

POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS A IMPULSAR A LAS PYMES ECUATORIANAS

*PUBLIC POLICIES ORIENTED TO
PROMOTE ECUADORIAN SMEs*

autores

Henry Pinargote*
Jazmín Díaz-Barrios**

Artículo recibido el 11 de mayo de 2021
y aceptado el 11 de junio de 2021

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es revisar las políticas ecuatorianas dirigidas a las pymes. A partir de una revisión documental, se realizó un análisis de contenido, tanto de los instrumentos vigentes como de ejecución de la política. Se encontraron nueve instrumentos de política (Constitución, planes nacionales, leyes) orientados a la promoción de pymes, todos generales no abocados a sectores específicos. En cuanto a la ejecución, las investigaciones reportan debilidades: falta de información hacia el receptor de la política; igualmente, falta de seguimiento, evaluación e indicadores de desempeño que den cuenta de la efectividad de la política; falta de integralidad en el apoyo tanto financiero como no financiero (desarrollo empresarial, tecnología); y complejidad burocrática para el empresario. Se concluye que es una política de Estado, pero requiere ajustes en las normativas para darle integralidad y una visión estratégica en la gestión, con planificación, monitoreo, evaluación e indicadores.

PALABRAS CLAVE: pymes, instrumentos de política pública, apoyo integral, seguimiento, indicadores.

ABSTRACT

The purpose of this work was to review Ecuadorian policies aimed at SMEs. Based on a documentary review, a content analysis was carried out, both of the current instruments and the implementation of the policy. Nine policy instruments were found (Constitution, national plans, laws) aimed at promoting SMEs, all of them general and not focused on specific sectors. Regarding execution, the investigations report weaknesses: Lack of information towards the recipient of the policy, likewise, lack of monitoring, evaluation and performance indicators that account for the effectiveness of the policy; lack of comprehensiveness in both financial and non-financial support (business development, technology) and bureaucratic complexity for the entrepreneur. It is concluded that it is a State policy, but it requires adjustments in the regulations to give it comprehensiveness and a strategic vision in management, with planning, monitoring, evaluation and indicators to be truly effective.

KEY WORDS: SMEs, public policy instruments, comprehensive support, monitoring, indicators

* Docente Investigador de la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí Extensión El Carmen, en la Carrera de Contabilidad y Auditoría. Docente de Posgrados. Ingeniero en Administración de Empresas (UTE-Ecuador); Magíster en Gerencia de Negocios (UTE-Ecuador); Program Government, the George Washington University. Calificado por el Senescyt n.º REG-INV-19-03847 como docente investigador; y como capacitador con el SETEC-227-CCL-138923. Candidato a Doctor (PhD) de la Universidad del Zulia-Luz Maracaibo, Venezuela. Correo electrónico: henry.pinargote@uleam.edu.ec. ORCID: 00000001-8871-3651.

** Posdoctorada en Investigación en Gerencia. Doctora en Ciencias Gerenciales, Especialista en Economía Empresarial, Licenciada en Ciencias Administrativas. Docente-investigadora en Global Humanistic University (Curazao) - Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela. Correo electrónico: jazdibar.consultora@gmail.com. ORCID: 0000-0001-7569-8106. ResearcherID: W-6613-2018. Más información: https://scholar.google.es/citations?user=-rFtH_8AAAAJ&hl=en

1. INTRODUCCIÓN

Las pequeñas y medianas empresas (pymes) han venido desarrollándose y ocupando un lugar relevante dentro de la economía mundial, dada su flexibilidad y capacidad para producir empleo, entre otras bondades. Manifiesta la OECD (2017) que las pymes juegan un papel clave en las economías nacionales de todo el mundo, generando empleo y valor agregado; expone el organismo que dentro de sus 37 miembros, las pymes son la forma predominante y representan aproximadamente 99% de todas las empresas.

