

**Servicio de Asesoramiento Reembolsable para el Ministerio de
Industrias y Productividad del Gobierno de Ecuador**

Oferta y demanda de servicios industriales en Ecuador (II)

**Plan de Acción de Servicios Industriales en Ecuador:
Promoción de la oferta y la demanda
de servicios intensivos en conocimiento**

31 de Agosto de 2015

**Práctica Global sobre Comercio y Competitividad
América Latina y el Caribe**

Grupo del Banco Mundial

Tabla de contenido

1. Justificación y contexto	7
1.1. Justificación del Plan de Acción.....	7
1.2. Prioridades e instrumentos del Gobierno de Ecuador	10
2. Diseño del Plan.....	15
2.1. Objetivos del Plan de Acción	15
2.2 Líneas dentro de cada objetivo, instrumentos/programas y principales realizaciones/resultados/impactos	21
Figura 2. Objetivos, líneas estratégicas y programas del Plan de Acción	26
3. Programas: Motivación, objetivos y descripción	31
3.1. Objetivo 1: Crear mecanismos de interacción/interlocución entre oferta y demanda de servicios intensivos en conocimiento	31
3.1.1. Plataformas Público-Privadas de Servicios en Sectores Prioritarios	31
3.1.2. Plataforma Tecnológica Virtual.....	36
3.1.3. Consorcios para la creación de redes y alianzas.....	39
3.2. Objetivo 2: Fomentar la demanda de servicios intensivos en conocimiento por parte de las empresas ecuatorianas (demanda)	41
3.2.1. Cofinanciación para el Acceso a Servicios Intensivos en Conocimiento.....	41
3.3. Objetivo 3: Fomentar la creación y consolidación de oferta de servicios intensivos en conocimiento de calidad, innovadores y diferenciados en el país (oferta).....	46
3.3.1. Programa certificación de calidad.....	46
3.3.2. Reformas regulatorias para eliminación barreras al funcionamiento de los mercados de servicios	48
3.4. Objetivo 4: Creación de capacidades.....	51
3.4.1 Premios y demostración de buenas prácticas nacionales e internacionales de oferta y demanda de servicios.....	51
3.4.2 Programa de formación/capacitación en servicios intensivos en conocimiento.....	53
3.5. Objetivo 5: Institucionalización de las políticas de servicios intensivos en conocimiento intensivos en conocimiento.....	55
3.5.1. Formación de responsables y gestores de políticas de servicios intensivos en conocimiento	55
4. Mecanismos de evaluación y seguimiento: sistema de indicadores	57
4.1. Acciones de Seguimiento y Control del Plan de Acción	57
4.2. Evaluación del Plan de Acción	58
4.3. Sistema de Indicadores	59
Referencias.....	64
ANEXO I. INTERACCIONES ENTRE LOS PROGRAMAS DEL PLAN DE ACCIÓN.....	68
ANEXO II: PLAN-PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SERVICIOS INDUSTRIALES.....	71

Resumen Ejecutivo del Plan de Acción

Justificación: del diagnóstico al Plan de Acción.

- Durante el último decenio, el crecimiento económico de Ecuador ha sido relativamente alto (4.4.% de media entre 2002-2012) e inclusivo, con mejoras en la reducción de la pobreza. Entre 2006 y 2014, la pobreza medida por ingresos (usando la línea de pobreza nacional) disminuyó del 37,6% al 22,5%, mientras que la pobreza extrema se redujo desde el 16,9% hasta el 7,7%, con reducciones de la desigualdad superiores a las de la media de la región latinoamericana. A pesar de este progreso, todavía subsisten importantes desafíos relacionados fundamentalmente con los (todavía) bajos niveles de productividad, competitividad y diversificación de la economía. Apostar por los servicios industriales, particularmente los servicios de conocimiento avanzados constituyen una respuesta adecuada para ayudar a abordar esos retos, dado el carácter transversal de los mismos en la economía y su consideración como fuentes transformadoras y de atracción de capital humano y tecnológico. Esta apuesta debe ser sumada a otros esfuerzos, como por ejemplo en educación, infraestructura-, equilibrio macroeconómico, para que sea realmente efectiva. Asimismo, el desarrollo de servicios (oferta y demanda) debe formar parte de una agenda más amplia de apoyo al desarrollo productivo y la innovación en el sector empresarial que incluye acceso al financiamiento, capacitación, acceso a mercados globales y encadenamientos productivos, así como mejora regulatoria y ambiente de negocios propicios al desarrollo empresarial.
- La oferta de servicios industriales de calidad en Ecuador, particularmente de aquéllos intensivos en conocimiento¹ es escasa y adolece de problemas relevantes. La demanda de servicios a empresas en Ecuador se halla lastrada por la presencia de una escasa cultura de adquisición de servicios empresariales. Además, la demanda externa por servicios industriales es todavía muy débil. Estas consideraciones sugieren la necesidad de promover la mejora del funcionamiento, tanto de la oferta como de la demanda, y, en conjunto, de los mercados y del entorno regulatorio e institucional de los servicios industriales, y particularmente, de los servicios intensivos en conocimiento.
- Apostar por los servicios industriales, particularmente los servicios de conocimiento avanzados constituye una respuesta adecuada para abordar retos a nivel país, tales como la mejora de los niveles de productividad, competitividad y diversificación de los sectores productivos de la economía, esto dado el carácter transversal de los mismos en la economía y su consideración como fuentes transformadoras y de atracción de capital humano y tecnológico. Para el caso ecuatoriano, tanto el proceso de cambio de la matriz productiva a nivel intra-empresa, como la ganancia en valor agregado y la diversificación, necesitan servicios industriales de calidad que posibiliten el cambio. La competitividad industrial y económica está íntimamente ligada a la competitividad y el buen hacer de los servicios empresariales, en la medida que su uso por parte de las empresas abre la puerta al rediseño de procesos, ayudan a eliminar obstáculos a la productividad al interior de la empresa, y a emprender mejoras en todos los niveles de la estructura empresarial (producción, informática y comunicaciones, recursos humanos, logística, administración, marketing, finanzas, etc.).

En este contexto, y buscando los mecanismos que permitan estructurar este modelo económico, se ha diseñado un Plan de Acción en el que se propone incrementar la demanda

¹ Ejemplos de servicios intensivos en conocimiento son: servicios al rediseño organizacional y sistemas gerenciales, servicios de calidad, acreditación y metrología, servicios de ingeniería y diseño, servicios tecnológicos, entre otros-,

y oferta de servicios industriales intensivos en conocimiento en Ecuador, para, entre otros objetivos, avanzar hacia una estructura productiva con mayores niveles de valor agregado y empleo de calidad, y así favorecer que las empresas puedan adoptar innovaciones, básicamente organizacionales, a través de los servicios.

Objetivos instrumentales y servicios cubiertos:

- En este Plan de Acción que aquí se propone, se han definido 5 objetivos mayores: a) creación de capacidades, b) creación de mecanismos de interlocución entre oferta y demanda de servicios industriales, c) creación y fomento de la oferta de servicios industriales de calidad, diferenciados e innovadores, d) fomento de la demanda de servicios industriales, y e) institucionalización de las políticas de servicios industriales.
- El plan se dirige a promover los mercados y su acceso en 10 diferentes servicios intensivos en conocimiento: (i) Capacitación y formación en capacidades gerenciales y sistemas de buen gobierno empresarial; (ii) Asesoramiento en transporte, embalaje, almacenamiento y logística de suministros y de distribución; (iii) Calidad, metrología y acreditaciones, sistemas de gestión de la calidad; (iv) Servicios de producción (técnicos, ingeniería) y diseño industrial; (v) Asesoramiento en comercialización e investigación de mercados; (vi) Asesoramiento en comercio exterior, ferias, clientes, etc.; (vii) Servicios de *software* e informática. Economía digital; (viii) Consultoría estratégica y desarrollo de negocios; (ix) Servicios de I+D contratada; y (x) Servicios de gestión de la innovación, patentes y derechos de propiedad intelectual. No obstante, no se pretende el fortalecimiento de todos estos servicios a la vez, ni necesariamente de todos ellos. En cada sector estratégico, según sus necesidades, y según la posibilidad de que existan oferentes de alta calidad acreditada, los programas e instrumentos podrán centrarse exclusivamente en aquellos servicios que, en su momento, se determinen.

Programas propuestos:

- Estos 5 objetivos se desarrollan a través de 9 programas estrechamente relacionados, diseñados para maximizar la complementariedad y la consecución de los objetivos perseguidos.
- El Plan contempla dos programas centrales dirigidos a estimular, no solo la demanda de servicios por las empresas beneficiarias, sino que además, canalizan las necesidades de servicios existentes de las empresas hacia la oferta más adecuada, propiciando la interacción entre la oferta y demanda de servicios.
- El primero es la creación de Plataformas Público-Privadas de Servicios en Sectores Prioritarios (para la realización de i) diagnósticos de necesidades de conocimiento y tecnología, ii) planes de acción y iii) implementación, a través de una red de acreditados extensionistas del conocimiento y la tecnología por sector o *cluster*). El segundo es un programa de Cofinanciación para el Acceso a Servicios Intensivos en Conocimiento (programa de fondos compartidos que pueden orientarse a la calidad, la difusión tecnológica e innovación o, en su caso, a los fines que se determinen y para los sectores que se consideren).

- Ambos programas se complementan y retroalimentan con los 7 programas restantes o de acompañamiento. Los programas de oferta (programa de calidad) y capacidades (programa de formación) tienen como propósito facilitar la conformación de una oferta de servicios de calidad, diversa e innovadora. Asimismo, el programa de premios y efectos demostración busca estimular la demanda y dar cuenta de los beneficios del uso de servicios industriales en las empresas. El programa de reformas regulatorias tiene como propósitos la identificación y eliminación de barreras a los servicios y mejorar la competencia existente. El programa de asociatividad busca articular proyectos en consorcio, mejorando la relación coste-eficacia y coste-eficiencia en la detección de problemáticas empresariales. Todo ello, es apoyado por una efectiva gestión y coordinación del Plan en su conjunto (programa de formación de responsables de políticas) y el desarrollo e implementación de una Plataforma Virtual, que puede contemplarse, como la ventana digital del Plan de Acción en su conjunto.

Monitoreo y seguimiento del Plan:

- Para la adecuada implementación y ejecución del Plan de Acción propuesto, se propone un plan de monitoreo y control del mismo así como su evaluación final, con evaluación ex-ante y muestras de control aleatorias. Estas actividades se conciben como un sistema interno de realimentación de la gestión que permite el aprendizaje y ajuste periódico del programa, así como para evaluar la factibilidad de una fase posterior de implementación a nivel general. Para ello, se presenta un sistema de indicadores dirigidos a facilitar, por un lado, las acciones de seguimiento y control del Plan de Acción, al tiempo que aportará información a la evaluación de impacto del mismo.

Introducción

Este informe forma parte del trabajo de asesoramiento realizado por el Grupo Banco Mundial (GBM) para el Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO) que incluye las siguientes actividades, cada una de las cuales se presenta en partes diferenciadas:

1. Analizar la oferta y la demanda de servicios industriales en Ecuador, con un enfoque particular en los servicios a empresas.
2. Apoyar al Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO) ecuatoriano en el diseño de un plan de acción integral para fortalecer la oferta y la demanda de servicios industriales, en particular los servicios a empresas. Este apoyo ha tenido en cuenta una revisión de buenas prácticas seleccionadas en el ámbito de las políticas internacionales industriales y de servicios y una comparativa de las diferentes alternativas de política existentes para promocionar la competitividad industrial a través de los servicios.

El trabajo realizado en colaboración MIPRO-GBM que aquí se presenta se limita únicamente al diseño del plan de acción. Esta asistencia no incluye su posterior implementación. En su caso, la implementación podría ser apoyada por separado (a través de asesoramiento o préstamo por las entidades que considere el Gobierno de Ecuador) en fases posteriores. En caso de implementarse, el plan podría mejorar la productividad y la competitividad comercial/exportadora de la industria ecuatoriana, con un impacto particular en el objetivo de prosperidad compartida.

Autores y agradecimientos:

Por parte del Banco Mundial los autores del informe han sido Luis Rubalcaba, David Gago, Óscar Montes, Luis Miguel Pérez y Andrés Briones, asistidos por Rodrigo Valencia en el trabajo de encuestas. El informe se ha realizado bajo la guía y dirección de Marialisa Motta, Indu John-Abraham, Pedro Rodríguez y Alberto Rodríguez. Los autores agradecen los comentarios de Melissa Rekas, Mark Dutz, Pluvia Zúñiga, Vladimir Inozemsev y Ernesto Franco, así como la ayuda en la sección de servicios en las exportaciones provista por Sebastián Sáez y Claire Hollweg. Se agradecer igualmente el trabajo de los evaluadores del Banco Samuel Pienknagura, Natasha Kapil y Thomas Haven. Por parte del Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO), Dennis Zurita, Omar Rosas y María Fernanda Niemes han sido los encargados del trabajo. El sector privado ha participado en los trabajos, particularmente a través del Comité Empresarial, varias de las Cámaras de Comercio e Industria y varias asociaciones profesionales de oferentes y demandantes de servicios.

1. Justificación y contexto

1.1. Justificación del Plan de Acción

Durante el último decenio, el crecimiento económico de Ecuador ha sido muy considerable (4.4% de media entre 2002-2012), a la vez que inclusivo. Las razones de este crecimiento económico y social han sido diversas, tanto internas (estabilidad política y políticas económicas y sociales expansivas), como externas (demanda internacional del petróleo y de productos primarios ecuatorianos). En particular, las inversiones en educación, infraestructuras y las políticas sociales han ayudado a reducir la pobreza y la desigualdad en el país de modo muy significativo. De esta forma, se ha podido romper ese círculo vicioso de crecimiento volátil combinado con altos niveles de desigualdad que ha caracterizado épocas anteriores en muchos países de la región.

Pese a los muchos avances logrados en los últimos años, todavía subsisten importantes desafíos relacionados fundamentalmente con los (todavía) bajos niveles de productividad, competitividad y diversificación de la economía. Además Ecuador sufre también de una alta dispersión de la productividad inclusive dentro de cada sector económico. Productividad y tamaño aparecen fuertemente relacionados siendo el sector de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) frecuentemente el más retrasado en productividad y con más dificultades para mejorar.

Los bajos niveles de productividad laboral de Ecuador respecto a la media de los países de Latinoamérica y el Caribe (LAC)², se acentúan en el caso particular de los servicios. Así, mientras que en Ecuador el nivel de productividad laboral en servicios ascendió a US \$ 8.696 por trabajador en Ecuador, en LAC ascendió a US \$ 10.767 en 2011, y las tasas de crecimiento durante el período 2001-2011 fueron también más reducidas en Ecuador (1.3% promedio anual vs a 1.6%).

Entre los factores que explican la baja productividad de los servicios están: dificultades en desarrollo de capacidades y recursos productivos (especialmente los recursos humanos), falta de innovación (debido a una óptica empresarial de aversión al riesgo y limitadas posibilidades de financiamiento) y un alto sesgo a la informalidad donde incentivos a la mejora productiva son débiles. En Ecuador, existe una alta proporción de pequeñas empresas con frecuencia operando de manera informal en las actividades de servicios no-comercializables con bajos costos de entrada o que operan en subsectores de servicios que generan poco valor agregado.

Otro de los retos relevantes tiene que ver con las dificultades para incrementar los niveles de competitividad de la economía. Las balanzas de pagos de bienes y de servicios evidencian una gran dependencia de las importaciones y una limitada capacidad de las empresas ecuatorianas para exportar y competir en los mercados internacionales. Así, la participación de Ecuador en la exportación de servicios en el mundo cayó más de 50% entre 1980 y 2012 (del 0,09% al 0,04%) frente una caída del 26% en la región de América Latina y el Caribe, y sin que haya síntomas de recuperación en los últimos 10 años, a diferencia de lo que está pasando en Perú y Colombia. En bienes, por el contrario, la mejora en porcentajes de exportación mundial ha sido muy positiva y significativa desde el año 2000 (del 0.08% al 0.13%), pero aún no se han recuperado los niveles de 1984 y las importaciones siguen siendo superiores a las exportaciones.

Finalmente, Ecuador acusa un escaso nivel de diversificación de la economía (de hecho, el índice de Hirschman-Hefindhal de las exportaciones de Ecuador es el segundo más alto de

²Véase Weller y Kaldewei, 2013.

Latinoamérica, tan solo por detrás de Venezuela, media 2000-2006). El entorno actual de caída de precios del crudo es, además, susceptible de impactar notablemente sobre determinados fundamentos económicos y de hacer más patentes algunas de las debilidades de la economía ecuatoriana. Tal es el caso del clima de negocios en Ecuador, poco propicio a la inversión extranjera, como atestigua la secular caída de las ratios de flujos de inversión extranjera directa (IED) con respecto al PIB, que han pasado de representar 2,15% en el período 2002-2005 a 0,64% entre 2010-2013, lo que significa ser uno de los países LAC con menor peso relativo de la IED³.

Para ayudar a cerrar la brecha de productividad es importante que la empresa ecuatoriana mejore la eficiencia productiva y su capacidad de innovación a través de la adopción de tecnologías globales⁴ y el desarrollo de habilidades productivas. Para estos fines, es fundamental que se desarrolle un mayor uso de los servicios industriales o llamados también servicios de apoyo al desarrollo empresarial. Si bien no existe una definición uniforme, los servicios de apoyo empresarial abarcan un amplio rango de servicios que van desde servicios tradicionales como apoyo en la contabilidad y asesoría legal y fiscal, hasta servicios relacionados a la exportación, formación de capital humano, servicios de investigación y desarrollo (IyD), eficiencia energética, calidad y calibración, entre otros servicios.

Estos últimos, llamados servicios de “de apoyo intensivos en conocimiento” son claves para el proceso de *catching-up* general dado el carácter transversal de los mismos en la economía (relevantes tanto para manufactura como para agricultura y servicios) y su consideración como fuentes transformadoras y de atracción de capital humano y tecnológico. El desarrollo de servicios industriales, notablemente aquellos intensivos en conocimiento es muy relevante como instrumento de diversificación de la economía y de integración en cadenas de valor globales⁵. Por estas razones, aquellas iniciativas y estrategias que tienen por objetivo desarrollar la oferta y la demanda de servicios industriales constituyen una herramienta de interés para estimular el crecimiento de la productividad y el desarrollo de nuevos sectores económicos. Finalmente, los servicios resultan especialmente pertinentes en los países en desarrollo, puesto que están ampliando notablemente su base exportadora, no sólo mediante exportaciones directas, sino también a través de su utilización como insumos productivos embebidos en las exportaciones de agricultura y manufacturas.

Tanto el proceso de cambio de la matriz productiva a nivel intra-empresa, como el aumento del valor agregado y la diversificación, necesitan servicios de valor calidad que posibiliten el cambio⁶. La competitividad industrial y económica está íntimamente ligada a la competitividad y el buen hacer de los servicios empresariales⁷, en la medida que su uso por parte de las empresas abre la puerta al rediseño de procesos, conocer oportunidades, limitar obstáculos, y a emprender mejoras en todos los niveles de la estructura empresarial (producción, informática y comunicaciones, recursos humanos, logística, administración, marketing, finanzas, etc.). En los países de la OCDE, se ha demostrado que entre 1979 y 2001 los servicios a empresas han sido responsables directos del 18% del crecimiento del valor agregado y del 54% del empleo, que suma a los impactos de los servicios en la productividad y competitividad de la industria.

³Véase informe CEPAL, 2013.

⁴Tecnologías globales pueden ser “hard” es decir tecnológicas contenidas en nuevos equipos y maquinaria, y “soft” que refieren a capacidades organizacionales y gerenciales así como nuevos métodos de comercialización y desarrollo de negocios. Estos aun siendo tecnologías y conocimientos existentes en otros países (y no radicales) y nuevos solamente a la empresa, pueden ser detonadores de la productividad y el crecimiento en empresas de países en desarrollo.

⁵Véase Junta Nacional de Comercio (2012) y Francois *et al* (2013).

⁶No parece casualidad que exista una correlación de 0.85 entre el PIB per capita y la dotación de servicios a empresas para 30 países europeos de más de medio millón de habitantes (Rubalcaba, L. y H.Kox (2007)

⁷Rubalcaba, 1999; Antonelli, 2000; Wood, 2001.

El diagnóstico efectuado para Ecuador reveló que los servicios industriales (o servicios empresariales) son pocamente utilizados en Ecuador y su estado actual de desarrollo (por parte de la oferta) es débil.⁸ Aparte de una débil demanda –lo cual influye en el desarrollo de la oferta (y viceversa), la oferta de servicios industriales en Ecuador, particularmente de aquéllos más intensivos en conocimiento, es escasa y adolece de problemas relevantes. De acuerdo a la Encuesta Piloto a Empresas y Asociaciones Empresariales y Profesionales (“Encuesta Piloto” como abreviatura desde ahora) revela que entre los factores que inhiben tal desarrollo están: escasa calidad de los servicios ofrecidos, el alto componente de informalidad, poca diferenciación y personalización, y falta de asociatividad entre las empresas (i.e. falta de alianzas estratégicas, y no existen apenas consorcios de servicios). Asimismo, Ecuador carece de una infraestructura y organizaciones públicas de apoyo a la mejora productiva y la difusión tecnológica como son los centros de transferencia tecnológica (extensionismo) o centros de innovación.

La demanda de servicios a empresas en Ecuador se halla lastrada por la presencia de una escasa cultura de contratación de servicios. Además, la demanda externa es todavía muy débil. Existe una tradición empresarial en Ecuador a internalizar las actividades de servicios dentro de la empresa, lo cual es consecuencia de una limitada cultura de servicio en el país, que lleva a considerar un gasto y no una inversión la contratación de servicios. Estos factores resultan más evidente en la micro y pequeña empresa, en donde un 79% y un 63% de las respuestas obtenidas consideran los servicios como un gasto. Esta escasa cultura de servicio, que constituye uno de los obstáculos más relevantes para la contratación de servicios de acuerdo con los resultados de la Encuesta Piloto, está muy correlacionada con los bajos niveles de capacitación registrados en las empresas demandantes. Por su parte, las exportaciones totales de servicios a empresas (entendidas en términos de valor agregado directo de las exportaciones y contribuciones de servicios a empresas como insumos incorporados en las exportaciones de otras actividades económicas) son muy limitadas en Ecuador. En una comparativa con otros cuatro países (Colombia, Perú, Chile y USA), Ecuador muestra el menor porcentaje de exportaciones (3.5% en 2011, lo que apenas representa el 50% del país con peor registro de los 4 comparadores, que es Perú).

Además, se detecta una falta notable de acceso al crédito en el sector que se deriva de la falta de garantías ligada a la intangibilidad de los servicios ofertados (algo que no ocurre en las empresas manufactureras) y que se agrava especialmente en el caso de las MIPYMES. De hecho, también de acuerdo con la encuesta, la mejora del acceso al crédito y garantías constituye la principal prioridad en términos de implementación de políticas, algo que, por otra parte, es compartido tanto por la oferta (proveedores de servicios), como por la demanda (demandantes de servicios).

Todas estas consideraciones sugieren la necesidad de promover la mejora del funcionamiento, tanto de la oferta como de la demanda, así como del conjunto de los mercados y del entorno regulatorio e institucional de los servicios industriales, y particularmente, de los servicios intensivos en conocimiento. Dadas las lagunas existentes tanto en la oferta como en la demanda de servicios industriales, resultan particularmente interesantes aquellas medidas que promocionan el contacto directo e interacción de la demanda con la oferta de servicios, así como aquellas orientadas a la creación y fortalecimiento de capacidades, fundamentalmente formativas y de carácter institucional. En todo caso, más allá de la responsabilidad del Estado en gestionar políticas relacionadas con este proceso de transformación de la matriz productiva, es el sector empresarial el

⁸De acuerdo con la OIT (2013), el porcentaje de empleo en servicios intensivos en conocimiento⁸respecto al empleo total en el Ecuador en 2013 es de 2.98%, cifra un punto porcentual inferior con respecto a la media de 11 países LAC (3.8%). Los países que ofrecen información son: Argentina, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

que, conjuntamente con todos los agentes ligados a este proceso, debe abordar en último término este reto de transitar hacia un entorno de mayor productividad y valor agregado en lo que hacen, siendo más competitivas, y al mismo tiempo, abriéndose a diversificar sus producciones en aquellos productos y mercados donde se presentan mayores oportunidades de crecimiento.

1.2. Prioridades e instrumentos del Gobierno de Ecuador

El fortalecimiento de los servicios industriales figura dentro de las funciones del Ministerio de Industrias y Productividad, que es el organismo rector del Plan de Acción para el desarrollo de la oferta y la demanda de servicios industriales propuesto. Mediante Decreto Supremo No. 162 de 16 de febrero de 1973, se creó el Ministerio de Industrias, Comercio e Integración, correspondiéndole entre otras competencias, las de formular, dirigir y ejecutar la política en los campos de fomento industrial, pequeña industria y artesanía. De conformidad con el Acuerdo Ministerial No. 12-582, publicado en el Registro Oficial No. 397 con fecha 15 de febrero de 2013, se recoge que la misión del Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO) es:

“impulsar el desarrollo de las industrias, básicas, intermedias, sector productivo industrial y terciario, artesanal y zonas especiales de desarrollo económico, a través de la formulación y ejecución de políticas públicas, planes, programas y proyectos especializados, que incentiven la inversión, desagregación tecnológica y mejoramiento continuo de la productividad para promover la producción de bienes y servicios con alto valor agregado y de calidad, en armonía con el medio ambiente, que genere empleo digno y permita su inserción en el mercado interno y externo”.

A través del mismo Acuerdo Ministerial, se prevé que la misión de la Subsecretaría de Comercio y Servicios es la de “Fomentar el desarrollo y fortalecimiento del sector terciario industrial como elemento de la economía nacional, y promover el posicionamiento y la demanda de los productos y servicios de la industria, MIPYMES y Artesanías en el mercado”.

La política de fomento de servicios llevada a cabo por el Ministerio de Industrias y Productividad tiene como objetivo estimular y potenciar la prestación de los servicios vinculados a la industria por parte de proveedores nacionales, cubriendo su demanda interna y favoreciendo la estructuración de su potencial exportable. De ese objetivo general se desgajan los objetivos específicos, que son los siguientes:

- Fomentar los servicios relacionados con tecnologías de la información y de comunicaciones (TIC's).
- Impulsar la adquisición de software nacional y servicios relacionados con las TIC's a través de las Compras Públicas.
- Crear el Registro de Proveedores de Servicios Nacionales vinculados a la industria.
- Realizar estudios de redes logísticas de optimización de las diversas modalidades de transporte, con énfasis en el transporte marítimo, que aporten en el proceso de sustitución de importaciones de servicios.
- Elaborar un sistema informático que permita implementar una Guía de Transporte Terrestre Electrónica y para el diseño de cadenas de abastecimiento.
- Identificar destinos con alto potencial para captar exportaciones de servicios profesionales, transporte y logística.
- Fomentar la incorporación de servicios nacionales en el desarrollo de los proyectos estratégicos realizados por el Estado.

- Promover la demanda de mano de obra nacional en la prestación de servicios vinculados a la industria.
- Coordinar con el sistema financiero público para que los proveedores de servicios sean objeto de líneas de crédito favorables, a fin de mejorar la producción de servicios innovadores y de calidad.

