-supremo-n-013-2013-produce-1033071-5/.

[5] Accesible en https://www.ceplan.gob.pe/sinaplan/plan-bicentenario-2/.

[6] Ver http://ogeiee.produce.gob.pe/index.php/oee-documentos-publicaciones/publicaciones-anuales.

[7] Accesible en http://www2.osinerg.gob.pe/MarcoLegal/docrev/pdf/DS-001-2009-JUS-CONCORDADO.pdf.

[8] Ver https://www.cnc.gob.pe/.

[9] Ver (Finn, 2017[29]), (CEPLAN, 2016[30]) y https://perureports.com/world-bank-recommends-peru-loosen-labor-regulation/2422/ para obtener más información.

[10] Equivalente a 105 millones de dólares al momento de redacción.

[11] http://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/BOLETIN-SEMANAL/Boletin_Semanal_N12.pdf

[12] https://www.indecopi.gob.pe/documents/51767/203503/04+ley27809.pdf/4f23b875-a030-4ad1-959c-e5a69125fcec

[13] http://servicio.indecopi.gob.pe/e-value/pgw_infoXDeudor.seam

[14] Ver http://www.oecd.org/latin-america/countries/peru/ para obtener más información.

[15] El tercer objetivo es “Mejorar la cadena de valor de los productos hidrobiológicos”.

[16] http://www.produce.gob.pe/landing/cde/index.html

[17] http://www.tuempresa.gob.pe/

[18] http://www.kitdigital.pe/

[19] www.innovateperu.gob.pe and www.start-up.pe/

[20] http://portal.osce.gob.pe/osce/content/guia-de-como-venderle-al-estado

[21] https://portal.concytec.gob.pe/images/noticias/Programa_Especial_de_Fortalecimiento_de_Innovaci%C3%B3n_para_la_Competitividad.pdf

[22] https://www.innovateperu.gob.pe/

[23] http://www.start-up.pe/

[24] https://www.itp.gob.pe/

[25] El Cuadro 9.3 en el Capítulo 9 proporciona más información sobre la relación entre estas diferentes estrategias gubernamentales.

[26] Silvicultura y Acuacultura, Exportaciones Agrícolas y Turismo.

[27] Ver https://www.innovateperu.gob.pe/convocatorias/por-tipo-de-concurso/concursos-para-empresas/178-programa-de-apoyo-a-clusters para obtener más información.

[28] Ver https://www.innovateperu.gob.pe/convocatorias/por-tipo-de-concurso/concursos-para-empresas/177-programa-de-desarrollo-de-proveedores para obtener más información.

[29] 1) Desarrollo de empresas productivas; 2) ciencia, tecnología e innovación; 3) internacionalización; 4) capital humano; 5) clima empresarial.

[30] Ver https://www.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio_exterior/plan_exportador/Penx_2025/PENX_FINAL_101215.pdf para obtener más información.

[31] Ver http://www.siicex.gob.pe.

[32] Ver http://www.siicex.gob.pe/siicex/portal5ES.asp?_page_=791.00000 para obtener más información.

[33] Ver http://www.transparencia.gob.pe/enlaces/pte_transparencia_enlaces.aspx?id_entidad=10003&id_tema=5&ver=D#.W74TrWgzaM8 para consultar todos los informes públicos relacionados con PromPerú.

[34] Ver http://ram.promperu.gob.pe/.

[35] Ver https://www.mincetur.gob.pe/comercio-exterior/certificacion-de-origen/.

[36] Ver https://www.mincetur.gob.pe/mincetur-entrego-mas-de-s-590-mil-a-primeros-ganadores-del-programa-de-apoyo-a-la-internacionalizacion-pai/.

[37] Ver https://www.cnc.gob.pe/agenda-competitividad/2014-2018/avances/tercera-rendicion para obtener más información.

[38] La Organización Mundial de Aduanas (OMA) define un OEA como "una parte involucrada en el movimiento internacional de mercancías en cualquier función que haya sido aprobada por o en nombre de una administración nacional de aduanas que cumpla con las normas de seguridad de la cadena de suministro de la OMA o equivalentes". La idea es que las aduanas confíen en los OEA y agilicen los procedimientos para ellos.

[39] Ver http://www.apecdoc.org/news/information/country.php?id=11 para obtener más información sobre cada uno de los centros. Hay información sobre las capacitaciones disponible en: http://www.siicex.gob.pe/siicex/portal5ES.asp?_page_=392.38700#anclafecha.

[40] Ver las páginas 70-73 del informe anual para obtener más información, disponible en http://www.inacal.gob.pe/repositorioaps/data/1/1/2/jer/documentos-de-gestion/files/EVALUACI%C3%93N%20ANUAL%20POI%20%20MODIFICADO%202017%20VISADO.pdf.

[41] Para información más detallada, ver las subsecciones sobre la subdimensión 7.5 del Capítulo 12 sobre Chile y el Capítulo 15 sobre México.

[42] Ver https://www.cepal.org/en/node/45914.

[43] Para información más detallada, ver la subsección sobre la subdimensión 7.5 del Capítulo 14 sobre Ecuador.

[44] Ver http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe.

[45] Ver http://www.siicex.gob.pe/siicex/portal5ES.asp?_page_=850.00000.

Referencias

APEC Policy Support Unit (2016), *Study of APEC Best Practices in Authorized Economic Operator (AEO) Programs*, APEC, http://www.apec.org.

CEPLAN (2016), *Economía informal en Perú: situación actual y perspectivas*, CEPLAN, https://www.ceplan.gob.pe/documentos_/economia-informal-en-peru/ (accessed on 13 December 2018).

CEPLAN (2011), *Plan Bicentenario: El Perú Hacia el 2021*, CEPLAN.

CONCYTEC (2016), *Programa Especial de Fortalecimiento de la Innovación para la Competitividad*.

ECLAC (2016), *CEPALSTAT - Base de datos*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=341&idioma=e (accessed on 10 July 2017).

Finn, K. (2017), "The Informal Economy in Peru: A Blueprint for Systemic Reform", *Perspectives on Business and Economics*, Vol. 35, https://preserve.lehigh.edu/perspectives-v35/12 (accessed on 13 December 2018).

ILO (2014), *Trends in informal employment in Peru: 2004-2012*, ILO, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245891.pdf (accessed on 12 November 2018).

IMF (2018), *World Economic Outlook Database April 2018*, International Monetary Fund, https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/index.aspx (accessed on 6 July 2017).

INEI (2017), *Encuesta Nacional de Empresas 2015*, Instituto Nacional de Estadística e Informática, http://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/340 (accessed on 10 August 2017).

INEI (2017), *Sistema de Información Económica*, Instituto Nacional de Estadística e Informática, https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/economia/ (accessed on 7 August 2017).

INEI (2016), *Microdatos - Encuesta nacional de Hogares Metodología Actualizada*, Instituto Nacional de Estadística e Informática, http://iinei.inei.gob.pe/microdatos/ (accessed on 24 August 2017).

INEI (2008), *IV Ceneso Nacional Económico 2008*, Instituto Nacional de Estad', http://censos.inei.gob.pe/cenec2008/default.asp (accessed on 10 August 2017).

International Trade Administration (ITA), U.S. Department of Commerce (2017), *Peru - ECommerce*,

https://www.export.gov/article?id=Peru-ECommerce (accessed on 10 October 2018).

MCET (2017), *Acuerdos Comerciales del Perú*, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/ (accessed on 7 August 2017).

Medina, M. (2018), "Informalidad creció a 73.3% en el 2017, según INEI", *Diario Correo*, https://diariocorreo.pe/economia/informalidad-crecio-73-en-el-2017-video-803568/ (accessed on 28 January 2019).

MIT (2017), *The Observatory of Economic Complexity*, Massachusetts Institute of Technology, http://atlas.media.mit.edu/en/ (accessed on 7 July 2017).

OECD (2018), *Política Regulatoria en el Perú: Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria*, Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264279001-es.

OECD (2017), *Compare your country: Trade Facilitation Indicators*, http://compareyourcountry.org/trade-facilitation (accessed on 28 August 2018).

OECD (2017), *La Contratación Pública en el Perú: Reforzando Capacidad y Coordinación*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264281356-es.

OECD (2015), *Multi-dimensional Review of Peru: Volume 1. Initial Assessment*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264243279-en.

PRODUCE (2018), *LAS MIPYME EN CIFRAS 2016*, http://ogeiee.produce.gob.pe/index.php/shortcode/oee-documentos-publicaciones/publicaciones-anuales/item/758-las-mipyme-en-cifras-2016 (accessed on 11 October 2018).

PRODUCE (2017), *Plan estratégico sectorial multianual PESEM 2017-2021*, https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2017/08/PESEM-Sector-Produccion-2017-2021.pdf (accessed on 6 November 2018).

Schwab, K. (ed.) (2018), *The Global Competitiveness Report 2018*, WEF, https://www.weforum.org/reports/the-global-competitveness-report-2018 (accessed on 23 November 2018).

UN (2018), *UN E-Government Survey 2018*, UN, https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018 (accessed on 12 November 2018).

UNDP (2013), *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013. Cambio climático y territorio: Desafíos y respuestas para un futuro sostenible*, United Nations Development Programme, http://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/Informesobredesarrollohumano2013/IDHPeru2013.html (accessed on 7 August 2017).

United Nations (2018), *Human Development Indices and Indicators: 2018 Statistical Update Briefing*, http://hdr.undp.org/en/data (accessed on 3 December 2018).

US DOS (2017), *Investment Climate Statements for 2017 - Peru*, US Department of State - Bureau of

Economic and Business Affairs, https://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/investmentclimatestatements/index.htm#wrapper (accessed on 8 August 2017).

World Bank (2018), "World Development Indicators 2018", https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26447 (accessed on 2 August 2018).

World Bank (2017), *Business Environment in Peru - World Bank Enterprise Survey of Business Managers*, http://www.enterprisesurveys.org/data/exploreeconomies/2017/peru (accessed on 11 December 2018).

World Bank Group (2018), *Doing Business 2019: Economy Profile Peru*, World Bank Group, http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/p/peru/PER.pdf (accessed on 12 November 2018).

World Bank Group (2018), *Doing Business 2019: Training for Reform*, http://www.worldbank.org (accessed on 16 November 2018).

WTO (2017), *Trade profiles 2017*, World Trade Organization, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/trade_profiles17_e.pdf (accessed on 31 July 2017).

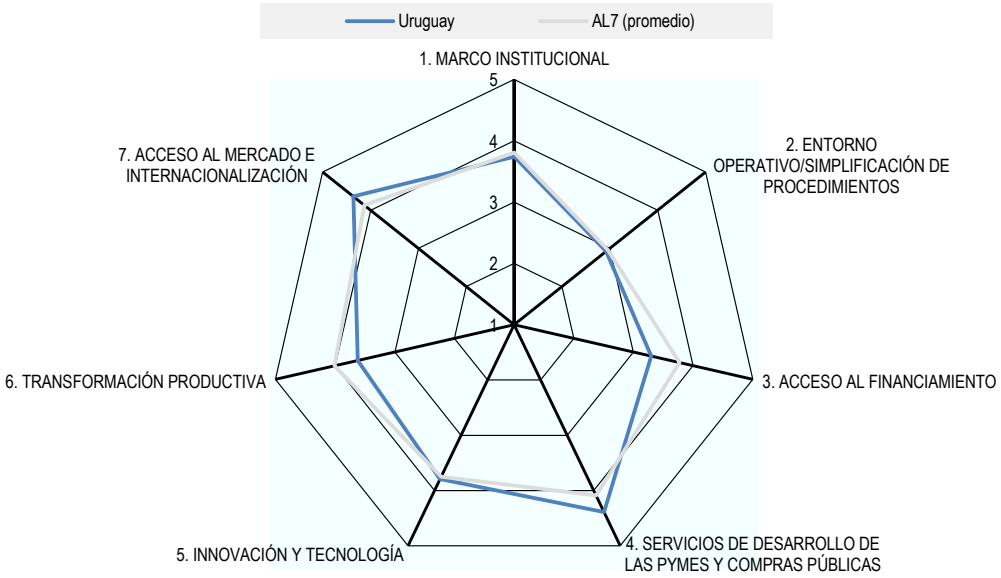
Capítulo 17. Uruguay

Uruguay se desempeña relativamente bien en esta evaluación, superando el promedio del grupo AL7 en las dimensiones de evaluación sobre servicios de desarrollo empresarial (Dimensión 4) y acceso al mercado y la internacionalización (Dimensión 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, especialmente en el área de Acceso al financiamiento (Dimensión 3).

Si bien Uruguay no cuenta con una estrategia explícita para las PYMEs, está en proceso de vincular sus programas de apoyo a las PYMEs con el Primer Plan Nacional para la Transformación Productiva y la Competitividad (2017-2021). Aunque ha logrado un buen progreso en la fase de elaboración y planificación de la estrategia, aún se encuentra en una fase continua en el desarrollo de una nueva arquitectura institucional para respaldar la implementación de este Plan y su fortalecimiento mediante la introducción de mecanismos efectivos de monitoreo y evaluación (M&E).

Hallazgos clave

Gráfico 17.1. 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 17.1). 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).

Panorama general

Estructura económica y prioridades de desarrollo

Cuadro 17.1. Indicadores macroeconómicos – Uruguay

Indicator Name	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Crecimiento del PIB (% anual)	-1,9	7,5	7,8	5,2	3,5	4,6	3,2	0,4	1,7	2,7
PIB per cápita (US$ actuales)	6871	5220	11938	14166	15092	16881	16737	15524	15298	16245
PIB per cápita, PPA ($ internacionales actuales)	10204	11553	16736	17904	18817	19942	20887	21117	21669	22562
Desempleo, total (% de la fuerza laboral total)	13,3	12,2	7,2	6,3	6,4	6,4	6,6	7,5	7,8	7,9
Inflación, deflactor del PIB (% anual)	3,5	0,7	4,9	9,0	8,6	8,2	9,4	9,0	7,3	4,0
Exportaciones de bienes y servicios (% del PIB)	16,7	30,4	26,3	26,4	25,9	23,4	23,5	22,5	21,4	21,6
Importaciones de bienes y servicios (% del PIB)	20,0	28,5	25,4	26,8	29,1	26,4	25,5	22,9	19,9	18,4
Balanza externa de bienes y servicios (% del PIB)	-3,3	1,9	1,0	-0,4	-3,2	-3,0	-2,0	-0,4	1,5	3,1
Saldo de cuenta corriente (% del PIB)	-2,5	0,2	-1,8	-2,7	-4,1	-3,4	-3,1	-0,8	0,8	1,6
Servicios, etc., valor agregado (% del PIB)	61,1	56,7	58,2	58,3	59,3	59,1	59,1	59,3	59,7	61,2
Inversión extranjera directa, entradas netas (% del PIB)	1,2	4,8	5,4	5,6	11,8	1,3	6,7	4,6	-0,7	-1,6
Inversión extranjera directa, salidas netas (% del PIB)	0,0	0,1	-0,4	0,4	7,5	-3,5	2,3	3,0	0,9	0,4
Gasto público total (% del PIB)	29,1	28,8	30,5	29,2	30,5	31,8	32,3	32,3	33,2	33,3
Capacidad/necesidad de financiación neta de la administración pública (% del PIB)	-3,3	-0,6	-1,1	-0,9	-2,7	-2,3	-3,5	-3,6	-3,8	-3,5
Crédito interno al sector privado (% del PIB)	45,1	22,5	22,3	23,1	23,5	26,0	27,0	30,1	28,0	26,3

Fuente: (World Bank, 2018[1]; IMF, 2018[2]).

Actividad, mercados laborales y estructura económica

Uruguay ha tenido un excelente desempeño económico en la última década. Su tasa de crecimiento anual promedio (5%) superó el promedio de ALC en casi 2 puntos porcentuales. El PIB per cápita en términos de la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA) se incrementó más del doble entre 2000 y 2015 (véase el Cuadro 17.1). Este crecimiento fue propiciado por políticas macroeconómicas coherentes y un entorno externo favorable, y se hizo inclusivo gracias a una política social sólida (OECD/ECLAC, 2014[3]). El crecimiento se ralentizó tras la caída de los precios de las materias primas en 2015, pero se espera que supere 3% después de 2018 (IMF, 2017[4]).

El desempleo alcanzó un máximo del 17% en 2002, durante la última gran crisis económica. En los años siguientes, disminuyó considerablemente, llegando al 6,3% en 2011 (véase el Cuadro 17.1). Más recientemente, el desempleo aumentó ligeramente al desacelerarse la actividad económica. La pobreza se redujo al 9,4% en 2016, una cuarta parte del nivel registrado en 2003 (40%) (World Bank, 2018[5]). La desigualdad (el Índice de Gini era de 0,39 en 2016) es baja para los estándares latinoamericanos, pero sigue siendo alta en comparación con los países de la OCDE (OECD, 2018[6]; ECLAC, 2018[7]). El número de personas que integra la economía informal se redujo drásticamente de su nivel más alto en 2004, pero se mantiene en una proporción de 1 de cada 4 trabajadores uruguayos (Amarante and Gómez, 2016[8]).

En términos de composición sectorial, la agricultura representa casi el 9% del PIB, una cifra que supera el promedio de ALC. Por otro lado, la minería es casi insignificante en comparación con países similares de ALC. La manufactura representa el 15% del valor agregado, similar al promedio regional. La participación de los servicios en el PIB también está en consonancia con la región y se ha ampliado recientemente, pero aún no ha alcanzado el nivel anterior a 2002. La intermediación financiera y los servicios empresariales desempeñan un papel mucho más importante en el valor agregado que en la mayoría de los países de ALC (ECLAC, 2016[9]).

El monto del crédito interno proporcionado al sector privado no es tan amplio como en el resto de la región (con un promedio del 25% del PIB en comparación con el 40% de ALC en la última década; véase Cuadro 17.1).

Tratándose de un país pequeño, Uruguay no presenta disparidades regionales tan marcadas como otros países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, tales disparidades dejan de ser importantes. Montevideo es el departamento más grande, en el que se concentra el 40% de la población y donde el ingreso promedio es casi 21% más alto que el promedio nacional y 1,8 veces mayor al de Cerro Largo, la región más pobre (Rodríguez Miranda, 2014[10]).

Uruguay confronta desafíos para mantener un ritmo sostenido de crecimiento inclusivo, para lo cual el aumento de la productividad laboral será crucial. La inversión en capacitación, la profundización de los mercados financieros y la eliminación de los cuellos de botella en materia de infraestructura serán algunos de los factores clave para abordar este desafío (OECD/ECLAC, 2014[3]).

Como se muestra en Cuadro 17.2, Uruguay ocupa el puesto 55 en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de las Naciones Unidas (ONU), ubicándose dentro del grupo de países de muy alto desarrollo humano (United Nations, 2018[11]), junto con Argentina y Chile de los países AL7. Según este índice, un país cuyos indicadores están todos clasificados en el tercio superior puede ser considerado como un país con alta calidad de desarrollo humano; la mayoría de los indicadores de Uruguay cumplen con este criterio. En

particular, Uruguay tiene un alto índice de desarrollo de género (IDG) para la región, junto con Argentina, Colombia y Ecuador, lo que lo ubica dentro del grupo de países con alta igualdad en cuanto a los logros del IDH entre mujeres y hombres[1]. En general, Uruguay ha logrado mejoras desde la década de los 90 con un aumento de 5 años de la esperanza de vida al nacer, de 1,5 años de la media de años de escolarización y de 3 años de la expectativa de años de escolarización.

