

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

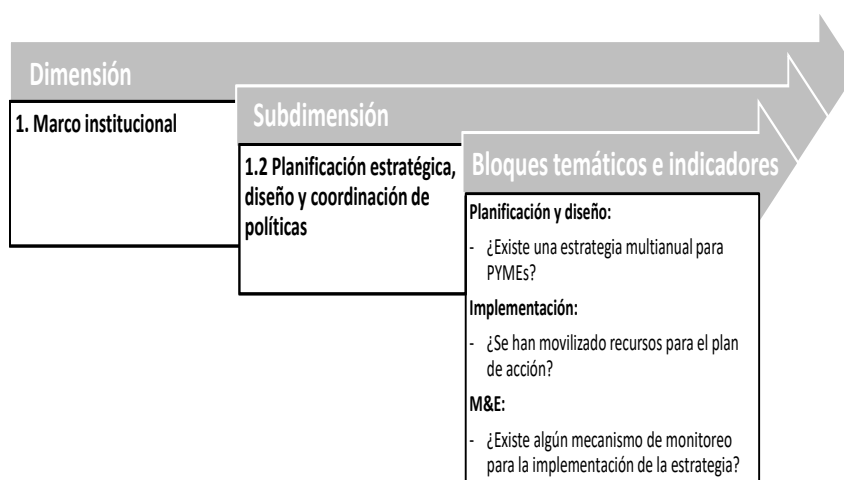
Dimensiones y subdimensiones	
1. Marco institucional	2. Entorno operativo / simplificación de procedimientos
1.1 Definición de PYMEs	2.1 Simplificación legislativa y análisis del impacto regulatorio
1.2 Planificación estratégica, diseño y coordinación de políticas	2.2 Registro de empresas
1.3 Consultas 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	

bancarrotas	
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, <i>Doing Business</i> 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, <i>Doing Business</i> 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, <i>Doing Business</i> 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, <i>Doing Business</i> 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>.



From:

Latin America and the Caribbean 2019

Policies for Competitive SMEs in the Pacific Alliance and Participating South American countries

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/d9e1e5f0-en>

Please cite this chapter as:

OECD/CAF Development Bank of Latin America (2019), "Proceso de evaluación y marco de las políticas", in *Latin America and the Caribbean 2019: Policies for Competitive SMEs in the Pacific Alliance and Participating South American countries*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/853ce004-es>

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.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.