Todos estos programas apuntan a incentivar el desarrollo del sector servicios y al mismo realzar su impacto en la competitividad y productividad de diversos sectores. El programa aquí propuesto presenta acciones que apoyan el cumplimiento de esta agenda. Para el éxito de los programas arriba apuntado, es fundamental realzar y desarrollar la demanda en formas más articuladas, así como una mejor consolidación de la base de oferentes, y del desarrollo más competitivo del mercado -adecuación oferta y demanda en base a calidad de servicios.

La política de servicios implementada por el Ministerio de Industrias y Productividad se organiza a partir de estrategias de ámbitos particulares, combinadas con otras generales o transversales, de las cuales dimanan programas concretos. De estas estrategias se deriva un especial énfasis en los servicios industriales o servicios vinculados a la industria. Las estrategias de ámbitos hacen referencia a:

- **Comercio e internacionalización** (estímulo de la participación de proveedores nacionales de servicios vinculados a la industria; evaluación de posibles impactos de una apertura gradual de sectores de servicios bajo la forma transfronteriza, identificación de mercados externos óptimos; impulso de la adquisición de servicios nacionales a través de las Compras Públicas e implementación de líneas de crédito favorables).
- **Capital humano** (capacitación sobre temas regulatorios/normativas, expansión de la mano de obra especializada, personal administrativo relacionada con los servicios vinculados a la industria, así como becas de especialización).
- **Capital físico** (aprovechamiento de las potencialidades en la infraestructura básica para desarrollar sectores de servicios vinculados a la industria, la utilización de espacios físicos orientados a propiciar una sostenibilidad ambiental y el uso intensivo de estos servicios por parte de las empresas relacionadas con los sectores estratégicos).
- **Desarrollo tecnológico** (impulso de la I+D en los servicios industriales, favorecer la inclusión de aspectos que permitan la especialización terciaria en la malla curricular, impulso de convenios de cooperación bilateral)
- **Calidad** (modernización de la normativa regulatoria para la prestación de servicios, impulso de una política de evaluación y seguimiento para el mejoramiento continuo en la calidad del servicio, efectos demostración de casos exitosos de empresas ecuatorianas que están exportando sus servicios con un altos nivel de calidad).

Por su parte, las estrategias de carácter más generales se basan fundamentalmente en principios contenidos en el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV, ver más adelante), y el Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones de Ecuador, (COPCI)

- Estrategia 1: Apoyar a los sectores de servicios vinculados a la industria que tienen un papel determinante en la producción industrial del país (software, servicios profesionales, transporte y logística).
- Estrategia 2: Desarrollar la oferta global de servicios para equilibrar la demanda y la capacidad de producción.
- Estrategia 3: Promover el ingreso efectivo de los proveedores de servicios de las PYMES en el mercado interno y externo.
- Estrategia 4: Financiamiento para proveedores de servicios.

Recuadro 1: Resumen de principales programas con componente de servicios industriales apoyados por el Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO)

Adicionalmente a los lineamientos estratégicos que se han presentado con anterioridad, el propio Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO) se encarga de gestionar e implementar un conjunto de programas e iniciativas orientadas a la mejora de la productividad y competitividad de las unidades productivas que, por sus características, tienen elementos de conexión con el Plan de Acción propuesto. La implementación concreta del Plan debe tener en cuenta las experiencias y lecciones aprendidas de los siguientes programas, alguno de los cuales, como el FondoPYME, no han tenido éxito por problemas de gobernanza básicamente. Este recuadro no propone hacer una revisión de los programas que han funcionado y los que no, solamente los enumera.

- **ProducePYME.** El objetivo es incrementar la productividad y competitividad de las unidades productivas: empresariales, asociativas; y, artesanales de Ecuador, mediante: la reducción de costos en los procesos productivos, apoyo al incremento de los estándares de calidad, los índices de componente nacional y la transferencia tecnológica, la canalización de la transferencia de tecnología nacional y extranjera hacia las unidades productivas, el apoyo al diseño de bienes y servicios enfocados en la diferenciación competitiva y apoyo a nuevos mercados y la sustitución de importaciones. Tiene como principios transversales los de responsabilidad social, sostenibilidad ambiental y eficiencia energética, así como, la descentralización, desconcentración y diversificación óptima de los sectores productivos, con la gestión participativa de los territorios. El programa ProducePYME podrá cofinanciar, a través de un proceso de competencia competitiva, hasta el 80% del total del proyecto, siendo el monto máximo de apoyo por parte del MIPRO de \$ 50.000 para unidades productivas independientes y de \$ 100.000 para grupos asociativos; El 20% del valor restante del proyecto será contraparte de las unidades productivas, empresariales, asociativas, artesanales beneficiadas
Fuente: Ministerio de Industria y Producción (MIPRO)
- **FondePYME.** El objetivo es fomentar la productividad y competitividad de las MiPYMEs individuales o asociadas, que permitan el acceso de la producción a mercados nacionales e internacionales priorizando la oferta exportable ecuatoriana y la sustitución de importaciones. Cofinanciamiento fondos no reembolsables (80/20). - Financia: mejoramiento continuo, innovación, desarrollo de proveedores, desarrollo de franquicias, acceso a mercados
Fuente: <http://es.slideshare.net/mcpec1/programa-de-apoyo-fondepymes>
- **Centros de Desarrollo Empresarial y Apoyo al Emprendimiento (CDEAE).** Se trata de una iniciativa aprobada en 2011 que ha supuesto la creación de 62 establecimientos con un alto grado de capilaridad en todo el territorio ecuatoriano. Nacieron como un instrumento para el fomento de la cultura emprendedora y de desarrollo económico local, y diseñados para asistir a la creación y crecimiento de empresas en un territorio determinado. Desde ese enfoque, los Centros realizan las siguientes funciones principales: 1) Capacitación: asistir técnicamente al talento humano que brinda atención al público; 2) Promover la investigación y el desarrollo de las instituciones promotoras; 3) Prestar servicios de acompañamiento y asesoría para convertir una idea en un negocio; 4) Apoyar el fortalecimiento del Programa de Redes de Apoyo al Emprendimiento Productivo e incubación; 5) Seguimiento y control de las actividades del proyecto.
Fuente: Ministerio de Industria y Producción (MIPRO)
- **RenovaINDUSTRIA.** El objetivo de RenovaINDUSTRIA es mejorar la productividad del sector manufacturero, a través de la renovación de maquinaria y equipo obsoleto. Presupuesto \$ 50 millones.
Fuente: Ministerio de Industria y Producción (MIPRO)
- **ExportaFACIL.** Se trata de un sistema simplificado, ágil, efectivo y económico de exportaciones por medio de envíos postales. Plataforma on-line (presta además servicios de asistencia y formación).
Fuente: <http://www.exportafacil.gob.ec/>

- **Programas consorcios de exportación y origen con apoyo de ONUDI.** El objetivo es mejorar el desempeño económico y social a través del impulso de la asociatividad en los sectores productivos del país con miras a fomentar la oferta exportable.
Fuente: Ministerio de Industria y Producción (MIPRO)
- **Ferias inversas.** Tienen como objetivo fomentar la sustitución estratégica de importaciones mediante el fortalecimiento del sector industrial con la oferta de las MIPYMES productoras de bienes y servicios respondiendo a la demanda del sector público y privado.
Fuente: Ministerio de Industria y Producción (MIPRO)
- **Sistema de Inteligencia de Mercados (SIM).** Se trata de una plataforma on-line con información sobre COMEX, industria, entorno económico, información general, PYMEs, competitividad, apoyo al inversionista, monitoreo de importaciones.
Fuente: Ministerio de Industria y Producción (MIPRO)
- **Plan Nacional de Capacitación y Formación Profesional 2013-2017:** Recoge la política gubernamental de capacitación y formación profesional del talento humano del sector productivo, dirigida a apoyar la transformación de una sociedad primaria-extractivista en una del conocimiento. La Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional (SETEC), adscrita al MIPRO, es la entidad responsable de la implementación del Plan. El Plan presenta 13 estrategias y engloba de manera general la identificación de las competencias laborales requeridas para el cambio de la matriz productiva, la financiación de la capacitación y acreditación de los operadores, acciones de monitoreo y evaluación.
Fuente: Plan Nacional de Capacitación y Formación Profesional del Talento Humano del Sector Productivo 2013-2017

Desde un punto de vista estratégico, los principales lineamientos que definen los principios rectores de la economía ecuatoriana también reconocen el carácter transformador de los servicios, si bien hay un amplio recorrido para que ese papel pueda enfatizarse más:

- La *Agenda para la Transformación Productiva 2010-2013* focalizó su estrategia en promover unos mayores niveles de diversificación (menos dependencia sobre el petróleo y recursos naturales) y de generación de mayores niveles de valor agregado en sectores ya consolidados. La importancia de los servicios industriales como palanca de productividad y competitividad se reconoce a partir de varios argumentos. Por un lado, representan actividades de alta elasticidad-renta y de empleo de calidad, asociado a niveles de cualificación relevantes. Por otro, desde un enfoque schumpeteriano, son actividades que hacen posible el tránsito hacia incrementos de productividad, difusión de conocimientos y avances de la tecnología y la innovación. La *Estrategia Nacional de Cambio de la Matriz Productiva 2014-2017 (ENCMP)* ha tomado precedentes de la *Agenda 2010-2013*, en la cual el papel de los servicios no había sido reconocido de forma significativa dado su peso en la economía ecuatoriana y las potencialidades que encierra.
- La nueva estrategia propuesta está articulada en tres dimensiones de políticas: 1) políticas de entorno que alientan la competitividad sistémica; 2) las políticas sectoriales que impulsan cadenas productivas de mayor interés en la perspectiva del cambio; 3) las políticas de industrias básicas que permitan una ampliación del tejido económico nacional. Además de lo anterior, se refuerzan los conceptos de consumo y sostenibilidad. La inclusión de los servicios dentro de la Estrategia se hace a través del concepto de cadenas productivas, y de hecho, la cadena de servicios intensivos en conocimiento⁹ es, junto a las cadenas agroindustriales y manufactureras articuladas con industrias básicas, una de las tres elegidas. Un posible riesgo en la configuración de estas cadenas

⁹Dentro de estos servicios se han elegido dos actividades concretas: turismo y software/servicios TIC, que ya eran objeto particular de atención en la Agenda para la Transformación Productiva 2010-2013.

es el excesivo énfasis en torno al concepto “de sustitución de importaciones” y la proliferación de regulaciones para favorecer la producción nacional, especialmente en áreas como los servicios intensivos en conocimiento donde la importación de conocimiento y tecnología es necesaria para el fomento de las exportaciones.

- Por su parte, el *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017* establece como objetivo n° 10 el “*Impulsar la Transformación de la Matriz Productiva*”, que permita diversificar la economía, dinamizar la productividad, garantizar la soberanía nacional en la producción y el consumo interno, y salir de la dependencia primaria–exportadora. Se estima que la conformación de nuevas industrias y el fortalecimiento de sectores productivos con inclusión económica en sus encadenamientos, apoyados desde la inversión pública, nueva inversión privada, las compras públicas, los estímulos de la producción, y la biodiversidad y su aprovechamiento, potenciarán la industria nacional, sustituirán importaciones y disminuirán la vulnerabilidad externa. De manera específica, la política 10.3 considera el fortalecimiento del sector servicios para la creación y fomento de empleo inclusivo y la generación de capacidades técnicas y de gestión de los servicios. Se enfatiza la *importancia del marco institucional y regulatorio* para permitir una gestión de calidad y de control de poder de mercado en la prestación de servicios y para garantizar los derechos de los proveedores y de los consumidores. Igualmente, desde una óptica sectorial, se consideran servicios de logística y transporte, el turismo y los servicios de carácter ambiental como los de carácter más estratégico y que, por tanto, han de ser objeto de apoyo particular.
- En relación al emprendimiento, la *Estrategia para el Emprendimiento e Innovación “EEI 2020”*, contempla siete “dominios del “ecosistema” o áreas estratégicas que inciden sobre el proceso emprendedor, siendo una de ellas “asesoría y soporte”. Se trata de una dimensión asociada a los servicios vinculados a la infraestructura y gestión disponibles para el desarrollo de los emprendimientos. Una de las brechas más relevantes asociadas a este dominio es la baja sofisticación tecnológica en las empresas y baja capacidad de respuesta por débil capacidad de manejo empresarial. Para ello, en el programa se proponen dos acciones principales:
 - Promover el desarrollo y fortalecimiento de los Servicios de Desarrollo Empresarial existentes y necesarios para cada fase del proceso emprendedor, especialmente los más escasos en todas las áreas fundamentales.
 - Apoyar la creación de redes de proveedores de Servicios de Desarrollo Empresarial para fomentar su crecimiento y diversificación.
- Recientemente, el Ministerio Coordinador de la Producción, el Empleo y la Competitividad está liderando la estrategia Ecuador productivo 2025. Junto con el Ministerio de Industria, se están identificando intervenciones que mejoren las cadenas de valor de las empresas industriales en sectores prioritarios. Entre las 22 cadenas en priorización, destacan algunas de servicios como el turismo y los servicios de información y comunicación, y también destaca el hecho de que se quiere que los servicios industriales sean realmente un instrumento para el fomento de la calidad, la transferencia tecnológica y, en suma, la competitividad del Ecuador a través de su uso e impacto en todas las cadenas y sectores prioritarios. En el contexto de Ecuador productivo 2025, el Ministro de la Industria y Productividad también está rediseñando su propia estrategia de política industrial.

2. Diseño del Plan

2.1. Objetivos del Plan de Acción

El objetivo final del Plan de Acción que se propone es incrementar la cantidad y calidad de la demanda y oferta de los servicios industriales intensivos en conocimiento y su articulación para facilitar el desarrollo de capacidades productivas de las empresas Ecuatorianas, MIPYMEs preferentemente, y reforzar productividad y competitividad del Ecuador y, en especial de los de los sectores prioritarios señalados en la estrategia Ecuador Productivo 2025.

Los servicios industriales prioritarios cubiertos por el Plan de Acción son los siguientes servicios intensivos en conocimiento:

- Capacitación y formación en capacidades gerenciales y sistemas de buen gobierno empresarial.
- Asesoramiento en transporte, embalaje, almacenamiento y logística de suministros y de distribución
- Calidad, metrología y acreditaciones, sistemas de gestión de la calidad
- Servicios de producción (técnicos, ingeniería) y diseño industrial
- Asesoramiento en comercialización e investigación de mercados
- Asesoramiento en comercio exterior, ferias, clientes, etc.
- Servicios de software e informática. Economía digital.
- Consultoría estratégica y desarrollo de negocios.
- Servicios de Investigación y Desarrollo (I+D) contratada
- Servicios de gestión de la innovación, patentes y derechos de propiedad intelectual

No obstante, pese a la amplitud de servicios propuesto, el Plan es escalable y la selectividad y concentración en algunos servicios será necesaria y se tendrá que evaluar caso por caso. El Plan de Acción no establece el fortalecimiento de todos estos servicios a la vez, ni necesariamente de todos ellos. En cada sector estratégico, según sus necesidades, y según la posibilidad de que existan oferentes de alta calidad acreditada, los programas e instrumentos podrán centrarse exclusivamente en aquellos servicios que, en su momento, se determinen.

Se pretende en última instancia:

- Avanzar hacia una estructura productiva con mayores niveles de valor agregado y empleo de calidad;
- Profundizar en la necesaria diversificación y transformación de la matriz productiva;
- Incrementar los niveles de productividad y competitividad externa de la nación;
- Favorecer que las empresas puedan adoptar innovaciones, básicamente organizacionales, a través de los servicios.

Para el logro de estos objetivos es necesario abordar cinco objetivos intermedios (o de carácter instrumental) –que fueron identificados en el trabajo de diagnóstico que acompaña este documento (véase Figura 1). Dos tienen cierto carácter transversal (creación de capacidades y creación de mecanismos de interlocución entre oferta y demanda de servicios intensivos en conocimiento), uno está anclado en la oferta (creación y fomento de la oferta de servicios intensivos en conocimiento de calidad, diferenciados e innovadores), otro en la demanda, (fomento de demanda de servicios

intensivos en conocimiento) y por último también hay uno referente al reforzamiento de la capacidad institucional por parte de agencias públicas (institucionalización de las políticas de servicios intensivos en conocimiento).

Figura 1. Relación ente niveles de acción, objetivos intermedios e impactos



Objetivo 1: Creación de mecanismos de articulación entre oferta y demanda La creación de mecanismos de interlocución entre oferta y demanda de servicios es necesaria dada la presencia de asimetrías de información en los servicios prestados y la existencia de fallos sistémicos. En efecto, la producción del servicio se caracteriza por la ausencia de resultados prefijados y codificados de antemano, de tal forma que ninguno de los agentes implicados sabe a ciencia cierta cómo será el servicio, ya que su provisión es única¹⁰. Esto conduce a la aparición de asimetrías de información que, aunque son comunes al usuario y al proveedor, se acusan en mayor medida sobre el primero. De hecho, en las categorías clásicas de los tipos de bienes, los servicios son considerados¹¹ como bienes en los que la calidad no se descubre plenamente hasta el momento en el que éste se presta (*experience goods*), e, incluso en algunos casos (como los servicios médicos) ni siquiera después de haberlo consumido (*credence goods*).

Una de las consecuencias de la información asimétrica es la selección adversa, que se presenta cuando consumidor y proveedor no son capaces de encontrar la alternativa deseada, lo que da como consecuencia una disminución en la frecuencia de las transacciones en los mercados. La selección adversa acontece con mayor intensidad en aquellos servicios, como los profesionales, donde el demandante ha de elegir entre varios proveedores con capacidades y cualificaciones muy diferenciadas. En estos casos, los buenos compradores (por ejemplo, individuos que demandan un servicio financiero y que presentan un riesgo crediticio bajo), o los buenos proveedores (por ejemplo, consultores o abogados eficientes), pueden ser sacados fuera del mercado, y de ahí se infiere que el montante global de transacciones tiende a reducirse.

Por otro lado, la presencia de fallos sistémicos justifica igualmente la implementación de medidas correctoras. En concreto, en este caso los fallos se relacionan con el escaso grado de interacción existente entre oferentes y demandantes de servicios intensivos en conocimiento, lo que explica la importancia de generar mecanismos de impulso a la asociatividad, la creación de redes y otros

¹⁰Véase Gallouj, 2002.

¹¹Siguiendo lo expuesto por Sapir (1993).

esquemas de colaboración¹². Los resultados de la Encuesta Piloto avalan los escasos niveles de asociatividad del sector; de hecho, de acuerdo con las empresas proveedoras de servicios, se trata de uno de sus cuatro problemas más relevantes. Adicionalmente, de acuerdo con las entrevistas realizadas con *stakeholders* relevantes del sector, se detecta una notable ausencia de alianzas estratégicas y consorcios sectoriales en servicios. Tampoco hay, estrictamente hablando, una cámara de servicios representativa con capacidad de aglutinar y dar voz a sus necesidades.

Objetivo 2: El fomento de la creación y consolidación de oferta de servicios intensivos en conocimiento de calidad, diferenciados e innovadores. El fomento de la consolidación de oferta de servicios intensivos en conocimiento competitivos (y de calidad) se ve justificado fundamentalmente por la falta de capacidades y competencias en tales áreas, un débil mercado (demanda), así como la presencia de un clima de negocios poco favorable y marcos regulatorios que frenan el desarrollo de este sector.

Los resultados de la Encuesta Piloto indican que la falta de una oferta de calidad y diferenciada es, junto a la presencia de altos niveles de informalidad, el principal problema detectado por parte de los proveedores de servicios. De hecho, aproximadamente 60% de las empresas proveedoras de servicios consideran que este problema tiene importancia o mucha importancia (categorías 4 o 5 de la escala de Likert).

Por su parte, la existencia de climas de negocio poco favorables a las inversiones derivadas de esquemas regulatorios, legislativos y tributarios poco estables, complejos y costosos tiene consecuencias importantes sobre el crecimiento y la volatilidad, especialmente en países con instituciones más débiles¹³. En este sentido, Ecuador se halla por detrás de la media LAC en relación a la facilidad para realizar negocios que mide el *Doing Business Report*, y que puede considerarse como un indicador aproximado para medir el clima inversor. De acuerdo con el informe, Ecuador se halla en el puesto 115 de 189, mientras que la media LAC es de 100.

Objetivo 3: Fomento de la Demanda. El objetivo de fomento de la demanda de servicios intensivos en conocimiento por parte de las empresas se explica fundamentalmente por dos fallos de mercado: financiamiento y desconocimiento del valor de los servicios relacionados a la mejora productiva.

Una motivación para el fomento de servicios intensivos en conocimiento es la aparición de externalidades positivas que se derivan del impacto positivo que tiene la utilización de servicios intensivos en conocimiento en la empresa misma y que se permea a otras empresas en el sector o industria, y sobre el fomento de la innovación (tanto tecnológica como no tecnológica). Por ejemplo, la inversión en mejoras y certificaciones de calidad genera una externalidad positiva, puesto que cuando una empresa de servicios mejora la calidad en la provisión de los servicios, otras empresas pueden aprender y beneficiarse. Estas empresas están, de esta forma, reduciendo los riesgos de invertir en calidad con resultados inciertos, lo cual implica que, en caso de ausencia de intervención pública, el incentivo para realizar inversiones en calidad es bajo.

Una segunda falla que explique la falta de demanda es el desconocimiento por parte de las empresas de sus carencias productivas y de los beneficios potenciales del uso de servicios de productividad. Es por eso que es importante hacer saber los beneficios y trabajar conjuntamente con cámaras industriales y asociaciones PyMEs para promover tales estrategias y realizar ejemplos demostrativos. Un ejemplo del poco uso de servicios empresariales para la productividad es el débil porcentaje de empresas ecuatorianas que implementa sistemas de gestión de calidad. De acuerdo con la *Enterprise*

¹²Rubalcaba, Gallego y den Hertog, 2010, presentan una aproximación detallada al respecto.

¹³Véase Loayza, Oviedo y Servén, 2005.

Survey (2010), el porcentaje de empresas de servicios que disponen de este tipo de acreditaciones en Ecuador está sensiblemente por debajo de la media LAC (6.2% frente al 16.8%).¹⁴

Particularmente son las MIPYMEs las que en mayor medida pueden beneficiarse de la contratación externa de servicios intensivos en conocimiento, dado que los altos costos asociados a los problemas de escala pueden igualmente explicar la aparición de niveles de demanda sub-óptimos. Los resultados de la Encuesta Piloto revelan que la ausencia de recursos financieros lastra notablemente la posible contratación de servicios y, con ello, inhibe la aparición de externalidad positivas. Conviene apuntar, en todo caso, que la falta de recursos financieros en las empresas demandantes es un problema que se acusa más en las empresas medianas (de 50 a 249 empleados, donde el 57% lo considera un problema “importante” o “muy importante”), que en las pequeñas empresas (de 10 a 49 empleados, donde ese porcentaje asciende al 53%) y especialmente que en las microempresas (de 1 a 9 empleados, con un 45%)¹⁵. Finalmente, las asimetrías de información toman fundamentalmente la forma de selección adversa, y pueden ser más acusadas en este caso, dado que, como se ha comentado con anterioridad, suele afectar en mayor medida al demandante que al oferente, generando falta de incentivos en el uso de más y mejores servicios.

Objetivo 4. Creación de Capacidades. El objetivo de creación de capacidades se fundamenta en la presencia de fallos sistémicos derivados de la insuficiente dotación de capital humano para fomentar el desarrollo de los servicios intensivos en conocimiento, así como la falta de una cultura de servicio.

Esto significa que no hay suficientes especialistas en calidad, en eficiencia energética, en consultoría gerencial y de mejora continua, ni suficientes expertos en cambio organizacional y adopción tecnológica. La falta de una cultura de servicio lleva a considerar su contratación en términos de gasto, y no tanto de inversión, y es señalada como un condicionante importante tanto desde la perspectiva de la demanda como desde la oferta en la Encuesta Piloto. De hecho, de acuerdo con los empresarios que respondieron a la encuesta, las políticas de adecuación de profesionales cualificados en las empresas ecuatorianas es la tercera más relevante, únicamente por detrás del acceso al crédito bancario y las exenciones fiscales (con una puntuación de 3.92 sobre 5).

Por otro lado, los fallos sistémicos como en el sistema de educación y capacitación técnica, y su adecuación a la demanda empresarial también explican los bajos niveles de capital humano y habilidades asociados a competencias específicas ligadas a la provisión de servicios (por ejemplo, competencias técnicas/informáticas, gerenciales, gestión de la innovación, marketing, comercio internacional, etc.) en Ecuador. Tal y como se puso de relieve en el diagnóstico, Ecuador se sitúa todavía por debajo de la media latinoamericana respecto al desarrollo de este tipo de cualificaciones

¹⁴La mera presencia de servicios a empresas supone la aparición de externalidades de carácter social como los servicios de contabilidad (que garantizan la fiabilidad de la información financiera, que es esencial para asegurar la confianza en los mercados de capitales y del sistema financiero en su conjunto), los servicios legales (que garantizan la legitimidad del sistema constitucional y legal) o los servicios de arquitectura (que destacan el valor recreativo del entorno urbano, y la calidad y valor estético de la vivienda y otros edificios). Hecho subrayado por Rubalcaba y Kox (2007), detallando diversos ejemplos, tales como los servicios de contabilidad, legales o de arquitectura.

¹⁵Este resultado que a priori parece escasamente intuitivo puede explicar los distintos incentivos de las empresas a la hora de demandar servicios de acuerdo a su tamaño. Así, la problemática de las empresas más pequeñas (microempresas) a la hora de demandar servicios se centra más en cuestiones de carácter cultural y no tanto de coste, de acuerdo con los resultados de la encuesta. Así, mientras que, como se ha visto, la falta de recursos financieros como problema “importante” o “muy importante” es de menor calibre en las microempresas, la consideración de los servicios como gasto, y no como inversión es altamente relevante en estas empresas, donde un 49% lo considera un problema “importante” o “muy importante”, mientras que el porcentaje desciende a un 25% en las empresa de 10 a 49 empleados, y un 14.3% en las de 50 a 249 empleados.

(18.1% frente a la media de los países LAC representados en el gráfico, que es de 19.2%¹⁶). Esta deficiencia tiene consecuencias negativas sobre la calidad de los servicios ofrecidos (y sobre la percepción de su importancia). Además, los bajos niveles de capital humano pueden estar relacionados con los problemas de asignación óptima de los recursos, que son especialmente agudos en Ecuador, donde las empresas menos productivas asignan notablemente más recursos humanos¹⁷.

Objetivo 5. Reforzar capacidades institucionales para el manejo e implementación de políticas productivas referentes a los servicios intensivos en conocimiento para empresas.

El estudio de diagnóstico reveló que una de los factores inhibidores del uso y desarrollo de servicios es la falta de adecuación del entorno político e institucional para abordar las necesidades particulares de los servicios¹⁸, que explica una consideración secundaria de los mismos en la agenda política.

En efecto, de los resultados de la Encuesta Piloto (ver diagnóstico), se deriva que el principal problema observado desde la perspectiva de la demanda es la falta de estímulos públicos (principalmente entendidos como mecanismos de cofinanciación) para usar más y mejores servicios, lo cual refleja la necesidad de reforzar la consideración de los servicios dentro de las políticas dirigidas al desarrollo del sector privado en el país. De hecho, un 62% consideran que la falta de incentivos públicos para el uso de servicios es “importante” o “muy importante” (valores 4 o 5 en la escala de Likert)¹⁹. Una mejor capacitación de los *policy makers* puede ayudar no sólo a elevar los niveles de conciencia acerca de la importancia de los servicios, sino también, optimizar la asignación de recursos.

A continuación (tabla 1), se presenta la relación entre los objetivos y los fallos de mercado y sistémicos que justifican las acciones del Plan.