Cuadro 17.2. Puntuaciones seleccionadas en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) – Uruguay 2018

Variable	Uruguay	Promedio de AL7
Clasificación en el IDH (2017)	55	69
IDH[1] (escala de 0-1, donde 1=mayor puntuación; valor de 2017)	0,804	0,785
Esperanza de vida al nacer (en años; al año 2017)	77,6	76,8
Clasificación en el Índice de Desarrollo de Género[2] (escala de 0-1, donde 1=mayor puntuación; 2017)	1,01	0,98
Calidad de la salud[3]		
Expectativa de pérdida de vida sana[4] (2016)	10,7	11,3
Médicos (por 10.000 personas; 2007-2017)	37,4	22,2
Camas de hospital (por 10.000 personas; 2007-2014)	25	22
Calidad de la educación[3]		
Proporción alumnos/maestro en escuela primaria (alumnos por maestro; 2012-2017)	12	20,7
Maestros de primaria con formación docente (2009-2017)	100%	93,5%
Proporción de escuelas con acceso a internet (2008-2013)	96%	56,25%
Matemáticas (puntuación del PISA[5] para 2015)[6]	418	413,7
Lectura (puntuación del PISA para 2015)	437	436,2
Ciencia (puntuación del PISA para 2015)	435	431
Calidad del nivel de vida[3]		
Empleo vulnerable (% del empleo total; al año 2017)	23,9%	38,1%
Porcentaje de población rural con acceso a electricidad (2016)	100%	95,9%
Porcentaje de población que usa fuentes de agua potable mejoradas (2015)	99,2%	96,6%
Porcentaje de la población que usa instalaciones de saneamiento mejoradas (2015)	95,7%	89,6%

1. La puntuación del IDH se calcula sobre la base de un conjunto de indicadores que abarcan las dimensiones de "vida larga y saludable", "conocimiento" y "un nivel de vida digno". Para más información, véase (United Nations, 2018[11]).
2. El IDG se calcula comparando los valores del IDH de hombres y mujeres del país. Los países se dividen en cinco grupos según la desviación absoluta de la paridad de género en los valores del IDH.
3. Indicadores que se hallan en las categorías "calidad de salud, educación y nivel de vida" son tomados del Cuadro de Mando 1 del IDH sobre Calidad de Desarrollo Humano.
4. La diferencia relativa entre la esperanza de vida y la esperanza de vida sana, expresada como porcentaje de la esperanza de vida al nacer.
5. El Programa Internacional para la Evaluación de Alumnos (PISA) es una encuesta internacional trienal cuyo objetivo es evaluar los sistemas educativos de todo el mundo poniendo a prueba las competencias y los conocimientos de estudiantes de 15 años de edad. En 2015, más de medio millón de estudiantes de 72 países y economías presentaron el examen PISA y fueron evaluados en ciencias, matemáticas, lectura, resolución colaborativa de problemas y conocimientos financieros. Para más información y resultados de la evaluación, véase http://www.oecd.org/pisa/.
6. La puntuación nacional promedio más alta en matemáticas, lectura y ciencias la detenta Singapur con 564, 535 y 556 puntos, respectivamente.
Fuente: (United Nations, 2018[11]).

Sector público, dinero y precios

El gasto público ya era relativamente alto en Uruguay a principios del siglo XXI (véase el Cuadro 17.1). En 2017 había aumentado aún más a 33,3% del PIB. Los ingresos también

se incrementaron, produciendo un déficit presupuestario relativamente pequeño en comparación con la región de América Latina y el Caribe durante la última década (1,7% del PIB en comparación con 2,9%). Sin embargo, un análisis más detallado muestra que el déficit fiscal ha aumentado por encima del 2% desde 2012. El Gobierno aprobó aumentos de impuestos y recortes de gastos públicos para 2017 y ha anunciado un proceso de consolidación para alcanzar un déficit del 2,5% del PIB en 2019 (IMF, 2017[4]). Por lo tanto, el espacio para una política fiscal anticíclica es limitado en un momento en el que la economía aún no ha retomado su senda de crecimiento.

La inflación se ha mantenido insistentemente por encima del promedio regional durante la mayor parte de la última década y por encima de las metas de la autoridad monetaria durante muchos años. Más recientemente, el Banco Central ha endurecido la política monetaria, pero la inflación se mantiene por encima de los niveles deseados (véase Cuadro 17.1).

Sector Externo

Las importaciones y exportaciones del Uruguay constituyan hasta el 40% del PIB, frente al 42,5% de la región. El destino de las exportaciones está relativamente diversificado, ya que los cinco principales socios sólo reciben el 55% del valor exportado. Brasil, la Unión Europea (UE) y China son los principales compradores. El origen de las importaciones es menos variado, ya que los mismos tres socios (Brasil, la UE y China) representan el 54% del valor. Argentina (también miembro del MERCOSUR) es el segundo socio comercial del país.

El país ocupó el puesto 54 en el Índice de Complejidad Económica del MIT en 2016 (MIT, 2017[12]), que es el segundo puesto más alto de los países AL7, quedando solamente por detrás de México (21^{ero}). Los productos agrícolas dominan la canasta de exportaciones (75%) (WTO, 2017[13]). La carne de bovino (15%) y la soja (12%) son los principales productos de exportación. El petróleo, los generadores eléctricos y los automóviles constituyen las principales importaciones. El comercio de servicios representa el 12% del PIB, el doble del promedio regional.

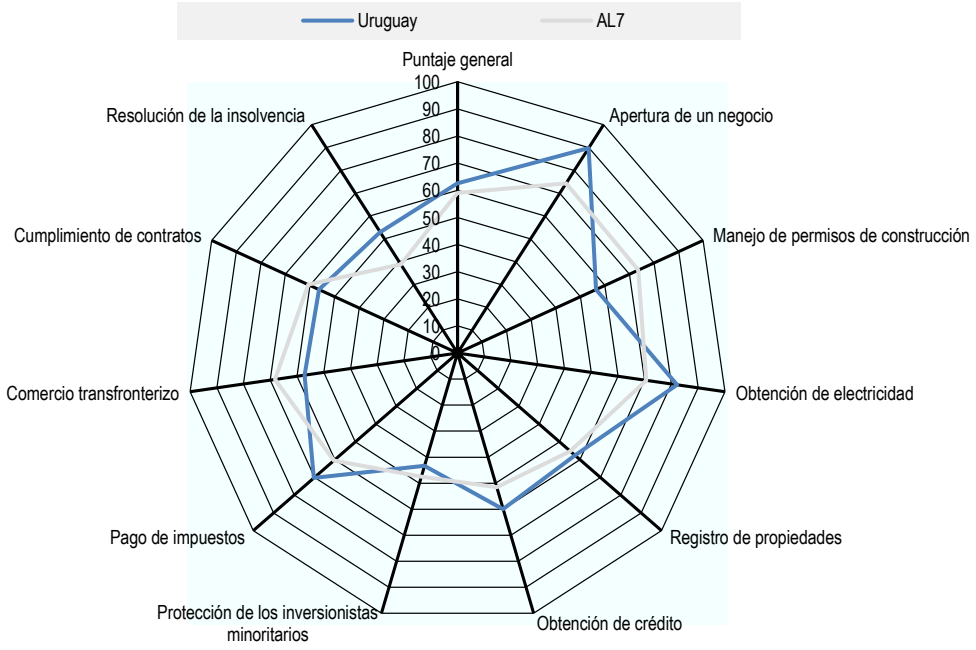
La Inversión Extranjera Directa (IED) alcanzó un promedio de 5,3% del PIB entre 2005 y 2015 (Cuadro 17.1), cifra que sólo Chile superó en América del Sur.

Entorno empresarial

El entorno empresarial de Uruguay, aunque robusto desde una perspectiva regional, se debilitó en la última década; el país descendió de la posición 70 a la 95 durante este período en la clasificación del informe *Doing Business* 2019 del Banco Mundial (World Bank Group, 2018[14]). Se pueden observar buenos resultados en las dimensiones de "acceso a la electricidad" (55) e "iniciar un negocio" (65). El costo de obtener energía representa el 1% del costo promedio en LAC, mientras que iniciar un negocio toma menos de una semana en comparación con un mes en promedio para el resto de la región. Las desventajas incluyen "la tramitación de permisos de construcción" (155) y "el comercio transfronterizo" (152). El primero tarda 10 semanas más que el promedio regional, mientras que el segundo cuesta aproximadamente el doble. Durante la última década, se han realizado grandes mejoras en la "resolución de la insolvencia" (70) con la adopción de leyes que han permitido a muchas empresas en dificultades financieras seguir operando como un negocio en funcionamiento.

Gráfico 17.2. Indicadores *Doing Business* 2019 - Uruguay

Puntuación en la facilidad para hacer negocios (100 = mayor desempeño global)



Nota: AL7 es el promedio simple de los siete países estudiados en este informe: Argentina Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay. La puntuación en la facilidad para hacer negocios captura la brecha de cada economía del mejor desempeño regulatorio observado en cada uno de los indicadores en todas las economías en la muestra de *Doing Business* desde 2005. La puntuación en la facilidad de hacer negocios de una economía se refleja en una escala de 0 a 100, donde 0 representa el más bajo y 100 representa el mejor rendimiento.
Fuente: (World Bank Group, 2018[14]).

Entre 2008 y 2018, Uruguay subió 22 posiciones en el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), hasta la posición 53 (WEF, 2018[15]). Uruguay es, con creces, el país con el nivel más alto en términos de Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC) de la región (ocupando el puesto número 12 de los 140 países evaluados), por encima de economías avanzadas como China Taipéi y Suiza. Sin embargo, este desempeño de Uruguay en lo relativo a TIC no se ha traducido en un avance similar de la capacidad de innovación (70). La siguiente dimensión más fuerte son las "instituciones" del país (34), incluyendo solidez en materia de derechos de propiedad sólidos y baja corrupción e influencia indebida. Las principales debilidades son el pequeño tamaño del mercado (93), el sistema financiero (81) y el dinamismo empresarial (79). En comparación con 2007, se han producido importantes mejoras en los mercados financieros, mientras que la eficiencia de los mercados laborales ha experimentado un deterioro adicional.

Los principales obstáculos que identificaron las empresas en la Encuesta Empresarial (World Bank, 2017[16]) fueron las tasas impositivas, seguidas por el sector informal, ambos de los cuales son más altos que en el resto de la región. Las pequeñas empresas están de acuerdo con este diagnóstico, mientras que las empresas medianas invierten el orden, mencionando en primer lugar el sector informal. Las grandes empresas se preocupan más por las normas laborales y por mano de obra con una formación inadecuada. La regulación y la corrupción son una carga mucho menor en comparación

con el resto de la región. Además, alrededor del 18,5% de las empresas exportan, una cifra que está en línea con la media regional. Por otra parte, las empresas dependen muchísimo más del financiamiento interno (70%) y menos del bancario (31%) que en el resto de la región (63% y 38% respectivamente).

La Declaración sobre el Clima de Inversión del Departamento de Estado de los Estados Unidos destaca que el sistema judicial es independiente y transparente, pero que los veredictos pueden tardar demasiado (US DOS, 2017[17]). Los derechos de propiedad se cumplen estrictamente, incluidos, hasta cierto punto, los derechos de propiedad intelectual. El informe también destaca la ley de quiebras aprobada en 2008. Sin embargo, los mercados financieros presentan un bajo desarrollo incluso después de los recientes intentos por profundizarlos.

Sector PYME

Definición y empleo

La definición uruguaya de PYMEs fue actualizada mediante Decreto Ejecutivo 504 en 2007, el cual se fundamenta tanto en el empleo como en el volumen de negocios (véase el Cuadro 17.3). Cabe señalar que, si bien la definición de volumen de negocios se asemeja a la de los demás países del presente estudio, los criterios con base en el empleo son más restrictivos, lo que refleja una economía de menor tamaño.

Cuadro 17.3. Definición de las PYMEs en Uruguay

Criterio		Micro	Pequeña	Mediana
Empleo (Nº de empleados)		1-4	5-19	20-99
Volumen de negocios	UI	≤ 2.000.000	2.000.000 - 10.000.000	10.000.000 - 75.000.000
	USD	≤ 260.000	260.000 - 1.300.000	1.300.000 - 9.750.000

Nota: El valor de la Unidad Indexada (UI) es de aproximadamente 4,02 pesos uruguayos (UYU) (12/12/2018). 1 USD = aproximadamente UYU 32 (12/12/2018). Valor de la UI en USD (12/12/2018): 0,13.
Fuente: Decreto 504/2007 (MIEM, 2007[18]) y (BCU, 2017[19])

Sobre la base de los registros administrativos (véase el Cuadro 17.4), el número total de empresas se estimó en 175.605 en 2016. Alrededor del 99,5% eran PYMEs, con un papel preponderante de las microempresas (83%). Las PYME representaban dos tercios del empleo declarado, compartido en partes casi equivalentes entre las micro, pequeñas y medianas empresas.

Cuadro 17.4. Empresas y empleo por tamaño (número de empleados) - 2016

	Nº de empresas	% de empresas totales	Nº de empleados	% del empleo total
1-4	146.510	83%	225.207	25%
5-19	23.190	13%	197.997	22%
20-99	5.071	3%	192.989	21%
>99	834	0%	297.899	33%
Total	175.605	100%	914.092	100%

Nota: Sobre la base de los registros administrativos de los entes de impuestos y seguridad social. En términos del tamaño de la empresa, solo se tuvo en cuenta la cantidad de empleados, sin facturación.
Fuente: Directorio de Empresas y Establecimientos (INE, 2017[20]).

Si se analizan los datos de las encuestas de hogares (véase el Cuadro 17.5), aumenta la importancia del sector de las PYMEs. En particular, las micro y pequeñas empresas representan el 56% del empleo, en lugar del 47%, lo cual se debe a la gran incidencia de la economía informal, especialmente en lo relativo al autoempleo y otras microempresas. La proporción de este tipo de trabajadores que no cotizan a la seguridad social (y, por lo tanto, no forman parte de los registros administrativos) alcanza el 67%, y 41%, respectivamente. Este número disminuye drásticamente (13%) para las empresas con 5 a 19 empleados, y a sólo el 1% de los trabajadores de las empresas con más de 49 empleados.

Cuadro 17.5. Empleo y sector informal por tamaño de empresa - 2016

	Nº de empleados	% del empleo total	% del empleo total no afiliados al sistema de pensiones
Por cuenta propia	382.686	23	67
2-4	285.905	17	41
5-19	256.666	16	13
20 - 49	101.766	6	4
>49	618.944	38	1
Total	1.645.967	100	25

Nota: Las categorías de tamaño no se corresponden con la definición oficial de PYMEs debido a la falta de datos.
Fuente: Encuesta Continua de Hogares (INE, 2016[21]).

En términos de concentración geográfica, el 53% de las empresas (y el 40% de la población) están ubicadas en Montevideo, lo que lo convierte en el departamento con mayor densidad de empresas: 61 por cada 1.000 habitantes, frente a un promedio de 46 en todo el país (INE, 2014[22]). Maldonado, Colonia, Rocha y Flores, todas en el sur del país, también tienen una alta densidad de empresas. Por otro lado, Artigas, Salto y Rivera, todos cercanos a la frontera norte, tienen densidades de empresas en torno a 26 por cada 1.000 habitantes.

Productividad y valor agregado

Según los datos disponibles (véase el Cuadro 17.6), las empresas con menos de 50 trabajadores representaban un tercio del valor agregado total y el 57 % de los trabajadores en 2001.[2] La productividad laboral de las microempresas es de 21% respecto a las empresas con 50 trabajadores o más, y asciende al 41% en el caso de las pequeñas y medianas empresas (5-49 trabajadores).

Cuadro 17.6. Valor agregado, productividad y remuneración media de los trabajadores – 2001

Tamaño	Proporción del valor agregado total	Proporción en total de trabajadores	Valor agregado por trabajador (como % de grandes empresas)	Salario promedio por trabajador (como % de grandes empresas)
<5	16%	26%	41%	21%
5-49	17%	31%	36%	41%
>49	67%	43%	100%	100%
Total	100%	100%	65%	61%

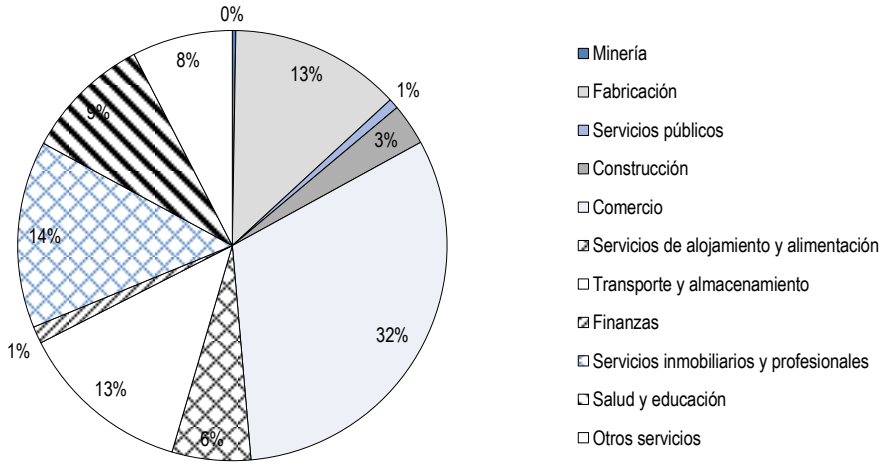
Nota: Las categorías de tamaño no se corresponden con la definición oficial de MIPYME debido a la falta de datos. El marco de muestreo se realizó con base en los registros administrativos. Por lo tanto, muchas empresas informales fueron excluidas, especialmente en el caso de las categorías de menor tamaño.
Fuente: Encuesta de Actividad Económica (INE, 2001[23]).

Sectores de actividad

Los servicios representan el 82% del empleo de las PYMEs en Uruguay (véase el Gráfico 17.3). Las principales actividades incluyen el comercio (32%), bienes raíces y servicios empresariales (14%) y transporte (13%). La manufactura también desempeña un papel importante (13%).