Tabla 1. Objetivos del Plan y argumentos justificativos

Objetivos intermedios del Plan de Acción	Justificación teórica		Justificación práctica (Ecuador)
	Fallos de mercado	Fallos sistémicos	
Objetivo 1: Creación de mecanismos de interlocución entre oferta y demanda de servicios	- Asimetrías de información: selección adversa (nivel sub-óptimo de provisión y demanda servicios), incluyendo posibles problemas de riesgo moral (mala calidad) ²⁰	- Fallos de red (<i>network failures</i>): o Escaso pulso de entorno asociativo/colaborativo o Escaso grado interacción oferentes/demandantes de servicios	- <i>La poca asociatividad se cita como uno de los cuatro problemas de la oferta más relevantes.</i> (Fuente: Encuesta Piloto) - <i>No hay alianzas estratégicas. No existe una cámara de servicios en el país.</i> (Fuente: Entrevistas a empresarios)

¹⁶Índice Global de Innovación (IGI), 2014. Datos referidos a 2012.

¹⁷ Véase Arias-Ortiz et al, 2014.

¹⁸Carlsson y Jacobsson, 1997.

¹⁹En el caso de la oferta, el porcentaje es incluso superior, y asciende al 71.9%, frente al 56.7% de la demanda.

²⁰ Los problemas de **selección adversa** describen aquellas situaciones previas a la firma de un contrato, en las que una de las partes contratantes, que está menos informada, no es capaz de distinguir la buena o mala calidad de lo ofrecido por la otra parte. En este caso, ejemplos de problemas de selección adversa se refieren a situaciones en donde los

<p>Objetivo 2: Fomento de demanda de servicios intensivos en conocimiento por parte de las empresas ecuatorianas</p>	<p>- Externalidades positivas: la utilización de servicios intensivos en conocimiento fomenta la innovación tecnológica y no tecnológica de los sectores demandantes. La contratación externa de servicios por parte de las MIPYMES ayuda a resolver problemas de escala. - Asimetrías de información: selección adversa (nivel sub-óptimo de provisión y demanda servicios)</p>		<p><i>La escasez de recursos financieros es uno de los problemas más relevantes desde la demanda (tercer problema más relevante para las empresas encuestadas)</i></p> <p>(Fuente: Entrevistas a empresarios)</p>
<p>Objetivo 3: Creación y consolidación de oferta de servicios intensivos en conocimiento</p>	<p>- Asimetrías de información: riesgo moral (escaso incentivo para proveer servicios de calidad) - Externalidades positivas: i) más empresas con certificaciones de calidad, más posibilidades de aprender por parte del resto; ii) más servicios a empresas benefician a la economía en su conjunto.</p>	<p>- Clima de negocio poco propicio a la inversión - Infraestructuras de soporte a la innovación (servicios intensivos en conocimiento apoyados a través de centros de incubadoras, institutos o centros tecnológicos, etc.).</p>	<p><i>- La presencia de altos niveles de informalidad y escasos niveles de calidad son los dos grandes problemas de oferta para los propios oferentes</i> (Fuente: Entrevistas a empresarios)</p> <p>- Ecuador está en puesto 115 de 189 en cuanto a facilidad para hacer negocios (LAC =100) (Fuente: <i>Doing Business Report, 2015</i>)</p> <p>- El porcentaje de empresas de servicios con una certificación internacionalmente reconocida en Ecuador es tan solo del 6.2%, mientras que en el conjunto de LAC es de 16.8% en 2010 (Fuente: <i>Enterprise Survey, 2010</i>)</p>
<p>Objetivo 4: Creación de capacidades</p>	<p>- Incertidumbre y aversión al riesgo, falta de información e información asimétrica.</p>	<p>- Cualificaciones insuficientes y no adaptadas a necesidades (<i>capability failures</i>) - Falta de cultura de servicios</p>	<p><i>- Escaso desarrollo de cualificaciones gerenciales y técnicas en el país (18.1% del empleo vs 19.2% en LAC)</i>(Fuente: IGI 2014)</p>

potenciales beneficiarios de los servicios no saben distinguir la calidad de los mismos o bien, que los empresarios no sabe si el impacto de un proyecto de mejora justifica la inversión (incertidumbre). Los problemas de **riesgo moral** describe aquellas situaciones en las que un individuo tiene información privada acerca de las consecuencias de sus propias acciones y sin embargo son otras personas las que soportan las consecuencias de los riesgos asumidos. El riesgo moral reduce la capacidad del mercado para asignar eficientemente el riesgo.

			<p>- Las políticas asociadas a la mejora de la integración de profesionales cualificados es muy relevante, tanto desde la perspectiva de la demanda como de la oferta (promedio 3.92/5) (Fuente: Encuesta Piloto)</p> <p>- Ausencia de cultura de servicio como uno de los problemas relevantes para las empresas (segundo problema por orden de importancia) (Fuente: Encuesta Piloto)</p>
Objetivo 5: Institucionalización de políticas de servicios intensivos en conocimiento		- Deficiencias de entorno político/institucional para abordar necesidades de servicios	- La ausencia de incentivos públicos es el principal problema desde la perspectiva de la demanda de servicios (un 56.7% de las empresas demandantes lo consideran "importante" o "muy importante") (Fuente: Encuesta Piloto)

2.2 Líneas dentro de cada objetivo, instrumentos/programas y principales realizaciones/resultados/impactos

La tabla 2 muestra las líneas estratégicas que hacen operativos cada uno de los objetivos intermedios, con sus instrumentos, así como las principales realizaciones, resultados e impactos que se esperan conseguir derivados su implementación. La distinción entre realizaciones (*outputs*), resultados (*outcomes*) e impactos (*impacts*) se liga, por un lado, al ámbito temporal de referencia, y, por otro, a la capacidad para trascender otros ámbitos más allá de aquéllos a los que se liga directamente. Desde esta perspectiva, las realizaciones de los objetivos del Plan de Acción se ligan a acciones que se llevan a cabo con el horizonte de generar las reformas propuestas (por ejemplo, mediante un registro previo, un estudio o análisis). Por su parte, la puesta en práctica de las reformas se asocian a la consecución de resultados (*outcomes*) que se transforman en impactos (*impacts*), de acuerdo con su carácter de largo plazo y su capacidad para incidir a otros ámbitos distintos, o más generales.

Tabla 2. Líneas estratégicas por objetivo, instrumentos y realizaciones/resultados/impactos del Plan de Acción

Objetivos, líneas y programas	Realizaciones (<i>outputs</i>)	Resultados (<i>outcomes</i>)	Impactos (<i>impacts</i>)
1. Creación de mecanismos de interlocución entre oferta y demanda de servicios			
1.1. Mejorar el <i>matching</i> entre oferta y demanda <i>Instrumento/programa:</i> Plataformas de servicios	<ul style="list-style-type: none"> Realización de un registro de proveedores nacionales de servicios a empresas intensivos en conocimiento 	<ul style="list-style-type: none"> Estimación de las necesidades prioritarias de incorporación de servicios a empresas intensivos en conocimiento por parte de empresas 	<ul style="list-style-type: none"> Creación de un mercado interno dinámico y de calidad para los servicios a empresas intensivos en conocimiento del Ecuador

empresariales en sectores prioritarios	<ul style="list-style-type: none"> Estudio detallado de necesidades de servicios por sectores prioritarios 	demandantes por sector de actividad.	
<p>1.2. Favorecer el asociacionismo</p> <p><i>Instrumento/programa:</i> Consortios para la creación de redes y alianzas</p>	<ul style="list-style-type: none"> Estudio de las experiencias asociativas en Ecuador y del papel de las cámaras de industria/comercio como elementos para el fomento de estos consorcios Formación de grupos de trabajo sectoriales 	<ul style="list-style-type: none"> Provisión de incentivos para un funcionamiento independiente y efectivo del sector asociativo. Creación de consorcios a partir de los grupos de trabajo sectoriales 	<ul style="list-style-type: none"> Fomento de la transferencia de conocimientos y mejores prácticas sobre políticas de un sector de servicios a otros sectores de servicios. Fomento de la configuración de <i>clusters</i> sectoriales que den apoyo a las principales cadenas de valor del país.
<p>1.3. Mejorar la información pública sobre la oferta y demanda de servicios intensivos en conocimiento.</p> <p><i>Instrumento/programa:</i> Plataforma virtual de oferta y demanda</p>	<ul style="list-style-type: none"> Detección de las principales necesidades profesionales y formativas en el ámbito de los servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> Fomento de la utilización de la plataforma tecnológica de oferta-demanda servicios. Favorecer la utilización del canal on line para la visibilización/prestación de servicios 	<ul style="list-style-type: none"> Creación de comunidades de emprendedores <i>on line</i>

Objetivos, líneas y programas	Realizaciones (<i>outputs</i>)	Resultados (<i>outcomes</i>)	Impactos (<i>impacts</i>)
2. Fomento de la demanda de servicios intensivos en conocimiento por parte de las empresas ecuatorianas (demanda)			
<p>2. Favorecer el acceso de las empresas a los servicios intensivos en conocimiento</p> <p><i>Instrumento/programa:</i> Co-financiamiento para la adquisición de servicios intensivos en conocimiento por parte de las empresas ecuatorianas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Definición de mecanismos exhaustivos de evaluación y seguimiento para valorar el impacto y alcance de su utilización. Definición de criterios claros de modulación de los mecanismos de co-financiamiento y de las condiciones para poder optar a ellos 	<ul style="list-style-type: none"> Promoción del uso de servicios para aliviar en parte los costos de adquisición mediante la introducción de mecanismos de cofinanciación. Fomentar la competencia entre la provisión interna de servicios dentro de la empresa (<i>in-house</i>) y la externa (<i>outsourcing</i>) Mejorar la oferta especializada de servicios 	<ul style="list-style-type: none"> Creación de cultura de servicios en empresas demandantes. Aumentar los encadenamientos productivos de los sectores demandantes Aminorar los niveles de restricción en la regulación financiera y mayor acceso al crédito.

Objetivos, líneas y programas	Realizaciones (<i>outputs</i>)	Resultados (<i>outcomes</i>)	Impactos (<i>impacts</i>)
3. Fomentar la creación y consolidación de oferta de servicios intensivos en conocimiento de calidad, diferenciados e innovadores en el país (oferta) (Incluye líneas estratégicas (*) a desarrollar en planes específicos complementarios)			
<p>3.1. Mejora regulatoria del clima de inversión para</p>	<ul style="list-style-type: none"> Memorándum de reformas para mejoras del entorno regulatorio (facilitación de 	<ul style="list-style-type: none"> Implementación del programa de reformas de clima de negocio que 	<ul style="list-style-type: none"> Mejora de los niveles de protección jurídica (resolución de la

<p>favorecer el desarrollo de los servicios a empresas intensivos en conocimiento</p> <p><i>Instrumento/programa:</i> Programas de reformas (*)</p>	<p>los procesos y requisitos para iniciar un negocio; la simplificación de los procesos, los procesos de transferencia de propiedad, regulación laboral adaptada a las necesidades del trabajo cualificado, etc.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estimación de la necesaria adaptación de la política de la competencia 	<p>afectan a los servicios intensivos en conocimiento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforzamiento de la política de la competencia y su efectividad en este sector. 	<p>insolvencia, obtención de crédito y la protección de los inversionistas), traducida en impulso a la oferta de servicios a empresas</p>
<p>3.2. Identificar y eliminar las barreras al comercio internacional de servicios</p> <p><i>Instrumento/programa:</i> Diagnóstico y reformas para la supresión de barreras al comercio</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de diagnóstico completo de los obstáculos y restricciones del comercio de servicios en Ecuador y de las distintas alternativas de políticas. • Memorándum de reformas para la libre prestación de servicios, el derecho de establecimiento y la competencia en servicios 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de las reformas 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovechamiento de las oportunidades derivadas de la globalización, la exportación de servicios y el encadenamiento de servicios en la cadenas globales de valor • Mejora de la posición de Ecuador antes acuerdos comerciales bilaterales (p.e. Unión Europea).
<p>3.3. Revisión del marco regulatorio para las compras públicas y desarrollo de proveedores locales de servicios*</p> <p><i>Instrumento/programa:</i> modificaciones, en su caso, en el sistema de compras públicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de obstáculos existentes para el desarrollo de servicios intensivos en conocimiento y propuestas de cambios regulatorios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reformas regulatorias para el fomento de los mercados de servicios intensivos en conocimiento a través del sistema de compras públicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de los niveles de transparencia de la Administración Pública
<p>3.4. Reducir los altos niveles de informalidad del sector*</p> <p><i>Instrumento/programa:</i> Planes para la reducción de la informalidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Oferta de información y asesoramiento a las empresas informales interesadas para que puedan conectarse y ampliar sus actividades con las empresas formales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilización a través de campañas de información sobre los beneficios de la formalización. • Introducción de categorías contractuales más flexibles (ej. contratos temporales). 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la formalidad en los servicios y de su cultura entre la población
<p>3.5. Promover una política integral de fomento de la calidad</p> <p><i>Instrumento/programa:</i> Programa de apoyo al Plan nacional de calidad y acreditación específica</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Registro de proveedores sobre los que focalizar la política (aquellos acreditados) • Revisión de los sistemas de acreditación existentes y de su institucionalidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar el porcentaje de empresas con acreditaciones de calidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la cultura de la calidad en la prestación de servicios • Avanzar hacia una adaptación de las acreditaciones de acuerdo con la realidad presente y futura.

a servicios			
<p>3.6. Favorecer el crecimiento, consolidación y proyección internacional de empresas de servicios*</p> <p><i>Instrumento/programa:</i> Planes de internacionalización e inversión directa</p>	<ul style="list-style-type: none"> Acceso a servicios de asesoramiento y <i>mentoring</i> para la consolidación de empresas. 	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de estrategias internacionales para sectores de servicios con potencial exportador (proyecto actualmente bajo estudio por el Ministerio de Comercio Exterior) 	<ul style="list-style-type: none"> Avanzar hacia la consecución de un verdadero tejido de empresas de servicios a empresas, con un cierto porcentaje de empresas medianas e internacionalizadas Considerar la posible elaboración de una estrategia nacional sobre el posicionamiento de Ecuador con respecto al <i>offshoring</i>.

(*) Líneas estratégicas sin programas asociados en este Plan de Acción ya que se desarrollarán específicamente en Planes complementarios

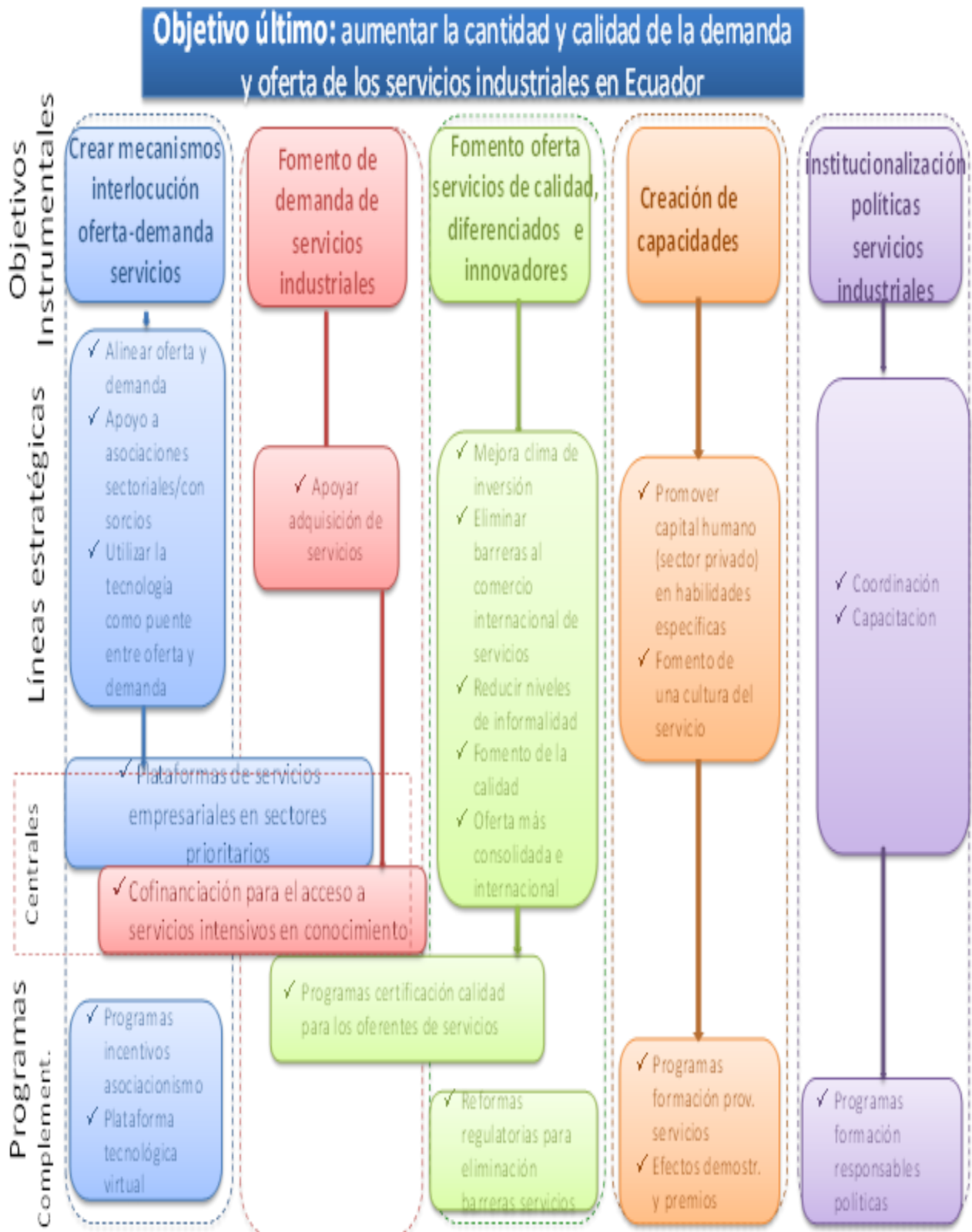
Objetivos, líneas y programas	Realizaciones (outputs)	Resultados (outcomes)	Impactos (impacts)
4. Creación de capacidades			
<p>4.1. Promover el capital humano en sector privado a través del refuerzo en habilidades específicas en servicios a empresas.</p> <p><i>Instrumento/programa:</i> Programa de formación/capacitación en servicios industriales</p>	<ul style="list-style-type: none"> Refuerzo de los mecanismos de colaboración entre la Administración Pública, la Universidad y el sector privado para detectar necesidades de habilidades/competencias cambiantes. 	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de nuevos contenidos curriculares: competencias técnicas, gestión, comercialización, calidad, capacidad emprendedora. 	<ul style="list-style-type: none"> Reforzar el papel de la educación <i>on line</i> en la adquisición y reconocimiento de estas habilidades específicas. Creación de certificados de profesionalidad en distintos ámbitos del sector aprovechando existencia de Sistema Nacional Cualificaciones
<p>4.2. Proveer apoyos complementarios para incentivar demanda y creación de cultura de uso de servicios.</p> <p><i>Instrumento/programa:</i> Premios y efectos demostración</p>	<ul style="list-style-type: none"> Difusión de buenas prácticas. 	<ul style="list-style-type: none"> Sensibilización sobre la importancia de la utilización de servicios intensivos en conocimiento por parte de empresas. Proveer información sistemática, exhaustiva y actualizada sobre el conjunto de servicios a disposición de las empresas. 	<ul style="list-style-type: none"> Mejora la cultura de uso de servicios de calidad en la sociedad ecuatoriana, a través de un mayor uso de los mismos

Objetivos, líneas y programas	Realizaciones (outputs)	Resultados (outcomes)	Impactos (impacts)
5. Institucionalización políticas de servicios intensivos en conocimiento			
<p>5.1. Acercar los servicios intensivos en conocimiento a las principales agendas de política para la transformación de la matriz productiva y aumentar la conciencia de su importancia*</p> <p><i>Instrumento/programa:</i> Mejora de estudios, estadísticas y difusión</p>	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la cobertura estadística del sector y promocionar la realización de estudios e investigaciones al respecto. 	<ul style="list-style-type: none"> Reforzar el mensaje de la importancia de los servicios intensivos en conocimiento a empresas para el logro de los principales fines económicos y sociales que persigue Ecuador. 	<ul style="list-style-type: none"> Inclusión plena de los servicios intensivos en conocimiento en las políticas relacionadas con la transformación productiva
<p>5.2. Establecimiento de un Marco de Monitoreo y Evaluación</p> <p><i>Instrumento/programa:</i> Evaluación de impacto (cap. 6)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Definición de indicadores, metodologías y bases de datos (recopilación) e implementación de un sistema de monitoreo, y entrenamiento necesario 	<ul style="list-style-type: none"> Medición de progreso y ajuste de programas en base al monitoreo 	<ul style="list-style-type: none"> Aprendizaje de políticas que lleva enseguida a la mejora en el diseño de nuevas políticas Contabilidad clara de impacto a la sociedad
<p>5.3. Reforzar las sinergias y mecanismos de coordinación institucionales con el Ministerio Rector del Plan (MIPRO)*</p>	<ul style="list-style-type: none"> Diseño de un sistema de gobernanza claro y transparente. Toma en consideración de dos enfoques de gestión diferenciados (y altamente coordinados) para la implementación del Plan: gestión estratégica y operativa. A este doble enfoque se unirá un tercer nivel de apoyo. 	<ul style="list-style-type: none"> Encajar las actuaciones del Plan con respecto a principales lineamientos estratégicos de Ecuador.²¹ Reforzar el papel coordinador del Ministerio Coordinador de la Producción, el Empleo y la Competitividad (MCPEC). 	<ul style="list-style-type: none"> Promover mecanismos efectivos para mejorar la coordinación “horizontal”, tales como consejos nacionales de investigación e innovación.
<p>5.4. Mejorar capacidad de gestión de los instrumentos por parte del Ministerio Rector (MIPRO)</p> <p><i>Instrumento/programa:</i> Programa formación responsables de políticas</p>	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo mecanismos supervisión interna para optimizar gestión 	<ul style="list-style-type: none"> Empoderamiento gestores y contratación personal especializado 	<ul style="list-style-type: none"> Creación de <i>know-how</i> aplicable a gestión de proyectos similares en el futuro Toma en consideración de esas competencias en habilidades específicas en los criterios de selección en Administración.

(*) Líneas estratégicas sin programas asociados en este Plan de Acción ya que se desarrollarán específicamente en Planes complementarios

²¹Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva, Plan del Buen Vivir 2013-2017, Estrategia EEI2020.

Figura 2. Objetivos, líneas estratégicas y programas del Plan de Acción



2.3. Instrumentación del Plan de Acción

El Plan busca mejorar la demanda y oferta de 10 servicios intensivos en conocimiento descritos en la sección de objetivos: (i) capacitación y formación en capacidades gerenciales y sistemas de buen gobierno empresarial; (ii) asesoramiento en transporte, embalaje, (iii) almacenamiento y logística de suministros y de distribución; (iv) calidad, metrología y acreditaciones, sistemas de gestión de la calidad; (v) servicios de producción (técnicos, ingeniería) y diseño industrial; (vi) asesoramiento en comercialización e investigación de mercados; (vii) asesoramiento en comercio exterior, ferias, clientes, etc.; (viii) servicios de software e informática y economía digital; (ix) consultoría estratégica y desarrollo de negocios; (x) servicios de I+D contratada; y (xi) servicios de gestión de la innovación, patentes y derechos de propiedad intelectual.

Se recuerda también lo que señalara anteriormente: pese a la amplitud de servicios propuesto, el Plan es escalable y la selectividad y concentración en algunos servicios será necesaria y se tendrá que evaluar caso por caso, según la marcha de la implementación y los sectores que se elijan. El Plan de Acción no establece el fortalecimiento de todos estos servicios a la vez, ni necesariamente de todos ellos. En cada sector estratégico, según sus necesidades, y según la posibilidad de que existan oferentes de alta calidad acreditada, los programas e instrumentos podrán centrarse exclusivamente en aquellos servicios que, en su momento, se determinen.

El plan de acción propone tres tipos de acciones desde el punto de vista de la instrumentación:

- **Acciones centrales a través de los dos programas clave o centrales: el Programa de Plataformas Público-Privado de Servicios en Sectores Prioritarios y el Programa de Cofinanciación para el Acceso a Servicios a Empresas Intensivos en Conocimiento (SEIC).** Los programas centrales adquieren un carácter protagonista por su capacidad para promover una interlocución efectiva entre oferta y demanda de servicios intensivos en conocimiento, al tiempo que para impulsar la demanda directa de servicios. Se trata de programas que asumen la mayor parte de la absorción de recursos financieros y, por tanto, de las actuaciones previstas en el Plan de Acción.
- **Acciones articuladas a través de un conjunto de programas de acompañamiento para cada uno de los objetivos intermedios planteados.** Se trata de programas que abordan aspectos no contemplados de manera explícita en los programas centrales, pero que resultan importantes de cara a optimizar su efectividad, en ámbitos tan dispares como la promoción de la calidad en los servicios ofrecidos, el desarrollo de *know-how* y cualificaciones especializadas o la promoción de efectos demostración. **Todos estos programas de acompañamiento podrían englobarse bajo el título “capacitación y calidad del servicio”.**
- **Acciones importantes para la oferta y demanda de servicios (e.g., regulaciones para mejorar el clima de negocios e inversión, estrategias de internacionalización) pero que no se detallan en este documento al ser objeto de otros trabajos en marcha.** Por otra parte, este Plan de Acción se centra en los programas que podrían ser de competencia directa de MIPRO, junto a MCPEC, y no entra en programas que se desarrollan desde otros ministerios (ej., cualificaciones y educación, informalidad).

Dado que varias de las propuestas incluyen el uso de subvenciones, en el recuadro 2 se expone una justificación de su uso (si bien a través de mecanismos de cofinanciación) como instrumento financiero básico de apoyo a los servicios intensivos en conocimiento, siempre que se minimicen sus riesgos. Esta justificación pasa, por un lado, por explicar por qué las subvenciones, tal y como se plantean en el Plan, constituyen la alternativa ideal para abordar el fallo de mercado que demanda la

intervención. Por otro, se trata de demostrar que las subvenciones no alteran o distorsionan el funcionamiento de los mercados. Esta justificación de las subvenciones como fórmula principal de financiación que apalanca las acciones planteadas, es paralela a un tratamiento de las regulaciones como otra posible fórmula de acometer la mejora del funcionamiento de los mercados de oferta y de demanda de servicios.

Recuadro 2: Justificación Económica de los Programas a la Oferta y Demanda de Servicios Industriales que incluyen subvenciones y los riesgos derivados de ellas

Tradicionalmente en Europa, Asia y muchas del resto de regiones del mundo el apoyo público al sector privado empresarial, en especial a las PYMEs, con servicios de desarrollo empresarial se ha hecho a través de la provisión pública de servicios, donde el Gobierno presta apoyo directo al sector privado. No obstante, y de forma creciente, se ha venido observando que los fallos del gobierno (sector público) pueden ser iguales o mayores (superiores) que los propios fallos de mercado (o sistémicos)²². Unido a esto, esta forma de intervención resulta ser - en ocasiones - insensible a la demanda (necesidades), puede crear posiciones monopolísticas minando el desarrollo de proveedores competitivos privados (efecto expulsión o *crowding out*)), incluyendo la sobre inversión en servicios no demandados o de menor calidad (Phillips, 2001). Lo anterior ha supuesto que en las últimas dos décadas, la tendencia haya sido la de abandonar la prestación/provisión directa por el sector público a favor del sector privado²³ de bienes y servicios requeridos que pueden reducir la pobreza e impulsar el crecimiento económico. (Departamento de Desarrollo Internacional, 2008, 2011). Esto es, toda intervención debe apoyar, no reemplazar al mercado, (Levy et al, 1994).