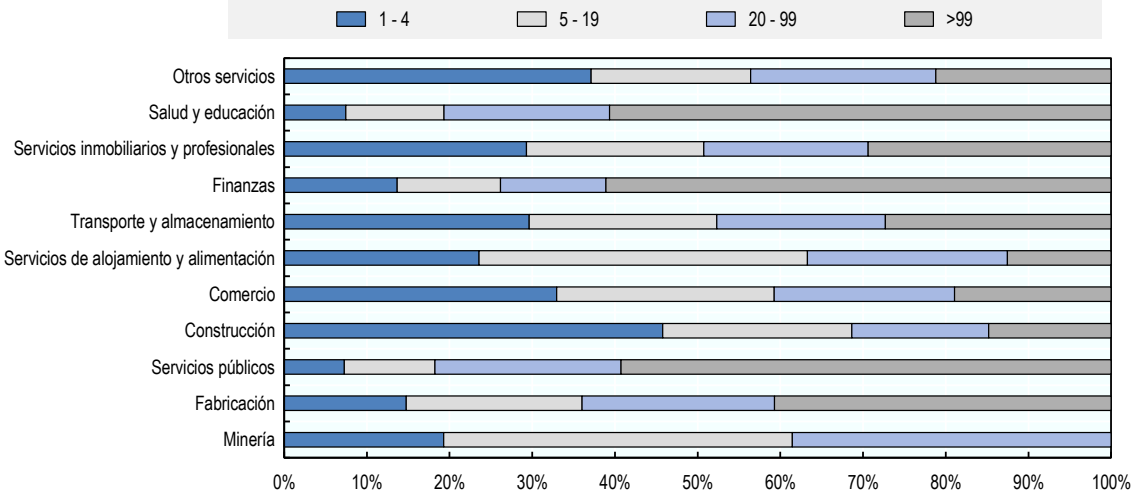
Los sectores en los que las PYMEs tienen más peso como empleadores (véase Gráfico 17.4) son la minería (un sector en el que no se registró ninguna empresa grande), el hospedaje y la alimentación, y la construcción. Como de costumbre, las grandes empresas dominan los servicios públicos y las finanzas, y también dominan en los sectores de la salud y la educación. Las microempresas son especialmente importantes en la construcción; las pequeñas empresas en hospedaje y alimentación; y las empresas medianas en minería.

Gráfico 17.3. Empleo de las PYMEs por sectores - 2016



Fuente: Directorio de Empresas y Establecimientos (INE, 2017[20])

Gráfico 17.4. Empleo sectorial por tamaño de empresa - 2016



Fuente: Directorio de Empresas y Establecimientos (INE, 2017[20]).

Comercio Internacional

En 2017, 1.094 empresas uruguayas se dedicaban a actividades de exportación; aunque el 83% de estas empresas son PYMEs, sólo representan el 19% del valor total exportado. Además, la mayor parte de este valor corresponde a empresas medianas (16% del valor total exportado).

Cuadro 17.7. Empresas exportadoras y valor exportado por tamaño - 2015

Tamaño	Nº de empresas	% de empresas exportadoras totales	Proporción del valor exportado total
Micro	231	21%	0%
Pequeña	362	33%	3%
Mediana	317	29%	16%
Grande	184	17%	81%
Total de exportadores	1094	100%	100%

Fuente: (Instituto Uruguay XXI, 2018[24])

Resultados de la evaluación

Marco institucional (Dimensión 1)

Uruguay está en proceso de vincular sus programas de apoyo a las PYMEs con el plan de transformación productiva del país. Ha avanzado satisfactoriamente en la fase de elaboración y planificación de la estrategia, pero aún se encuentra en una fase continua de desarrollo de una nueva arquitectura de coordinación interna y externa para apoyar la implementación de Transforma Uruguay. El plan estratégico también debe fortalecerse mediante la formulación de objetivos cuantitativos y cualitativos explícitos y mecanismos eficaces de monitoreo y evaluación (M&E). El giro hacia un enfoque de transformación productiva requerirá una revisión de los programas existentes de apoyo a las PYMEs, a fin de adaptarlos a los nuevos objetivos, lo cual conducirá probablemente a una selección más rigurosa de las PYMEs y, posteriormente, a una mayor eficacia, asertividad y/o especificidad de los programas de apoyo.

La puntuación total de Uruguay en esta dimensión es de 3,74 en una escala de 1-5, ligeramente inferior al promedio de los países AL7 (3,81). El país obtuvo una puntuación de 5,0 en la subdimensión relacionada con la definición de PYMEs, ya que es uno de los únicos países AL7, junto con Argentina, que incluye un criterio de independencia. Registró una puntuación de 3,59 en la subdimensión relacionada con planificación estratégica, diseño de políticas y coordinación, debido en gran medida a que Transforma Uruguay se encontraba en la fase inicial de implementación. La puntuación de 2,92 en la subdimensión relativa a las Consultas Público-Privadas, que está por debajo de la media de países AL7 (3,45), se debe a los mecanismos de consulta en gran medida informales y a la fase inicial de implementación de los comités consultivos vinculados a Transforma Uruguay. Finalmente, Uruguay logró una puntuación de 3,61 en la subdimensión relacionada con la reducción de la informalidad, lo que refleja el éxito relativo de las acciones del gobierno, pero también la relativa debilidad del sistema de monitoreo.

Marco institucional y definición de PYMEs

En Uruguay, la gestión de la política relativa a la PYMEs corresponde al Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM). El Ministerio cuenta con una amplia cartera y está a cargo de la elaboración y aplicación de políticas horizontales destinadas a promover la

transformación productiva del país, así como de políticas verticales dirigidas a sectores industriales específicos.

La Dirección Nacional de Artesanos y Pequeñas y Medianas Empresas (MIEM-Dinapyme) es una de los ocho entes del MIEM y ha orientado las políticas PYME del país desde 1991. MIEM-Dinapyme está organizada en cinco unidades operativas, que abarcan el desarrollo de los artesanos, el desarrollo empresarial, incluyendo la gestión del "Registro PYME", el desarrollo territorial y la promoción de la iniciativa empresarial, que también incluye el apoyo a la puesta en marcha. Además, desde la creación de MIEM-Dinapyme, otras instituciones han iniciado líneas de trabajo con el sector PYME (véase la siguiente sección para más información).

La actual definición de PYMEs del país fue establecida mediante el Decreto gubernamental 504, emitido en 2007. La definición se sustenta en dos criterios: volumen de negocios anual y empleo. El volumen de negocios se expresa en unidades indexadas, cuyo valor se ajusta periódicamente en función de la tasa de inflación del país. La definición incluye tres subclases para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (véase el Cuadro 17.3). El umbral superior para cada clase se establece en un nivel bastante bajo en comparación con los otros países del AL7, lo que refleja la escala relativamente pequeña de las empresas en Uruguay frente a otros de los países del AL7. La definición también incluye una cláusula de independencia.

Las PYMEs deben registrarse ante el MIEM para que se les confirme su condición de PYME y, en consecuencia, poder acceder a programas de apoyo de este ministerio y de otras instituciones y a los incentivos concedidos a las PYMEs para la contratación pública. El registro es gratuito y puede realizarse en línea o en persona; es válido por un año a menos que la empresa cuente con un nuevo balance.

Planificación estratégica, diseño y coordinación de políticas

Las políticas públicas de apoyo al sector de las PYMEs se rigen por dos documentos programáticos/estratégicos. En primer lugar, las directrices estratégicas emitidas por el MIEM para el período 2015-2020, y los planes de trabajo anuales subsiguientes de MIEM-Dinapyme, específicamente para PYMEs, empresarios y artesanos. En segundo lugar, y como una novedad clave para el país, el Primer Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (2017-2021) desarrollado en el marco del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (Transforma Uruguay) también incluye lineamientos estratégicos para el desarrollo de las PYMEs.

El gobierno define “Transforma Uruguay” como un sistema para promover el desarrollo económico productivo e innovador, que se sostiene en las políticas e instituciones creadas en la última década, dando prioridad a la articulación, la coordinación y la cooperación.[3] El órgano rector del sistema es el Gabinete Ministerial para la Transformación Productiva y la Competitividad, que incluye ocho ministerios sectoriales, la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP), y la Secretaría de Ciencia y Tecnología. El Gabinete cuenta con el apoyo de una Secretaría adscrita a la OPP, que se encarga de articular y coordinar acciones, así como de un consejo de coordinación, que incluye a representantes de los miembros del Gabinete Ministerial. La legislación que crea Transforma Uruguay también prevé la creación de varios comités consultivos público-privados para apoyar los procesos de transformación productiva y mejorar la competitividad del país.

El Primer Plan Nacional está organizado alrededor de cuatro pilares principales: clima de negocios, internacionalización, capacidades empresariales y humanas, e innovación. Su

objetivo es vincular y crear sinergias entre las principales iniciativas seleccionadas y los programas de apoyo llevados a cabo por el gobierno en torno a los cuatro pilares del plan, y orientarlos hacia los objetivos de transformación productiva. También prevé la creación de un sistema de información para promover el intercambio interinstitucional de información sobre instrumentos y programas de apoyo pertinentes, así como la elaboración de un inventario de todos los mecanismos de apoyo existentes. El Plan incluye tres tipologías de proyectos:

- Proyectos complejos o sistémicos (como los relacionados con la ciencia y la tecnología o el desarrollo del capital humano);
- Proyectos específicos relacionados con programas o instrumentos (como la creación de una red de centros de competitividad empresarial o el programa de mejora tecnológica de las PYMEs);
- Actividades estructuradas como funciones, como por ejemplo la promoción de la IED, que deben orientarse hacia la atracción de inversiones en consonancia con los objetivos de transformación productiva del país.

En total, el Plan enumera 53 proyectos iniciales, pero el objetivo es desarrollar nuevos proyectos adicionales a partir de 2018.

Muchos de los proyectos enumerados tienen una orientación clara, aunque no explícita, a favor de las PYMEs. Ambos se sustentan en el trabajo existente y fomentan el desarrollo de proyectos totalmente nuevos en algunos casos. Sin embargo, la mayoría de los proyectos ya estaban en marcha antes del Plan y varios de ellos eran parte del programa de trabajo de MIEM-Dinapyme. Se incluyen en el Plan Nacional debido a la necesidad de reorientar esos proyectos en beneficio de la transformación productiva del país, así como de coordinar mejor los esfuerzos con otros actores públicos y privados.

El objetivo estratégico del Plan Nacional es promover un desarrollo económico con base en la innovación, la sostenibilidad y la equidad social. El Plan también incluye una serie de objetivos generales, como la mejora de la actualización tecnológica de las empresas uruguayas, una mayor integración de las mismas en las cadenas de valor globales (CVG), el desarrollo de nuevas actividades y la creación de nuevos conocimientos y capacidades. Sin embargo, el Plan carece de objetivos cuantitativos y cualitativos específicos; en lugar, consiste en una colección de fichas de proyectos, que mencionan las instituciones encargadas de la ejecución del proyecto y los hitos de tal ejecución, pero no llegan a indicar objetivos específicos o indicadores clave de rendimiento (ICR).

Varias instituciones públicas uruguayas han diseñado e implementado programas y herramientas para el desarrollo de las PYMEs, incluyendo el MIEM/MIEM-Dinapyme, la Agencia Nacional de Desarrollo Económico (ANDE), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la OPP. Los programas de apoyo de MIEM-Dinapyme se canalizan a través de convocatorias de propuestas o mediante ventanillas abiertas de registro. MIEM-Dinapyme elabora el programa, define los criterios de elegibilidad y asigna el presupuesto, brindando la capacitación/asesoramiento/apoyo a través de instituciones de capacitación o asesores externos seleccionados. La ANDE, que se crea con una partición del 40% del patrimonio de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) (art. 40 de la Ley 18602), goza de una gran autonomía y cuenta con el apoyo de un fondo específico. Su misión es promover el desarrollo económico con énfasis en el desarrollo territorial y el apoyo a las PYMEs.

Otros organismos públicos pertinentes son la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII - para más información véase la sección "Innovación y Tecnología" de

este capítulo), que opera en el área de la innovación; y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), que trabaja en las áreas del capital humano y el desarrollo de habilidades.

MIEM-Dinapyme ha creado una unidad para el seguimiento de sus diferentes programas de apoyo y elabora un detallado informe anual de actividades, que se integra al Informe de Gestión anual del MIEM. ANDE, ANNI e INEFOP también tienen sus propias unidades dedicadas a M&E. Sin embargo, los mecanismos de M&E de Transforma Uruguay están aún en desarrollo. Actualmente, cada una de las instituciones encargadas de los proyectos específicos de Transforma Uruguay realiza sus propias actividades de M&E e informa al Consejo de Coordinación, mientras que la OPP elabora un informe anual sobre la implementación del Plan Nacional. El Plan Nacional tiene prevista la inclusión un proyecto específico de M&E. En este marco, una de las líneas de acción de la Secretaría de Transforma Uruguay es contribuir a la difusión de normas y buenas prácticas de M&E entre las instituciones del sistema. El objetivo es que cada nuevo proyecto en el marco del Sistema cuente con un plan de M&E que permita hacerle seguimiento a su desempeño, evaluar su ejecución, analizar su reformulación después de un tiempo prudencial y sentar las bases para una evaluación potencial a mediano y largo plazo. Este plan de M&E debe especificar con argumentos teóricos el cambio de la intervención elegida y justificar los indicadores que se introducirán en una matriz de resultados. Asimismo, debe detallar una línea de base, la frecuencia del seguimiento a los indicadores y los objetivos a alcanzar, así como la estrategia para realizar una evaluación de impacto en el mediano y largo plazo.

Uruguay ha establecido una base de datos exhaustiva sobre las PYMEs. El MIEM publica encuestas de las PYMEs, la última de las cuales se publicó en 2017 (Encuesta Nacional de Mipymes)[4], las cuales ofrecen una visión profunda y amplia de la estructura, tendencias y características del sector de las PYMEs, con base en una combinación de datos administrativos del Registro Único de Contribuyentes (RUT) y del Registro Público y General de Comercio, datos de encuestas y datos estadísticos oficiales recopilados por el INE, el organismo nacional de estadística del país.

Consultas entre los sectores público y privado

Los mecanismos de consultas entre los sectores público y privado del Uruguay se encuentran aún en fase de desarrollo en el marco de Transforma Uruguay. El país introdujo recientemente consultas públicas obligatorias sobre regulaciones que tienen que ver con los principales sectores económicos, tales como el sector energético, las telecomunicaciones o las regulaciones ambientales, y el MIEM lanzó una plataforma en la red para la gestión de consultas al público.

No obstante, las consultas público-privadas en materia de políticas sobre las PYMEs se han realizado hasta ahora de manera informal, principalmente durante la fase preparatoria de iniciativas de políticas. Las principales instituciones del sector privado que se consultan son la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay (CNCS), el Centro de Almaceneros Minoristas, Baristas, Autoservicios y Afines del Uruguay (CAMBADU), la Asociación Nacional de Micro y Pequeños Empresarios (ANMYPE) y la Cámara de Economía Digital del Uruguay, entre otras. La mayor parte de estas instituciones pertenecen a la Confederación Empresarial del Uruguay (CEDU). La CIU ha realizado un cabildeo para formular mecanismos de consulta estructurados y formales, los cuales están ahora siendo desarrollados en el marco de Transforma Uruguay.

Aunque varias instituciones públicas que trabajan con el sector de las PYMEs ya cuentan con participación del sector privado en sus Juntas Directivas (tales como Uruguay XXI, INEFOP, ANII, y LATU, entre otras), el propósito del gobierno es ampliar e institucionalizar aún más el diálogo público-privado a través de una serie de comités consultivos en el marco de Transforma Uruguay, que involucre organizaciones pertinentes del sector privado. La iniciativa se encuentra en una etapa inicial de desarrollo, pero está avanzando de acuerdo al enfoque participativo que se promueve en el Plan. En mayo de 2018, el sistema celebró la primera reunión del comité consultivo, inaugurando el Consejo Consultivo para el Desarrollo Empresarial (CCDE), el cual está compuesto por miembros de los sectores privado y académico, así como por representantes de gobiernos locales e instituciones financieras; pero, los nombres de las instituciones/organizaciones y/o personas que hicieron presencia no fueron publicados. El objetivo general del mismo es facilitar consultación, asesoramiento público-privado, colaboración y seguimiento conjunto de asuntos que afectan el desarrollo sostenible de las PYMEs. En septiembre de 2018, el CCDE sostuvo un segundo encuentro y creó tres subcomités encargados de financiamiento, innovación y economía social, respectivamente. Cada uno de ellos se reunió por primera vez durante el año 2018, y el comité de financiamiento realizó una reunión específica para discutir y validar el programa de trabajo planificado para Transforma Uruguay para el período 2018-2019. Los comunicados de prensa publicados en el portal de Transforma Uruguay ofrecen un resumen de las discusiones del Consejo y de los subcomités, pero no se divulgaron los resúmenes de las minutas formales.

Medidas para abordar la economía informal

En Uruguay, la incidencia de la informalidad y, en particular, de la informalidad laboral es importante en términos económicos, pero está muy por debajo del nivel registrado en otros países de América Latina. De acuerdo con un estudio de la CEPAL (Amarante and Gómez, 2016[8]), en 2014, el 23,5% de la totalidad de la fuerza laboral estaba en el empleo informal, lo que representa una marcada reducción de lo registrado en 2004 cuando se ubicó en 40,7%. El estudio acredita esta mejora a la reforma del régimen tributario de 2007 y, en particular, a la implantación del Monotributo (véase abajo); a la reanudación de las negociaciones tripartitas sobre salarios; y a las reformas en materia de pensiones y salud, conjuntamente con un cumplimiento más efectivo de las regulaciones laborales.

El gobierno ha desarrollado un conjunto de programas diversos, reformas de políticas e incentivos que abordan los factores más importantes de la informalidad, pero no ha enmarcado esas iniciativas en una estrategia a mediano plazo para la reducción de la economía informal. La iniciativa más importante es el Monotributo, un pago único que incluye el impuesto corporativo y los aportes a la seguridad social. Este régimen está abierto a microempresas y empresarios independientes/trabajadores por cuenta propia. Para gozar de este beneficio, la empresa tiene que completar un registro conjunto ante el ente tributario y el Banco de Previsión Social. Uruguay ha prestado especial atención a la informalidad y vulnerabilidad laboral que afecta a los jóvenes, a través de, por ejemplo, medidas para formalizar la situación de las empleadas domésticas y de varios programas de formación, pasantías remuneradas y capacitación para jóvenes.[5] Adicionalmente, el MIEM-Dinapyme y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) están adelantando iniciativas para la concientización entre aquellos trabajadores y empresas que son más proclives a ubicarse en la informalidad, mientras que el ente tributario ha establecido un conjunto de incentivos que promueven el registro de empresas de reciente creación (véase

la siguiente sección sobre "Ambiente Operativo y Simplificación de Procedimientos" para mayor información). Específicamente, en 2017, el MIEM-Dinapyme realizó talleres para empresarios, compañías informales y técnicos en nueve localidades del interior del país, con un total de 160 participantes.

Las actividades de seguimiento son relativamente limitadas. El gobierno hace un seguimiento periódico al número de nuevos registros que se benefician del régimen de Monotributo, mientras que el Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social (MTSS) elaboraron recientemente un informe sobre la informalidad. [6] Los datos sobre esta última son relevados mediante encuestas permanentes a los hogares que son realizadas por el INE y son cruzadas con información que suministra el Banco de Previsión Social.

Entorno Operativo y Simplificación de Procedimientos (Dimensión 2)

El desempeño de Uruguay en esta dimensión varía considerablemente en las cuatro subdimensiones, siendo el puntaje general de 2,92, lo cual es ligeramente inferior a la media de 2,96 de los países AL7, en una escala de 1-5.