En esta línea, y apelando a la sensibilidad del mercado, las intervenciones del sector público sobre el sector empresarial (mercado) se realizan sobre el entorno competitivo y de incentivos y sobre el marco institucional y regulatorio. Entre otros, ha conllevado el desarrollo de instituciones autónomas público-privadas de apoyo empresarial (medidas dirigidas a ampliar la oferta), o bien, facilitando incentivos a los beneficiarios/usuarios de servicios (medidas de demanda) encaminadas a expandir directamente el mercado. Éstas últimas basadas tradicionalmente en subvenciones/subsidios. Cabe reconocer que el uso de los subsidios/subvenciones por los gobiernos a menudo resulta polémico debido a su capacidad para distorsionar los mercados. Por ello, es de vital importancia asegurar que el diseño e implementación intervenciones (ayudas) se utilicen de manera eficiente (dirigida), el nivel de subvención sea el apropiado (proporcionando valor al dinero) y la distorsión del mercado (o fallo) se reduzca al mínimo o se elimine.

En general, en términos de eficiencia económica y crecimiento, las subvenciones deben ser (a) lo suficientemente pequeños como para simplemente compensar la distorsión o fallo de mercado o sistémico (lo que implica estar bien dirigido); (b) han de conseguir su objetivo en un tiempo limitado (de otro modo puede perderse la focalización de la ayuda); (c) deben ser transparentes (para minimizar el abuso y permitir que su impacto pueda controlarse fácilmente); (d) no deberían tener efectos macro/fiscales significativos (que pueden complicar la incidencia de la subvención y los incentivos derivados de la misma); y (e) deben ser factibles, es decir, sin costo administrativo excesivo.

En este contexto, las subvenciones dirigidas no directamente a la compra y venta de los servicios (actividades transaccionales), sino a las actividades no transaccionales, tales como el suministro de información pública o el desarrollo de servicios mejorados (ej. elevando las capacidades - competencias y habilidades-, la calidad o actividades de innovación), podrían ser más eficientes porque no distorsionan las decisiones de compra y venta. No obstante, las intervenciones cuidadosamente diseñadas sobre las actividades de transacción (compra-venta) podrían presentar ventajas dinámicas inherentes, pues los procesos de aprendizaje podrían ser suministrados de manera más eficaz mediante los incentivos apropiados. En este caso, dar incentivos para impulsar directamente la demanda y acelerar las transacciones puede producir mayores beneficios que las subvenciones no transaccionales. Aún más, las subvenciones dirigidas a los usuarios de servicios combinadas con la recuperación de costos (a través del cobro de servicio o copagos), es probable que sean más eficientes, ya que estimulan una respuesta competitiva de proveedores independientes existentes y el

²²Cabe reconocer que algunos estudios (Keesing y Singer, 1990) sugieren que teniendo en cuenta un entorno regulatorio y normativo adecuado, las instituciones del Estado pueden ser eficaces siempre y cuando cuenten con el apoyo y participación de la comunidad empresarial, estén bien financiados, cuenten con personal con experiencia en áreas técnicas pertinentes, y tengan un grado significativo de autonomía de la burocracia y la interferencia política. No obstante, estas condiciones generalmente no se han cumplido.

²³Los efectos positivos de un sector empresarial (privado) robusto y desarrollado en las economías se refleja en mayores niveles de bienestar económico y social (ej. riqueza/renta, productividad y empleo), (Ayyagari et al, 2005). Este hecho ha conllevado a los Gobiernos a promover e implementar medidas de apoyo al sector privado.

surgimiento de nuevos de proveedores de servicios. Asimismo, además de estar mejor orientadas, las subvenciones son probablemente más fáciles de eliminar en el momento apropiado, una vez se haya alcanzado la autosostenibilidad y apropiación de las intervenciones por el sector privado.

Entre las medidas dirigidas a la demanda y descentralizadas de apoyo empresarial (Phillip, 2001) se encuentran aquellas basadas en fondos compartidos, en especial aplicadas a pequeñas empresas o micro-empresas²⁴. Los fondos compartidos resultan ser uno de los métodos de focalización de la demanda (a través de subvenciones parciales) que, si bien han sido utilizados principalmente para impulsar la demanda, tienen el potencial de expandir la oferta y mejorar los proveedores de servicios y así satisfacer una demanda más sofisticada por las empresas usuarias. Este tipo de medidas pueden financiar tanto actividades (servicios) no transaccional y transaccionales comprendiendo desde la provisión de información hasta la financiación de la compra de un servicio concreto²⁵. Evaluaciones realizadas sobre proyectos empleando este tipo de medidas (Phillips, 2001; López-Acevedo y Tan, 2010; RIMISP, 2011) exponen que el rendimiento de este instrumento es mixto. Si bien los beneficios alcanzados por dichos mecanismos (expresados como las exportaciones o las ventas-múltiplo de los importes de subvención) parecen haber sido positivos, la sostenibilidad y el impacto parece haber sido más débil. Los costos de operación en algunos casos tienden a ser altos y la implementación (puesta en marcha) en algunos casos ha sido lenta.

Las evaluaciones mixtas sugieren que el uso de fondos compartidos tiene que justificarse cuidadosamente en términos de adicionalidad y han de ser diseñados cuidadosamente si se busca que sean efectivos y alcancen su potencial impacto de creación de mercado. Sobre todo, porque cuanto más descentralizado es el enfoque mayor es la carga global de gestión de proyectos para la agencia facilitadora. Un requisito clave es la gestión profesional de los fondos con objetivos y procedimientos claros y una postura de creación de mercado proactivo dirigido tanto a los proveedores y usuarios en sus actividades transaccionales y en la asistencia no transaccional. Asimismo, tienen que equilibrarse los procedimientos simplificados que permiten una respuesta rápida hacia los clientes/usuarios, con la necesidad de garantizar que las subvenciones están dirigidas a subproyectos económicamente viables. La experiencia también sugiere que este tipo de ayudas tienen más probabilidades de producir beneficios económicos netos cuando se orienten a la PYMEs más que a las empresas más grandes.

Las intervenciones públicas propuestas en este Plan de Acción se basan en el diagnóstico donde se demuestra ampliamente los diversos fallos de mercado y de sistema en la provisión de servicios y, por ello, se proponen medidas para incrementar la oferta y demanda de servicios industriales intensivos en conocimiento en Ecuador con medidas descentralizadas y flexibles orientadas a la demanda, sobre el mercado de servicios industriales, que incluyen subvenciones dirigidas a minimizar la existencia de fallos de mercado y sistémicos identificados. Los programas sugeridos contemplan igualmente medidas regulatorias y de mejora de la competencia que deben desarrollarse de modo paralelo. Estas consideraciones sugieren que las intervenciones recogidas se presentan dentro de las mejores aproximaciones existentes y presuponen actuaciones económicamente eficientes y efectivas.

Los dos grandes programas tienen una escala sectorial diferente. Las plataformas público-privadas de servicios son solamente para los sectores prioritarios que se determinen y el Plan de Acción recomienda implementarlo de forma gradual, empezando por dos sectores piloto. Por su parte, el programa de cofinanciación para acceso a servicios intensivos en conocimiento se integra particularmente en el programa anterior y en los servicios prioritarios, pero se espera tenga una parte abierta a todos los sectores de la economía, o en su caso, al conjunto de sectores estratégicos del país.

²⁴A éste respecto cabe citar otro tipo de mecanismos financieros, que atendiendo a su cercanía a las condiciones de mercado (de menor a mayor), pueden enumerarse las siguientes: (1) Subvenciones puras (ej. asistencia técnica y actividades de formación), (2) fondos competitivos (que pueden ser del tipo de fondos compartidos competitivos), (3) Garantías parciales de créditos, (4) préstamos concesionales e (5) inversiones en capital y deuda subordinada entre otros (un amplio detalle sobre sus características de éstos mecanismos puede consultarse en Miller, 2013)

²⁵ Otro enfoque de demanda es el uso de bonos. Los bonos son un subsidio transaccional parcial como una subvención parcial, pero dan una moneda de pago de los servicios. Esta característica puede reducir el riesgo de transacción tanto para el proveedor de servicios y del usuario. Algunos proyectos de bonos han tenido buenos resultados (Phillips, 2001). Por ejemplo, la evaluación de un proyecto de vales de formación Paraguay donde se llegó a exponer que "en lugar de las aulas vacías y falta de entusiasmo por el enfoque de la oferta, incluso con proveedores privados, la demanda de servicios de formación se acogió fuertemente." Cabe señalar que el valor del bono-subvención depende de la capacidad de suministro de servicios a utilizar. Si la oferta es inelástica entonces el aumento de la demanda simplemente causa que los precios suban.

Lo mismo sucedería con los programas de acompañamiento relaciones con la capacitación y la calidad del servicio, como muestra la figura 3.

Figura3: Los tres grandes programas del Plan de Acción y Enfoque Sectorial



Las relaciones e interacciones entre los programas se describen en el anexo I

El conjunto de programas que componen el Plan de Acción ha sido consensuado tanto por el sector público como por el sector privado del Ecuador, y nace a partir de las interacciones previas entre agentes representativos de ambos entornos. Los programas propuestos para cada uno de los objetivos que se contemplan en este Plan de Acción han sido previamente presentados y consensuados con diferentes agentes representativos tanto del sector público como del sector privado del Ecuador, lo que otorga a este Plan de Acción un alto grado de legitimidad, a la vez que garantiza su alineamiento con las principales apuestas estratégicas de política económica que rigen en el país.

3. Programas: Motivación, objetivos y descripción

3.1. Objetivo 1: Crear mecanismos de interacción/interlocución entre oferta y demanda de servicios intensivos en conocimiento

3.1.1. Plataformas Público-Privadas de Servicios en Sectores Prioritarios

Motivación/Justificación: El cambio de la matriz productiva y las necesidades de diversificación en el Ecuador exigen sectores y realizar políticas específicas para cada uno de los sectores prioritarios. Desde el punto de vista de los servicios a nivel sectorial, una de las fórmulas de éxito a nivel mundial es lo que constituyen los Servicios de Extensión a Empresas (a veces llamados programas de extensionismo (tecnológico) para sectores específicos, particularmente importante en la región de América Latina en el ámbito de la agricultura, aún muy incipientes en la industria, dada la tradicional preferencia en el región por financiar centros tecnológicos propiamente dichos²⁶).

Los programas de extensionismo contribuyen a organizar los sectores y reducir obstáculos a su competitividad, tales como los reportados por la encuesta piloto de falta y/o asimetría de información (en una escala del 1-5, el total de empresas encuestadas²⁷ valora como importante (en un 2.7) que la demanda tiene poca información sobre los proveedores nacionales), y las dificultades existentes para diagnosticar el/los tipo/s de servicios prioritario/s. En el caso de Ecuador, los programas de extensionismo se propone llamarlos “**Plataformas de Servicios Empresariales para Sectores Prioritarios**”.

Objetivo: Estimular y promover la oferta y demanda de servicios (industriales) mediante la creación y puesta en marcha de las Plataformas, que identificarán las brechas tecno-productivas de las empresas demandantes, las cuales serán canalizadas hacia una oferta²⁸ de servicios industriales de calidad, asistencia técnica y otros servicios de mejora productiva. El objetivo último es que el uso de estos servicios resulte en mayores niveles de productividad y competitividad de las empresas asistidas.

Instrumento: Subvenciones parciales y prestaciones fundamentalmente privadas. El Gobierno²⁹ cofinanciará la realización de diagnósticos, la elaboración de los planes de acción/empresa e implementación de los mismos, incluyendo la intermediación entre oferta-demanda.³⁰ No obstante, se exigirá a cada empresa beneficiaria una contraprestación en especie y la subvención puede ofrecer como reembolso de un gasto efectuado y probado por la empresa³¹. Los oferentes de servicios serán

²⁶Deben diferenciarse estas Plataformas de los centros tecnológicos propiamente dichos, que a veces, como en el caso de los centros financiados por el Banco Mundial en Uruguay, los centros tecnológicos surgen como acuerdo público-privado madurado tras el transcurrir de un tiempo de funcionamiento de los centros de extensión. A diferencia de los centros tecnológicos, los centros de extensión tienen una estructura muy ligera y son puntos de diagnóstico y encuentro entre oferta y demanda y, no tanto centros para ofrecer soluciones específicas.

²⁷Encuesta a empresas y asociaciones empresariales y profesionales (Encuesta Piloto, 2015)

²⁸Esta oferta podrá estar dirigida a nivel individual (empresa) o a un colectivo de empresas que compartan la misma problemática. En el caso de Uruguay (Documento CEI, 2014), el CEI promueve la innovación a nivel empresarial, vincula oferta y demanda, y construye capacidades específica (ej. innovación o exportación) en las empresas beneficiarias.

²⁹Cabe reconocer la necesidad de contar con recursos financieros que cubran los costos de funcionamiento del CEE (Unidad Coordinadora Nacional/Regional), bajo el entendido que se requerirá contar con personal propio del centro al tiempo que un espacio físico y material mobiliario para su efectivo funcionamiento.

³⁰En el caso de Singapur y Japón, los servicios de extensión se prestan a PYMEs y grandes empresas, no obstante a las grandes empresas (con facturación superior al US\$1 millón), este tipo de servicios no les resulta atractivo dado el escaso importe de la ayuda (Maloney, 2014).

³¹La primera fase del piloto en Colombia, empresas pertenecientes a la cadena de valor del sector de autopartes, el pliego de convocatoria para la realización de servicios de extensión contempla esta medida (Convocatoria para la realización de servicios de extensión en el sector de autopartes en Colombia).

agentes básicamente privados, aunque entre ellos podrían concurrir universidades, cámaras y agrupaciones empresariales también. En este sentido, se espera una clara apropiación de los agentes participantes del programa/plataformas, haciéndolo sostenible en el tiempo.

Empresas beneficiarias³²: El Programa de Plataformas de Servicios Empresariales será de corte eminentemente sectorial, cubriendo los sectores prioritarios que eventualmente se determinen³³. Los beneficiarios finales del instrumento serán las empresas pertenecientes a éstos sectores radicadas en el territorio Ecuatoriano, en especial las PYMEs.

CLAVES DEL INSTRUMENTO

Claves de encaje del instrumento:

- Es un instrumento sectorial para apoyo de los sectores prioritarios definidos en Ecuador Productivo 2025
- Está alineado con las nuevas medidas del MIPRO para apoyo a sectores prioritarios a través de diagnósticos sectoriales y por empresa, registros de empresas con sus necesidades y servicios de acompañamiento
- Aprende de los fracasos de centros y experiencias pasadas (ej.: esfuerzo aislados sin impacto, servicios predefinidos no abiertos a las necesidades prioritarias de cada empresa, procesos burocráticos, falta de monitoreo, débil institucionalidad, falta de respuesta sector privado)
- Se basa en las mejores experiencias internacionales de apoyo empresarial

Claves operativas del instrumento:

- No requiere inversiones en infraestructura y el equipo gestor es reducido
- La clave es hacer matching demanda-oferta de necesidades a través diagnósticos y servicios de acompañamiento
- Debe ser liderado por el sector privado con un objetivo de gran auto-sostenibilidad una vez terminan da la financiación inicial de 4 años
- Cada plataforma sectorial de servicios debe tener su propio esquema de gobernanza según la institucionalidad que exista en cada sector

Descripción del programa³⁴: Las plataformas de servicios empresariales se articulan en torno a tres ejes: Eje 1. Diagnóstico tecno-productivo e identificación de soluciones; Eje 2. Identificación y registro de entidades proveedoras de servicios; Eje 3. Identificación y acompañamiento de empresas con potencial de crecimiento. El programa prevé la realización de actividades individuales y grupales.

³²Algunos estudios y ejemplos internacionales de programas de extensión sugieren definir el universo de empresas objetivo en función de parámetros asociados con sus niveles de productividad, beneficios, capacidad tecnológica e incluso ciclo de vida, hecho que permite adecuar mejor la oferta de servicios en el marco de cada programa (Shapira y Youtie, 2013; Bloom y Van Reenen, 2006; Rogers, 2012; Programa de Extensionismo Tecnológico para Colombia, 2012; CEI Uruguay, 2014; incluyendo los casos de Japón, y Corea tal como recoge Maloney, 2014).

³³Si bien el sector agroalimentario y el del mueble se sugirieron inicialmente como sectores objetivo actualmente se discuten al amparo de la estrategia Ecuador Productivo 2025 (actualmente en desarrollo y que prioriza 14 sectores con clara importancia estratégica), y serán decididos en el futuro. Cabe reconocer que los sectores finalmente elegidos serán aquellos que reporten claros beneficios socioeconómicos para el país.

³⁴Cabe reconocer que el programa podría eventualmente extenderse en el tiempo y escalar a nivel nacional, de forma que pueda aprovecharse la experiencia alcanzada sectorialmente.

- **Eje 1: Diagnóstico tecno-productivo e identificación de soluciones.** Se evaluará e identificará la situación tecno-productiva de las empresas objetivo, identificando las necesidades y oportunidades de mejora, las cuales se canalizarán hacia la oferta más adecuada, donde se propondrán soluciones específicas/concretas. Las soluciones serán recogidas en un Plan de Empresa específico.
- **Eje 2: Identificación y acreditación de entidades proveedoras de servicios.** Se identificarán y registrarán las entidades y consultores individuales nacionales que dada sus características brinden soluciones tecno-productivas que resuelvan o aborden las brechas identificadas en el diagnóstico. Se elaborará una base de datos de proveedores de servicios.
- **Eje 3: Identificación y acompañamiento empresas con potencial de crecimiento³⁵.** El equipo de la Plataforma identificará y acompañará a la empresa beneficiaria que presenten un alto crecimiento (en términos de ventas y empleo³⁶) en la implementación del Plan de Mejora, concretamente propiciando (intermediación) que éstas empresas puedan beneficiarse de soluciones existentes y/o de vincularse con especialistas no solo locales, sino que eventualmente internacionales.

Actividades financiables³⁷: Se contemplan las actividades propias de implementación (puesta en marcha y funcionamiento) de las Plataformas de Servicios Empresariales, en especial, los costos derivados de las actividades de diagnóstico, elaboración e implementación de los planes de acción empresariales, la acreditación/registro de las unidades externas proveedoras de servicios de extensión (ej. consultores/entidades especializadas), así como los costos de funcionamiento (ej. salarios de gestores, traslados, papelería, etc.) operativo/administrativo de las plataformas

El Anexo IV ofrece información adicional acerca de cuestiones organizacionales asociados a este programa.

³⁵En el caso de Singapur, la Comisión de Estándares, Productividad e Innovación (SPRING) no suele acompañar (realizar actividades de seguimiento), al haber muchas empresas y el coste de los planes resulta ser más bien simbólico. En este sentido, aquellas empresas más sofisticadas que acuden al programa, son redirigidas a personal más experto, a las que se les da seguimiento y asesoramiento dado su potencial de crecimiento (Maloney, 2014). En el caso de India (industrias textil), aquellas con mayor tamaño alcanzaron resultados positivos (Mackenzie, 2013).

³⁶En general las empresas de alto crecimiento (Stangler, 2010, Mitusch y Schimke, 2011, Audretsch, 2012) son aquellas que aumentan de manera significativa y continua sus ingresos/ventas y por lo tanto el número de empleados. Formalmente, OCDE y Eurostat (2007) definen las empresas de alto crecimiento como aquellas que presentan un crecimiento promedio superior al 20% anual durante un período de tres años. El crecimiento se puede medir por el número de empleados o por volumen de negocio.

³⁷Cabría reflexionar sobre el alcance e intensidad de la ayuda. Como nota, el presupuesto refleja un sistema de ayudas parciales (MG al 50%) aplicable tanto a las actividades de diagnóstico como al Plan de Acción (implementación propiamente). A éste respecto, cabría valorar la cofinanciación únicamente del Plan de Empresa (implementación). Quizás este esquema (MatchingGrant (MG) al 50%) deba aplicarse únicamente a la implementación del Plan de Empresa que se elabore por los CETs/Extensionistas, pues si se financiasse la implementación del Plan de Empresa en su totalidad, podría desvirtuar la demanda en el tiempo. "La idea es acostumar a las empresas a utilizar estos servicios de forma rutinaria... esto se demuestra con el compromiso de "co-invertir" en la implementación del Plan de empresa propiamente". Valorar la financiación completa de las actividades de diagnóstico, apoyo en la elaboración-redacción del plan de empresa y actuaciones de intermediación. La justificación del porqué debería cubrirse el 100% de los costos en las actividades de diagnóstico, elaboración del plan de empresa e intermediación/matching entre oferta y demanda únicamente se basa en la experiencia de CETs ya consolidados (concretamente el MEP de Georgia/USA, citando en Rogers/Banco Mundial 2013) quien argumenta que "los servicios de asistencia técnica para las PYME manufactureras no surgen en respuesta a las fuerzas del mercado porque las empresas no son capaces de articular su demanda de estos servicios en el mercado por un lado, y por otro, la oferta gravita hacia clientes más prósperos/desarrollados en industrias más sofisticadas..pp. 1-2" ... en este sentido, los servicios pre-comerciales son los que han de financiarse al 100%... el resto (Plan de empresa propiamente) debería ser co-financiado.

Ejemplos internacionales y buenas prácticas:

Los programas de provisión de servicios empresariales en la región de América Latina se han desarrollado con fuerza en el ámbito de la agricultura, la cual inspiró la alternativa de prestación de servicios de extensión hacia el sector manufacturero, en especial hacia las PYMEs, al crecer su importancia en las economías (Rogers, 2013). Actualmente el ámbito de actuación alcanza empresas de todos los sectores. Este tipo de programas se presentan bajo diversas denominaciones destacando el de programas de extensión. Algunos de los ejemplos a destacar a nivel internacional (Véase tabla 3) son los programas de Acuerdos de Extensión Manufacturera (MEP por sus siglas en inglés) en los EE.UU., los Servicios de Asesoramiento en Manufactura (MAS) en el Reino Unido o el programa de Asociaciones para la Asistencia de Investigación Industrial (IRAP) en Canadá, entre otros. En líneas generales estos programas buscan mejorar la competitividad de las empresas (en especial las PYMEs), prestando asistencias técnicas in-situ y formación continua.

Tabla 3: Ejemplos de Programas de Extensión de Servicios

País	Agencia	No Centros /Oficinas Regionales	Número de Empleados	Año de Fundación	Retornos por cada US\$ 1 de inversión	Cambios de productividad por hora (2000-2008)
Estados Unidos	Manufacturing Extension Partnership (MEP)	60 Centros Estatales y Regionales	1300	1988	Retornos de US\$32 por cada US\$ 1 invertido (2011)	Mejora del 30%
Australia	Enterprise Connect	12 Centros	250	2008	n.d.	n.d.
Canadá	Industrial Research Assistance Partnership (IRAP)	150 oficinas en 90 Comunidades	220	1962	Retornos de US\$ 12 por cada US\$ 1 invertido (2010)	Mejora del 6%
Alemania	Steinbeis Centers	750 Centros Steinbeis	4600	1971	n.d.	Mejora del 25%
Japón	Public Industrial Technology Research Institutes (Kohsetsushi Centers)	262 Oficinas (182 Centros Kohsetsushi)	6000	1902	n.d.	Mejora del 32%
Reino Unido	Manufacturing Advisory Service (MAS)	9 Centros Regionales	150	2008	Retornos de US\$ 6.2 por cada US\$ 1 invertido (2010) *	Mejora del 23%

Fuente: Ezell J. S. y D.R. Atkinson (2011), pp. 38-41;

(*) Existe diferencias de retornos en los casos regionales, así el MAS del Este de Inglaterra alcanza unos retornos de US\$11 (2009-2010), por otro lado, el MAS del Noreste alcanza unos retornos de US\$30 (2011).

En estos programas los impactos alcanzados en términos de retornos por cada dólar invertido son notorios (Ezell y Atkinson, 2011). En el caso del programa MEP de los EEUU, por cada US\$ 1 de inversión federal, se generaron US\$ 32 de retorno en el crecimiento económico. Comparativamente, los resultados alcanzados por el programa MAS del Reino Unido indican que por cada US\$ 1 de inversión se generaron poco más de US\$ 6 de valor agregado bruto. Respecto al programa IRAP del Canadá, una versión de 2010 del desempeño del programa encontró un retorno de US\$ 12 por cada dólar invertido sobre la economía canadiense.

Entre las principales lecciones aprendidas de estos programas, se ha de destacar la importancia central que juegan los recursos humanos, esto es, los programas cuentan con personal altamente cualificado. El éxito de los servicios extensión requiere de interacción directa, cara a cara, entre los asesores (extensionistas), proveedores de servicios y los líderes y personal de las empresas. Asimismo, se ha

de destacar por un lado, la orientación hacia la demanda, es decir, estos programas están dirigidos a las necesidades de los clientes industriales que atienden. Por otro lado, los programas se encuentran descentralizados en la prestación de servicios, ofreciendo servicios en las delegaciones cercanas al lugar de actividades de las empresas que reciben los servicios.

3.1.2 Plataforma Tecnológica Virtual

Motivación/Justificación: La oferta interna de servicios intensivos en conocimiento opera en mercados muy estrechos. El total de empresas encuestadas en la Encuesta Piloto reconoce la insuficiencia de oferta y demanda de servicios (valorando en 2.1 y 2.8 respectivamente, sobre una puntuación de 5), altos niveles de economía informal (donde las empresas valoran en 3 sobre 5 la presencia de informalidad en la oferta de servicios) y la existencia de asimetrías de información entre oferentes y demandantes (donde las empresas valoran en 2.7 sobre 5 que las empresas demandantes tienen poca información y conocimiento sobre los proveedores). La plataforma virtual puede contribuir a paliar todos estos problemas

Objetivo: Dinamizar una comunidad virtual donde proveedores y demandantes de servicios intensivos en conocimiento interactúen. Diseñar, desarrollar y poner en funcionamiento una herramienta de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) que facilite el encuentro virtual de las empresas usuarias con proveedores de servicios intensivos en conocimiento, con objeto de crear una auténtica comunidad especializada de oferentes y demandantes. Se busca aumentar el número de "operaciones/negocios" entre consumidores y proveedores de servicios intensivos en conocimiento y reducir los problemas de información existentes.

Instrumento: Contratación externa. El Gobierno podrá cubrir las actividades de diseño, desarrollo e implementación de la herramienta informática (plataforma virtual online), así como aquellas asociadas a su funcionamiento. Para promover la sostenibilidad en el tiempo, se explorarán modelos de gestión de la plataforma que cuenten con financiación de las empresas o de asociaciones empresariales.

Beneficiarios: Los beneficiarios directos serán las empresas ecuatorianas, tanto las empresas proveedoras de servicios intensivos en conocimiento como las demandantes (multisectorial), que se encuentren debidamente constituidas (solamente para empresas formales).

Descripción del programa: El programa Plataforma Tecnológica Virtual comprende dos ejes de actuación. Eje 1. Diseño, desarrollo y puesta en funcionamiento de la herramienta TIC (plataforma) a través de un proceso de licitación pública. Eje 2. Gestión y mantenimiento de la herramienta TIC. Ambas actuaciones las coordinará y gestionará directamente el Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO).