El desempeño de Uruguay es bajo (1,76) en las subdimensiones que apuntan a la aplicación del análisis de la simplificación regulatoria y del impacto regulatorio (AIR), en vista de que todo el proceso de reforma regulatoria se halla en su fase temprana de diseño y no se han hecho avances significativos en la aplicación del AIR. También es bajo el puntaje respecto a la facilidad del proceso de declaración de impuestos (2,33). El desempeño en las subdimensión 2.2, sobre registro de compañías (3,51) es de los mejores de los países AL7, mientras que el puntaje en la subdimensión 2.4 relativa a gobierno en línea (4,64) es también relativamente alto en vista de lo avanzado de la ejecución de la Agenda Digital del país y la disponibilidad de servicios gubernamentales en línea para las empresas.

Simplificación legislativa y análisis del impacto regulatorio

Uruguay, al igual que la mayoría de los países AL7, posee un sistema regulatorio relativamente complejo.

El puesto que el informe del Banco Mundial "*Doing Business*" 2019 otorga a Uruguay en su clasificación es de 95 entre 190 economías, lo cual está apenas por debajo del puesto que ocupó en 2018 (94). La "puntuación en la facilidad para hacer negocios", que mide la distancia respecto al país con el mejor desempeño en los 10 indicadores del referido informe, es de 62,60, mínimamente por encima del puntaje que obtuvo en 2018 (62,26 de 100) (World Bank Group, 2018[25]). A pesar de que Uruguay es un país con un desempeño de nivel medio entre los países AL7 en términos de esta clasificación, su desempeño es relativamente modesto en comparación con países que tienen el mismo ingreso per cápita y nivel de desarrollo económico.

El ranking de Uruguay varía considerablemente entre los diez indicadores de Doing Business. Es relativamente fuerte en áreas como el acceso a la electricidad (rango: 55), la creación de empresas (65) y la resolución de insolvencias (70), mientras que es marcadamente bajo en algunas áreas como la tramitación de permisos de construcción (155), el comercio transfronterizo (152) y la protección de inversionistas minoritarios (132) (World Bank Group, 2018[25]). Una dispersión tan amplia en el desempeño del país revela que el proceso de reforma regulatoria es desigual y que la intervención se centra solamente en áreas específicas.

De hecho, Uruguay no cuenta con una estrategia/agenda integral para la reforma regulatoria. Sin embargo, el gobierno considera que la reforma regulatoria es un área crucial para aumentar la competitividad del país. Entre los proyectos incluidos en Transforma Uruguay, el documento en el que se esbozan las orientaciones estratégicas para la transformación y mejora del sector productivo para el período 2017-2021 (véase el apartado anterior sobre "Marco institucional"), está un proyecto – proyecto no. 4 en el pilar de la estrategia dedicado al clima empresarial – diseñado para mejorar el entorno empresarial y aumentar la eficiencia de la administración pública. La ficha del proyecto menciona específicamente la necesidad de centrarse en las áreas débiles enumeradas en el informe Doing Business, y solicita la realización de una encuesta entre las empresas para identificar las principales limitaciones y los obstáculos administrativos más importantes. Luego propone la elaboración de un plan de trabajo (2017-2021) para la reforma regulatoria, que se llevará a cabo en varios ministerios bajo la coordinación del sistema Transforma Uruguay.

Otra área de reforma identificada por Transforma Uruguay es el comercio internacional. El Proyecto no. 5 de Transforma Uruguay incluye un análisis de los costos relacionados con los procedimientos de importación y exportación, la mejora de las operaciones portuarias y la simplificación de las operaciones de importación y exportación para una serie de sectores/productos seleccionados.

Sin embargo, la reforma regulatoria se encuentra en una fase temprana de aplicación. Una de las principales reformas regulatorias que se han puesto en marcha recientemente se refiere a la unificación de los procedimientos de registro de la Dirección General de Impuestos (DGI) y del Banco de Previsión Social (BPS), encargado de la provisión de seguridad social. En general, menos del 25% de los actos legislativos y normativos relacionados con actividades económicas se han revisado a la fecha.

El AIR no se aplica en Uruguay, excepto para evaluaciones de impacto de medidas fiscales realizadas por el Centro de Estudios Fiscales (CEF). No hay planes para ampliar la aplicación del AIR a otras áreas. Se están elaborando mecanismos de monitoreo de las medidas de reforma reglamentaria, que formarán parte del sistema general de seguimiento de Transforma Uruguay.

Registro de empresas

Esta subdimensión combina una serie de indicadores relacionados con el marco institucional para el registro de empresas, incluida la presencia de ventanillas únicas (*one-stop-shops)*, el uso de un número único de identificación de la empresa y la disponibilidad de servicios de registro en línea, siendo los resultados del informe *Doing Business* 2019 del Banco Mundial la base de estos indicadores sobre el desempeño de los procedimientos para el registro de empresas y la apertura de un negocio.

Los procedimientos para el registro de empresas y, en términos más generales, los trámites para el inicio de negocios en Uruguay, son generalmente menos complejos que en otros países AL7, con la excepción de Chile; estos son relativamente rápidos, pero también relativamente costosos.

A las empresas en Uruguay se les otorgan varios números de registro que resultan de los trámites para iniciar un negocio. Sin embargo, el número de registro emitido por el Registro Único de Tributación (RUT) funciona como un número de identificación único en toda la administración pública.

En Uruguay, los empresarios tienen dos opciones para completar el registro de empresas. Pueden elegir la opción en línea, que les permite realizar la mayor parte de los trámites de registro y notificación a través del portal Empresa en el Día administrado por la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC), que es la agencia que presta servicios digitales a la administración pública. En principio, esta plataforma permite el registro en un plazo de 24 horas para determinado tipo de empresas. Otra alternativa permite al empresario utilizar el procedimiento tradicional, que implica la inscripción con la Dirección General Impositiva - Instituto de Seguridad Social. Desde agosto de 2018, este proceso ha sido simplificado a través del uso de ventanillas únicas que cubren Montevideo y otras ciudades.

Uruguay ocupa el puesto 65 de 190 economías del ranking Doing Business 2019 para el indicador apertura de un negocio, lo que representa el mejor desempeño entre los países AL7 en esta área (World Bank Group, 2018[25]). La brecha de Uruguay con el país con mejor rendimiento en esta área, medida por la "puntuación en la facilidad para hacer negocios", está relativamente cercana, situándose en 89,78 (100 = país con mejor desempeño). En general, lo que desfavorece a Uruguay es el costo relativamente alto de sus procedimientos, debido a las altas tarifas notariales y de registro, de manera que el costo de iniciar un negocio alcanza el 22,6% del INB per cápita.

Facilidad para declarar impuestos

La evaluación de la subdimensión relativa a la simplicidad del trámite para declarar impuestos, tiene como referencia exclusiva un conjunto de indicadores del informe *Doing Business* 2019 del Banco Mundial, en la sección de pago de impuestos. Esos indicadores abarcan el número de pagos anuales de impuestos, el tiempo necesario para efectuar dichos pagos y el índice posterior a la declaración de impuestos, que toma en cuenta el tiempo necesario para que una empresa aplica y obtenga un reembolso del IVA y complete una corrección del impuesto sobre la renta.

Uruguay se desempeña relativamente bien en esta área cuando se le compara con los países de la OCDE y con el desempeño de los demás países AL7. Por ejemplo, el tiempo requerido para realizar los pagos de impuestos (163 horas) está en línea con el promedio para el área de la OCDE. Lo hace menos bien, sin embargo, en áreas relacionadas con el bajo nivel del índice posterior a la declaración de impuestos, que se sitúa en 49,54 frente a una media de 84,4 de la OCDE, y el elevado número de pagos de impuestos al año, que se eleva a 20 frente a una media de 11,2 en la OCDE. Los indicadores cubren únicamente los procedimientos estándares y no toman en cuenta la disponibilidad de facilidades para la declaración y pago de impuestos en línea.

Gobierno electrónico

El país lleva más de una década desarrollando servicios gubernamentales en línea y se encuentra en una etapa de avance relativo en esta materia. También ha alcanzado un nivel de conectividad en materia de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) de los más altos de América Latina y comparable al de los países de la OCDE (ITU, 2018[26]).

En 2016, el Gobierno puso en marcha la más reciente Agenda Digital, que abarca el período 2016-2020, tras un proceso de planificación iniciado en 2007. La Agenda define directrices estratégicas y establece una serie de objetivos cuantitativos y cualitativos que deben alcanzarse de aquí a 2020. Incluye objetivos específicos para el sector de las PYMEs, es decir, ampliar la conexión de banda ancha al 90% de todas las PYMEs a un

PYMEs, es decir, ampliar la conexión de banda ancha al 90% de todas las PYMEs a un precio competitivo, y una sección sobre "administración pública integrada e inteligente", en la que se insta a mejorar e integrar las bases de datos públicas, lograr una interoperabilidad completa y alcanzar la plena digitalización de los registros públicos.

La coordinación de la implementación de la Agenda fue asignada a la AGESIC, un organismo público que también coordina el desarrollo de los servicios gubernamentales en línea. El Gobierno promueve activamente la extensión de la firma electrónica a toda la población, de este modo adoptando un enfoque inclusivo de la digitalización.

Ya se dispone de servicios electrónicos de declaración de impuestos y registro de la seguridad social, al tiempo que se desarrolla la interoperabilidad. La AGESIC realiza encuestas periódicas sobre el nivel de satisfacción de los usuarios de los servicios electrónicos del sector gubernamental.

Acceso al financiamiento (Dimensión 3)

Uruguay recibe la puntuación más baja de la región AL7 en la dimensión de acceso al financiamiento con 3,30 puntos. Especial atención requieren la estrategia para ampliar los conocimientos financieros de la población (1,91 puntos) y la regulación para los procedimientos de bancarrota (2,86 puntos).

Marco legal, regulatorio e institucional

Uruguay recibe una puntuación moderadamente elevada de 4,25 puntos en cuanto al marco legal y regulatorio para el acceso al financiamiento.

En Uruguay no existe un requisito normativo de garantías para acceder al crédito, aunque éstos suelen ser considerados por la banca comercial para la aprobación de créditos empresariales. Información del Banco Central de Uruguay (BCU) sugiere que las instituciones financieras requieren colaterales de valores moderados, comúnmente entre 100 y 125% del valor de las deudas incurridas. El uso de garantías inmuebles y muebles también es facilitado por la existencia de un sistema de catastro y registro de bienes muebles bajo el mandato de la Dirección de Catastro Nacional. Sin embargo, los registros catastro de la propiedad de la tierra y bienes inmuebles no son actualizados de forma periódica ni son completamente accesibles en línea. En el caso de bienes muebles, la información está parcialmente disponible en la página web de la Dirección de Catastro Nacional y se está trabajando desarrollar un sistema que permitirá el registro de otros documentos asociados a bienes muebles. Además de modernizar este sistema de registro de bienes, Uruguay también debe considerar el desarrollo de un marco legal y regulatorio específico para las operaciones garantizadas que incluya, entre otros aspectos, la posibilidad de registrar compromisos presentes y futuros, con o sin una descripción especifica de los bienes utilizados en forma de colateral.

Desde el punto de vista de la banca comercial, también es importante tener acceso a fuentes correctos de información financiera. En Uruguay, dos organizaciones privadas cumplen este rol al procesar la información de crédito: Lideco y Equifax.

Finalmente, las entidades estatales uruguayas también han mostrado interés en facilitar el acceso de las PYMEs al mercado de valores. Por ejemplo, por medio de la Circular 2.283 del BCU,[7] se propusieron cambios para simplificar el cumplimiento de las normas para poder realizar una oferta de valores publica con el fin de reducir las barreras de entrada para PYMEs. Sin embargo, este régimen simplificado no ha sido implementado hasta la fecha.

Diversificación de fuentes de financiamiento a empresas

A pesar de estar restringido por el pequeño tamaño de su mercado, Uruguay cuenta con una nutrida oferta de productos financieros al alcance de las PYMEs. Respecto a los productos bancarios, Uruguay ha buscado facilitar el acceso a crédito comercial mediante la creación del Sistema Nacional de Garantías para Empresas (SIGA) que se encuentra afiliado a las mayores instituciones financieras del país y ofrece cobertura de hasta 60% de las garantías necesarias para acceder al crédito con un monto que puede oscilar entre USD 4.300 y 78.000 con un costo anual del 2% del valor del capital garantizado.[8] Uruguay también cuenta con varias entidades especializadas en ofrecer soluciones financieras a pequeños empresarios y otras iniciativas de microfinanzas como República Microfinanzas[9] y el Programa Microcrédito Rural de la Dirección General de Desarrollo Rural.[10] Asimismo, hay otras instituciones financieras que apuntan al sector PYME que están reguladas por el BCU.

Adicionalmente, Uruguay cuenta con múltiples instrumentos financieros basados en activos como los contemplados en las leyes 17.202[11] y 17.781[12], y también mecanismos alternativos de financiamiento como algunas plataformas de financiamiento colectivo ("crowdfunding") y fondos de capital de riesgo. Sin embargo, estos últimos mecanismos de inversión colectiva no se encuentran descritos y regulados bajo el marco legal existente.

Educación Financiera

Uruguay se encuentra más rezagado en comparación con los otros países AL7 en los temas de educación financiera, donde obtiene solo 1,91 puntos. A pesar de que el gobierno nacional, y particularmente el BCU, posee una estrategia de inclusión financiera que contempla algunas temáticas de conocimientos financieros, ésta no se ocupa de forma específica de los pequeños empresarios pues su punto focal son niños, jóvenes, docentes y familias. Esta estrategia cuenta con programas de capacitación como, por ejemplo, la plataforma "BCU Educa[13]", a través de la cual el BCU ofrece talleres y cursos para los diferentes grupos indicados anteriormente. En cuanto a la oferta dirigida a jóvenes en edad escolar, no se ha materializado la incorporación de temáticas de educación financiera en el currículo obligatorio de enseñanza, pero la oferta de capacitación del BCU incluye programas especiales para docentes interesados en incorporar estos contenidos en los programas educativos de sus instituciones.

Otros esfuerzos que se han hecho incluyen un esfuerzo concertado entre Universidad de la República y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto para crear el Observatorio de Inclusión Financiera (OIF), que recolectaba y centralizaba información sobre la oferta financiera disponible para PYMEs. Sin embargo, las actividades del OIF fueron descontinuadas poco después de su creación.

Uruguay debe definir lineamientos claros para su estrategia de educación financiera. Esto debería incluir un marco de M&E específico con indicadores definidos y recabados periódicamente para medir los conocimientos financieros de la población. Sin embargo, se han hecho algunos esfuerzos iniciales en este sentido, como el BCU ha financiado tres rondas de encuestas de hogares en 2012, 2013-2014 y 2017 que recabaron información socio-demográfica y financiera del hogar, incluyendo preguntas sobre la tenencia y uso de diferentes mecanismos de inversión, ahorro y acceso al crédito. Futuras mediciones podrían considerar la inclusión de temáticas de conocimientos financieros ya que puede existir una brecha entre el uso de productos financieros y la tenencia de herramientas para la toma de decisiones financieras informadas.

Procedimientos eficaces para el tratamiento de la bancarrota

Lo procedimientos de insolvencia en Uruguay son gobernados bajo la Ley de Concursos y Reorganización Empresarial 18.387 aprobada en 2008.[14] Esta legislación no demanda el mantenimiento de un registro nacional, único y accesible con información de las empresas en situación de insolvencia, pero si cumple con prácticas internacionalmente recomendadas al priorizar deudas tributarias y las acreencias de prestamistas garantizados. El gobierno uruguayo también podría considerar la creación de servicios enfocados en diseminar información y capacidades técnicas para aquellos empresarios que buscan una nueva oportunidad de negocio después de incurrir en bancarrota. Una deficiencia adicional es que incluso si bien estos procedimientos de insolvencia son relativamente económicos, el cierre de los procesos judiciales requiere un extenso proceso que dura un promedio de 475 días.

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

A través del Primer Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad 2017-2021, Uruguay ha establecido una buena base para la prestación de servicios de desarrollo empresarial (SDE) a las PYMEs y los empresarios, especialmente con la apertura de centros de desarrollo empresarial y otros mecanismos para aumentar el alcance de este instrumento normativo.

En términos de contratación pública, las leyes y reglamentos uruguayos incluyen la mayoría de los elementos relacionados con las PYMEs que se miden en este informe, excepto la garantía de que los pagos se efectúen a tiempo, así como las sanciones aplican en caso de retraso en el pago (si bien hay una ley vinculada a los pagos a los proveedores, aún no ha sido reglamentada). Además, aunque el Uruguay cuenta con un mecanismo de contratación electrónica, no todas las fases de un proceso de contratación se realizan por medios electrónicos y no todos los organismos de licitación están obligados a utilizar el sistema.

La puntuación global del país de 4,39 para esta dimensión, que está por encima de la media de los países AL7 de 4,09, refleja lo relativamente bien desarrollada que está esta situación, siendo la subdimensión sobre compras públicas (puntuación de 3,99) la que evidencia el mayor margen de mejora.

Servicios de desarrollo empresarial para PYMEs y emprendedores

Al igual que el resto de los países incluidos en este informe, Uruguay no cuenta con una estrategia exclusiva o específica para las PYMEs, aunque sí con una agenda económica general en el marco del Primer Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad 2017-2021, impulsado por la plataforma interinstitucional Transforma Uruguay (véase la sección anterior del capítulo "Marco Institucional"). Como se indicó antes en este capítulo, el Plan se estructura en cuatro pilares: inversión y clima empresarial; internacionalización; ciencia, tecnología e innovación; y desarrollo de las capacidades humanas y empresariales. Algunas de las acciones realizadas en el marco de estos pilares se refieren a la provisión de servicios de desarrollo empresarial (SDE) para las PYMEs y los empresarios, a saber:

1. *La creación de una red de Centros de Competitividad Empresarial (CCE)*, donde las PYMEs y los emprendedores de un territorio determinado puedan tener acceso a una oferta integral de SDE de diferentes organismos de apoyo (MIEM-

Dinapyme, OPP, ANDE, INEFOP, etc.). Al momento de redactar este informe, había dos centros piloto en dos regiones (Rivera y Tacuarembó) y planes de establecer un total de cinco para mediados de 2019.[15]

2. *El establecimiento de una Red de Agentes de Desarrollo Empresarial* que apoyará a las PYMEs y a los empresarios de las zonas geográficas que carecen de CCE. Al igual que los centros, los agentes orientarán a las PYMEs y a los emprendedores hacia los diferentes mecanismos de apoyo disponibles a través de las diferentes instituciones. La red de agentes operará bajo la misma lógica del CCE, adoptando los acuerdos marco existentes con todas las organizaciones de apoyo. En el momento de redactar el presente informe, el proyecto se encontraba aún en fase de planificación.
3. *El diseño e implementación de un Registro Único de Consultores* (particulares e instituciones) para ayudar a las diferentes organizaciones de apoyo público con la puesta en marcha de sus programas. Este proyecto incluirá la categorización de todas las instituciones y consultores individuales que proporcionan SDE a las empresas; la estandarización de criterios para que los proveedores de SDE formen parte del registro; y la definición de criterios comunes para evaluar la calidad de los servicios desde el punto de vista de los beneficiarios y los organismos de apoyo. Se espera que este proyecto esté operativo a finales de 2018.
4. *El establecimiento de un portal del emprendedor, "Uruguay Emprendedor"*, como parte de un sistema nacional de apoyo a la iniciativa empresarial. El Portal consolida toda la información relevante para los emprendedores (programas de apoyo, servicios, eventos, etc.). Su objetivo es(a) orientar emprendedores al tipo de apoyo que mejor se adapte a sus necesidades y (b) establecer un registro de emprendedores, instituciones y servicios, clasificados según la etapa de la empresa y las áreas geográficas. En una etapa futura, la iniciativa servirá para fomentar el intercambio de experiencias entre empresarios, servicios de incubación en línea y otros.

El objetivo principal de estas medidas es consolidar la información y aumentar el acceso a los SDE para las PYMEs y los empresarios. Estas medidas darán mayor coherencia a la rica oferta de SDE que ya existe en Uruguay y que es proporcionada por varias instituciones, incluyendo MIEM-Dinapyme.[16] MIEM-Dinapyme cuenta con programas de apoyo a emprendedores para la creación de empresas con potencial de crecimiento y empleo (C-Emprendedor) y de asistencia a las PYMEs. El MIEM, junto con otras instituciones, apoya a incubadoras de empresas (incluyendo una incubadora para cooperativas, Incubacoop), a jóvenes emprendedores (Espacio Germina), e implementa un Centro de Extensión Industrial (CEI) para fortalecer la innovación y la competitividad de las empresas industriales (ver la siguiente sección sobre Innovación y Tecnología).

La Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) es otra importante institución que presta apoyo a las PYMEs y a los empresarios, incluso en el ámbito de los servicios de desarrollo empresarial. Sus programas incluyen el fomento de una cultura empresarial (por ejemplo, el cofinanciamiento de eventos organizados por universidades, incubadoras y otros); la concesión de subsidios a empresarios individuales y a incubadoras de empresas (Semilla ANDE); y el apoyo a las empresas "tractoras" y proveedoras (Programa de Desarrollo de Emprendedores), entre otros.

Otras agencias importantes en esta área son la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII, que apoya los emprendimientos innovadores - ver siguiente sección sobre Innovación y Tecnología); el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP, que apoya el desarrollo del capital humano en las empresas); el

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), que se enfoca en el espíritu emprendedor "impulsado por la necesidad" y las alternativas de empleo (incluyendo las cooperativas sociales); y Uruguay XXI, que apoya a las empresas con orientación internacional (ver sección sobre Acceso a los Mercados e Internacionalización de las PYMEs de este capítulo).

Aunque no existe una división explícita de responsabilidades entre estas organizaciones, se dirigen a públicos diferentes de PYME y empresarios. Además, de acuerdo con la información suministrada para esta evaluación, su trabajo es coordinado a través de Transforma Uruguay y es monitoreado a través de sus planes operativos anuales que deben ser validados por el Gabinete Ministerial del sistema (uno de los mecanismos de gobernanza de Transforma Uruguay - ver la subsección anterior "Planificación estratégica, diseño y coordinación de políticas" para más información). Sin embargo, no queda claro si esa coordinación y supervisión afecta a todo el espectro de los servicios de desarrollo empresarial. En última instancia, la mencionada Primer Plan Nacional no pretende ser una estrategia integral para las PYMEs, sino un conjunto de iniciativas e instituciones que trabajen en pro de una mayor productividad y competitividad en la economía como un todo.

En cuanto a la difusión de información sobre la variedad en la oferta de servicios de desarrollo empresarial, la plataforma Uruguay Emprendedor ofrece un espacio consolidado (tanto en línea como a través de centros físicos) donde los emprendedores y las PYMEs pueden consultar los diferentes programas disponibles en todo el país.[17] El MIEM es responsable de la plataforma, en colaboración con otras instituciones involucradas en la provisión de servicios de desarrollo empresarial.

Compras públicas

Uruguay cuenta con un complejo marco legal y reglamentario que define la participación de las PYMEs en la contratación pública. La Ley 18.362 de 2008 sobre Responsabilidad y Balance de Ejecución Presupuestaria (Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2007) crea un Programa de Compras Públicas para el Desarrollo, que proporciona un marco para los regímenes y procedimientos especiales de contratación para fomentar el desarrollo de los proveedores nacionales, en particular las PYMEs y los pequeños productores agrícolas, así como para estimular el desarrollo científico-tecnológico y la innovación. El artículo 43 de dicha Ley señala que, en el marco del Programa, las instituciones contratantes pueden utilizar márgenes de precios preferenciales y cuotas de mercado de hasta un 10% de un contrato en favor de los proveedores nacionales. Además, el artículo 44 estipula el uso de los siguientes subprogramas: [18]

- Un subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, que está bajo la coordinación del MIEM, a través de MIEM-Dinapyme. (La información proporcionada por Uruguay señala que en 2017 este programa apoyó sólo nueve empresas y facilitó la organización de cinco talleres de información sobre el mismo.)
- Un subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios, que sería coordinado por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. (El programa no se ha reglamentado.)
- Un subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo Científico-Tecnológico y la Innovación, que será coordinado por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. (El programa en vías de reglamentación.)

Sin embargo, el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo define cantidades máximas con base en el valor de la contratación total ejercida por las diferentes instituciones del Estado durante el año anterior.[19] Los Decretos 371 de 2010 y 164 de 2013 establecen las condiciones en las que las PYMEs y los proveedores nacionales pueden beneficiarse del Programa.[20] Un conjunto de decretos adicionales establecen los regímenes preferenciales del Programa. [21]

Otras disposiciones legales ajenas al Programa permiten la división de las ofertas en lotes y la formación de consorcios de empresas para la presentación de ofertas conjuntas. Lo primero se refleja en el artículo 36 del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), que estipula las condiciones generales para el establecimiento de acuerdos marco.[22] Lo último se refleja en los artículos 501-509 de la Ley 16060 de Sociedades Comerciales. Por otra parte, en cuanto a la regulación de las leyes para garantizar el pago puntual a los proveedores, el artículo 71 de la TOCAF aborda esta cuestión, aunque, según la información recabada para la evaluación, este artículo aún no está regulado, lo que podría debilitar su aplicación.

El artículo 50 del TOCAF establece el carácter obligatorio de la contratación pública electrónica. Señala que los entes públicos deben publicar sus ofertas de contratación (incluidas sus condiciones específicas, modificaciones o aclaraciones) a través de la página web de la Agencia de Contratación y Compras del Estado (ACCE). También observa que esos organismos deberían difundir información sobre esas ofertas y deberían publicar información adicional, como la adjudicación, las licitaciones declaradas desiertas o el rechazo de las ofertas. La ACCE también es responsable de administrar el Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE), que mantiene actualizada la información sobre las personas físicas y jurídicas interesadas en abastecer al Estado. En lo que respecta a la prestación de apoyo a las PYMEs para que participen en la contratación pública, ACCE publica una serie de manuales que explican cómo suministrar al Estado y ofrece una serie de cursos de formación a las empresas (sin restricción de tamaño). Además, MIEM-Dinapyme ejecuta un programa de mejora de la gestión de la contratación pública que tiene como objetivo ayudar a las empresas a mejorar en materia de planificación estratégica, logística y calidad.

Innovación y Tecnología (Dimensión 5)

El Primer Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad 2017-2021 de Uruguay incluye un elemento específico sobre la política de innovación, con una serie de acciones específicas en este ámbito.

La puntuación de Uruguay de 3,79 para esta dimensión, que está alineado del promedio de los países AL7 de 3,75, refleja la evolución en curso en este ámbito de formulación de políticas.

Marco institucional

Uruguay cuenta con tres instrumentos estratégicos que orientan las políticas de innovación. En primer lugar, el Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI) de 2010 que proporciona un marco más amplio en este ámbito. [23] El PENCTI considera la investigación, la innovación y la educación como los motores de la actividad económica y tiene tres objetivos estratégicos correspondientes:

1. Consolidar el sistema científico-tecnológico y su asociación con las realidades sociales y productivas;

2. Aumentar la competitividad del sector productivo en un contexto de globalización; y
3. Desarrollar capacidades y oportunidades para la apropiación social del conocimiento y la innovación inclusiva.

El PENCTI, que de manera más específica está relacionado con el desarrollo de las PYMEs, tiene como objetivo estimular la innovación de las pequeñas empresas, especialmente de aquellas que se insertan en conglomerados dinámicos de corte regional.

En segundo lugar, los planes operativos anuales de la ANII (Agencia Nacional de Investigación e Innovación), que es el brazo ejecutivo/operativo del PENCTI, otorgan a la agencia la responsabilidad, entre otras actividades, de la articulación de la investigación con las realidades sociales y económicas; el fomento del capital humano para la ciencia, la tecnología y la innovación; y el fomento de la innovación en las empresas, incluidas las PYMEs. [24] Según las autoridades uruguayas, aunque el PENCTI no es monitoreado directamente, los instrumentos y actividades de la ANII relacionados con el PENCTI son monitoreados de cerca a través de su Unidad de M&E.

En tercer lugar, están las acciones relacionadas con la innovación del Primer Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad 2017-2021 de Transforma Uruguay (véase la primera sección de este capítulo sobre el Marco Institucional), que es el instrumento clave que impulsa la política productiva de Uruguay (véase la siguiente sección sobre Transformación Productiva). En el Plan se esbozan once acciones o proyectos en el ámbito de la innovación, entre ellos:

- La creación de un fondo de capital de riesgo público-privado;
- La aplicación de programas de apoyo a la creación de empresas innovadoras (preaceleración de empresas tecnológicas);
- La introducción de un programa de contratación pública innovadora (previsto en la Ley 18.362 de 2008 - véase la sección sobre compras públicas);
- El establecimiento de un programa para mejorar la gestión de la innovación en las PYMEs; y
- La introducción, prevista al final de 2019, de un portal web para el Sistema Nacional de Innovación.

En términos de coordinación e implementación de políticas, Uruguay no cuenta con un Sistema Nacional de Innovación amplio, similar a los que existen (aunque muy parcialmente) en otros países (el conjunto de ministerios, instituciones, universidades, academias y otros entes encargados de coordinar la agenda más amplia de políticas de innovación). No obstante, el mecanismo de gobernanza de Transforma Uruguay incluye una dirección estratégica (un gabinete ministerial), una secretaría, y está en proceso de desarrollar varios comités consultivos. Esta estructura de gobernanza podría resultar eficaz para la aplicación de las acciones y objetivos del Plan Nacional, aunque parece carecer de otros comités consultivos que pueden ser pertinentes para las políticas de innovación (por ejemplo, instituciones de investigación y académicas).

Servicios de apoyo y financiamiento de la innovación en las PYMEs

La ANII es el principal organismo encargado de las políticas de innovación en Uruguay, incluyendo la promoción de la innovación en el sector privado. En este ámbito, la agencia utiliza más de 20 instrumentos destinados a empresas de todos los tamaños y no exclusivamente a las PYMEs.[25] El Gobierno de Uruguay considera que la ANII efectivamente tiene una estrategia de innovación que cuenta con una sección específica

enfocada a las PYMEs, mediante esquemas de apoyo al ecosistema empresarial y a la generación de emprendimientos innovadores. La base de esta afirmación es que el 92% de todas las empresas apoyadas por la Agencia en 2016 eran PYMEs. Además, de los USD 30 millones gastados por la ANII promoviendo la innovación en empresas privadas entre 2008 y 2016, USD 7,22 millones correspondieron al desarrollo del ecosistema empresarial. Por ejemplo, la ANII implementó una Red de Apoyo al Futuro Emprendedor (RAFE), que reúne a diversos tipos de organizaciones (públicas, privadas, universidades, empresas, fundaciones, ONG, asociaciones empresariales, etc.) para ayudar a los emprendedores en diversas etapas del desarrollo de sus negocios.[26] La RAFE organiza concursos de iniciativa empresarial y concede subsidios parciales a diversos tipos de proyectos. En 2019, la coordinación de RAFE se transfirió a ANDE ya que las instituciones asociadas a RAFE son diversas y se dirigen a una amplia audiencia de empresarios (es decir, no son exclusivamente los innovadores).

La ANII también ha diseñado e implementado un conjunto de instrumentos que tienen por objetivo compartir el riesgo de la innovación empresarial y promover la articulación entre los distintos sectores (académico, sector productivo, centros de investigación, etc.) para el desarrollo de actividades de innovación. El soporte se diseñó de forma secuencial, para que las empresas incorporen las actividades de innovación como un elemento cotidiano y permanente de su gestión. La secuencia incluye tres fases: el Desarrollo y Fortalecimiento de las Capacidades Empresariales para Innovar (fase 0); Innovación Empresarial (fase 1); y el Desarrollo de Proyectos Innovadores (fase 2). Asimismo, existen instrumentos que procuran la articulación de la academia con las empresas a través de la promoción de Alianzas para la Innovación (ALI)[27] y Redes Sectoriales de Tecnología (RTS).[28]

Como se ha señalado en la sección sobre servicios de desarrollo empresarial (SDE), el MIEM también desarrolla un Centro de Extensión Industrial (CEI) para fortalecer la innovación y la competitividad de las empresas industriales. El CEI reúne al gobierno (MIEM, ANII y ANDE), al sector privado (Cámara de Industrias del Uruguay) y a la academia (Universidad de la República) para ofrecer diagnósticos y planes de acción gratuitos para las PYMEs de los sectores alimentario, metalúrgico, plástico, químico y maderero.[29]

El Uruguay aplica diversos programas de apoyo a la innovación en las empresas, muchos de ellos dirigidos específicamente a las PYMEs. Al igual que en el caso de otros países de la región, esos planes de apoyo se supervisan y evalúan a nivel programático o individual, y no a nivel estratégico o de política general. La implementación del mecanismo de M&E previsto en el Primer Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad de Transforma Uruguay podría ser un paso importante en esta dirección.

Transformación productiva (Dimensión 6)

Uruguay entró en una nueva fase en sus esfuerzos de transformación productiva durante 2016-17 con el establecimiento de Transforma Uruguay y su primer plan estratégico. Si bien muchos de los proyectos de la estrategia están aún en fase de desarrollo o de implementación inicial, se basan estratégicamente en esfuerzos previos y evaluaciones de programas en las áreas de asociatividad y cadenas de valor.

La puntuación global de Uruguay de 3,62 para esta dimensión refleja esta situación de estar en fase de desarrollo, y se puede esperar que mejore a medida que la estrategia madura y avanza plenamente hacia su implementación, incluyendo el desarrollo de su aparato general de M&E.

Estrategias para mejorar la productividad

Si bien el gobierno de Uruguay lleva más de una década brindando apoyo institucionalizado a las medidas para mejorar la productividad, el establecimiento de Transforma Uruguay y su correspondiente Primer Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad, que abarca el período 2017-2021, marcaron una nueva etapa. Antes de la creación de Transforma Uruguay, el país contaba con tres gabinetes ministeriales sobre los temas de productividad, innovación y comercio exterior. Estos gabinetes lograron importantes avances en el período 2005-2016, incluyendo el establecimiento de consejos sectoriales público-privados para sectores prioritarios seleccionados,[30] con sus correspondientes planes de desarrollo sectorial; la creación de la ANII (Agencia Nacional de Investigación e Innovación) y el PENCTI[31]; y el establecimiento del Sistema de Información sobre Comercio Exterior e Inversiones (SIICEX)[32] y la ventanilla única de comercio (VUCE).

Sin embargo, a pesar de estos importantes avances, el entorno institucional en Uruguay, incluyendo el relacionado con el desarrollo de las PYMEs, siguió siendo complejo, pues existen numerosos actores institucionales que trabajaban en temas similares con sus propios instrumentos, desconectados y a veces coincidentes (Silva Córdoba, 2017[27]).

En reconocimiento de estos antecedentes complejos, así como de la interrelación entre los desafíos de productividad, innovación y comercio exterior del país, la creación de Transforma Uruguay combinó los tres gabinetes ministeriales anteriores en uno solo de "Transformación Productiva y Competitividad", integrado por ocho ministerios, la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP) y la Secretaría de Ciencia y Tecnología. Como se explicó anteriormente en este capítulo, Transforma Uruguay está organizado en torno a cuatro pilares temáticos: entorno empresarial, internacionalización, innovación y desarrollo de capacidades (humanas y empresariales). Bajo estos pilares temáticos se organizan varias fichas de proyecto, que incluyen hitos programados para la ejecución, así como enumerar las entidades gubernamentales responsables y participantes, pero que no llegan a establecer objetivos cuantitativos y/o indicadores. La estrategia incluye varios proyectos relacionados y/o dedicados a las PYMEs a lo largo de todo el proceso (ver la sección Marco Institucional de este capítulo para más detalles sobre la organización general del sistema Transforma Uruguay).

Los puntajes de Uruguay en esta evaluación se centran en la estrategia Transforma Uruguay como una nueva e importante etapa en los esfuerzos de desarrollo productivo y de las PYMEs del país. La puntuación de 3,29 para esta subdimensión, que se encuentra en el grupo inferior de la puntuación para países AL7, refleja que, cuando se realizaba esta evaluación, Transforma Uruguay estaba todavía en las etapas iniciales de implementación. Por lo tanto, este puntaje debería servir como una referencia útil, y podría esperarse que aumente a medida que la estrategia avance más plenamente hacia la implementación. Por ejemplo, si bien la estrategia incluye una sección dedicada a proyectos relacionados con la coordinación interministerial y el seguimiento y evaluación, estos proyectos aún no se habían ejecutado cuando se hacía esta evaluación, ya que, aunque Transforma Uruguay se creó en diciembre de 2016, su Primer Plan Nacional se aprobó apenas en noviembre de 2017. Sin embargo, la estrategia prevé la creación de un sistema para el intercambio institucional de información y el establecimiento de una red de M&E, un inventario de programas y un observatorio productivo para medir los indicadores clave de la transformación productiva, que serían medidas importantes para fortalecer las capacidades de evaluación y seguimiento de la

estrategia. Mientras tanto, la Secretaría del Sistema comenzó a elaborar un informe público anual sobre la aplicación de la estrategia.[33]

En general, el establecimiento de Transforma Uruguay marca un paso importante en la vinculación de los programas de apoyo a las PYMEs del país con su plan de transformación productiva. Muchos de los proyectos enumerados tienen una orientación clara, aunque no explícita, hacia las PYMEs. Ambos se basan en el trabajo existente y fomentan el desarrollo de proyectos totalmente nuevos en algunos casos. La inclusión en el Plan Nacional responde a la necesidad de reorientar esos proyectos hacia la transformación productiva del país, así como de coordinar mejor los esfuerzos con otros entes públicos y privados. El cambio hacia un enfoque de transformación productiva requerirá una revisión de los actuales programas de apoyo a las PYMEs, a fin de adaptarlos a los nuevos objetivos. Esto conducirá probablemente a que sea más selectiva la identificación de la población de PYMEs y a que se focalicen los programas de apoyo hacia las empresas con mayor potencial de crecimiento.