Eje 1: Diseño, desarrollo y puesta en marcha de la Plataforma Tecnológica Virtual. El diseño, desarrollo y puesta en funcionamiento de la herramienta propiamente será subcontratada/licitada, y podría estar situada en un dominio web perteneciente al MIPRO. Se tomará como base de referencia la plataforma AesoftMarket, Plataforma Tecnológica Virtual de la Asociación Ecuatoriana del Software (AESOFT)³⁸

Eje 2: Gestión y mantenimiento. Las tareas de gestión y mantenimiento de la plataforma las llevará a cabo el Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO). El objetivo será dinamizar una comunidad virtual donde proveedores y demandantes de servicios intensivos en conocimiento podrán registrarse de manera fácil, rápida y gratuita. La plataforma permitirá ofrecer a las empresas demandantes de servicios la oportunidad de acceder, a través de internet, a una base de datos amplia y actualizada de proveedores de servicios de desarrollo empresarial. Ambos grupos de empresas -

³⁸Ver, a tal efecto, el documento de diagnóstico.

proveedoras y usuarias de servicios intensivos en conocimiento - podrán compartir ideas y experiencias con otros miembros de la comunidad.

Actividades financiables: Las actividades financiables comprenderán aquellas asociadas a la subcontratación de los servicios de consultoría para diseñar, desarrollar y poner en marcha la Plataforma Tecnológica Virtual.

Ejemplos internacionales y buenas prácticas:

Ejemplos de estas aplicaciones han sido desarrollados en Japón y Singapur (tabla 4), a través de los portales *Mirasapo* y *Enterpriseone* respectivamente, con resultados positivos sobre el colectivo de empresas³⁹, en especial PYMEs⁴⁰.

Tabla 4: Ejemplos de Portales Integrados para Empresas: Japón y Singapur

Portal	Objeto y concepto	Características
<p>Portal Mirasapo: Apoya las PYMEs japonesas: https://www.mirasapo.jp/</p>	<p>Apoya a las PYMEs para que accedan a la información y logren estar mejor equipadas.</p> <p>Portal integral <i>ventanilla-única</i> donde las PYME pueden obtener la información más reciente sobre el apoyo existentes que se ajuste a sus necesidades, buscar asesoramiento fácilmente de expertos en el campo y gerentes con más experiencia y el intercambio de información con otras pymes.</p>	<p>Medidas de apoyo y suministro de información: Información y aplicación en línea de medidas de apoyo del Gobierno e instituciones públicas.</p> <p>La formación de una Comunidad Virtual: Foro en línea donde interactúan usuarios y expertos.</p> <p>Asesoramiento Experto: base de datos de expertos que pueden consultarse en línea</p>
<p>Portal EnterpriseOne: Atendiendo la Comunidad de Negocios de Singapur https://www.enterpriseone.gov.sg/</p>	<p>EnterpriseOne ofrece información y recursos para las empresas en cualquier etapa de su ciclo de negocio.</p> <p>Es un portal <i>ventanilla-única</i> que proporciona información y servicios electrónicos (ej. impuestos, préstamos y normativas, guías de exportación y contratación de recursos humanos) en línea.</p> <p>Las PYME pueden buscar ayuda adicional en áreas específicas a través de una llamada telefónica o correo electrónico <i>alhelpdesk</i> de la plataforma.</p>	<p>Servicio de licencias de negocio en línea (OBLS)</p> <p>Sistema de alertas GeBIZ y BizMap: información sobre compras gubernamentales y búsqueda de propiedades en línea.</p> <p>Actividades de Gestión Integrada de Productividad (IMPACT) herramienta en línea de evaluación de la productividad (diagnostica e identifica brechas relacionadas con la productividad).</p> <p>Productivity@work centro de información sobre productividad en línea para las PYMEs</p>

Fuente: JapanTrade y SPRINGnews, Junio, 2011

³⁹Cabe reconocer que la herramienta TIC (plataforma) puede complementar diversas iniciativas existente (ej. SIGCO, SISEMP, sobre registro y evaluación de proyectos, entre otros)³⁹que gestiona el Ministerio de Industrias y Producción (MIPRO), concretamente los sistemas existentes de registro, monitoreo e información, al facilitar y habilitar una interacción mayor y más rápida entre empresarios (oferentes y demandantes de servicios), agentes del sector público y agentes del incipiente Sistema Nacional de Innovación Ecuatoriano. Este aspecto permitirá no solo acceder a servicios públicos en línea (ej. licencias de funcionamiento y obtención de certificados), necesarios para garantizar el funcionamiento empresarial diario y la gestión del Gobierno en general, sino que además puede impulsar el uso de servicios privados.

⁴⁰Véase Maloney, 2014.

Entre las buenas prácticas internacionales cabe reconocer la clara orientación hacia la demanda (necesidades de los miembros) unido a la centralización (ventanilla única) de servicios críticos para el desarrollo diario de la actividad empresarial.

3.1.3 Consorcios para la creación de redes y alianzas

Motivación/Justificación: El sector servicios en Ecuador es un sector altamente fragmentado y poco propenso a formar comunidades para promover el apoyo mutuo, hecho que se refleja en una valoración de 2,8 sobre 5, por el total de empresas encuestadas. Así mismo, no cuenta con una cámara de comercio de servicios ni tampoco una sola organización para servicios a empresas. Es más, algunas actividades de servicios no tienen representación en las cámaras actuales. Varias de las principales cadenas de valor de servicios del país no cuentan con *clusters* or consorcios empresariales desarrollados, aunque sí existen esfuerzos crecientes de organización empresarial en esa dirección.

Objetivo: Generar y articular redes de emprendedores y empresas, en especial PYMEs, impulsando la colaboración entre pares, la vinculación⁴¹ público-privado-tercer sector con actores relevantes de la industria así como con organizaciones generadoras de conocimiento y/o de información (tecnológica y/o de mercados), para mejorar la productividad y competitividad de las empresas.

Instrumento: Subvenciones. El Gobierno podrá financiar⁴² el desarrollo de proyectos de asociacionismo, en sus fases de diagnóstico y desarrollo. La implementación de las redes propiamente será cofinanciada por las empresas participantes, lo que facilitará la apropiación de las actuaciones.

Beneficiarios: Los proponentes de la solicitud de ayuda serán las empresas ancla o tractoras (grandes empresas⁴³), o bien las Asociaciones o Gremios Empresariales incluyendo Cámaras de Comercio, que cuenten con experiencia en la generación y articulación de redes, y cuya función será la ejecución y gestión técnica del proyecto. No obstante, cada proyecto/solicitud podría incluir al menos 25 empresas (MiPYMEs) que mantengan una relación directa (pudiendo ser proveedores, distribuidores, afiliados, asociados y similares) y sean parte de la cadena de valor de una empresa ancla o tractora o pertenezcan a un clúster, gremio o asociación, quienes serán los beneficiarios finales.

Las empresas participantes, incluyendo los gremios o asociaciones, deberán estar radicadas en Ecuador y deberán estar en funcionamiento y debidamente constituidos.

Descripción del programa: El programa promoverá la cooperación entre las empresas facilitando la incorporación de capacidades y competencias de gestión, metodologías, herramientas, buenas prácticas empresariales para un objetivo concreto⁴⁴ (ej. competitividad, productividad⁴⁵) en áreas

⁴¹Que incluye los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás de las empresas. Pudiendo vincularse igualmente en relaciones verticales y horizontales.

⁴²Algunos ejemplos internacionales de los costos de financiación son: el Programa PROFO de Chile financiaba un máximo de 48Mill de Pesos (aproximadamente unos US\$75.000), en España, los programas de consorcios de exportación financiados por ICEX tenían como tope los 180.000€ al año. En Italia, los costos financiados oscilaban en función del número de participantes, alcanzado tope máximos anuales que varían entre 77.000€ (25 miembros) a 155.000€ (75 o más miembros). En el caso de Dinamarca los importes de financiación se graduaban en función de las etapas/fases alcanzadas (ONUDI, 2005).

⁴³Los proyectos de asociacionismo pueden fortalecer las cadenas de valor (encadenamientos hacia adelante y hacia atrás). La cooperación empresarial facilita la interacción de empresas no solo de diversos sectores, sino que además en una misma cadena de valor sectorial. El programa tiene el potencial de apoyarla conformación de nuevas cadenas de valor (relación proveedores-usuarios) o reducir los cuellos de botella del funcionamiento de las cadenas existentes (ej. elevar calidad de proveedores o reducir el tiempo de suministro de insumos específicos a un gran distribuidor/productor).

⁴⁴ Cabe reconocer que el programa podría sesgarse hacia objetivos específicos, además de la productividad y competitividad. Por ejemplo, este podría sesgarse hacia el empleo. Las redes de cooperación empresarial pueden ser un motor relevante de creación de empleo, bajo el prisma de crear oportunidades de negocio y crecimiento empresarial. Un objetivo concreto puede ser conseguir incrementar la dimensión de las empresas participantes, en términos de empleo, basado en la generación de negocio (ventas).

⁴⁵Cabe reconocer que Ecuador presenta unos niveles de productividad laboral de los servicios inferior a la media de la Región ALC (US\$ 8.696 vs US\$10.767 respectivamente en 2011) al tiempo que las tasas de crecimiento media anual

tales como la creación de nuevas oportunidades de negocio o la puesta en común de los productos/servicios individuales en gamas completas para la exportación. El programa opera en dos ejes: Eje 1. Identificación de potenciales redes (en estrecha colaboración con las Cámaras de Comercio/Empresas tractoras); y Eje 2. Apoyo a la constitución y puesta en marcha de las redes.

- **Eje 1: Identificación de redes potenciales:** El organismo gestor del programa en colaboración con las Cámaras de Comercio, Asociaciones Empresariales o Empresas Ancla/Tractoras (grandes empresas) identificarán grupos de empresas con potencial para desarrollar una red viable. Este eje conllevará el diseño/elaboración de Planes de Cooperación Empresarial (ej. Plan de Negocio ó Plan de Exportación) viable y coherente.
- **Eje 2: Constitución y puesta en marcha redes de cooperación:** Se financiará el desarrollo de proyectos de cooperación en dos fases. Primero, se apoyará a las empresas participantes a establecer contactos y llevar a cabo un estudio de viabilidad tecno-económica⁴⁶. Segundo, se apoyará la fase de planificación y puesta en marcha de un proyecto de cooperación, donde se financiarán los gastos incurridos durante la misma (elaboración de planes, presupuestos, contratos, etc.).

Actividades financiables: Se financia (entre otros) los costos asociados a consultorías, asistencia técnica y capacitación, así como las actividades de seguimiento complementarias que aseguren la identificación, diagnóstico e implementación del plan de acción (asesoría y acompañamiento en su implementación) de la estrategia asociativa. Entre otras, se financiarán las siguientes actividades:

- Identificar oportunidades de desarrollo y problemáticas comunes entre emprendedores/empresas susceptibles de ser trabajadas en el marco de una red.
- Promover, apoyar y facilitar la colaboración entre pares para la creación y gestión de redes empresariales, como fuentes de creación de valor y nuevos negocios.
- Promover, apoyar y facilitar la incorporación de capacidades y competencias de gestión, metodologías, herramientas y buenas prácticas en emprendedores y empresas (en especial las PYMES).
- Promover, apoyar y facilitar la vinculación de emprendedores y empresas con actores relevantes de la industria y con las fuentes de información y conocimiento.

Ejemplos internacionales y buenas prácticas:

Algunos ejemplos de promoción de fomento de consorcios y redes se focalizado en la internacionalización, concretamente a promover las exportaciones de sus miembros. Este es el caso de los Programas PROFO de Chile, los programas de consorcios de exportación financiados por ICEX en España, o los programas de internacionalización de empresas en Italia y en Dinamarca (ONUDI, 2005).

Entre las buenas prácticas identificadas, cabe mencionar el desarrollo de los programas en etapas (prospección y viabilidad, y puesta en marcha). aspecto que facilita la focalización de las ayudas, en términos de servicios necesarios. Este hecho, permite además, graduar los importes de las ayudas, las cuales varían en cada fase.

entre 2001-2011 resultan igualmente inferiores a la media de la Región ALC (1.3% vs 1.6%). En lo referente a la competitividad las cuotas de exportación de servicios respecto al resto del mundo cayeron poco más del 50%, pasando del 0.09% al 0.04% entre 1980-2012.

⁴⁶Los Planes de Cooperación Empresarial que no sean viables no serán considerados para su financiación.

3.2.Objetivo 2: Fomentar la demanda de servicios intensivos en conocimiento por parte de las empresas ecuatorianas (demanda)

3.2.1. Cofinanciación para el Acceso a Servicios Intensivos en Conocimiento.

Motivación y Justificación: Pese a las necesidades de incorporación de servicios a empresas en el país, no parece existir suficiente demanda real por servicios industriales (en promedio las empresas encuestadas en la Encuesta Piloto valoran en un 2.8 sobre 5⁴⁷, la existencia de una insuficiente demanda), ya que éstos son frecuentemente considerados gastos y no inversión. Subsisten problemas financieros en las empresas (donde el conjunto de empresas valoran en un 3,6 y 3,2⁴⁸ las dificultades de acceso al crédito para emprender nuevas actividades de servicios o mejorar las ya existentes), incertidumbre en la implementación de los servicios y asimetrías de información.

Objetivo: Apoyar la contratación de servicios especializados por el conjunto de empresas usuarias en las áreas de gestión, producción, innovación y comercialización⁴⁹ con objeto de, en última instancia, mejorar su productividad y competitividad. El programa buscará (i) elevar el nivel de información y percepción del valor agregado de los servicios intensivos en conocimiento; (ii) estimular la transferencia de conocimiento (*know-how*), metodologías y/o soluciones; y (iii) actuar como un catalizador para la formación de relaciones inter-empresariales a largo plazo.

Instrumento: Subvenciones.⁵⁰ El Gobierno podrá cofinanciar la contratación de servicios especializados por las empresas de cualquier sector de la economía o, en su caso de los sectores considerados como prioritarios. Las empresas beneficiarias cofinanciarán la implementación de los proyectos, lo que estimulará la apropiación de las intervenciones. Con esto se pretende conducir el programa a ser sostenible en el tiempo, a medida que se eleve la percepción y valoración por los usuarios en términos de beneficios alcanzados.

Beneficiarios: Serán beneficiarios directos de las ayudas, toda aquella empresa radicada⁵¹ en Ecuador, en especial las MIPYMEs. Las *ayudas* se podrán ofrecer en modalidad individual o colectiva. Son colectivas aquellas en que los beneficiarios son un grupo de 2 o más empresas.

Descripción del programa: El programa **cofinanciará** la contratación de servicios intensivos en conocimiento que se determinen según sector estratégico de aplicación, necesidades de las empresas, existencia de oferentes acreditados que aseguren servicios de alta calidad y las propias prioridades del gobierno.

El programa se articula en tres ejes: Eje 1: Difusión activa de la Convocatoria; Eje 2: Levantamiento de base de datos de proveedores de servicios; Eje 3: Incentivos a la participación.

⁴⁷Cabe destacar que el 77% de las empresas encuestadas ha valorado en 3, 4 y 5 (en una escala de 1-5) esta necesidad.

⁴⁸En este caso el 64% y el 52% de las empresas han valorado como importante y muy importante (4 y 5, sobre 5), esta necesidad.

⁴⁹En el caso de Singapur (Maloney, 2014), el bono de innovación y capacidad (*innovation and capability voucher ICV*) pretende actualizar y fortalecer las operaciones básicas de la empresa, concretamente cubriendo servicios de consultoría (proyectos) sobre gestión de la innovación, los recursos humanos y financiera, así como mejora de la productividad.

⁵⁰Destacar el sistema en Singapur (Maloney, 2014) que financia directamente a la empresa.

⁵¹ En aras mejorar la informalidad se podrá pedir a las empresas que en el momento de solicitar las ayudas cuenten con una antigüedad mínima de 6 meses ó 1 año, estar al corriente de las obligaciones tributarias y no encontrarse inmersa en un proceso de insolvencia técnica.

- **Eje 1: Difusión.** Se realizará una actividad de difusión del programa a través de los medios de comunicación (ej. prensa y radio) y de internet (web del programa). Asimismo, se buscará involucrar a las asociaciones empresariales/sectoriales y cámaras de comercio para pedirles que informen a sus asociados sobre el programa.
- **Eje 2: Base de Datos de Proveedores de Servicios.** Se realizará un inventario de los proveedores de servicios a nivel nacional/regional, levantándose una base de datos, la cual se facilitará a las empresas demandantes-beneficiarias del programa. Las empresas proveedoras se clasificarán por tipo de servicios prestados.
- **Eje 3: Incentivos a la participación.** Se realizarán dos convocatorias al año (de forma regular), pidiendo a las empresas beneficiarias que remitan una solicitud, en la que describirán el problema que enfrentan y para el cual se pide la ayuda (Plan de Empresa). La entidad coordinadora prestará orientación a las empresas beneficiarias en la cumplimentación de la solicitud (ej. respondiendo preguntas sobre la documentación requerida para la formalización de la solicitud). Una vez recibidas las solicitudes, se procederá a su adjudicación ⁵²⁵³. La adjudicación conllevará la formalización de un contrato entre el beneficiario y el proveedor de servicio elegido por éste⁵⁴. Una vez concluido el proyecto empresarial, se deberá justificar la ayuda por la empresa beneficiaria.

Actividades financiables: Se financiará una parte de los costos de contratación de los servicios externos por empresas/entidades debidamente registradas ante el organismo gestor, que prestarán servicios que den soluciones a los problemas de productividad y/o competitividad del beneficiario.

A modo de ejemplo, cabe citar⁵⁵: consultorías para la mejora de producto en calidad o desempeño, o reformulación sustancial de procesos enfocado a reducir costos, impacto ambiental, mejorar desempeño o estrategias de desarrollo de mercado, marketing o posicionamiento estratégico.

El anexo V ofrece información adicional acerca de cuestiones procedimentales asociados a este programa. El anexo ofrece una discusión sobre las formas instrumentar la financiación de este componente.

⁵²Este proceso se aplica al caso de Nicaragua (2008), en el marco del componente de fondos contrapartida, enfatizando en la propuesta la importancia de garantizar una efectiva transparencia.

⁵³En el caso que el número de solicitudes sea mayor que el número de bonos previstos, podría asignarse la ayuda en función del orden de presentación o según otros criterios. En su caso, se podrán considerar otros métodos, para lo que se detallarán los criterios de elegibilidad más técnicos (ej. impactos esperados) o de viabilidad y adecuación de los proyectos presentadas.

⁵⁴Entre el conjunto de factores que limitan el uso de los servicios se encuentran los aspectos financieros, específicamente, problemas de liquidez. (Véase Promoción Desarrollo Empresarial en Nicaragua, 2008). Por dicha razón el mecanismos de ayudas podría implementarse empleando un sistema de bonos (compromisos de pago con esquema de fondos compartidos), para lo que deberá definirse si los mismos serán canjeables por la empresa usuaria/beneficiaria o en su caso, la empresa proveedora.

⁵⁵ En el caso de Singapur (Maloney, 2014) SPRING cubre: consultoría, mano de obra, formación, acreditación, mejora productividad y desarrollo de capacidades de negocio para mejorar los procesos, desarrollar productos y facilitar el acceso a los mercados. Las áreas consideradas son 10: (1) Desarrollo de Marca, (2) Diseño,(3) Desarrollo de Estrategias de Negocio, (4) Calidad y Mejora de Estándares, (5) Gestión financiera, (6) Desarrollo y gestión de capital humano/RRHH, (7) Propiedad intelectual y franquicias, (8) Procesos de producción y mejora de la productividad, (9) Excelencia en el servicio y la Tecnología, e (10) Innovación.

Recuadro 3: Opciones de instrumentación de la financiación del Programa

Este programa puede instrumentarse financieramente a través de ayudas directas al beneficiario, co-financiando como se ha dicho, la contratación de servicios que contribuyan a la mejora de la productividad en empresas.

Una forma de instrumentar financieramente las ayudas es a través de subvenciones, usualmente financiando una parte de los costos de contratación de servicios⁵⁶. Esta forma de subvención parcial (ej. cubriendo el 50% de los costos de contratación externa de servicios), consigue comprometer al beneficiario con el desarrollo del proyecto/actividades emprendidas.

La materialización de la ayuda puede hacerse bien mediante una transferencia directa al beneficiario de la ayuda (ej. ingreso directo en la cuenta bancaria del beneficiario), o bien a través de bonos⁵⁷ o documentos de pago/compromiso, donde el bono puede ser canjeado por dinero (ej. el importe dinerario de la ayuda concedida), tanto por el beneficiario directo de la ayuda o por el proveedor de servicios al que haya contratado el beneficiario directo de la misma (Comisión Europea, 2013⁵⁸). Esto es, el Gobierno hace efectivo (ej. en dinero) el valor del bono, haciendo del mismo un "medio de pago" real, una vez justificado el pago de los servicios prestados o bien cuando el proyecto (en especial la provisión de servicios) se ha llevado a cabo satisfactoriamente⁵⁹ en los términos establecidos en la convocatoria de las ayudas (o bien contractualmente entre el beneficiario-proveedor).

Ejemplos internacionales y buenas prácticas:

A nivel internacional, el uso de subvenciones parciales (fondos contrapartida) es una medida muy común (bajo diferentes modalidades) para promover el desarrollo productivo y mejorar el desempeño exportador de las empresas.

Asimismo, existen también programas de subvenciones destinados a elevar el desempeño innovador de las empresas. Para ello, los programas financian la contratación por las empresas beneficiarias de: servicios de consultoría, asistencia técnica y formación para el desarrollo de investigaciones de mercado/marketing o productividad, mejora de la calidad y certificación, o bien servicios para la adaptación/diseño de productos entre otros. De un conjunto de programas evaluados (Véase la tabla 5 presentando una relación de ejemplos internacionales), cabe destacar los resultados alcanzados por los proyectos dirigidos a mejorar la exportación y productividad en Indonesia, Mauricio y Kenia, cuyos ratios de exportación o productividad muestran cotas importantes- 36:1 para Indonesia, destacable el resultado en Mauricio que alcanza 163:1 sobre ingresos por ventas y 124:1 en términos de exportaciones, y 42:1 para Kenia. Los efectos también han sido notorios en términos sociales, sobre todo relacionados con la creación de empleo.

⁵⁶Este esquema de financiación se conoce como fondos compartidos o *matching grants*, ésta última en su acepción inglesa (Banco Mundial, 2010).

⁵⁷Esta forma de materialización de la ayuda (hacerse efectiva), proporciona liquidez de pago a los beneficiarios de la misma para financiar los servicios contratados, y pueden reducir el riesgo asociado al pago de proveedores por los usuarios, proporcionando así un mayor estímulo del mercado (Phillips, 2001).

⁵⁸En este punto, la Comisión Europea (SWD, 2013: 408 final, pp.9), presenta ambas opciones - bonos canjeables por el usuario o el proveedor - en términos de la capacidad de financiación de los usuarios (ex-ante) y de calidad del servicios prestado (ex-post).

⁵⁹Criterios que pueden ser considerados en la propia convocatoria de la ayuda en su defecto, en el documento de contrato entre el beneficiario-proveedor.

Tabla 5. Programas de Promoción de la Productividad y Competitividad basados en fondos compartidos y con carácter multisectorial (1986-2000)

Criterio / Programa	Indonesia "First Export Development Project" (1986-1992)	Argentina "Enterprise ExportDevelopment Project" (1995-2000)	Mauricio "TA to enhance Competitiveness Project" (1994-1999)	Kenia "ExportDevelopment Project" (1991-1995)
Importe del Fondo Contrapartida (MGF)	US\$ 5,7Mill	US\$ 32Mill	US\$ 3,2Mill	US\$ 2,0Mill
Objetivo:	Fomentar exportaciones	Fomentar las exportaciones	Mejora de la productividad	Mejora/desarrollo exportaciones
Número de empresas beneficiadas	685 (proyectos)	1060 (proyectos)	266 (proyectos)	603 (proyectos)
Tipos de servicios a empresas objetivo	Consultoría-Asistencias Técnicas y formación: Planes e investigaciones de mercado/marketing; calidad y certificaciones, adaptación de productos, ferias de exportadores y giras de mercadeo	Consultoría-Asistencias Técnicas y formación: Planes e investigaciones de mercado/marketing; calidad y certificaciones, adaptación de productos, ferias de exportadores y giras de mercadeo	Servicios Empresariales: Consultorías y Formación - Planificación y estrategia negocios, gestión de la producción, diseño de producto, calidad y control, estudios de productividad, sistemas de información.	Consultoría-Asistencias Técnicas y formación: Planes e investigaciones de mercado/marketing; calidad y certificaciones, adaptación de productos, ferias de exportadores y giras de mercadeo
Criterios utilizados para ser beneficiario	PYMES - empresas exportadoras (o potencial exportador) / Sector manufacturero	PYMES	PYMES - empresas exportadoras (o potencial exportador)	PYMES - empresas exportadoras (o potencial exportador) / Sector Manufacturero
Porcentaje de cofinanciación	50% - 75%	50% ayuda - 50% co-pago empresas	50% ayuda - 50% co-pago empresas	50% ayuda - 50% co-pago empresas
Importes máximos y mínimos de financiación	US\$ 7,500 por proyecto (promedio)	US\$ 16,800 por empresa (promedio)	US\$ 9,500 por proyecto (promedio)	US\$ 2,300 por empresa (promedio)
El instrumento fue efectivo: cumplió con los objetivos que se marcaron	Mejora de las exportaciones - Ratio 36:1	Info no disponible (se esboza un aumento de las exportaciones respecto al grupo de control)	Ratio - ingresos 163:1 / Exportaciones 124:1	Ratio 42:1
Fuente	Fuente: Phillips D. (2001) PRWP 2589/World Bank Projects	Fuente: Phillips D. (2001) PRWP 2589/World Bank Projects	Fuente: Phillips D. (2001) PRWP 2589/World Bank Projects	Fuente: Phillips D. (2001) PRWP 2589/World Bank Projects

Por otra parte, en lo que se refiere a los programas que emplean subvenciones parciales y bonos, la evidencia internacional (véase tabla 6) es también amplia. En la mayoría de los casos, estos programas se han orientado a mejorar los sistemas productivos-gestión de las empresas, para lo cual se han financiado servicios conducentes a mejorar la calidad, la modernización tecnológica o bien la promoción de la innovación. Los resultados alcanzados merecen especial atención el programa FAT en Chile, donde las empresas participantes aumentaron sus ventas y producción entre un 18 y 20% y la productividad del trabajo en un 16%. El resto de casos, muestra igualmente resultados positivos y aún más, presentan las diversas variantes que el mecanismo puede adoptar, sin perder su efectividad

Tabla 6. Ejemplos de Programas para la mejora productiva basados en fondos compartidos/bonos (servicios intensivos en conocimiento): 2002-2014

Criterio	CHILE (FAT) 2002-2008	HOLANDA (BONOS)ç Piloto 2004	IRLANDA (BONOS) 2007-2012	Unión Europea/Extremadura y Murcia 2013 -2014
Objetivo:	Mejorar la calidad en la empresa y la productividad.	Mejorar la difusión del conocimiento de las instituciones de investigación pública a las PYME	Apoyar a las empresas para beneficiarse de las oportunidades de negocio o superar los problemas de negocio	Apoyar la implementación de las TIC en las PYMEs Europeas.
Número de empresas beneficiadas	15077 empresas (2002-2008) - MULTISECTOR	1,044 presentadas (100 asignados) - Septiembre 17 2004 (Primera convocatoria) MULTISECTOR	1,602 empresas (para un total de 2,022 bonos) - Periodo 2007-2012 - MULTISECTOR	Extremadura: 600 solicitudes (se estima asignación entre 240-300 empresas) / Murcia: 482 solicitudes de las que se han asignado 44 + MULTISECTOR
Tipos de servicios a empresas objetivo	Servicios de consultoría cubriendo la modernización tecnológica o producción limpia (medio ambiente)	Consultorías, I+D, desarrollo de capacidades (capacitación incluyendo <i>coaching</i>) cubriendo el desarrollo y diseño de productos, la transferencia de tecnología, el asesoramiento jurídico y de propiedad intelectual, estudios de mercado, gestión de la innovación, fiscal y tributaria	Consultoría, formación y auditoría (destinado a la provisión de conocimientos), que abarca cambios en el proceso, gestión y logística de la cadena de suministros, productos y pruebas de servicio que incluye la evaluación del impacto económico	Diseño y desarrollo de las TIC, e-Commerce, capacidades electrónicas, servicios de soluciones de negocio, evaluación de procesos o el diseño de productos, pruebas de productos, la validación, la creación de prototipos, de certificación y de I + D de demostración, los nuevos modelos de negocio basados en las TIC
Criterios utilizados para ser beneficiario	PYMEs radicadas en Chile (que no supere una facturación de 2,2Mill US\$)	PYME (Europa) radicadas en Holanda - Solo podía ser utilizado una vez por empresa	Pequeñas empresas irlandesas - menos de 50 empleados y facturación 10Mill€ (Europa)	PYME (Europa)
Porcentaje de cofinanciación	50%-75%	50-75%	bonos de hasta € 5k	Extremadura: 5k€ / Murcia: 7.5k€ (que supone un 75%)
Importes máximos y mínimos de financiación	El tope máximo financiación sobre presupuesto sin superar los US\$ 5.000	Importe ha variado con el tiempo (desde 2004 primera convocatoria) - han existido dos tipos de bonos pequeño por 2,5K€ y 7,5k€	Cantidad fija	Extremadura: Cantidad fija / Murcia: Fondo Compartido al 75%.
El instrumento fue efectivo: cumplió con los objetivos que se marcaron	Impacto: Las empresas participantes en el programa han aumentado sus ventas y producción (18-20%) y la productividad del trabajo (16%) (López-Acevedo y Tan, 2010)	De acuerdo con la evaluación de 2008, los bonos de innovación se utiliza con frecuencia para la innovación de servicios. Los bonos más grandes se gastaron en innovación de productos y los bonos más pequeños fueron empleados sobre todo en el desarrollo de nuevos servicios. Tomados en conjunto, los usuarios mayoritarios fueron las industrias de servicios, siendo el sector más destacado el de "otros servicios empresariales"	Los resultados han resultado positivos (inicialmente lanzados en 2007). En las últimas convocatorias se permite la agrupación de varias empresas y contratar un servicio conjunto para varias empresas aportando el bono individual	Pilotos iniciales se realizan en España (Extremadura y Murcia), Escocia e Italia (Marche). No existen resultados-evaluación sobre el tema hasta el momento.
Fuente	CORFO, Chile	Informe EPISIS	Enterprise Ireland	Comisión Europea/Agenda Digital

Entre las mejores prácticas analizadas, cabe citar la importancia de un adecuado diseño del instrumento, sobre todo si se dirige a la creación de mercados. En este sentido, se observa que la

mayoría de programas cuentan con estructuras sencillas para la gestión, donde los modelos de gobernanza no afectan el desempeño del proyecto. No obstante, entre los resultados de estos proyectos cabe citarse los elevados costos de operación, lo cual lleva a la interrogante sobre qué tan lejos se desea llegar en el diseño del proyecto/programa en especial cuando se busca rentabilidad y/o cuando se quiere focalizar sobre ciertos tipos de empresas o de proyectos (lo que demanda criterios de elegibilidad más acotados) , y en qué medida las "buenas prácticas" se aplican (y siguen) en el diseño de las estructuras de gestión del mismo. Por otro lado, se debe reconocer que la velocidad de desembolso es lenta en algunos casos. El efecto "momento" de los proyectos - determinado por la velocidad de desembolso, en general no ha sido bueno en varios proyectos. En algunos casos se produjeron importantes retrasos de desembolso (sobre pasando en algunos casos el año).

3.3.Objetivo 3: Fomentar la creación y consolidación de oferta de servicios intensivos en conocimiento de calidad, innovadores y diferenciados en el país (oferta)

3.3.1. Programa certificación de calidad

Motivación/Justificación: A los problemas de falta de oferta y demanda de servicios intensivos en conocimiento se añaden los problemas en cuestión de calidad en los servicios y el subdesarrollo de los servicios orientados a la calidad (eg. metrología, calibración y conformidad, etc.). Se detecta en Ecuador una falta notable de certificaciones de calidad en los bienes y servicios ecuatorianos. De acuerdo con la Encuesta de Empresas del Banco Mundial, en Ecuador sólo el 6,2% de las empresas encuestadas tienen una certificación de calidad reconocida internacionalmente, mientras que la media de ALC es 16,8%. Cabe reconocer además que el 42% de empresas⁶⁰ encuestadas considera como importante y muy importante (valoran 4 y 5 en una escala de likert sobre 5) que las empresas proveedoras (oferentes) deservicios presentan poca calidad, están poco diferenciados y personalizados.

Objetivo: Apoyar las empresas proveedoras de servicios, en especial a las pequeñas y medianas, en la implementación y certificación de normas asociadas a mejorar la gestión o calidad del servicio, de tal manera que puedan demostrar a sus clientes, proveedores y al entorno en general, que cumplen con estándares reconocidos nacional e internacionalmente.

Instrumento: Subsidio. El Gobierno podrá cofinanciar proyectos conducentes a la implantación y certificación protocolos y normas de calidad. Asimismo, las empresas beneficiarias del programa cofinanciarán una parte de la implementación⁶¹.

Empresas beneficiarias: Serán beneficiarios directos de las ayudas, toda empresa formal proveedora de servicios, en especial las PYMEs, radicada⁶² en Ecuador.

Descripción del programa: Este Programa cofinanciará los costos de consultoría y/o asistencia técnica en que incurra o haya incurrido una empresa para certificar o re-certificar normas técnicas de sistemas de gestión y de productos o de protocolos⁶³. El Programa se articulará a través de dos ejes. Eje 1: Registro de Proveedores Acreditados; Eje 2: Incentivos de calidad.

⁶⁰Para el total de empresas encuestadas el valor promedio es de 2.6 sobre 5 (5 siendo el máximo valor)

⁶¹Cabe reconocer que el programa FOCAL (Fomento de la Calidad) en Chile solamente financia hasta dos certificaciones por beneficiario. Esto con el fin de conseguir una mayor implicación de las empresas beneficiarias.

⁶²Un criterio que podría incentivar el involucramiento de empresas jóvenes es pedir a las empresas que acrediten en el momento de presentación de las solicitudes, una antigüedad de funcionamiento de 6 meses/1 año, estar al corriente de las obligaciones tributarias y de seguridad social y presentar una situación adecuada de solvencia técnica.

⁶³Puede exponerse que la consideración de financiar nuevas normas y estándares en el País (ej. Modelos EFQM) puede incentivar a las empresas a adquirir conocimiento y experiencias nuevas que mejoran sus capacidades hacia la sistematización de dinámicas innovadoras.

- **Eje 1: Registro de proveedores especializados acreditados.** El organismo coordinador del programa (MIPRO), identificará y registrará la relación de proveedores de servicios que se encuentren debidamente acreditados ante el Servicio Ecuatoriano de Normalización (SNE). Elaborando una relación de empresas especializadas/proveedoras con la cualificación y recursos necesaria para la realización de actividades de implantación de normas técnicas y de gestión.
- **Eje 2: Incentivos para calidad.** El organismo gestor del programa realizará varias convocatorias de ayudas (con carácter regular) al colectivo de empresas proveedoras de servicios intensivos en conocimiento. Una vez recibidas las solicitudes se concederán de manera competitiva. Sólo se apoyará la certificación y primera re-certificación, cualquiera que sea el documento normativo.

Actividades financiables: Las actividades financiables se referirán a todas aquellas necesarias para la efectiva implantación tales como contratación de consultorías, asistencia técnica y capacitación, y para la certificación, tales como las auditorías de certificación, que incurra o haya incurrido una empresa beneficiaria para certificar o re-certificar las normas técnicas de sistemas de gestión y de productos o de protocolos⁶⁴, comprendiendo tanto la obtención del o los certificados como el proceso de implantación necesario para ello.

⁶⁴A modo de ejemplo cabe citar los Sistemas ISO (Gestión de calidad y ambiental) o Sistema de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (HACCP), entre otros.

3.3.2. Reformas regulatorias para eliminación barreras al funcionamiento de los mercados de servicios

Motivación/Justificación: En general existe un clima negocios inadecuado (regulación y procedimientos)⁶⁵ para la inversión y el crecimiento: las empresas consideran que hay un exceso de burocracia (el 61% de las empresas encuestadas en la Encuesta Piloto consideran como importante y muy importantes la existencia de burocracia y trámites - valora en 4 y 5 sobre una escala likert de 5-), incertidumbre ante cambio de normativas (el 41% de las empresas considera como importante y muy importante la poca estabilidad de la regulación), bajo nivel de protección de los derechos de los inversionistas y los accionistas minoritarios, destacando además, aquella asociada con la normativa laboral⁶⁶ y de acceso al crédito (donde el 52% y el 64% de las empresas considera como importante y muy importante las dificultades para acceder al crédito para emprender mejoras o nuevas actividades respectivamente). Este hecho podría suponer una merma no solo al desarrollo propio del sector servicios (y general), sino que eleva las barreras a las nuevas ventajas competitivas que pueden en el comercio internacional de servicios en comparación con otros países de América Latina y el Caribe (ALC)⁶⁷. En todas las categorías principales de servicios salvo en los servicios financieros, la regulación comercial ecuatoriana es similar o menos restrictiva que la de otros países de ALC.

Otros indicadores internacionales también confirman la necesidad de afrontar reformas regulatorias generales, que afectamente seriamente a los servicios. Según el informe *Doing Business 2015*, la regulación empresarial en el Ecuador es engorrosa, costosa y requiere mucho tiempo para los empresarios. Este es particularmente el caso en los procedimientos para iniciar un negocio (ranking 165) y la resolución de casos de insolvencia (ranking 151) - en comparación con los promedios regionales de 107 y 105, respectivamente. De hecho, Ecuador cayó ocho posiciones en el Indicador de apertura de empresas en sólo un año, debido a que muchos otros países simplificaron procedimientos y redujeron el costo para facilitar el registro formal de empresas. Ecuador también cayó cinco puestos en el indicador de pago de impuestos, cuatro en el de obtención de electricidad y tres en los indicadores de acceso al crédito. Por otra parte, gracias a las recientes reformas, Ecuador realizó progresos en el indicador de protección de inversionistas minoritarios, pasando de la posición 136 a la posición 117; y aumentó marginalmente dos posiciones en el indicador de comercio transfronterizo. En otras áreas, Ecuador está avanzando con reformas en curso -por ejemplo, la implementación de una ventanilla única y el registro de empresas en línea, pero tales esfuerzos de reforma deben complementarse con reformas más amplias en otros procedimientos, tales como los que se requiere para obtener los permisos municipales y los registros de salud o sanitarios.

El país se desempeña mejor (y por encima del promedio regional) en las áreas de emisión de los permisos de construcción, registro de propiedades, y cumplimiento de contratos. El rendimiento más bajo se refiere a las regulaciones e instituciones que facilitan el uso de bienes muebles como garantías colaterales, tal como lo mide el indicador de acceso al crédito. Los resultados en el caso de dos

⁶⁵En promedio el conjunto de empresas ha valorado en 2,6 (sobre una escala de 5) que no existe un clima propicio para los negocios y la inversión. A éste respecto, cabe destacar que el 60% de las empresas encuestadas consideran como importante y muy importante (valoraciones 4 y 5 en una escala sobre 5), que el clima empresarial no es propicio para los negocios y la inversión. En su conjunto, siguiendo el Informe *Doing Business 2015* del Banco Mundial, Ecuador se halla en el puesto 115 de 189, mientras que la media LAC es de 100, sugiriendo que hacer negocios en Ecuador resulta algo más difícil en Ecuador en que el promedio de países LAC.

⁶⁶De la encuesta piloto expone que el valor promedio de total de empresas encuestadas (2.9 sobre 5) sugiere que las regulaciones de los mercados laborales no se adaptada a las necesidades existentes. Visto desde otra perspectiva, el 74% de las empresas valora como algo importante, importante y muy importante este hecho (valores 3, 4 y 5 sobre una escala 0-5).

⁶⁷Véase Jafari y Tarr, 2014.

indicadores, cumplimiento de contratos y resolución de insolvencia, resaltan la existencia de un marco judicial ineficiente y débil para promover el cumplimiento del pago de las deudas y la solución de controversias comerciales. Esto se refleja en el relativamente largo tiempo empleado en el juicio, así como la existencia de una tasa de recuperación de menos de 20 centavos por dólar en los casos de insolvencia.

Objetivo: Evaluar y diagnosticar el entorno regulatorio para el efectivo desempeño del sector servicios, en particular, la inversión y el comercio de servicios en Ecuador. El instrumento ayudará a los responsables políticos a asentar si el marco regulatorio está promoviendo el desarrollo de un mercado de servicios nacionales eficientes y si la regulación de servicios se dirige efectivamente a las fallas del mercado y a la obtención de objetivos de interés público de manera adecuada.

Instrumento: El Gobierno podrá desarrollarla Evaluación Regulatoria para el Comercio y la Inversión en Servicios del Banco Mundial (RASTI), cubriendo todos los costos generados.

Beneficiarios: Gobierno de Ecuador (ayuda a la optimización de sus políticas) y, en última instancia, las empresas proveedoras de servicios.

Descripción del programa: El programa Reformas Regulatorias de Servicios se articula en dos ejes de actuación. Eje 1. Diagnóstico y Evaluación de Regulaciones a Servicios en Ecuador. Eje 2. Dialogo Institucional para la mejora del Marco Regulatorio a Servicios en Ecuador.

- **Eje 1: Diagnóstico y Evaluación de Regulaciones a Servicios en Ecuador:** El Gobierno podrá realizar el diagnóstico y evaluación de las regulaciones existentes en materia de servicios. El trabajo se desarrollará en 3 módulos: Primero: Se realizará un mapeo de las regulaciones horizontales y sectoriales, y se evaluará el proceso de regulación y mecanismos institucionales. Segundo: Se realizará una evaluación cuantitativa del impacto de las regulaciones sobre el rendimiento y la estructura del mercado, incluidos los precios, la calidad y el acceso. Tercero: Realizado el diagnóstico y la evaluación, se propondrán regulaciones alternativas o en su caso los mecanismos institucionales que mejoren la eficiencia. Este eje además, pretende favorecer la transferencia de la metodología del diagnóstico y evaluación de servicios a las instituciones Gubernamentales, que permita replicar dicho análisis en el futuro.
- **Eje 2: Dialogo Institucional para la mejora del Marco Regulatorio a Servicios en Ecuador.** Con ánimo de mejorar el clima de negocios para los servicios en Ecuador, en particular, el comercio y la inversión, los resultados del diagnóstico y evaluación se utilizarán para crear mecanismos de diálogo institucional con el resto de organismos públicos nacionales coordinados por MCPEC, de forma que se promueva la cultura de servicios y se facilite la adopción de medidas encaminadas a mejorar el entorno regulatorio de servicios en Ecuador.

De forma general, pueden exponerse algunas medidas que se tendrán presentes en este dialogo institucional para mejorar la regulación y la competencia en el Sector Servicios en Ecuador.

- **Clima de inversión.** Mejoras del entorno regulatorio a través de, entre otros: la facilitación/claridad del proceso y los requisitos para iniciar un negocio y la simplificación en el número de procesos para la transferencia de propiedad (ej. evitando posibles duplicaciones de actividades/requerimientos por diferentes organismos públicos). En particular, se debe mejorar la inversión y el clima de negocios en las áreas de la resolución de la insolvencia, la obtención de crédito y la protección de los inversionistas, pues unido a que son las áreas con el más bajo desempeño, resultan ser aquellas que más afectan a los sectores de servicios, en especial

en los servicios a empresas intensivos en conocimiento, que son extremadamente dinámicos (evidenciando por el alto número de empresas que entran y salen en los mercados SEIC más desarrollados), por lo que las regulaciones deberían ser lo suficientemente eficientes para permitir ésta dinámica.

- **Informalidad y mercados laborales**, concretamente a través de políticas orientadas hacia la (i) la sensibilización a través de campañas de información sobre los beneficios de la formalización; (ii) la introducción de categorías contractuales más flexibles (ej. contratos temporales); y iii) la oferta de información y asesoramiento a las empresas informales interesados para que puedan conectarse y ampliar sus actividades con las empresas formales.
- **Sector financiero y acceso a financiación:** Analizar las regulaciones y estimar la magnitud de posibles cuellos de botella respecto a: (i) restricciones de liquidez y de financiamiento que enfrentan las empresas (ej. créditos a la exportación, subsidios acelerados de depreciación, etc.) y (ii) la promoción del desarrollo de instrumentos financieros destinados a nuevas empresas y PYMEs innovadoras (ej. capital de riesgo, fiscal incentivos a la I + D).
- **Contratación pública (de servicios).** Promover la contratación pública de casos especiales de servicios de consultoría, separado de los bienes materiales.
- **Políticas de competencia**, fortaleciendo el marco de la política de competencia en todos los sectores y revisando la regulación del mercado de productos (sobre todo en los sectores de servicios) así como evaluar los temas regulatorias y de competencia ante la futuras aperturas de mercados resultado de los acuerdos bilaterales o multilaterales en curso de negociación (ej. Unión Europea)

Actividades financiables: Las actividades a ser desarrolladas por el Gobierno comprenderán todas aquellas que permitan la realización del diagnóstico óptimamente, así como la implementación de los programas de reformas regulatorias A modo de ejemplo y siguiendo los módulos de intervención, se citan las siguientes:

- Mapeo de las regulaciones y análisis de los procesos regulatorios (especialmente en relación a la adecuación de los mecanismos de implementación desde las distintas instituciones públicas),
- Evaluación del impacto cuantitativo de las regulaciones sobre el desempeño y estructura del mercado, y, en última instancia, sobre las empresas (en términos de precios calidad, precios, acceso),
- Elaboración de recomendación de acciones correctoras.

3.4. Objetivo 4: Creación de capacidades

3.4.1 Premios y demostración de buenas prácticas nacionales e internacionales de oferta y demanda de servicios

Motivación/Justificación: Existe un grupo de empresas tanto proveedoras (ej. Cobiscorp, Kruger o Adriana Hoyos⁶⁸) como demandantes de servicios (ej. Pacari Chocolates, RosaPrima o Electrocables⁶⁹) de servicios en Ecuador que ha tenido un desarrollo exitoso, cuya experiencia puede servir de referencia y estímulo a otras empresas de su mismo sector así como al resto de empresas en la economía, mejorando la cultura propiamente de servicios⁷⁰. Este tipo de comportamiento reduce la incertidumbre y aversión al riesgo, al conseguir que el resto de empresarios valore positivamente el impacto que supone imitar, "hacer uso de servicios" a través de un proyecto que justificará su inversión.

Objetivo: Fomentar la cultura de servicios entre los empresarios ecuatorianos oferentes y demandantes de servicios mediante el reconocimiento público y la otorgación de premios. Se premiarán aquellos empresarios que hayan implementado y desarrollado nuevos métodos, conocimientos y servicios que incidan positivamente en sus ventas, cuotas de exportación, mejoras productivas y/o generen más empleo. Los casos de éxito de las empresas/empresarios premiados se recogerán como ejemplos de buenas prácticas nacionales, las cuales se difundirán a través de eventos demostración. Se busca reducir la incertidumbre y el desconocimiento y elevar el valor percibido por las empresas para invertir en servicios como forma para mejorar su desempeño.

Instrumento: Subvención. El Gobierno podrá financiar todos los conceptos asociados al premio⁷¹. Cabe reconocer que para garantizar la auto-sostenibilidad y apropiación del programa por parte del sector empresarial privado, los premios y jornadas de demostración podrán ser financiados por las empresas así como las asociaciones de empresarios/cámaras de comercio, a modo de patrocinio, aunque podrían seguir contando con apoyo gubernamental.

⁶⁸Cobiscorp es una empresa dedicada a la provisión de servicios informáticos a empresas, en especial al sistema financiero. Se encuentra presente en Argentina, Colombia, El Salvador, España, Estados Unidos, Panamá y Perú. Presta servicios de software e informáticos. <http://www.cobiscorp.com/>. Adriana Hoyos es una empresa familiar dedicada al diseño de muebles e interiores, que ha alcanzado una dimensión internacional relevante operando en Chile, Estados Unidos y Venezuela. Presta servicios de diseño tanto de mobiliario propiamente dicho como de diseño de interiores. . Respecto a Kruger, véase documento de diagnóstico.

⁶⁹Pacari es una empresa productora de chocolate orgánico de alta calidad y respetuosa con el medioambiente que exporta a más de 30 países en el mundo <http://www.pacarichocolate.com/>. Rosaprima, es una de las principales empresas exportadora de rosas de lujo, que a través de una estrategia innovadora de mercadeo ha conseguido posicionar sus productos a nivel global. <http://www.rosaprima.com/>. Electrocables es una de las principales empresas regionales en la fabricación de conductores eléctricos y alambre esmaltado de alta calidad y seguridad. <http://electrocable.com/>

⁷⁰Cabe destacar que el total de empresas encuestadas expone que la demanda de servicios presenta una escasa cultura de servicios (valoración de 3 sobre 5). Este hecho se refleja además en que el 53% de las empresas encuestadas considera como importante y muy importante (valores 4 y 5 sobre 5), este hecho, entre las empresas demandantes de servicios.

⁷¹Los conceptos asociados al premio podría consistir en: Un cheque/transferencia nominativa a favor del ganador del premio, cuya cantidad oscilará en función del tipo de premio y un paquete de servicios de acompañamiento y apoyo que fortalezca el desarrollo de capacidades de negocio para mejorar procesos, desarrollar productos y/o servicios y facilitar el acceso a los mercados, valorados en US\$ 10.000 con la duración que se determine. Cabe reconocer que la Fundación Nacional para la Ciencia, la Tecnología y las Artes inglesa (NESTA, 2014) expone que el incentivo (valor nominativo del premio) ha de ser suficiente para garantizar la participación. En este caso el importe del premio podría oscilar entre los US\$ 10.000 y los US\$20.000 (incluye un plus motivador).

Beneficiarios: Los beneficiarios de los premios serán todas las empresas debidamente constituidas y que cumplan los criterios meritorios del premio. Esto es, todas las empresas (oferentes y demandantes de servicios intensivos en conocimiento) que hayan integrado efectivamente y/o hecho uso de nuevos servicios (ej. consultoría de gestión, negocios y económica, ingenierías de procesos y productos, asistencia técnica, formación e información, acreditación y metrología, diseño, marketing y prospección de mercados, I+D) de forma que hayan mejorado su desempeño en términos de alcanzar mayor nivel de ventas, exportaciones, productividad, satisfacción del cliente o empleo.

Descripción del programa: El programa de premios y demostración de buenas prácticas combinará la entrega de premios anuales y la realización de actividades demostración. El programa se estructurará en 2 ejes: Eje 1. Gestión y organización de los premios, y Eje 2. Jornadas demostración.

- **Eje 1: Gestión de los premios:** Se entregará premios en 4 categorías con periodicidad anual; (1) Premio de mejor gestión; (2) Premio de calidad del servicio; (3) Premio de innovación industrial (tecnológica y no tecnológica); y (4) Premio de innovación social (liderados por empresas). Las empresas candidatas deberán presentar una propuesta indicando al premio al que se presentan, los servicios y áreas operativas empresariales que sustentan la mejora de su desempeño y los resultados alcanzados (ventas, exportaciones, calidad, productividad, y/o empleo), la cual será valorada por un comité técnico especializado conformado por expertos del sector público y privado, incluidos expertos internacionales⁷². Los premios serán promovidos⁷³ por el Ministerio de Producción e Industrias (MIPRO) en estrecha colaboración con el Comité Empresarial y las Cámaras. La entrega física de los premios se hará a través de un acto de reconocimiento público, en aras alcanzar una mayor difusión entre el gremio/sociedad ecuatoriana.
- **Eje 2: Jornadas demostración buenas prácticas nacionales.** Se realizarán 4 jornadas anuales, una por cada temática de cada premio concedido. Se dará difusión pública por medios de prensa e internet y a través del Comité Empresarial y las Cámaras de Comercio e Industria. En cada Jornada se presentarán ejemplos de estudios de caso a partir de una selección de mejores prácticas internacionales sobre la temática presentada, el caso de mejor práctica nacional por el ganador del premio y se subrayarán los beneficios derivados por el suministro o uso de los servicios utilizados de acuerdo a cada temática (gestión, calidad e innovación).

Actividades financiadas: Las actividades que se financiarán comprenden aquellas asociadas al premio y las jornadas demostración de buenas prácticas nacionales. El importe monetario de los premios puede comprender la realización de estudios de caso de mejores prácticas internacionales sobre servicios de gestión, calidad e innovación, así como los costos asociados al desarrollo de las Jornadas demostración de buenas prácticas nacionales.

⁷²Para garantizar una efectiva transparencia del proceso, la participación de miembros del sector privado se considera muy adecuada. En Japón ha sido el sector privado el promotor de este tipo de iniciativas (Maloney, 2014).

⁷³Cabe reconocer el caso de Japón, donde las principales agencias privadas - Asociación Japonesa de Administración (JMA), la Unión Japonesa de Científicos e Ingenieros (JUSE) y el Centro Japonés de Productividad (JPC) - son las responsables de "entregar" los principales premios de calidad, a saber, el Premio Deming y la Medalla de Calidad Japonesa (JUSE), el Premio Japonés de Calidad (JPC) y el Premio de Excelencia de Desarrollo de Recursos Humanos (JMA), (Maloney (2014).

3.4.2 Programa de formación/capacitación en servicios intensivos en conocimiento

Motivación/Justificación: Pese a los incuestionables esfuerzos realizados en el ámbito de la formación, existe todavía cierta escasez de habilidades técnicas y gerenciales en Ecuador.⁷⁴ Estas deficiencias constituyen un lastre importante que obstaculiza la activación de mayores niveles de calidad, diferenciación y personalización de la oferta que, en el caso particular de los servicios intensivos en conocimiento, constituye uno de los problemas más relevantes de acuerdo con los resultados de la Encuesta Piloto.

Objetivo: Aumentar las capacidades de gestión empresarial en los proveedores de servicios nacionales a través de un programa de formación y capacitación. Apoyar el desarrollo de capacidades de gestión empresarial y la formación del capital humano en las empresas de servicios intensivos en conocimiento que promueva una cultura que facilite y fomente el uso de servicios intensivos en conocimiento, mediante la promoción y financiación de cursos y talleres prácticos para mejorar la productividad de las empresas.

Instrumento: Subvención. El Gobierno podrá financiar los costos de formación/capacitación de las empresas proveedoras de servicios. Este tipo de programas podrá estar cofinanciado por las empresas beneficiarias. En aras de garantizar su sostenibilidad en el tiempo, podrá igualmente contar con colaboraciones y financiación de las asociaciones empresariales y cámaras de comercio.

Beneficiarios: Los beneficiarios del programa serán las empresas radicadas en el territorio ecuatoriano, en especial las PYMEs. Los receptores de los contenidos de la capacitación y de los beneficios que puedan obtener de ella serán tanto el personal directivo (gestores y propietarios) y el resto de personal (técnico y administrativo). Las empresas deberán estar debidamente constituidas, y deberán contar con al menos seis meses/un año de funcionamiento antes de la participación en el programa.