Medidas para mejorar las aglomeraciones productivas

Uruguay ha tenido una experiencia de más de una década con programas de apoyo diseñados para mejorar asociaciones productivas. Estos fueron realizados con el apoyo del BID y la UE durante el período 2004-2014, y desde entonces continúan a través de los programas de asociatividad liderados por la ANDE. Uruguay inicialmente trabajó con el BID en el contexto de su "Programa de Apoyo a la Competitividad - Conglomerados (PACC)", que se implementó a través de convocatorias para la presentación de propuestas, que ofrecían cofinanciamiento ya fuese para el establecimiento de nuevos conglomerados/asociaciones o para el fortalecimiento de los grupos existentes, a fin de lograr diversos objetivos estratégicos (incorporación de tecnología innovadora, ampliación de los mercados de exportación, etc.). Durante el período 2005-2012, el PACC publicó cuatro convocatorias de propuestas y seleccionó 16 conglomerados para recibir apoyo; estos últimos recibieron una evaluación diagnóstica gratuita, que dio lugar a un plan para mejorar su funcionamiento, y luego pudieron optar a un cofinanciamiento de hasta USD 500.000 y a servicios adicionales de consultoría o formación subsidiados para aplicar el plan de mejora. El programa se diseñó con indicadores de impacto establecidos e incluyó un informe de evaluación posterior a la ejecución sobre esta base, así como un documento de reflexión más amplio sobre las lecciones aprendidas. En general, estas evaluaciones fueron positivas, ya que el programa alcanzó todos los objetivos que se había fijado, relacionados con la satisfacción de los beneficiarios, el rendimiento de las exportaciones de los conglomerados seleccionados y la cobertura de los programas.

Sobre esta base, la ANDE ha desarrollado un conjunto de programas de apoyo a la asociatividad, mediante, nuevamente, una convocatoria de propuestas y una estructura de cofinanciamiento. El "Programa de Bienes Públicos", desarrollado en 2017, ha seleccionado y aportado hasta la fecha USD 1,2 millones para financiar ocho proyectos, [34] a través de su primera convocatoria de propuestas, con una segunda en curso en el momento de redactar el presente informe. Estas ocho propuestas se seleccionaron de entre 17 solicitudes globales, según criterios de evaluación predefinidos y disponibles al público. Aunque la información sobre todos los solicitantes no está disponible al público, la ANDE publica un informe en su sitio web cuando se cierran todas las convocatorias de propuestas, en el que se enumeran los proyectos seleccionados y el importe del cofinanciamiento concedido por proyecto.[35] El proyecto debe cofinanciar “un bien público”[36] para ajustar el mercado, la coordinación y/o la información de todo un sector.

Las convocatorias de propuestas son aceptadas por empresas individuales y no tienen objetivos o limitaciones sectoriales, en la práctica, siete de las ocho propuestas seleccionadas hasta ahora han sido presentadas por organizaciones empresariales, como las cámaras de comercio sectoriales.

La ANDE también ejecuta un "Programa de Articulación Productiva y Competitividad", que actualmente funciona con un conglomerado turístico regional específico en Piriápolis. El programa ya ha financiado a un consultor externo para crear una hoja de ruta para la mejora de los conglomerados, un gestor de conglomerados a tiempo parcial, y publicó una convocatoria de propuestas para cofinanciar iniciativas específicas conexas, emprendidas por todos o parte de los miembros del conglomerado. Si bien se han realizado talleres de evaluación de proyectos periódicamente, no existe un sistema público escrito de M&E.

En cuanto a los parques industriales, Uruguay, al igual que otros países AL7 (Colombia, Ecuador, Perú), se encuentra en proceso de actualización de sus marcos legales pertinentes. En el caso de Uruguay, se trata del Proyecto #2 de Transforma Uruguay, que trata actualizar la legislación de los parques industriales, con el fin de incentivar (a) la asociatividad a través del desarrollo de infraestructuras y servicios comunes y (b) el desarrollo de parques científico-tecnológicos, incluidos los centros de investigación. La actualización legislativa comenzó en diciembre de 2017 y aún estaba en curso cuando se redactaba el presente informe.

El puntaje de 3,68 de Uruguay en esta sub-dimensión, refleja la alta calidad de la planificación y el diseño de los programas mencionados y su implementación continua; sin embargo, la naturaleza de implementación continua de los programas actuales de ANDE deriva en que aún no se disponga de información de evaluación detallada, lo que reduce el puntaje general. Sin embargo, hay información de monitoreo claramente presentada y consolidada en el sitio web de ANDE con respecto a los beneficiarios de cada convocatoria emitida por la agencia,[37] así como un informe anual accesible al público.[38]

Integración en cadenas de valor regionales y mundiales

Uruguay, al igual que la mayoría de los países AL7, ha desarrollado un programa similar de desarrollo de proveedores para facilitar la inclusión de las PYMEs en las cadenas de valor. En el caso de este país, como en el caso de Chile, Colombia y Perú, la convocatoria está dirigida a grandes empresas, ya sean nacionales o extranjeras, que deben presentar un proyecto para el desarrollo de sus proveedores uruguayos - ya sean existentes o nuevos proveedores potenciales. Por lo tanto, el programa de la ANDE cofinancia un consultor externo para realizar un diagnóstico tanto del solicitante seleccionado como de sus proveedores. En el caso de que el diagnóstico sea positivo, que muestre potencial de desarrollo, el consultor formula un plan de proyecto, que será revisado y aprobado por la ANDE para su cofinanciamiento e implementación durante un período máximo de tres años, y por un monto de hasta 300.000 dólares estadounidenses, o el 70% del proyecto. Este financiamiento también debe ser utilizado para contratar a un coordinador de programa, seleccionado por la ANDE y el solicitante.

Aunque este programa se estableció a mediados de 2017, durante el período 2012-2016 se llevaron a cabo algunas iniciativas piloto de desarrollo de proveedores en dos lugares: el departamento de Río Negro, bajo el liderazgo de MIEM-Dinapyme, y en la ciudad de Tacuarembó, por parte de la agencia de desarrollo local en cooperación con el BID. Las evaluaciones positivas de estas iniciativas piloto, incluyendo las lecciones aprendidas

útiles y la conclusión general que indica que pueden replicarse estos proyectos pilotos en una variedad de sectores y contextos, contribuyeron al diseño e implementación de los esfuerzos actuales de la ANDE. Estos programas piloto hallaron que las grandes empresas que participaron aumentaron sus compras locales, y estuvieron muy involucradas en el programa, e interesadas en continuar con esta forma de colaboración. Se comprobó que las PYMEs implicadas se habían convertido exitosamente en nuevos proveedores, habían desarrollado nuevos productos y habían invertido en la obtención de certificaciones de calidad y en la mejora de sus estructuras de gestión.

El programa de desarrollo de proveedores de Uruguay es el más reciente de AL7, y aún no ha alcanzado la etapa de seguimiento y evaluación, ya que la convocatoria de propuestas piloto se emitió cuando se hacía la evaluación. La puntuación de Uruguay de 3,89 en esta sub-dimensión refleja esta situación, y es posible que mejore a medida que madura la ejecución del programa. De hecho, se ha prediseñado un sistema de monitoreo y evaluación que se ha incorporado a la convocatoria de propuestas existentes para este programa. Esto incluye informes semestrales escritos por el coordinador del proyecto sobre la ejecución, en relación con los objetivos y acciones establecidas. Además, existe información sobre los beneficiarios de las convocatorias, gracias a la información pública proporcionada por la ANDE al cierre de todas las convocatorias de propuestas realizadas por la agencia.[39] Este informe indica que se seleccionaron cinco proyectos en esta primera ronda de convocatorias de propuestas presentadas por grandes empresas de los sectores agrícola, ganadero (ganado vacuno, ovino y lanar), químico, industrial (procesamiento de carne) y logístico (explotación portuaria). Cada proyecto recibió entre USD 15.000 y 20.000 para llevar a cabo la fase de diagnóstico antes mencionada, con un cofinanciamiento adicional sujeto a los resultados del diagnóstico. Los proyectos previstos varían en alcance y enfoque, abordando áreas como la ayuda a que se cumplan las normas de calidad para facilitar las exportaciones al mercado estadounidense; el desarrollo de plataformas de intercambio de información/coordinación entre grandes empresas y sus proveedores; y la implementación de nuevos procesos técnicos para aumentar la productividad, entre otros. En el marco de Transforma Uruguay, también se está elaborando un componente programático adicional, que estaría dirigido a las empresas públicas uruguayas[40] y a sus proveedores.

Si bien el programa de la ANDE no tiene objetivos/limitaciones sectoriales, el "Fondo Industrial" del MIEM, creado en 2016, apoya varias cadenas de valor prioritarias[41] para cofinanciar inversiones para el desarrollo de productos y proveedores, la promoción de buenas prácticas, la infraestructura sectorial productiva y la asociatividad. Se seleccionaron 61 proyectos a través de convocatorias de propuestas anuales durante el período 2016-17, y se puso a disposición del público información sobre los beneficiarios.[42]

Acceso al mercado e internacionalización (Dimensión 7)

Uruguay está haciendo claros esfuerzos por apoyar la internacionalización de las PYMEs, incluyendo medidas específicas para facilitar el comercio, el comercio electrónico, las normas de calidad y la integración regional. Su puntuación global de 4,36 para esta dimensión, una de las mejores puntuaciones de países AL7, refleja estos esfuerzos, en general bien desarrollados, en el ciclo de elaboración de políticas de planificación y diseño, implementación y monitoreo y evaluación. En el futuro, el fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación y la utilización de los resultados para alimentar los futuros ciclos de formulación de políticas será esencial para evaluar eficazmente el

desempeño de estos esfuerzos por mejorar el entorno de exportación de Uruguay y el desempeño de las PYMEs en materia de exportación.

Programas de apoyo a la internacionalización

Como se señaló en el Capítulo 10, todos los países AL7 cuentan con políticas y programas relativamente avanzados para promover las exportaciones de las PYMEs. Sin embargo, Uruguay recibe la máxima puntuación de este grupo, alcanzando 4,78 para esta subdimensión. Esto se debe a que, más allá de los programas de apoyo a la internacionalización activos y orientados a las PYMEs, el gobierno también ha llevado a cabo consultas formales con las PYMEs para informar sobre el diseño y la evaluación de los programas, ha publicado resultados claros de seguimiento y evaluación que han servido de base para los próximos pasos y ha diseñado programas para facilitar los vínculos entre las PYMEs y las empresas multinacionales (EMN), incluidas las empresas multinacionales extranjeras (véase la subsección anterior sobre "Integración en las cadenas de valor globales").

La agencia de promoción de inversiones y exportaciones de Uruguay, Uruguay XXI, es una parte clave de la estrategia de Transforma Uruguay, que tiene como uno de sus cuatro componentes temáticos clave la "Internacionalización". Si bien esta estrategia no abarca todo el trabajo de Uruguay XXI, incluye medidas clave para el desarrollo futuro, incluyendo el programa de capacitación en materia de exportaciones de las PYMEs "ProExport+", lo cual se fundamenta en un programa anterior, "ProExport", que resultó ser un mecanismo de apoyo eficaz para las PYMEs exportadoras, gracias a una evaluación de impacto de Uruguay XXI, que utilizó grupos de control sectoriales como medida del impacto del programa. Aunque sólo el 67% de 164 PYMEs que recibieron asistencia del programa durante entre 2011 y 2015 exportaron con éxito durante este período, el estudio del grupo de control halló incrementos en los valores de exportación de entre el 3 y el 33 % en todos los sectores asistidos por el programa excepto uno (vitivinícola), mientras que los grupos de control registraron pérdidas en todos los sectores excepto en dos. Con base en esta evaluación, Uruguay XXI decidió continuar el programa, pero elevando el límite de cofinanciamiento por proyecto, e incluyó ayuda gratuita y específica de su personal a PYMEs beneficiarias seleccionadas para desarrollar, en primer lugar, un plan integral de exportación.

El programa ProExport+ se lanzó en septiembre de 2017 con un presupuesto anual inicial de USD 1 millón,[43] utilizado para financiar a 41 PYMEs beneficiarias a través de un proceso de selección de convocatoria de propuestas. Los beneficiarios seleccionados, que podrían ser exportadores nuevos o existentes, cuentan con el apoyo de Uruguay XXI para desarrollar un plan estratégico de exportación, sobre la base de un diagnóstico gratuito proporcionado por la agencia, de sus capacidades y potencial actuales, y luego la entrega de USD 40.000 en cofinanciamiento para ejecutar dicho plan. Durante su primer año de implementación, el 20% de los beneficiarios fueron exportadores de bienes, mientras que el 80% fueron exportadores de servicios. Uruguay XXI también lleva a cabo varias sesiones de capacitación, que incluyen un plan de estudios de "Exportación paso a paso" de varias sesiones. Estos talleres están grabados y disponibles en el sitio web de Uruguay XXI[44], para facilitar el acceso de aquellos que no pueden asistir en persona.

Sumado a estos esfuerzos programáticos específicos para las PYMEs, Uruguay XXI ha desarrollado un centro de información en línea, que incluye información por país, destino de los productos, sector y departamento, así como información estadística.[45] El MIEM-Dinapyme también está adelantando una interesante asociación académica para ampliar la

inteligencia comercial a la medida de las PYMEs. Los estudiantes avanzados de la licenciatura en “Negocios Internacionales e Integración” de la Universidad Católica del Uruguay, como primer resultado de un acuerdo con este centro educativo, emprendieron estudios de mercado para ocho microempresas, explorando oportunidades de destinos específicos para sus productos.

A nivel estratégico e institucional, Uruguay XXI establece varios objetivos anuales, y los correspondientes indicadores de desempeño medibles, que están disponibles al público en su sitio web. Si bien los resultados de este sistema interno no son públicos, cada año se publica un informe anual en el sitio web de Uruguay XXI.[46] Su Junta Directiva está integrada por siete representantes interministeriales y ocho representantes del sector privado, incluido un representante de la Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas.

Facilitación de comercio

Uruguay, al igual que sus pares de AL7, tiene una puntuación relativamente buena (4,25 frente a un promedio del grupo AL7 de 4,35), ya que cuenta con un programa específico denominado "Exporta Fácil" para facilitar las exportaciones básicas de las PYMEs, proporciona guías de exportación y puntos de información, y ha establecido tanto una ventanilla única para los procedimientos comerciales como un programa de Operador Económico Autorizado (OEA).[47] A pesar de la existencia de estos dos últimos programas, Uruguay, al igual que sus homólogos de AL7, carece de servicios de apoyo específicos para las PYMEs relacionados con la certificación de OEA y la preparación de documentos.

La ventanilla única "VUCE" de Uruguay se estableció en 2013, y su programa de Operador Económico Autorizado (OEA) lo hizo el año siguiente; sin embargo, desde entonces, ninguna PYME ha sido incluida entre las más de 50 entidades certificadas. Se ofrecen más de 30 cursos de formación al año a los usuarios de VUCE, y se realizan encuestas semestrales de satisfacción de los usuarios para informar sobre las mejoras de la plataforma. Uruguay también se beneficia de su membresía en la Red Interamericana de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (REDVUCE) del BID, que proporciona un foro para el intercambio de mejores prácticas y apoyo a la integración regional. Los Indicadores de Facilitación del Comercio (TFIs, por sus siglas en inglés) de la OCDE, que cubren varios miembros de REDVUCE, actualmente clasifican a Uruguay como uno de los países con mejores resultados acumulativos de REDVUCE, junto con Chile, Colombia y México. Uruguay se desempeña particularmente bien en asuntos relacionados con el contenido y la estructura de los datos (minimizando la repetición y los costos), el marco legal (privacidad, confidencialidad, protección de datos y resolución de disputas) y la arquitectura tecnológica (usabilidad y capacidad para desarrollos futuros), aunque se encuentra algo rezagado con respecto a sus pares de REDVUCE en aspectos institucionales y alcance (número de entidades públicas y privadas incluidas; financiamiento y variedad de servicios ofrecidos) (OECD, 2018[28]). Los informes internos muestran que el 71% de todos los procedimientos administrativos pertinentes pueden completarse actualmente dentro del sistema VUCE, y que el 65% de todos los organismos pertinentes están plenamente integrados. El total de usuarios ha crecido de 73 a más de 17.000 durante los primeros cinco años del sistema. Los resultados de las encuestas de satisfacción de los usuarios hasta ahora han sido muy positivos y más del 90% de los usuarios afirma que el servicio VUCE es "bueno" o "muy bueno", y el 88% considera que la plataforma es "buena" o "muy buena".

El programa "Exporta Fácil" de Uruguay se estableció en 2009, siendo el primero de los países AL7, y facilita las exportaciones hasta por un valor de USD 3.500 y 30 kilogramos a través del sistema postal. El sitio web del programa enlaza con otros servicios de apoyo ofrecidos por el gobierno tanto para las PYMEs como para los exportadores, y también proporciona información sobre los beneficios de convertirse en una "PYME certificada" a través de MIEM-Dinapyme, lo cual es necesario para la participación en el programa. Uno de estos beneficios es un descuento de 50% en los cursos de capacitación de Uruguay XXI y en los servicios de diseño de su sitio web. En 2015 se realizó una encuesta de satisfacción de los usuarios; hasta ese momento, 64 empresas/empresarios habían utilizado el sistema, de los cuales el 22% estaban clasificados como "usuarios frecuentes". Las evaluaciones recibidas fueron en general positivas, y también proporcionaron interesantes lecciones para aumentar la pertinencia y el impacto de los programas. Por ejemplo, la evaluación puso de manifiesto que los usuarios tenían poco o ningún conocimiento sobre las condiciones de acceso más allá del programa para llegar a los mercados internacionales, como acuerdos de libre comercio, aranceles preferenciales, o certificaciones, y que también carecían de conocimientos sobre los diversos beneficios del programa más allá del servicio fundamental del transporte. Se consideró que este último hallazgo estaba relacionado con la percepción de los encuestados de que el programa era demasiado caro para los beneficios que proporcionaba.

Como se muestra en la Figura 10.4, Uruguay generalmente alinea con el desempeño promedio de sus pares de AL7 en las cuatro categorías de los TFIs incluidas en esta evaluación (disponibilidad de información, tarifas y costos, documentos y procedimientos). Sin embargo, su desempeño promedio a través de todos los indicadores TFI está por debajo del promedio de la OCDE (1,39 vs 1,67 respectivamente, mejor=2). La OCDE observa que Uruguay iguala o supera el rendimiento medio de los países de renta media alta en todas las áreas de las TFIs y que tiene casi el mejor rendimiento en toda la muestra en lo que se refiere a la participación de la comunidad comercial, los procedimientos de apelación, los honorarios y costos, las formalidades, la gobernanza y la imparcialidad. Sin embargo, la OCDE también indica que Uruguay se beneficiaría de las continuas mejoras justamente en los cuatro indicadores antes mencionados en los que se centra el Índice en particular (OECD, 2017[29]).