Descripción del programa: Se podrá apoyar por un lado la oferta formativa y por otro la participación de las empresas proveedoras de servicios a nivel nacional. El programa podrá estar gestionado por el Ministerio de Producción e Industrias (MIPRO) (en colaboración con la SETEC⁷⁵) y podrá vertebrar en los siguientes ejes de actuación. Eje 1: Promoción del Programa; Eje 2: Auditoría y certificación de los proveedores de capacitación; Eje 3: Incentivar la participación.

- **Eje 1: Promoción del Programa:** Se realizará una campaña de difusión del programa de capacitación/formación a empresas a través de los medios de comunicación e internet. Se buscará además incluir al Comité Empresarial y a las Cámaras de Comercio e Industria para mejorar la efectiva difusión entre las empresas. La campaña de difusión del programa podrá incluir un calendario con la programación (anual) de la oferta formativa (contenido/temario).

⁷⁴En este punto se reconoce que el total de empresas encuestadas valora con un 2.9 sobre 5 la falta de capital humano cualificado (esto es, poco más del 74% del total de empresas). Asimismo, el 60% de las empresas valora como importante y muy importante la existencia de escasez de habilidades técnicas y de gestión (cuyo valor promedio del total de empresas es de 2.7). Lo anterior puede verse reflejado además, mediante las valoraciones del conjunto de empresas encuestadas en términos de calidad, poca diferenciación y personalización de la oferta de servicios (donde el total de las empresas valora en 2.6 sobre 5, que supone algo más del 66% del total de empresas encuestadas). Es oportuno además exponer que Ecuador se sitúa todavía por debajo de la media latinoamericana respecto al desarrollo de servicios intensivos en conocimiento, esto es, 18.1% frente a la media de los países LAC (19.2%), a éste respecto, véase además el documento/sección de diagnóstico de Ecuador.

⁷⁵Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional (SETEC)

- **Eje 2: Auditoría/certificación de proveedores⁷⁶:** Se identificarán y acreditarán los proveedores de servicios de capacitación en términos de personal, metodología y contenidos, organización, infraestructura y tecnologías, los cuales deben adecuarse a la realidad del empresario. El resultado de este proceso será la certificación de los proveedores y la creación de una oferta de cursos y talleres de servicios intensivos en conocimiento, la cual se pondrá a disposición de los empresarios. Los proveedores podrán ofrecer sus servicios a través de las Cámaras de Industria o Cámaras de Comercio. En caso de no haber suficientes proveedores privados acreditados, las cámaras podrían ofrecer directamente los cursos.
- **Eje 3: Incentivar la participación⁷⁷.** Para incentivar la participación de las empresas beneficiarias, se realizarán varias convocatorias anuales de cursos/talleres de formación, cada una con diferentes contenidos formativos⁷⁸ a las empresas (en especial las PYMES) que así lo soliciten. Cada convocatoria presentará su oferta formativa específica detallando los contenidos del programa. Asimismo, incluirá un calendario anual con la programación de la oferta formativa (contenido/temario) prevista en cada convocatoria.

Actividades financiadas: Las ayudas financiarán los costos de formación del personal de las empresas, los cuales podrán realizarse tanto en las instalaciones de los proveedores, en las Cámaras de Industria o Cámaras de Comercio, así como en las instalaciones de las empresas beneficiarias. Esta última modalidad se dirigirá a grupos de empleados (como mínimo 5 trabajadores), y tendrá un carácter eminentemente práctico y orientado a resolver necesidades específicas⁷⁹.

La posible relación de cursos/talleres y su contenido se detalla en el anexo III.

⁷⁶Uno de los ejemplos notables en materia de formación de personal empresarial se ha dado en Japón. En este país ciertas agencias privadas - Asociación Japonesa de Administración (JMA), la Unión Japonesa de Científicos e Ingenieros (JUSE) y el Centro Japonés de Productividad (JPC) - fueron las responsables de formar a un cúmulo importante de personal de las empresas. Estas agencias enviaban misiones frecuentemente a los EEUU para estudiar diversas medidas de calidad y productividad así como tecnologías para la gestión de la producción, una vez que estas misiones regresaban a Japón, organizaban programas de educación/formación sobre estas técnicas, a los que asistía una multitud de empleados de diversas empresas de manera activa (Maloney, 2014).

⁷⁷Cabe resaltar los resultados alcanzados por el programa BonoPYME en Perú, que demuestran el efecto positivo que la formación bajo el concepto de bonos tiene sobre los incentivos de las empresas usuarias, exponiendo que los bonos de formación son más demandados que otro tipo de servicios (ej. asistencia técnica). Ello resulta especialmente sorprendente porque la cantidad del subsidio potencial proporcionado por el programa es más grande en el caso de servicios de asistencia técnica (López Acevedo y Tan, 2010 pp.119-120).

⁷⁸El número final de plazas asignadas a cada empresa estará en función del número de empleados que la empresa justifique en la solicitud de convocatoria. En todo caso, podrá establecerse un límite de 10 personas.

⁷⁹En este punto resulta necesario destacar la consideración de la formación en formato virtual. El impulso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), puede facilitar la formación a los empresarios, bajo las modalidades de formación virtual (*e-learning*) o semi-presencial (*blended-learning*), las cuales permitirían flexibilizar la formación y adecuarla a las realidades de los empresarios (sobre todo en términos de tiempo y lugar).

3.5. Objetivo 5: Institucionalización de las políticas de servicios intensivos en conocimiento intensivos en conocimiento

3.5.1. Formación de responsables y gestores de políticas de servicios intensivos en conocimiento

Motivación/Justificación: El sector público ha de responder eficazmente a las necesidades y expectativas empresariales en las industrias de servicios diseñando, gestionando y evaluando políticas y programas públicos que contribuyan a la generación de entornos emprendedores e innovadores basados en servicios. En este sentido, se reconoce que un 62% de empresarios encuestados consideran que la falta de incentivos públicos para el uso de servicios es “importante” o “muy importante” (valores 4 o 5 en la escala de Likert)⁸⁰

Objetivo: Fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO) en su papel coordinador, técnico-gestor y estratégico del programa para el desarrollo del sector privado relacionado con los servicios intensivos en conocimiento⁸¹, a través del fortalecimiento del sistema de gestión de programas (metodologías, herramientas y procesos) y acciones de formación administrativas, operativas y de gestión.

Instrumento: Contratación pública. El Gobierno podrá financiar la mejora del sistema de gestión de programas públicos y el programa de formación de responsables y gestores de política de los órganos coordinadores y gestores del presente Plan de Acción.

Beneficiarios: El personal unidades coordinadoras y gestoras de programas públicos.

Descripción del programa: Se financiarán las actividades de asistencia técnica y formación, la transferencia de metodologías de gestión de programas, tanto a grupos determinados dentro del Ministerio de Industrias y Producción (unidad gestora) como del resto de personal estrechamente vinculado al diseño, desarrollo y ejecución de programas de gestión, de forma que permita mejorar su desempeño en relación a los resultados esperados. El programa se estructura en dos ejes: Eje 1. Implantación del sistema de gestión de programas, y Eje 2. El programa formativo.

- **Eje I: Implantación del Sistema de Gestión de Programas Públicos.** El MIPRO contratará un equipo externo (experto) que le ayudará a implantar un sistema de gestión de programas públicos. En una primera fase, el equipo externo en estrecha colaboración con el personal de MIPRO será el responsable de elaborar la metodología de implantación. Esta metodología consistirá en acciones de preparación, donde se crearán grupos de participación (personal propio del MIPRO y externo), se realizará un estudio-diagnóstico del sistema existente y se

⁸⁰En el caso de la oferta, el porcentaje es incluso superior, y asciende al 71.9%, frente al 56.7% de la demanda. Por otro lado, cabe reconocer que el conjunto de empresas encuestadas valora en promedio en 3.8, sobre un total de 5 la importancia que el Gobierno (Administración Pública), apoye mediante el desarrollo de políticas específicas: acceso al crédito - 4,1; plataformas virtuales de dinamización de oferta-demanda - 3.9; programas de extensión de servicios - 3.9; mejoras de cadena de valor - 3.9; promoción de calidad - 3.8, entre otros. Este hecho sugiere la necesidad de la efectiva gestión y coordinación de múltiples instrumentos ligados al desarrollo del sector servicios que ha de hacer frente la administración.

⁸¹El fortalecimiento institucional del MIPRO tendrá presente el enfoque sectorial (ej. SWAP por sus siglas en inglés). Aunque no se ha previsto un desarrollo propiamente de programas SWAPs, no obstante, incluirá acciones (formativas) dirigidas a presentar y resaltar la importancia de coordinar y alinear el conjunto de programas desarrollados (existentes) por el MIPRO para promover el desarrollo del sector servicios industriales en el país. Ejemplo de este tipo de aproximación se ha considerado en el Proyecto de Desarrollo Empresarial en Nicaragua (PAD Nicaragua, 2008 componente 4). Los programas sectoriales (SWAPs) buscan fortalecer la capacidad institucional de los Gobiernos de forma que todos los fondos significativos que se canalizan hacia un sector apoyen una sola política sectorial y un solo programa de gastos, bajo la dirección del gobierno (IFAD, 2006).

elaborará el sistema que mejor se adecue a las necesidades detectadas. El MIPRO validará el Sistema. La segunda fase consiste en la implantación propiamente dicha. Esta fase comprende la planificación/calendario de implantación de los procesos, la implementación del programa (ej. procedimientos administrativos y gestión) y la validación propiamente. Finalmente, en la fase de funcionamiento, se realizan las acciones de seguimiento y controles de calidad pertinente.

- **Eje II: Programa formativo:** El programa formativo será una formación generalizada en sistemas de gestión, que luego puede tener planes específicos en sistemas ISO, EFQM, Cartas de Servicios en la Administración, Six Sigma, habilidades directivas, liderazgo, gestión de recursos humanos y financieros entre otros. Habida cuenta que la formación contempla a responsables de política, se ha considerado además aquellos temas relacionados con gestión por resultados, enfoques sectoriales o SWAPs, incluyendo formación específica sobre servicios intensivos en conocimiento.

Actividades financiadas: Se financiarán todas aquellas actividades relacionadas con el diseño e implementación de un sistema de gestión de programas/proyectos en el MIPRO (y su personal) y su formación. En especial, las actividades de asistencia técnica y la transferencias de metodologías de gestión de programas/proyectos, tanto en grupos determinados dentro del MIPRO, como de manera general (al personal general del MIPRO), que permita la sistematización y continuidad del proceso.

4. Mecanismos de evaluación y seguimiento: sistema de indicadores

Las acciones de seguimiento y evaluación son procesos que están incorporados desde el diseño del programa desarrollado en dos niveles: uno estratégico, que mide el seguimiento del conjunto del Plan, y otro relativo a cada uno de los programas planteados. Para ello se diseñará un sistema de indicadores, que medirán no sólo los niveles de ejecución real y financiera de los programas, sino también, en último término, el impacto real sobre los beneficiarios de los mismos.

4.1. Acciones de Seguimiento y Control del Plan de Acción

Las circunstancias y prioridades durante la ejecución del Plan pueden evolucionar rápidamente, haciendo que durante su implementación puedan surgir cambios no considerados en la etapa de planificación que pueden conllevar posibles desviaciones de los objetivos perseguidos. Por ello, una efectiva supervisión (seguimiento y control) del Plan permitirá medir la eficacia y ajustar el alcance de los diversos programas.

Las acciones de control y seguimiento del Plan permitirán evitar posibles desviaciones en términos de costos, plazos (tiempo) y calidad (atención al usuario), o al menos detectarlas cuanto antes, garantizando su efectiva ejecución. El seguimiento y control de la ejecución de las tareas incluidas en la planificación pretende comprobar que se están realizando satisfactoriamente los objetivos establecidos en términos de calidad (orientado al usuario/beneficiarios), coste (recursos comprometidos) y tiempo (plazos). Su propósito es proporcionar un entendimiento del progreso del proyecto de forma que se puedan tomar las acciones correctivas apropiadas cuando la ejecución del proyecto se desvíe significativamente de su planificación (objetivos).

El equipo coordinador (unidad implementadora) de cada programa deberá supervisar el estado de cada una de las tareas que se están desarrollando, prestando especial interés a aquellas que están sufriendo algún retraso. En el momento en que se detecta cualquier desviación se analizarán las causas para poder efectuar las acciones correctoras oportunas y recuperar el tiempo perdido.

En este sentido, las acciones de seguimiento y control del Plan han previsto:

- En primer lugar, se establecerá un grupo de indicadores del Plan (véase sección 6.3). En caso de existir fondos complementarios que contribuyan al esquema de ayudas propuestos en el Plan (ej. contribuciones gubernamentales y/o de otros donantes: ej. Agencias de Cooperación y Desarrollo de otros Países), los indicadores deberán alinearse con el sistema de seguimiento-control y evaluación de dichos programas.
- En segundo lugar, se desarrollarán acciones de seguimiento y control basadas en información de carácter cuantitativo-cualitativo del programa sobre los beneficiarios/usuarios de cada uno de los Programas del Plan. En lo relativo a la información de tipo cuantitativo, se buscará obtener información sobre la pertinencia y oportunidad de los servicios prestados, la sostenibilidad y las perspectivas de futuro, entre otros. En lo relativo a los indicadores cuantitativos, se refieren a indicadores de desempeño empresarial, que servirán además, para realizar las evaluaciones de cada programa.

La recogida y compilación de datos sobre el conjunto de indicadores se recabará directamente de las empresas participantes. Con el fin de garantizar la respuesta de los beneficiarios a esas solicitudes, se estudiará asociar la recogida de información para el seguimiento y control del

Programa/Plan a la efectiva prestación (y transferencia de recursos financieros) a las empresas beneficiarias-usuarias de cada programa.

4.2. Evaluación del Plan de Acción

La evaluación del programa se llevará a cabo por una institución externa e independiente con amplia experiencia y solvencia técnica en este tipo de programas, que será contratada a tal efecto. La evaluación se basará en una metodología rigurosa (ver, a tal efecto, el recuadro 4), que eliminan el potencial sesgo de auto-selección de este tipo de programas a través de la utilización de técnicas de emparejamiento de grupos (*propensity score matching, PSM*) y estimadores diferencia en diferencia (DID), que permiten controlar por los factores inobservables (invariantes en el tiempo).

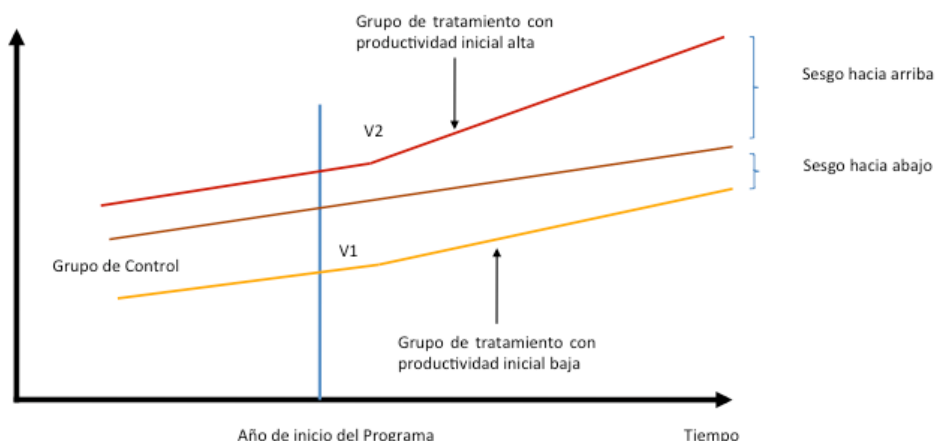
Recuadro 4. Metodología de evaluación de impacto

Las evaluaciones tradicionales sobre satisfacción de los beneficiarios de los servicios proporcionados o identificar las áreas del diseño e implementación del programa para mejorarlas, no pueden medir con precisión los impactos netos de la participación en los programas (López-Acevedo y Tan, 2010).

La autoselección de empresas en cuanto a atributos no observables puede sesgar los intentos para estimar los impactos de los programas comparando los resultados post tratamiento de los grupos de tratamiento (aquellos que reciben/participan en el programa) y el de control.

En general, existen dos fuentes potenciales de sesgo de la asignación no aleatoria, una debido a las diferencias entre los grupos en los atributos observados y la otra debido a las diferencias en los atributos no observables.

Gráfico 1. Sesgo de selección de la participación en programas



Fuente: López-Acevedo y Tan (2010)

Para un correcto análisis (evaluación), se requiere el conocimiento del contrafactual (es decir, conocer cuáles hubieran sido los resultados en ausencia del programa). La manera en la cual el contrafactual puede ser usado para identificar el impacto neto de la participación en un programa, y por qué este impacto no siempre es fácil de cuantificar.

En aras de incluir el “universo” de empresas, se seleccionarán una muestra aleatoria representativa de la totalidad del universo y que contenga por un lado empresas beneficiarias que han recibido la intervención del programa y por otro el grupo de control.

El grupo de control es el grupo de empresas “estadísticamente idéntico y comparable” beneficiaria/participa en el programa, pero que no reciben la intervención completa del programa.

Por ello, para garantizar una adecuada evaluación del programa:

- Se construirá una base de datos longitudinal detallada del programa a nivel empresarial,
- El análisis se realizará empleando conjuntamente técnicas de emparejamiento de grupos (*propensity score matching, PSM*) y estimadores diferencia en diferencia (DID), que permiten controlar por los factores inobservables (invariantes en el tiempo),

De esa forma se eliminará el potencial sesgo de auto-selección. Las diferencias entre los factores observables, se controlarán a través de la elección de variables de control específicas.

4.3.Sistema de Indicadores

Para el seguimiento del Plan de Acción se plantean dos tipos de indicadores: indicadores estratégicos para el conjunto del Plan de Acción, e indicadores de seguimiento de cada uno de los programas, que pueden ser operativos (*input*), resultado (*output*) o impacto (*outcome*). Los indicadores operativos son consecuencia directa de la ejecución de las actuaciones previstas en cada programa y miden los recursos humanos y/o financieros destinados a cada uno. Por su parte, los indicadores de resultado (*output*) miden la cantidad de productos/servicios que son provistos mediante las actuaciones, así como su eficiencia cuando se combinan con los indicadores operativos, describiendo, en ese caso, la relación entre inversión y productos/servicios provistos. Finalmente, los indicadores de impacto (*outcome*), miden los resultados generados por las actuaciones, trascendiendo las fronteras de tales iniciativas. En definitiva, miden como cambia “el mundo real” a partir de los resultados.

Tabla 7. Indicadores de seguimiento de programas

Objetivo/Programa	Indicadores operativos (input)	Indicadores de resultado (output)	Indicadores de impacto (outcome)
O.1. Programa Plataformas Público-Privadas de Servicios en Sectores Prioritarios	- Número de empresas atendidas	-Número de demandas atendidas respecto a empresas contactadas - Contratación de servicios en relación a Planes de Acción elaborados.	- Incremento de las ventas (%) - Aumento de las exportaciones (%) - Incremento de la productividad (%) -Reducción de costos (%)
O.1 Programas incentivos asociatividad		- Proyectos conjuntos llevados a cabo (de todo tipo): número y montante financiero -	- Número de contratos vinculados a proyectos conjuntos

O.1.Plataforma tecnológica virtual		-Número de entidades registradas en la plataforma -Número de interacciones realizadas en la plataforma (detalles por tipo de usuario, sección consultada)	- Número e importe de acciones de compraventa canalizadas a través de la plataforma
O.2. Cofinanciación para el Acceso a Servicios Intensivos en Conocimiento	- Número de empresas beneficiadas	- Servicios contratados (cuantía y características)	- Incremento de las ventas (%) - Aumento de las exportaciones (%) - Incremento de la productividad (%) -Reducción de costos (%)
O.3.Programa certificación de calidad	-Número de empresas beneficiarias	- Número de empresas que han introducido acreditaciones de calidad en sus productos	-Tasa rechazo productos -Incremento de la productividad (%)
O.3. Programa reformas regulatorias para eliminación barreras de servicios	-	-	-
O.4.Efectos demostración y premios	- Recursos financieros dedicados	- Número de empresas candidatas a premio	-
O.4.Programas de capacitación en servicios intensivos en conocimiento	-Número de acciones de capacitación	- Personas capacitadas/formadas	- Incremento productividad empresas (%)
O.5.Programa de formación responsables y gestores de políticas de SEIC	-Número de personas beneficiadas (AAPP)	- Nivel satisfacción beneficiarios con gestión programas	

Tabla 7. Frecuencia, programas y responsabilidad obtención de datos para los indicadores de seguimiento de programas

Objetivo/Programa	Indicadores operativos	Frecuencia , instrumentos y responsabilidad obtención de datos		
		Frecuencia	Instrumentos	Responsabilidad
O.1. Programa de Plataformas Público-Privadas de Servicios en Sectores Prioritarios	- Número de empresas atendidas	Trimestral	Registro administrativo	MIPRO
O.2.Cofinanciación para el Acceso a Servicios a Empresas Intensivos en Conocimiento	- Número de empresas beneficiadas	Trimestral	Registro administrativo	MIPRO

O.3.Programa certificación de calidad oferta de servicios	- Número de empresas beneficiarias	Trimestral	Registro administrativo	MIPRO
O.4.Programas de capacitación en servicios intensivos en conocimiento	-Número de acciones de capacitación	Trimestral	Registro administrativo	MIPRO
O.4.Efectos demostración y premios	- Recursos financieros dedicados	Trimestral	Registro administrativo	MIPRO
O.5.Programa de formación de responsables y gestores de políticas de SEIC	- Número de personas beneficiadas (AAPP)	Trimestral	Registro administrativo	MIPRO

Objetivo/Programa	Indicadores de resultado (output)	Frecuencia , instrumentos y responsabilidad obtención de datos		
		Frecuencia	Instrumentos	Responsabilidad
O.1. Programa de Plataformas Público-Privadas de Servicios en Sectores Prioritarios	- Número de demandas atendidas respecto a empresas contactadas - Contratación de servicios en relación a Planes de Acción elaborados	Anual	Información empresas	Centro Extensionista
O.1.Programas de Consorcios para la creación de redes y alianzas	- Proyectos conjuntos llevados a cabo (de todo tipo): número y montante financiero	Anual	Información empresas	MIPRO
O.1.Plataforma tecnológica virtual	-Número de entidades registradas en la plataforma -Número de interacciones realizadas en la plataforma (detalles por tipo de usuario, sección consultada)	Anual	Información analítica plataforma	Servicio mantenimiento plataforma
O.2.Cofinanciación para el Acceso a Servicios a Empresas Intensivos en Conocimiento	- Servicios contratados (cuantía y características)	Anual	Registro administrativo	MIPRO
O.3.Programa certificación de calidad oferta de servicios	-Número de empresas que han introducido acreditaciones de calidad en sus productos	Anual	Información analítica plataforma	Servicio mantenimiento plataforma
O.4.Programas de capacitación en servicios intensivos en conocimiento	-Personas capacitadas/formadas	Trimestral	Registro administrativo	MIPRO
O.4.Efectos demostración y premios	-Número de empresas candidatas a premio	Anual	Registro administrativo	MIPRO

O.5. Programa de formación de responsables y gestores de políticas de SEIC	- Nivel satisfacción beneficiarios con gestión programas	Anual	Encuestas satisfacción usuarios	Programas capacitación Administración Pública
--	--	-------	---------------------------------	---

Programas	Indicadores impacto (outcome)	Frecuencia , instrumentos y responsabilidad obtención de datos		
		Frecuencia	Instrumentos	Responsabilidad
O.1 Programa de Plataformas Público-Privadas de Servicios en Sectores Prioritarios O.2.Cofinanciación para el Acceso a Servicios a Empresas Intensivos en Conocimiento	- Incremento de las ventas (%) -Aumento de las exportaciones (%) - Reducción de costos (%) -Incremento de la productividad (%)	Anual	Información empresas	MIPRO
O.1.Programas de consorcios para la creación de redes y alianzas	- Número de contratos vinculados a proyectos conjuntos	Anual	Información empresas	MIPRO
O.1.Plataforma tecnológica virtual	- Número e importe de acciones de compraventa canalizadas a través de la plataforma	Anual	Información analítica plataforma	Servicio mantenimiento plataforma
O.3.Programa certificación de calidad	-Tasa rechazo productos -Incremento de la productividad (%)	Anual	Información empresas	MIPRO
O.4.Programas de capacitación en servicios intensivos en conocimiento	-Incremento productividad empresas (%)	Anual	Información empresas	MIPRO

Adicionalmente a estos indicadores de seguimiento de cada uno de los programas, se incluyen tres indicadores estratégicos del Plan de Acción:

- Incremento de la productividad entre las empresas beneficiarias cualquier programa del Plan de Acción (%)
- Incremento de las venta entre las empresas beneficiarias de cualquier programa del Plan de Acción (%)
- Incremento de las exportaciones entre las empresas beneficiarias de cualquier programa del Plan de Acción (%)

Tabla 8. Frecuencia, programas y responsabilidad obtención de datos para los indicadores estratégicos

Indicadores estratégicos	Frecuencia , instrumentos y responsabilidad obtención de datos		
	Frecuencia	Instrumentos	Responsabilidad
-Incremento productividad empresas beneficiarias (%)	Anual	Información empresas	MIPRO
-Incremento ventas empresas beneficiarias (%)	Anual	Información empresas	MIPRO
-Incremento exportaciones empresas beneficiarias (%)	Anual	Información empresas	MIPRO

Referencias

- Altenburg, T. y A. Stamm (2004): “Towards a More Effective Provision of Business Services”, *Discussion-Paper 4/2004, German Development Institute*
- Antonelli, C. (2000): New information technology and localized technology change in the knowledge-based economy. In *Services and the knowledge-based economy*, eds. Boden and Miles, Ottawa: Continuum.
- Arias-Ortiz, E., Crespi, G., Rasteletti, A., y F. Vargas (2014): “*Productivity in Services in Latin America and the Caribbean*”, *IDB Discussion Paper IDB-DP-346*, Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo
- Asociación para el Emprendimiento y la Innovación. (2014). ECUADOR EMPRENDEDOR 2020: Estrategia para el emprendimiento y la Innovación. Quito: Asociación para el Emprendimiento y la Innovación.
- Audretsch, D.B. (2012): “Determinants of high growth entrepreneurship,” Informe preparado para la OCDE y la Autoridad Empresarial de Dinamarca: *Local policies and local determinants workshop*, 28 Marzo, 2012.
- Ayyagari, M., Beck, T. and Demircuc-Kunt, A. (2005). *Small and Medium Enterprises across the Globe*, The World Bank 2005
- Banco Interamericano de Desarrollo (2014): Consultancy in Knowledge Intensive Business Services (KIBS) in Aquiculture in Chile RG-K1360. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial (2001): *Servicios de Desarrollo Empresarial para pequeñas empresas principios rectores para la intervención de los donantes*, Comité de Donantes para el Desarrollo de la Pequeña Empresa, Washington DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2005): “Technology and Growth Series: Chilean Salmon Exports” *PREM NOTES: Economic Policy*, Washington DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2008a): “Nicaragua Project: Micro, Small, & Medium Enterprise Development Project P109691” *Report No: 42806-NI*, Washington DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2008b): *Global Economic Prospects 2008: Technology Diffusion in the Developing World*, Washington DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2010a): “Egypt Project: Enhancing access to finance for micro and small enterprises, Project P116011”, Washington DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2010b): *Innovation Policy: A Guide for Developing Countries Public*, Washington DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2013): “India Project: SME financing & development, Project P086518”, Washington DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2013): “Turkey Project: Access to finance for small and medium sized enterprises project, Report No: ICR564”, Washington DC: Banco Mundial.
- Bechetti, L. y G.Trovato (2002): “The determinants of growth for small and medium sized firms, The role of the availability of external finance”, *Small Business Economics*, 19, 291-306.
- Bellini, N. (1998): “Services to Industry in the Framework of Regional and Local Industrial Policy”, Artículo presentado en la Conferencia Internacional *Building Competitive Regional Economies: Upgrading Knowledge and Diffusing Technology to Small Firms*, Modena, Italia.
- Bloom, N. y Van Reenen, J. (2007): “Measuring and explaining management practices across firms and countries”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. CXXII, 4, 1351-1408
- Bloom, N., Eifert, B., Mahajan, A., McKenzie, D. y J. Roberts (2013): “Does management matter? Evidence from India”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 128, 1, 1–51,
- Bruhn, M., Karlan, D. y A. Schoar (2013): “The Impact of Consulting Services on Small and Medium Enterprises: Evidence from a Randomized Trial in Mexico”, *World Bank Policy Research Working Paper No. WPS 6508*, Washington DC: Banco Mundial
- Boden, M. e I. Miles. (Eds.) (2000): *Services and the Knowledge-Based Economy*. Londres: Continuum.
- Boter, H., y A. Lundström (2005): “SME perspectives on business support services: The role of company size, industry and location”, *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 12, 2, 244-258.
- Cámara de Industrias del Uruguay, (CIU) (2014): *Proyecto de creación del CEI*
- Carlsson, B., y S.Jacobsson (1997): “In search of useful public policies: Key lessons and issues for policy makers”. en B. Carlsson (Ed.): *Technological systems and industrial dynamics*(pp. 299–316). Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- CEPAL (2013): *La inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: Naciones Unidas
- CEPAL & Vicepresidencia de la República del Ecuador (2014): *Cadenas productivas priorizadas, diagnóstico, visión estratégica y lineamientos de política*, Resumen Ejecutivo. Documento para discusión interna.
- Comisión Europea (2012): *EPISIS Final Report: Policy Recommendations to Support Service Innovation*, PROINNO Paper n° 20, DG Empresa e Industria, Luxemburgo: Comisión Europea.
- Comisión Europea (2013): *ICT Innovation Voucher: Micro, Small and Medium-sized Enterprises getting digital*

[Acceso el 20 de marzo de 2015] [Disponible en: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/ict-innovation-voucher-micro-small-and-medium-sized-enterprises-getting-digital>]

- Cruysen, A. Van y H. Hollanders (2011): "Are specific policies needed to stimulate innovation in services?", en: *Promoting Innovation in the Services Sector: Review of Experiences and Policies*, Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas-Comisión para Europa, 77-99.
- Departamento de Desarrollo Internacional (2008): *Private Sector Development Strategy – Prosperity for all: making markets work*, Reino Unido, 2008
- Departamento de Desarrollo Internacional (2011): *The engine of development: The private sector and prosperity for poor people*, Reino Unido, 2011
- EUROSTAT y OCDE (2007): *Eurostat-OECD manual on business demography statistics, 2007 edition. Methodologies and working papers*, Luxemburgo: Oficina de publicaciones de la Unión Europea.
- Ezzel, S.J y R.D. Atkinson (2011): International Benchmarking of Countries' Policies and Programs Supporting SME Manufacturers, *The Information Technology and Innovation Foundation (ITIF)*.
- Gallouj, F. (1994) : *Economie de l'innovation dans les services, Logiques économiques*, Paris: Editions L'Harmattan.
- Gallouj, F. y O. Weinstein (1997): "Innovation in services", *Research Policy*, (26), 537-56.
- Gallouj, F. (2002): *Innovation in the Service Economy: The New Wealth of Nations*, Cheltenham, Reino Unido y, Northampton, Estados Unidos: Edward Elgar.
- Francois, J.; Manchin, M. y P. Tomberger (2013): Services Linkages and the ValueAdded Content of Trade, *Policy Research Working Paper 6432*, Washington DC: Banco Mundial.
- Gallouj, F., Rubalcaba, L. y L. Windrum (eds.) (2013): *Public Private Innovation Networks in Services*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Gereffi, G. y K. Fernández Stark (2010): "The offshore value chain: Developing countries and the crisis", *Policy Research Working Paper, n° 5262*, Washington DC: Banco Mundial.
- Gobierno de Colombia y Banco Mundial (2012): Programa de Extensionismo Tecnológico para Colombia: Avances en el trabajo realizado entre los meses de abril y junio de 2012, Bogotá, Colombia
- Goel, V.K., Koryukin, E., Bhatia, M. y P. Agarwal (2004): *Innovation Systems World Bank Support of Science and Technology Development*, Washington D.C: Banco Mundial.
- Golding, D. (2012): *Development of new national innovation voucher scheme*. Technology Strategy Board, Swindon: Reino Unido.
- Gourdon, J., Marchat, J.M., Sharma, S. y T. Vishwanath, (2011): "Can Matching Grants Promote Exports? Evidencia del Programa FAMEX II Túnez", en O. Cadot, A.M. Fernandes, J. Gourdon y A. Mattoo (eds): *Where to Spend the Next Million? Applying Impact Evaluation to Trade Assistance.*, 81-107, Washington DC: Banco Mundial.
- Hipp, C. y H. Grupp (2005): "Innovation in the Service sector: The Demand for service-specific Innovation Measurement Concepts and Typologies", *Research Policy* 34(4), 517-535.
- Hölzl, W. y K. Friesenbichler, K. (2008): *Final Sector Report Gazelles, Europe Innova – Innovation Watch*.
- IEG (2006): *The World Bank in Turkey, 1993–2004: An IEG Country Assistance Evaluation*, Washington DC: Banco Mundial.
- IEG (2014): *Investment Climate Reforms: An independent evaluation of World Bank group support to reforms of business regulations, Independent Evaluation Group (IEG)*, Washington DC: Banco Mundial.
- IFAD (2006): *Los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA-IFAD)*, Roma, Italia.
- Jafari, Y. y D.G. Tarr (2014): "Estimates of Ad Valorem Equivalents of Barriers Against Foreign Suppliers of Services in Eleven Service Sectors and 103 Countries", *Policy Research Working Paper, WPS7096*, Washington DC: Banco Mundial.
- Junta Nacional de Comercio (2012): *Everybody is in services – The impact of servicification in manufacturing on trade and trade policy*, Kommerskollegium 2012:6, Estocolmo.
- Keesing, D. y Singer, A. (1990a): *Expanding manufactured exports through support services*, Banco Mundial, 1990.
- Keesing, D. y Singer, A. (1990b): *Development Assistance Gone Wrong; failures in services to promote and support manufactured Exports*, Banco Mundial, 1990.
- Kolodny, H. et al (2001). "Design and policy choices for technology extension organizations", *Research Policy* 30, 201-225.
- Levitsky, J. ed. (2000) *Business Development Services; A Review of International Experience*, I.T.P 2000
- Levy, B. et al (1994). *Technical and Marketing Support Systems for Successful Small and Medium Size Enterprises in Four Countries*. World Bank Policy Research Working Paper No.1400. Dec 1994.
- Loayza, N.; Oviedo, A.M. y L. Serven (2005): "Regulation and Macroeconomic Performance", *World Bank Policy Research Working Paper No. 3469*, Washington DC: Banco Mundial.
- López-Acevedo, G. y Tan, H. (2010): *Evaluación de Impacto de los Programas para PyME en América Latina y el Caribe*, Washington DC: Banco Mundial.

- Maloney, W. (2014): “Policies to Increase Firm Capabilities: Lessons from Japan and Singapore”, *Draft Document*, Washington DC: Banco Mundial.
- Maler, Z.K.F. y K. Zuehlke-Robinet (2011): “Fostering services innovation through research in Germany: the “innovation in services” programme”, en UNECE: Promoting Innovation in the Service Sector-Review of Experiences and Policies, Nueva York & Ginebra: Naciones Unidas.
- Mas-Verdú, F. (2007): “Services and innovation systems: European models of technology centres”, *Service Business*, 1,(1), 7-23
- Metcalfe, J. S. e I. Miles (2000): *Innovation Systems in the Service Economy*. Boston, Estados Unidos y Londres, Inglaterra: Kluwer Academic Publishers.
- Miller, H. (2013). *What practical approaches/frameworks are there for effectively delivering subsidy to private sector entities for development purposes?*, EPS-PEAKS Consortium Paper, Londres, Reino Unido, 2013
- Mitusch, K. y A. Schimke (2011): *Gazelles high-growth companies*, Bruselas: Comisión Europea, [Acceso el 14 de abril de 2015] [Disponible en http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/proinno/gazelles-final-report_en.pdf;
- Moreno, A.M. y J.C. Casillas (2007): “High-growth SMEs versus non-high-growth SMEs: a discriminant analysis”, *Entrepreneurship & Regional Development*, 19,69-88
- Naciones Unidas (2004): *Business Development Services- How to Guide*, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, Centro Regional de Bratislava: Naciones Unidas
- National Academy of Public Administration (2004): *The National Institute of Standards and Technology’s Manufacturing Extension Partnership Report 2: Alternative Business Models*, Washington DC.
- NESTA (2014): *Challenges Prizes: A practical guide*. Londres..
- Phillips, D.A (2001): “Implementing the market approach to enterprise support: An evaluation of ten matching grant schemes”, *Policy Research Working Paper No. 2589*, Washington DC: Banco Mundial
- Rogers, J.D. (2012): “Los servicios de extensión tecnológica: experiencias internacionales relevantes para América Latina”, *Diálogo Regional Políticas de Innovación*, Washington DC: Banco Inter-Americano de Desarrollo.
- Rogers, J.D. (2013): “Technology Extension: Georgia’s Industrial Extension Service, The Innovation Policy Platform, Georgia’s Industrial Extension Service”, Washington DC: The World Bank
- Rubalcaba, L. (1999): *Business Services in European Industry: Growth, Employment and Competitiveness*, Bruselas / Luxemburgo: Comisión Europea.
- Rubalcaba, L. y H. Kox (2007) (Eds) *Business Services in European Economic Growth*, Palgrave-MacMillan. En Español, (2009) *Los servicios a empresas en el crecimiento económico europeo*, Marcial Pons.
- Rubalcaba, L; Gallego, J. y P Den Hertog (2010): “The case of market and system failures in services innovation”, *The Service Industries Journal*, 30:4, 549-566.
- Sapir, A. (1993): “The structure of services in Europe: A conceptual framework”, en *Social Europe: Market Services & European Integration*, *European Economy*, n.º. 3, Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- SETEC (2013): *Plan Nacional de Capacitación y Formación Profesional del Talento Humano del Sector Productivo: 2013-2017*, Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional (SETEC), Quito: Gobierno de Ecuador
- Shapira, P., Youtie, J. y L. Kay. (2011): “Building capabilities for innovation in SMEs: a cross-country comparison of technology extension policies and programmes”, *Int. J. Innovation and Regional Development*, 3 (3/4), 254–272.
- Shapira, P. y J. Youtie (2013): “Impact of Technology and Innovation Advisory Services”, *NESTA Working Paper No 13/19*.
- Stangler, D. (2010): High growth firms and the future of the American economy, en *Kaufman Foundation Research Series: Firm Formation and Economic Growth*.
- Storey, D.J. (1994): *Understanding the Small Business Sector*, London: Thompson
- Tan, H. (2009): “Evaluating SME Support Programs in Chile Using Panel Firm Data, Impact Evaluation Series No. 39”, *Policy Research Working Paper 5082*, Washington DC: Banco Mundial.
- Tanburn, J. (2002): “Developing commercial markets for Business Development Services “– Aspectos destacados del Seminario de Turín, septiembre 2001, *Small Enterprise Development*, 13 (1), 58–64.
- UNIDO (2005): “Development of clusters and networks of SMEs: The UNIDO programme a guide to export consortia”, Viena: UNIDO.
- Van der Meer, K. y M. Noordam,(2004): *The Use of Grants to Address Market Failures: A review of World Bank Rural Development Projects World Bank Agriculture and Rural Development*, Discussion Paper 27, 2004
- Weber, M. y P. Labaste (2010): *Building Competitiveness in Africa’s agriculture- A guide to value chain concepts and applications*, Washington DC: Banco Mundial.
- Weber, K.M. y B. Heller-Schuh (2013): “ServPPINs as instruments for realizing system innovations: two case studies in passenger transport in Austria”, en F. Gallouj, L. Rubalcaba y P. Windrum (Eds): *Public Private Innovation Networks in Services*. Chapter 15, Cheltenham: Edward Elgar.
- Weller, J. y C. Kaldewei (2013): “Empleo, crecimiento sostenible e igualdad”, *Macroeconomics and Development Series*, No. 145, CEPAL, Santiago de Chile: Naciones Unidas.

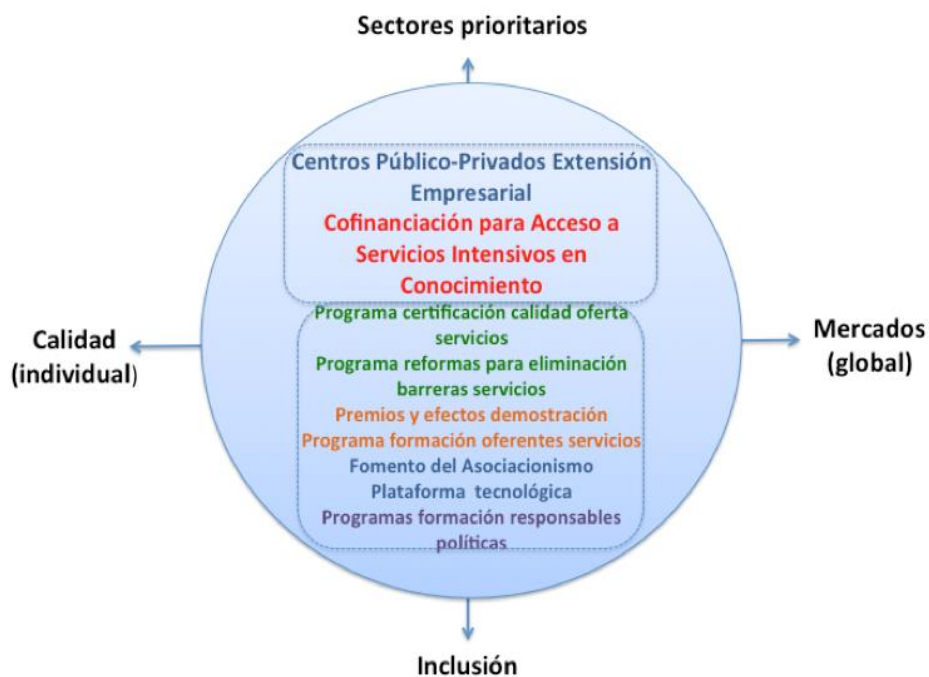
- Windrum, P. (2013): “The co-production of health innovations”, en F. Gallouj, L. Rubalcaba y P. Windrum (Eds), *Public Private Innovation Networks in Services..* Capítulo 9, Cheltenham : Edward Elgar.
- Wood, P. (2001): *Consultancy and Innovation: the Business Services Revolution in Europe*, Londres, Inglaterra y Nueva York, Estados Unidos:: Routledge.
- Zanolungo J.P., Katz J. y C. Araya (2015) Estudio de caso: Servicios Intensivos en Conocimiento en la Industria Salmonera Chilena, artículo presentado en la IV Conferencia REDLAS, de Servicios, recursos naturales y patrón comercial en América Latina, 27-28 mayo, 2015, Montevideo, Uruguay.
- Zenker, A. (2001): “Innovation, Interaction and Regional Development: Structural Characteristics of Regional Innovation Strategies.”, en K. Koschatzky, M. Kulicke, y A. Zenker (eds): *Innovation Networks: Concepts and Challenges in the European Perspective..*, pp. 207-222, Heidelberg, Alemania: Physica-Verlag.

ANEXO I. INTERACCIONES ENTRE LOS PROGRAMAS DEL PLAN DE ACCIÓN

Los programas asociados al Plan de Acción se ubican en torno a cuatro grandes coordenadas: **promoción de la calidad del servicio, promoción de los mercados de servicios intensivos en conocimiento, inclusión de empresas fuera de los circuitos de los servicios avanzados y apoyo a la competitividad de sectores prioritarios.** El conjunto de programas asociados, pese a dar cobertura a objetivos intermedios diferenciados, comparten una lógica común organizada en torno a cuatro grandes coordenadas que indican un cierto grado de tensión entre sus extremos: por un lado, la promoción de la calidad de los servicios provistos (dirigida, por tanto, a las empresas, y por ello de carácter individual) y la promoción de un mercado de servicios intensivos en conocimiento, a partir del reforzamiento de la oferta y la demanda (carácter global).

Por otro lado, los programas asociados se ubican dentro de un *continuum* que, por un lado destaca la capacidad de los mismos para generar un escenario de inclusión, no sólo desde la perspectiva del consenso que imprime la participación de todos los agentes en el diseño de los mismos, sino también desde el enfoque de apertura en la participación de los programas a todos los agentes, especialmente a las empresas. Por otro lado, y con objeto de insertar el Plan de Acción dentro de los lineamientos estratégicos del país, hay una lógica de priorización sectorial en algunos de los programas asociados.

Programas Asociados y cuatro grandes coordenadas



Los programas han sido diseñados para maximizar la complementariedad y la consecución de los objetivos perseguidos, existiendo una lógica de circularidad que permite su potenciación y la generación de sinergias entre ellos, y un papel catalizador del Plan asumido por el programa de fortalecimiento de la capacidad institucional de responsables y gestores de política.

Como se ha comentado con anterioridad, el Plan contempla dos programas centrales, el programa de Plataformas (o Centros) Público-Privados de Servicios Empresariales y el Programa de Cofinanciación para el Acceso a Servicios a Empresas Intensivos en Conocimiento, que, conjuntamente, estimulan no solo la demanda de servicios por las empresas beneficiarias, sino que además, canalizan las necesidades de servicios existentes de las empresas hacia la oferta más adecuada, propiciando la interacción entre la oferta y demanda de servicios. El programa de Cofinanciación para el Acceso a SEIC se complementa con el programa sectorial de Centros Público-Privados de Extensión Empresarial, al generalizar (multisectorial) los apoyos a las empresas demandantes de servicios para acceder a servicios intensivos en conocimientos, que permita resolver necesidades conocidas y específicas de la demanda.

Tanto el Programa de Plataformas Público-Privados de Servicios Empresariales(o Centros de Extensionismo) y el Programa de Cofinanciación para el Acceso a SEIC aumentan los efectos individuales del resto de programas considerados en el Plan. Los programas centrales del Plan estimulan los programas de oferta (programa de calidad) y capacidades (formación) facilitando la conformación de una oferta de servicios de calidad, diversa e innovadora. Elevan la concienciación (programa de premios y efectos demostración) y favorecen la eliminación de barreras a servicios (programa de reformas para la eliminación de barreras). Todo ello, apoyado por una efectiva gestión y coordinación del Plan en su conjunto (programa de formación de responsables de políticas).

El propio funcionamiento de los programas centrales del Plan de Acción, además de responder a necesidades empresariales individuales, generará dinámicas de colaboración que favorecerán la asociatividad de las empresas, dando lugar a la identificación de problemáticas comunes y compartidas, y que en el caso del Programa de Plataformas Público-Privados de Servicios Empresariales será de carácter eminentemente sectorial. A la inversa, el programa de asociatividad hará posible mejorar la capacidad ambos programas para articular proyectos en consorcio, y, además, mejorar la relación coste-eficacia y coste-eficiencia en la detección de problemáticas empresariales.

Los programas individuales (periféricos o de acompañamiento) del Plan de Acción potencian igualmente a los programas centrales. Los programas de oferta, facilitan la identificación de perfiles de oferentes de acuerdo con las necesidades de las empresas demandantes, agilizando por un lado las actividades de canalización de necesidades de mejora empresariales a oferentes adecuados por las Plataformas (o Centros) Público-Privado de Servicios Empresariales, así como la identificación de oferentes por los beneficiarios (empresas) del Programa de Cofinanciación para el Acceso a SEIC. Asimismo, los programas centrales del Plan son beneficiarios directos del programa de Reformas Regulatorias para Eliminación Barreras Servicios facilitando su funcionamiento e impacto y además, del programa de Premios y Efectos Demostración, que ayudará a disponer de una oferta de servicios capaz de atender e interpretar adecuadamente las necesidades de las empresas demandantes de ambos programas centrales, y cuya implementación es un estímulo directo a los proveedores de servicios.

La Plataforma Virtual puede contemplarse, como la ventana digital del Plan de Acción en su conjunto. La plataforma podrá mejorar directamente la operatividad del Plan en su conjunto, pero además, el funcionamiento individual de cada uno de los programas del Plan. De forma notable,

destacar los beneficios sobre el Programa de Centros Público-Privados de Extensión Empresarial⁸², que puede ayudar sensiblemente a incrementar su funcionalidad en las dos áreas principales que constituyen su actividad: 1) el diagnóstico tecno-productivo e identificación de soluciones, y 2) la identificación de entidades proveedoras de servicios. En cuanto al diagnóstico ya que la plataforma se contempla como un espacio de interacción e información, donde las empresas podrán plantear directamente problemas y necesidades específicas, así como opiniones y comentarios relacionados con la oferta de servicios. Por lo que respecta a la identificación de entidades proveedoras, el portal se plantea como uno de sus objetivos sistematizar la oferta nacional de proveedores de servicios.

⁸²De hecho, en algunos programas de extensionismo (ver, a modo de ejemplo el caso de Uruguay, CEI, 2014), la plataforma virtual es un módulo integrante del programa.

ANEXO II: PLAN-PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SERVICIOS INDUSTRIALES

II.1. Programa de formación en Servicios industriales

El programa de formación en servicios ha de ser flexible en términos de contenido, duración y alcance. Se contemplan cursos/talleres de servicios generales y específicos. La duración de la formación (cursos/talleres) podrá variar en función del contenido y alcance perseguidos. Los cursos generales o introductorios tendrán una duración menor que aquellos más especializados.

El Plan-Programa de Formación sobre servicios industriales podrá comprender los siguientes cursos/talleres, y tendrán un componente eminente práctico.

I. Cursos/Talleres generales sobre servicios industriales.

Temas generales sobre Servicios:

- Servicios: Definición, clasificación y funciones
- Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE)
- Servicios Intensivos en Conocimiento
- Economía digital y sociedad del conocimiento

II. Cursos/Talleres de servicios específicos

Servicios Financieros y Contables:

- Gestión Económica - Financiera de la Empresa
- Fiscalidad Internacional
- Gestión Avanzada de Cobro de Impagados
- Análisis y Gestión del Crédito a Clientes
- Estrategias de Negociación con Bancos y Entidades de Crédito

Servicios Comerciales y de Mercadeo

- Gestión Estratégica de Clientes
- Gestión Comercial a través del Teléfono
- Gestión del Tiempo en los Departamentos Comerciales
- Negociación Comercial con Grandes Cuentas
- Técnicas de Gestión y Fidelización de la Cartera de Clientes
- Técnicas de Negociación, Seguimiento y Cierre de Ventas
- Técnicas de Control y Supervisión de Vendedores

Servicios de Compras y Logística

- Dirección Efectiva de Almacenes y Gestión de Almacén por Resultados
- Gestión de Proveedores y Ahorro en las Compras
- Gestión del Transporte Internacional de Mercancías
- Gestión y Contratación del Transporte de Mercancías por Carretera
- Gestión del Tiempo en los Departamentos de Compras y Logística
- Negociación Efectiva en el Proceso de Compras
- Reducción de Costos y Optimización de la Gestión del Almacén

- Trámites y Documentos para la Exportación
- Medios de Cobro y Pago Internacionales

Servicios para la Producción

- Control de la Productividad y Sistemas de Incentivos
- Control y Reducción de los Costos de Mantenimiento
- *Lean Manufacturing*: Producción Ajustada a la Demanda y a los Recursos
- Técnicas y Métodos para Mejorar la Gestión de la Producción

Servicios de Calidad y Medioambiente

- Sistemas de Calidad, Medio Ambiente y Riesgos Laborales
- Sistemas Six Sigma, Calidad Total (EFQM),

Servicios Informática y tecnologías de las Información

- Sistemas de Gestión Empresarial y de Clientes: ERP y CRM
- Gestión y Dirección de Proyectos de Informática
- Seguridad Informática para sistemas operativos

Servicios de Desarrollo y Gestión de la Innovación

- Innovación y Competitividad
- Redefinición de procesos y de gestión de tecnología y conocimiento.
- Análisis del entorno competitivo
- Vigilancia tecnológica

Recuadro II.1: Ejemplo de ficha técnica/descriptiva del curso

Siguiendo lo dispuesto por SETEC, cada curso presentará:

- **Marco de referencia:** describirá las características del contexto del sector a ser capacitado, su rol profesional, los requerimientos mínimos de los participantes y los requerimientos mínimos del (los) instructor(es) por cada módulo.
- **Objetivos:** expresan las capacidades que se adquieren mediante el desarrollo del curso/taller y sirven de base para la selección de contenidos, actividades de enseñanza y evaluación del módulo.
- **Componentes:** Procedimentales y de conocimientos.
- Tiempo de duración y carga horaria.
- **Orientaciones metodológicas:** Descripción de las estrategias pedagógicas que promueven las actividades formativas destinadas al desarrollo de los objetivos.
- **Criterios de evaluación.**

Fuente: Basado en el Plan Nacional de Capacitación y Formación Profesional del Talento Humano del Sector Productivo 2013-2017

II.2. Integración del programa de Formación/Capacitación en Servicios Industriales en Plan Nacional de Capacitación y Formación Profesional 2013-2017

El Plan Nacional de Capacitación y Formación Profesional 2013-2017⁸³ recoge la política gubernamental de capacitación y formación profesional del talento humano del sector productivo, dirigida a apoyar la transformación de una sociedad primaria-extractivista en una del conocimiento.

La Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional (SETEC), adscrita al MIPRO, es la entidad responsable de la implementación del Plan. El nuevo marco promueve una oferta renovada de operadores de capacitación más acorde al cambio de la Matriz Productiva que dé respuesta a las principales necesidades que presenta el sector productivo y gubernamental. A través de un análisis exhaustivo sobre las necesidades formativas del sector productivo, priorizando entre otros, los sectores metal-mecánica, plástico y caucho, tecnología (Hardware y software), farmacéutica, alimentos, bebidas procesadas, forestal, pulpa y papel, turismo, transporte y logística y servicios ambientales, presenta 13 estrategias que pueden resumirse en la identificación de las competencias laborales requeridas para el cambio de la matriz productiva, la financiación de la capacitación y acreditación de los operadores, acciones de monitoreo y evaluación.

Cabe reconocer la apertura del Plan a la toma en consideración de necesidades específicas en sectores que resulten críticos en la transformación de la matriz productiva. En este sentido, el programa de formación/capacitación empresarial sobre servicios industriales, tiene plena integración en las actuaciones del Plan, bajo el entendido que los servicios (en especial los intensivos en conocimiento) aceleran la transición hacia una sociedad basada en el conocimiento, y resultan ser insumos intermedios del conjunto de empresas, por lo que la promoción de una cultura de servicios a través de acciones formativas, contribuye directamente a mejorar los niveles de productividad y competitividad de las empresas nacionales.

⁸³ Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional (SETEC, 2013)