Uso del comercio electrónico

Uruguay, junto con la mayoría de sus homólogos de AL7, goza de un avance relativamente bueno en sus programas de apoyo al acceso y uso del comercio electrónico por parte de las PYMEs. El trabajo de la AGESIC (Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y de Conocimiento), que es la agencia gubernamental responsable de la prestación de servicios gubernamentales digitales, es dirigida por la Agenda Digital 2020 de Uruguay, y fue establecida sobre la base de una investigación de mercado realizada por la agencia en 2014 para entender el uso actual del comercio electrónico por parte de las empresas uruguayas y las principales barreras para su futuro desarrollo. El plan consta de cuatro pilares[48], dentro de los cuales el "desarrollo económico sostenible" tiene dos objetivos para aumentar el uso del comercio electrónico por parte de las PYMEs, fijando como objetivo la formación de 3.000 PYMEs y 4.900 emprendedores para el año 2020.

Como se explicó en el Capítulo 10, los programas de apoyo de los países AL7 en esta área se pueden dividir en tres categorías: 1) programas de formación, 2) construcción de plataformas públicas de comercio electrónico y/o modernización de la legislación y los sistemas de comercio electrónico, y 3) cofinanciamiento. Más allá del ya mencionado

enfoque en la capacitación, la Agenda Digital de Uruguay también establece el objetivo de "profundizar el proceso de inclusión financiera a través de medidas que faciliten el acceso y reduzcan los costos de los servicios financieros". Para ello, en 2016 se estableció un "Programa de Inclusión Financiera", cuyos objetivos son universalizar el acceso al sistema financiero, con especial atención a las PYMEs, y modernizar los sistemas de pago del país. El programa ha aplicado diversas medidas de reducción de costos para las PYMEs, entre ellas reducciones del impuesto sobre el valor agregado por el uso de tarjetas de débito y crédito, el establecimiento de una ventanilla de pago de 24 horas a las empresas por parte de los bancos para la venta con tarjeta de débito, subsidios para el arrendamiento de sistemas de puntos de venta y subsidios para el establecimiento de sistemas de recepción electrónica. Según los informes de Seguimiento y Evaluación, estas medidas se han traducido en un claro aumento de la instalación de sistemas de puntos de venta, habiéndose instalado 20% más sistemas sólo en el primer semestre de 2017 que en todo el año 2015; y el uso de tarjetas de débito, que ha aumentado de apenas el 6,3% en 2014 al 24,7% en todas las compras del primer semestre de 2017.

La Agenda Digital cuenta con un sitio web específico (www.uruguaydigital.uy) que proporciona información actualizada y coherente sobre el estado de aplicación de cada uno de los 47 objetivos de la agenda. Al cierre de esta evaluación, la plataforma de formación en línea relacionada con el Objetivo nº 22 sobre formación de las PYMEs y el comercio electrónico empresarial aún estaba en fase de desarrollo. El Objetivo nº 23 del Programa de Inclusión Financiera fue completado en un 82%, con base en los siguientes indicadores establecidos: instalar 63.000 puntos de venta, lograr que el 32% de todos los pagos se realicen con tarjetas de débito, y que el total de todas las operaciones con tarjetas de débito equivalga a 130 millones de dólares estadounidenses en 2020. Más allá de esto, no se recoge ninguna información sistemática de ICR sobre comercio electrónico, aunque la Encuesta de PYMEs 2017 del MIEM incluyó una subsección específica sobre comercio electrónico, en el que se muestra que el 30% de las PYMEs realizaron ventas en línea en los últimos tres meses.[49]

Estándares de calidad

Mientras que algunos países AL7 tienen programas específicos de apoyo a los estándares de calidad de las PYMEs, las medidas de apoyo de Uruguay están integradas en programas más amplios y dispersos dirigidos por múltiples agencias. Por ejemplo, la certificación de las normas de calidad es una categoría de gasto aprobada en el marco del programa ProExport+ de Uruguay XXI, y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) también (a) presta apoyo al sector de alimentos y bebidas mediante la certificación gratuita de diversos productos (a todas las empresas uruguayas), y (b) trabaja con Quality Austria, bajo el nombre de "LSQA",[50] para certificar los sistemas de gestión, incluido un marco específico para las PYMEs. La agencia de estándares de calidad de Uruguay (Instituto Nacional de Calidad - INACAL) también ha desarrollado autocertificaciones de sistemas de gestión específicos para PYMEs, utilizando un cuestionario en línea. Además, el MIEM-Dinapyme gestiona el programa de apoyo "Procertificación", que ofrece subsidios parciales a las PYMEs industriales y que prestan servicios a empresas industriales, que pueden utilizarse para cubrir los costos de realización y aplicación de procedimientos de certificación de calidad, incluidos los relativos a normas técnicas y/o sistemas de gestión, como la norma ISO 9001.

Uruguay XXI también ha desarrollado diversos mecanismos de promoción relacionados con la calidad de los bienes y servicios uruguayos. La "Marca País Uruguay Natural" es una representación gráfica,[51] cuyo derecho a uso en productos puede ser otorgado a las

empresas por Uruguay XXI, como marca de origen nacional y de calidad. Hasta ahora, 561 empresas pueden utilizar la marca, lo cual se ha concentrado en los sectores de turismo, tecnología, gastronomía y confección. Transforma Uruguay apoya el desarrollo y la difusión de la marca a través de un proyecto específico para establecer planes y eventos anuales de promoción. Para el sector servicios, Uruguay XXI desarrolló la marca y plataforma bilingüe (inglés/español) "Uruguay Smart Services"[52] para promover mejor las ventajas del país relacionadas con la prestación de servicios globales, en cuatro categorías: servicios corporativos; TIC; farmacéutica y salud; y arquitectura e ingeniería.

No se dispone de información consistente sobre M&E para estas iniciativas, ya que ProExport+ sólo se lanzó en la segunda mitad de 2017, y no hay información pública de LATU, LSQA o INACAL sobre su trabajo con las PYMEs. Uruguay XXI establece objetivos anuales específicos y medibles relacionados con la "Marca País", y también publica un informe anual dedicado para este programa; sin embargo, la información contenida en dicho informe no incluye información sobre los objetivos anuales mencionados anteriormente.[53]

Aprovechando de los beneficios de la integración regional

Uruguay ha realizado esfuerzos concretos y de larga data como miembro del Mercosur para apoyar el desarrollo de las PYMEs en el marco de los esfuerzos de integración regional. En el caso del Mercosur, esta área es responsabilidad del Grupo de Integración Productiva (GIP) del bloque y su Programa de Integración Productiva (PIP), establecido en 2008, que incluye siete líneas de acción que abarcan los temas del desarrollo de recursos humanos, la facilitación del comercio, el financiamiento y la inversión en investigación, desarrollo y transferencia de tecnología. [54]

El Fondo de Convergencia Estructural del bloque (FOCEM), creado en 2004 y operativo desde 2006, ha sido utilizado para apoyar estos objetivos. A través del fondo se financia una amplia gama de proyectos, con información disponible en línea tanto por país como por área temática.[55] Durante sus primeros diez años de existencia, el fondo apoyó 43 proyectos y aportó más de USD 1.000 millones en financiamiento. Si bien el fondo no está destinado específicamente al desarrollo de las PYMEs, los proyectos específicos suelen estar dirigidos a dicho sector, como parte de los objetivos generales del fondo de reducir las asimetrías intrarregionales y fortalecer los procesos de integración. Los proyectos deben encajar en uno de los cuatro programas globales del Fondo, centrados en la convergencia estructural, el desarrollo de la competitividad, la cohesión social y el fortalecimiento de las instituciones y la integración. Un buen ejemplo en el caso de Uruguay es el “Proyecto de Internacionalización de la Especialización Productiva” (PIEP), que sirve como un programa de desarrollo empresarial y de apoyo a la cadena de valor regional. Para ser seleccionadas para el financiamiento de proyectos, las PYMEs deben proceder de una cadena de valor prioritaria, incorporar tecnología innovadora y demostrar el potencial de exportación de su producto a nivel intra-regional.

Así, dentro de los países AL7, el Mercosur se destaca como el bloque que más ha orientado sus esfuerzos de desarrollo de las PYMEs a favor de la integración y el fortalecimiento de las cadenas de valor regionales. Actualmente, el Mercosur es también el único bloque que cuenta con una estrategia plurianual orientada al desarrollo de las PYMEs; sin embargo, la situación de M&E de esta estrategia no es fácil de ponderar, ya que, al igual que muchas de las estrategias AL7, el PIP 2008 no pasa de un conjunto de líneas de acción para establecer indicadores clave de desempeño (ICR) específicos a nivel estratégico. Según las autoridades, se llevan a cabo actividades regulares y extensas de

seguimiento y evaluación a nivel programático y, a nivel estratégico, es necesaria una evaluación para obtener financiamiento continuo, lo cual está respaldado por el Reglamento Operativo del FOCEM, que establece que todos los proyectos apoyados por el Fondo deben proporcionar actualizaciones semestrales sobre su ejecución, y están sujetos a auditorías internas y externas. Sin embargo, nada respecto a esta información resultante está a disposición del público y tampoco podía compartirse con la OCDE en el contexto de la presente evaluación, lo cual crea una importante brecha de conocimiento entre los agentes de implementación y las partes interesadas en términos de (a) comprender el impacto de estas intervenciones, y (b) aprender de las buenas prácticas y de las áreas en las que se podrían hacer ajustes. En 2016 se publicó un informe en el que se resumían los diez primeros años de existencia del Fondo, lo que mejora en parte esta laguna, ya que proporciona información sobre logros programáticos específicos.[56] Sin embargo, esta información no se proporciona en relación con ningún ICR específico preestablecido, y sirve más como un dispositivo de comunicación de los éxitos del fondo que como una evaluación pública de las operaciones del mismo.

A nivel nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay trabaja sobre la base de un plan estratégico plurianual (2015-2020), que incluye objetivos específicos y resultados esperados relacionados con su pertenencia al Mercosur, a saber, "profundizar la relación entre el MERCOSUR y el resto del mundo". Sin embargo, la estrategia no se centra en la difusión de información sobre los beneficios de la integración regional, incluidas las oportunidades comerciales vinculadas a los tratados de libre comercio (TLC). Si bien la información consolidada sobre los TLC de Uruguay es proporcionada en línea por Uruguay XXI, esta información no va más allá del texto de los acuerdos para explorar las oportunidades de negocio relacionadas.

El camino a seguir

Marco institucional

Uruguay está en proceso de vincular sus programas de apoyo a las PYMEs con el plan de transformación productiva del país. Ha logrado un importante avance en la fase de elaboración y planificación de la estrategia, pero aún se encuentra en una fase continua de desarrollo de una nueva arquitectura institucional para apoyar la implementación de Transforma Uruguay. El plan estratégico también debe reforzarse mediante la introducción de objetivos cuantitativos y cualitativos explícitos y la introducción de mecanismos eficaces de M&E. 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 focalizar mejor los programas de apoyo

En este contexto, el país podría considerar como próximos pasos:

- **Establecimiento de indicadores clave de rendimiento (ICRs) a nivel de programa/convocatoria de propuestas.** Aunque la evaluación detallada de los proyectos individuales es importante, no captura el impacto global del programa o de la convocatoria de propuestas y, a menudo, es demasiado difícil o diversa para hacerla pública. La Red de M&E de Transforma Uruguay debe considerar el establecimiento de ICRs para cada ficha de proyecto estratégico incluida en el Primer Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad 2017-2021. Estos ICRs deberían trascender la medición de la participación/financiamiento, y en su lugar buscar capturar el impacto en el mundo real (número de beneficiarios que exportan por primera vez, etc.) y la

satisfacción de los participantes. Serían particularmente útiles para evaluar el desempeño de la oferta del país para apoyar a las PYMEs en relación con otras dimensiones de la evaluación, como servicios de desarrollo empresarial (SDE), innovación y tecnología, y la transformación productiva e internacionalización.

- **Incorporar medidas de evaluación de impacto.** Una evaluación de impacto sólida es una herramienta importante para que los gobiernos aseguren la inversión eficiente de los fondos públicos. Transforma Uruguay podría beneficiarse de destinar fondos presupuestarios para una evaluación externa independiente de su Primer Plan Nacional (2017-2021). A nivel programático, los programas deberían mantener el contacto con los solicitantes que no hayan sido seleccionados como beneficiarios de los mismos, a fin de crear un grupo de control para una mayor evaluación del impacto.

Entorno operativo y simplificación de procedimientos

El proceso de reforma regulatoria de Uruguay se encuentra en una fase temprana de diseño y no se han logrado avances significativos en la aplicación del AIR. Uruguay también se enfrenta a desafíos relacionados con la simplificación de la declaración de impuestos. Sin embargo, el desempeño relativo del país en cuanto a los procedimientos para iniciar un negocio es alto, tanto a nivel global como en relación con el grupo AL7, y el país cuenta con una serie de servicios de gobierno electrónico actualmente operativos para las empresas.

En el futuro, el país podría considerar:

- **Desarrollar una agenda integral para la reforma regulatoria,** según lo previsto en el contexto de Transforma Uruguay, incluyendo un conjunto de objetivos a mediano plazo y metas intermedias.

- **Avanzar en la organización de encuestas empresariales** para identificar los principales obstáculos regulatorios al desarrollo de las empresas y las áreas con los mayores obstáculos administrativos.

- **Introducir el AIR,** incluyendo la identificación del ente público responsable de organizar su aplicación, la elaboración de un plan de trabajo a medio plazo y la planificación para la formación de los funcionarios que estarán a cargo de la aplicación del AIR.

- **Ampliar los servicios integrados de las ventanillas únicas** a una tipología más amplia de empresas y estudiar la forma de reducir los costes notariales.

- **Supervisar la aplicación de la Agenda Digital** y asegurarse de que las PYMEs, en particular las microempresas, estén en condiciones de beneficiarse plenamente de los servicios electrónicos del gobierno.

Acceso al financiamiento

Uruguay es el país de la región AL7 que requiere mayores avances en su política para facilitar el acceso al crédito para las PYMEs - como sugiere la baja puntuación promedio de solo 3,30 puntos que recibe en esta dimensión. Algunas de las prioridades que debe abordar el gobierno uruguayo en este sentido atañen:

- **Unificar, actualizar y modernizar el acceso a los registros de bienes muebles e inmuebles.** La Dirección de Catastro de Uruguay trabaja en la actualidad en un programa de actualización de sus registros que debe garantizar la actualización periódica de la información allí almacenada además de facilitar el acceso libre a través de una plataforma en línea. Esta puede proporcionar una oportunidad también deintegrarlo en un sistema de avisos sobre los bienes utilizados en garantía.

- **Desarrollar un marco legal para los mecanismos de financiamiento colectivo y los fondos de inversión privados.** Aunque ambos tipos de mecanismos de inversión tienen una participación incipiente en el mercado uruguayo, una regulación prudencial de estas herramientas podría allanar el camino para una mayor penetración.

- **Potenciar la oferta de educación financiera para incluir programas destinados a las PYMEs.** Uruguay cuenta con una estrategia de educación financiera, pero esta no identifica líneas de acción específicas para mejorar los conocimientos financieros de los empresarios. Igualmente, Uruguay podría considerar incluir temáticas financieras como parte del currículo obligatorio en las escuelas y debe elaborar un plan estructurado de seguimiento y evaluación para los distintos esfuerzos en materia de educación financiera.

- **Simplificar los procedimientos de insolvencia.** Si bien los procesos legales descritos bajo la legislación existente no son muy onerosos, el cierre de estos procesos judiciales requiere alrededor de un año y medio.

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

A través del Primer Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad 2017-2021, Uruguay ha establecido una buena base para la prestación de servicios de desarrollo empresarial (SDE) para PYMEs y empresarios, especialmente a través de la disponibilidad continua de centros de desarrollo empresarial y otros mecanismos para aumentar el alcance de esta herramienta de política. El Plan y su marco de gobernabilidad (Transforma Uruguay) también proporcionan una estructura para la coordinación entre las muchas agencias involucradas

En el futuro, las autoridades podrían considerar:

- **Aprovechar la diversidad de los SDE y las numerosas agencias que apoyan a las PYMEs y a los empresarios desde diferentes perspectivas, para formular una estrategia de desarrollo de las PYMEs más amplia y detallada.**

En términos de contratación pública, las leyes y reglamentos uruguayos incluyen la mayoría de los elementos relacionados con las PYMEs que se miden en este informe, excepto la garantía de que los pagos se efectúen a tiempo y que se apliquen sanciones en caso de retraso (hay una norma que no ha sido reglamentada). Además, aunque el Uruguay cuenta con un mecanismo de contratación electrónica, no todas las fases de un proceso de contratación se realizan por medios electrónicos y no todos los organismos de licitación están obligados a utilizar el sistema.

De acuerdo a esto, en el futuro, Uruguay podría:

- **Trabajar en el desarrollo de cláusulas legales u otros instrumentos para facilitar el pago puntual a los proveedores y ampliar el uso de la contratación electrónica.**

Innovación y tecnología

Como se ha señalado anteriormente, el Primer Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad incluye un elemento específico sobre la política de innovación, que incluye una serie de acciones específicas en este ámbito, aunque no se tiene constancia del nivel de ejecución de las mismas. Uruguay carece de un Sistema Nacional de Innovación (un mecanismo de gobernanza para la política de innovación); y, aunque Transforma Uruguay comprende un mecanismo de gobernanza, su plataforma no cuenta con un comité específico de innovación (el único comité consultivo que está operativo actualmente es el de desarrollo empresarial). Por lo tanto, Uruguay podría beneficiarse de:

- **Establecer un sistema nacional de innovación**, con dirección estratégica a nivel ministerial, incluyendo la participación de universidades, centros de investigación y académicos, así como de representantes del sector privado, incluidas las PYMEs. Existen esfuerzos en esta área en el marco de la ANII (es decir, las Asociaciones para la Innovación y las Redes Sectoriales de Tecnología) y el MIEM (Centro de Extensión Industrial); sin embargo, se trata de programas específicos o herramientas de apoyo y aún no constituyen un sistema nacional de innovación.

Transformación productiva

Recientemente, Uruguay ha realizado esfuerzos considerables para establecer su nuevo marco estratégico Transforma Uruguay con la finalidad de apoyar a las PYMEs y a diversos proyectos estratégicos que permitan impulsar la transformación productiva del país. En esta etapa relativamente temprana de la implementación de la estrategia, es importante invertir en un marco de M&E de calidad y proporcionar información pública de calidad sobre los esfuerzos de implementación. Esto podría mejorarse de las siguientes maneras relacionadas con esta dimensión:

- **Mejorar la disponibilidad de información pública sobre los resultados de la ejecución de los proyectos.** El carácter continuo de la implementación de los programas actuales de ANDE en este campo significa que todavía no se dispone de información detallada sobre evaluación. En el futuro, el informe público anual de la agencia debe tener como base los objetivos y los ICRs preestablecidos de cada proyecto, a fin de proporcionar información significativa sobre los resultados, los logros y las lecciones aprendidas.

- **Profundizar el enfoque y la visibilidad sectorial**. Si bien el Primer Plan Nacional de Transforma Uruguay se centra en temas transversales y no en sectores específicos, como en el caso de los anteriores consejos sectoriales público-privados, una versión futura de la estrategia podría considerar de manera más concreta el establecimiento de un conjunto de sectores prioritarios, como es el caso, por ejemplo, del Fondo Industrial del MIEM. De hecho, las autoridades señalan que esto ya está previsto como un paso futuro. Programas como los de la ANDE analizados en esta dimensión podrían entonces orientarse hacia estos

sectores prioritarios, y/o estrategias sectoriales específicas desarrolladas en el contexto de la estrategia global.

Acceso a mercados e internacionalización

Uruguay está ejecutando una serie de medidas para apoyar a las PYMEs en sus esfuerzos de internacionalización, incluyendo el apoyo en las áreas específicas para facilitar el comercio, el comercio electrónico y certificaciones de calidad. A fin de seguir avanzando sobre la base de los esfuerzos existentes, el país podría emprender las siguientes acciones:

- **Elaborar un programa de formación más sistemático para las PYMEs exportadoras**. Uruguay XXI podría aprender de los programas de RutaExportadora de PromPerú y ProEcuador, y considerar la posibilidad de ampliar y consolidar sus capacitaciones "Exportando Paso a Paso" en un programa integrado, con planes de estudio establecidos para todas las PYMEs que interactúan con la agencia.

- **Prestar más apoyo a las PYMEs para que se conviertan en OEAs**, a través de procesos acelerados de examen, normas de seguridad más flexibles, tasas subsidiadas, asociaciones entre aduanas y empresas, y/o cuotas. Estos métodos han demostrado su eficacia para facilitar la certificación OEA de las PYMEs tanto en los países de la OCDE como en los de la APEC (APEC Policy Support Unit, 2016[30]).

- **Seguir ampliando el apoyo al comercio electrónico para los exportadores.** Con base en los esfuerzos actuales a favor de la formación básica, Uruguay podría considerar programas específicos para apoyar a los exportadores a través del comercio electrónico, tales como facilitar la inclusión de las PYMEs en las plataformas internacionales de comercio electrónico, aprender de los proyectos piloto que se están llevando a cabo en Argentina con Alibaba y servicios logísticos.

- **Aumentar la visibilidad del apoyo del sector público a las certificaciones de calidad, aprovechando los esfuerzos existentes y los proyectos piloto.** Uruguay XXI podría considerar la inclusión de una página web dedicada a las normas de calidad, que reúna información sobre la capacitación y el apoyo financiero que el gobierno puede aportar (Uruguay XXI, INACAL, LATU). Una encuesta también podría ser útil para evaluar la satisfacción de las PYMEs con las iniciativas dispersas existentes relacionadas con las certificaciones de calidad (Proexport+, servicios LATU y LSQA, autocertificación del sistema de gestión INACAL) y desarrollar una estrategia y un plan de acción más integrado y visible para las PYMEs en esta área.

Uruguay también forma parte de los sólidos esfuerzos que realiza el MERCOSUR para apoyar el desarrollo de las PYMEs en el marco de las acciones de integración regional. Considerando la experiencia de más de una década del bloque en esta área, se sugiere que:

- **Se lleve a cabo una evaluación de la última década de implementación del PIP, y utilizar los resultados para establecer una sólida estrategia futura del Mercosur, con indicadores cuantitativos para medir los resultados y el impacto.** El PIP, establecido en 2008, concluyó un decenio de aplicación en

2018, lo que representa una oportunidad inmejorable para evaluar el impacto de los esfuerzos actuales en relación con los objetivos que el programa ha establecido y reforzar la supervisión de los esfuerzos estratégicos que se realicen a futuro. Los resultados de esta evaluación deben ponerse a disposición del público.

- **Incrementar la transparencia de las actividades de M&E realizadas con el Fondo de Convergencia Estructural del bloque (FOCEM).** Aunque no todas las actividades de M&E deben ser necesariamente públicas, es importante que haya cierto grado de transparencia para facilitar el aprendizaje tanto de las buenas prácticas como de las áreas en las que se podrían hacer ajustes. Como primer paso, se podrían establecer ICRs para cada proyecto aprobado y publicarlos en el sitio web del FOCEM. Los informes de actividad regulares (cada 1-2 años) del FOCEM, podrían proporcionar actualizaciones basadas en estos ICRs y proporcionar un contexto en relación con los correspondientes logros y lecciones aprendidas.

Notas

[1] El grupo 1 comprende países con alta igualdad en los logros en el IDH entre mujeres y hombres (desviación absoluta de menos del 2,5 por ciento), el grupo 2 comprende países con igualdad media a alta en los logros en el IDH entre mujeres y hombres (desviación absoluta del 2,5 al 5 por ciento), el grupo 3 comprende países con igualdad media en logros en el IDH entre mujeres y hombres (desviación absoluta de 5 a 7,5 por ciento), el grupo 4 comprende países con igualdad de media a baja en logros en el IDH entre mujeres y hombres (desviación absoluta de 7,5 a 10 por ciento) y el grupo 5 comprende países con poca igualdad en los logros en el IDH entre mujeres y hombres (desviación absoluta de la paridad de género de más del 10%).

[2] Este es el último año en el que los datos sobre el valor agregado para diferentes tamaños de empresas están disponibles públicamente en el sitio web de la agencia nacional de estadísticas.

[3] Véase la sección del capítulo sobre "Transformación Productiva" para más información sobre las diferencias de este nuevo sistema en relación con los esfuerzos anteriores del país y lo que incorpora de ellos.

[4] Disponible en: http://www.miem.gub.uy/mipymes-y-emprendedores/encuesta-nacional-de-mipymes.

[5] Ver los estudios de la OIT *Formalizando la informalidad juvenil. Experiencias innovadoras en Uruguay* (https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_362136/lang--es/index.htm) y *Reducción del empleo informal en Uruguay : políticas y resultados* (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245623.pdf) para mayor información.

[6] Ver https://www.mtss.gub.uy//c/document_library/get_file?uuid=cf6ff492-ffee-49c3-89be-fd3fb96ec895&groupId=11515.

[7] https://www.bcu.gub.uy/Circulares/seggci2283.pdf.

[8] Ver http://www.siga.com.uy/garantias/siga/item/102-preguntas-frecuentes#comoseaccede. Las autoridades uruguayas señalan que, desde el momento de esta evaluación, el sistema SIGA se ha expandido y ahora ofrece programas dedicados a microempresas y empresarios ("SIGA MICRO" y "SIGA EMPRENDE"). Ver https://ande.org.uy/noticias-2017/item/265-nuevas-lineas-de-garantias-siga-micro-y-siga-emprende.

[9] http://www.republicamicrofinanzas.com.uy/

[10] http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/microcredito_web.pdf

[11] https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp59767.htm

[12] https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9921122.htm

[13] http://www.bcueduca.gub.uy/

[14] https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9626004.htm

[15] www.transformauruguay.gub.uy/es/institucional/noticia-ampliacion/comienzan-a-funcionar-los-primeros-centros-de-competitividad-empresarial-del-pais

[16] http://www.miem.gub.uy/contenidos/Mipymes%20y%20emprendedores/programas

[17] http://www.uruguayemprendedor.uy/quienes-somos/

[18] https://www.comprasestatales.gub.uy/inicio/proveedores/regimenes-de-preferencia%28p%29/programa-contratacion-publica-desarrollo-p/

[19] https://www.comprasestatales.gub.uy/wps/wcm/connect/pvcompras/558af060-009f-4082-96d6-fba62bde963a/Anexo+Decreto+N%C2%B0+26_018+-+Montos+2018.pdf?MOD=AJPERES

[20] http://www.impo.com.uy/bases/decretos/371-2010

[21] https://comprasestatales.gub.uy/inicio/normativa/leyes-decretos-por-tema/regimenes-de-preferencia/

[22] https://www.comprasestatales.gub.uy/wps/wcm/connect/pvcompras/1bee4e09-6b7e-4a6f-a381-780e97f966c0/TOCAF_+2017.pdf?MOD=AJPERES

[23] http://www.anii.org.uy/institucional/documentos-de-interes/23/plan-estrategico-nacional-de-ciencia-tecnologia-e-innovacion-pencti/

[24] http://www.anii.org.uy/upcms/files/listado-documentos/documentos/poa-2018.pdf

[25] http://www.anii.org.uy/apoyos/innovacion/

[26] http://www.rafe.org.uy/

[27] http://www.anii.org.uy/apoyos/innovacion/132/alianzas-para-la-innovacion/

[28] http://www.anii.org.uy/apoyos/innovacion/66/redes-tecnologicas-sectoriales/

[29] http://www.centrocei.org.uy/es/

[30] Automotriz, naval, farmacéutica, bio y nanotecnología, madera y confección. Ver https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/gabinete-productivo-lanza-planes-industriales para más información.

[31] Consulte la subsección de este capítulo en "Innovación y tecnología", así como el Capítulo 8, para obtener más información.

[32] Consulte https://www.siicex.gub.uy/.

[33] Consulte https://www.transformauruguay.gub.uy/es/institucional/secretaria.

[34] El programa financia hasta el 85% del costo total de cada proyecto, con un costo máximo de USD 200.000.

[35] Consulte https://www.ande.org.uy/ver-todas , para obtener más información.

[36] Un "bien público" en este sentido, se define como el desarrollo o la implementación de un plan estratégico sectorial, incluyendo planes de internacionalización; marcos regulatorios o estándares; y observatorios, u otros mecanismos de acceso a la información.

[37] Consulte https://www.ande.org.uy/ver-todas, para obtener más información.

[38] Ver https://www.ande.org.uy/instituciona/documentos-de-interes#materiales-de-comunicaci%C3%B3n

[39] Consulte https://www.ande.org.uy/ver-todas, para obtener más información.

[40] Una lista de estas empresas está disponible aquí: https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/datos-abiertos/listado-de-empresas-p%C3%BAblicas.

[41] 1) "Fortalecimiento de la base productiva": biotecnología, nanotecnología, industria química, entre otros; 2) "Cadenas de valor intensivas en innovación": electrónica, farmacéutica, entre otros; 3) "cadenas de valor que generan empleo y desarrollo productivo local": automotriz y piezas automotrices, minería, plástico, calzado, manufacturas de cuero, entre otros, y 4) "Cadenas de valor que sean Motores de crecimiento": manufacturas de madera, metalurgia, alimentos procesados y bebidas, entre otros.

[42] Consulte http://www.miem.gub.uy/industria/fondo-industrial-convocatorias-anteriores.

[43] Integrado por ANDE, INEFOP y Uruguay XXI.

[44] Consulte https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/quiero-exportar/servicios/formacion/ para mayor información.

[45] Puede accesar a este portal en: https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/.

[46] Consulte: https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/quienes-somos/informacion-gestion-contable/.

[47] La Organización Mundial de Aduanas (OMA) define a un OEA como "una parte involucrada en el movimiento internacional de mercancías en cualquier función que haya sido aprobada por o en nombre de una administración nacional de aduanas que cumpla con las normas de seguridad de la cadena de suministro de la OMA o equivalentes". La idea es que las aduanas confíen en los OEA y agilicen los procedimientos para ellos.

[48] 1) Completar y fomentar el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones; 2) aumentar la penetración de los servicios de TIC en la población; 3) asegurar el uso de las TIC para el desarrollo económico y social; y 4) establecer las bases para el desarrollo de una industria de TI a largo plazo

[49] Este número aumenta a 59% si solo se consideran empresas medianas, y cae a 26% si solo se consideran microempresas.

[50] Consulte http://www.lsqa.com/quienes-somos/vision-mision para mayor información.

[51] Consulte http://marcapaisuruguay.gub.uy/# para mayor información.

[52] Consulte http://www.smartservices.uy/innovaportal/v/908/8/innova.front/smart-services:-pagina-principal.html para mayor información

[53] Consulte http://marcapaisuruguay.gub.uy/anuario-marca-pais/ para mayor información.

[54] Consulte http://www.gipmercosur.org/programa/programa-de-inversion-productiva-pip.

[55] Consulte https://focem.mercosur.int/es/proyectos/ para mayor información.

[56] Consulte https://focem.mercosur.int/docs/FOCEM_es.pdf para ingresar al reporte.

Referencias

Amarante, V. and M. Gómez (2016), "El proceso de formalización en el mercado laboral uruguayo", *Estudios y Perspectivas*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe , Santiago de Chile, http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39859/1/S1501264_es.pdf (accessed on 31 July 2017). [8]

APEC Policy Support Unit (2016), *Study of APEC Best Practices in Authorized Economic Operator (AEO) Programs*, APEC, http://www.apec.org. [30]

BCU (2017), *Estadísticas y estudios*, Banco Central del Uruguay, http://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Default.aspx (accessed on 2 August 2017). [19]

ECLAC (2018), *LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN: REGIONAL SOCIO-DEMOGRAPHIC PROFILE*, http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Regional_Social.html?idioma=english (accessed on 13 December 2018). [7]

ECLAC (2016), *CEPALSTAT - Base de datos*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=341&idioma=e (accessed on 10 July 2017). [9]

IMF (2018), *World Economic Outlook Database April 2017*, International Monetary Fund, https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/index.aspx (accessed on 6 July 2017). [2]

IMF (2017), *Uruguay : 2016 Article IV Consultation-Press Release and Staff Report*, International Monetary Fund, https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/02/01/Uruguay-2016-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-44610 (accessed on 31 July 2017). [4]

INE (2017), *Directorio de Empresas y Establecimientos*, Instituto Nacional de Estadística, http://ine.gub.uy/web/guest/directorio-de-empresas-y-establecimientos (accessed on 3 August 2017). [20]

INE (2016), *Encuesta Continua de Hogares*, Instituto Nacional de Estadística, http://ine.gub.uy/web/guest/encuesta-continua-de-hogares1 (accessed on 3 August 2017). [21]

INE (2014), *Directorio de Micro, pequeña y mediana empresa, Marco Muestral de Empresas 2011*, Instituto Nacional de Estadística, http://www3.ine.gub.uy:82/Anda4/index.php/catalog/64 (accessed on 3 August 2017). [22]

INE (2001), *Encuesta de Actividad Económica*, Instituto Nacional de Estadística, http://ine.gub.uy/web/guest/industria-comercio-y-servicios (accessed on 3 August 2017). [23]

Instituto Uruguay XXI (2018), *Documento de Trabajo No. 10: Caracterización de las Mipymes exportadoras de bienes en Uruguay*, Instituto Uruguay XXI. [24]

ITU (2018), *World Telecommunication/ICT Indicators database*, https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/wtid.aspx (accessed on 16 November 2018). [26]

MIEM (2007), *Decreto reglamentario 504 de 2007 del Certificado Pyme - Mipymes - MIEM*, Ministerio de Industria, Energía y Minería, http://www.dinapyme.gub.uy/marco-normativo/mipymes/-/asset_publisher/pkJgc1AvOnX8/document/id/42111?redirect=http%3A%2F%2Fwww.dinapyme.gub.uy%2Fmarco-normativo%2Fmipymes%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_pkJgc1AvOnX8%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_m (accessed on 2 August 2017). [18]

MIT (2017), *The Observatory of Economic Complexity*, Massachusetts Institute of Technology, http://atlas.media.mit.edu/en/ (accessed on 7 July 2017). [12]

OECD (2018), *Income inequality* (indicator), https://dx.doi.org/10.1787/459aa7f1-en (accessed on 13 December 2018). [6]

OECD (2018), "Single Window systems", in *Trade Facilitation and the Global Economy*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264277571-6-en. [28]

OECD (2017), *Compare your country: Trade Facilitation Indicators*, http://compareyourcountry.org/trade-facilitation (accessed on 28 August 2018). [29]

OECD/ECLAC (2014), *Multi-dimensional Review of Uruguay : Volume 1: Initial Assessment*, Organisation for Economic Co-operation and Development. United Nations. Economic Commission for Latin America and the Caribbean., http://dx.doi.org/10.1787/9789264209459-en. [3]

Rodríguez Miranda, A. (2014), "Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay", *El Futuro en Foco. Cuadernos de desarrollo humano*, No. 3, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, http://www.uy.undp.org/content/dam/uruguay/docs/cuadernosDH/undp-uy-cuaderno-dh-03.pdf (accessed on 31 July 2017). [10]

Silva Córdoba, L. (2017), *La política de apoyo a las Mipymes en Uruguay: una mirada que integra el ciclo de la política y el territorio*, Universidad Tecnológica Nacional. [27]

United Nations (2018), *Human Development Indices and Indicators 2018 Statistical Update*, http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf (accessed on 3 December 2018). [11]

US DOS (2017), *Investment Climate Statements for 2017 - Uruguay*, US Department of State - Bureau of Economic and Business Affairs, https://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/investmentclimatestatements/index.htm#wrapper (accessed on 1 August 2017). [17]

WEF (2018), *The Global Competitiveness Report 2018*, World Economic Forum, https://www.weforum.org/reports/the-global-competitveness-report-2018 (accessed on 7 July 2017). [15]

World Bank (2018), *Poverty & Equity Data Portal*, http://povertydata.worldbank.org/poverty/country/URY (accessed on 13 December 2018). [5]

World Bank (2018), "World Development Indicators 2018", https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26447 (accessed on 6 July 2017). [1]

World Bank (2017), *Business Environment in Uruguay - World Bank Enterprise Survey of Business Managers - World Bank Group*, http://www.enterprisesurveys.org/data/exploreeconomies/2017/uruguay (accessed on 12 December 2018). [16]

World Bank Group (2018), *Data from the Doing Business Project*, World Bank, http://www.doingbusiness.org/data (accessed on 7 July 2017). [14]

World Bank Group (2018), *Doing Business 2019: Economy Profile Uruguay*, World Bank Group, http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/u/uruguay/URY.pdf (accessed on 9 November 2018). [25]

WTO (2017), *Trade profiles 2017*, World Trade Organization, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/trade_profiles17_e.pdf (accessed on 31 July 2017). [13]

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARÍS CEDEX 16
ISBN 978-92-64-67325-0 – 2019

América Latina y el Caribe 2019

POLÍTICAS PARA PYMES COMPETITIVAS EN LA ALIANZA DEL PACÍFICO Y PAÍSES PARTICIPANTES DE AMÉRICA DEL SUR

El Índice de Políticas para PYMEs es una herramienta de evaluación comparativa que ha ayudado a economías emergentes en diversas regiones del mundo durante la última década a monitorear y evaluar el progreso de las políticas que apoyan a las micro, pequeñas y medianas empresas. Esta primera aplicación de la metodología del Índice en la región de América Latina y el Caribe abarca los cuatro países miembros de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México, Perú), así como tres países sudamericanos participantes (Argentina, Ecuador, Uruguay). Es un esfuerzo conjunto entre el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a través de su Programa Regional de América Latina y el Caribe (LACRP), en cooperación con el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) y la "Fundación para El Análisis y Desarrollo Estratégico de la PYME "(FAEDPYME). Dividido en siete dimensiones de políticas, este informe evalúa las fortalezas y debilidades que existen en las diferentes áreas de diseño, implementación, y monitoreo y evaluación de políticas para PYMEs. Ayuda a medir el nivel de desarrollo de políticas en cada dimensión, y proporciona orientación a los responsables de políticas en la identificación e implementación de futuras reformas alineadas con buenas prácticas internacionales.

Consulte esta publicación en línea: ***https://doi.org/10.1787/60745031-es***.

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.
Visite ***www.oecd-ilibrary.org*** para más información.

OECD*publishing*
www.oecd.org/publishing

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE

ISBN 978-92-64-67325-0

9 789264 673250