En América Latina y el Caribe (ALC), las pymes han ido creciendo y evolucionando en el tiempo. Dini y Stumpo (2018, p. 5) sostienen —en informe elaborado para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)— que “[...] el 99% de las empresas formales latinoamericanas son mipymes” y que generan el 61% de los empleos, lo cual es consistente con las cifras planteadas por la OECD. De igual manera, los autores manifiestan que el sector muestra debilidad y fragilidad, a pesar de los distintos instrumentos con los cuales la mayoría de los gobiernos latinoamericanos ha tratado de apoyarlo. Lo expresado por los autores, aunque incluye no solo a las pymes, sino también a las microempresas, habla de la importancia relativa que las empresas no grandes tienen en el desarrollo de las economías latinoamericanas.

Apoyando lo anterior, en la agenda económica 2030 de la Cepal, específicamente en el objetivo 8, se plantea la promoción a las pymes como herramienta de crecimiento económico inclusivo, sostenible y creador de empleo. Para ello se acuerda en el literal 8.3:

Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros. ONU (2018, p. 39).

En el caso ecuatoriano, afirma Neira (2016, p. 5) que las pymes ecuatorianas para 2014, a pesar de representar el 9,3% del total de empresas inscritas, registraban el 34% del total de empleados afiliados a la seguridad social. De ahí que constituyen un segmento importante debido a su potencial empleador y a la relevancia de las políticas públicas para su desarrollo. Como cualquier empresa, las pymes ecuatorianas se ajustan a la normativa legal vigente en el país y se desarrollan en armonía con las políticas públicas promulgadas por el Estado. En este sentido, la OECD/CAF (2019) manifiesta los diversos esfuerzos que el país ha realizado respecto al desarrollo de políticas de impulso a las pymes, pero encuentra importantes brechas en la ejecución práctica de las mismas.

Consustanciado con lo anterior surgen las preguntas de esta investigación documental: ¿cuál es el marco legal ecuatoriano que apoya a estas organizaciones que la agenda económica 2030 recomienda promover? Dado lo expuesto por OECE/CAF (2019) sobre las brechas entre planificado y ejecutado, ¿cuáles son las debilidades de esas políticas? Intentando responder a las preguntas formuladas, el objetivo de esta investigación es revisar las políticas públicas ecuatorianas dirigidas a las pymes.

2. ASPECTOS TEÓRICOS Y REFERENCIALES

2.1. POLÍTICA PÚBLICA. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS

Diversos autores y desde diferentes perspectivas han abordado la temática de las políticas públicas. En ese sentido, de acuerdo con Aguilar Villanueva (2012) una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo o casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de medios definidos: es una acción con sentido, un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores.

Tamayo (1997, p. 281) las define como el “conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”. Apoyando a Tamayo, Grau, Íñiguez-Rueda y Subirats (2010, p. 61) expresan que tiene que ver con los “entramados de decisiones y acciones llevadas a cabo por una diversidad de actores participantes en la solución de un problema colectivo, a través de la utilización de determinados recursos y en el marco de unas instituciones que reglamentan sus acciones”.

Según Fontaine (2015, p. 23) para definir qué es una política pública se tiene que distinguir entre dos fuentes de sentido. Hay “un sentido que viene de la constitución, de las leyes o de los programas explícitos, todo lo que produce el Estado y el otro es el grado de precisión y la utilidad para el proceso político de la definición que, de una ley, un órgano del Estado”. Es decir, una cosa es la política pública y otra la utilidad de ella, por lo que debe haber

una articulación entre lo escrito y lo material; se convierte entonces en una declaración positiva con miras a que se ejecute en corto, mediano y largo plazo, que garantiza el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos.

Con una visión desde la sociedad, afirma Boneti (2017) que las políticas públicas nacen del entorno social y suben al ámbito estatal para la necesaria toma de decisiones que intervenga la realidad social, mediante inversiones o regulaciones. Las definiciones anteriores parecen contenidas en la que Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008, p. 36) plantean que las políticas públicas son “decisiones o acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos, cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían, con el fin de resolver un problema políticamente colectivo”.

Respecto del análisis de políticas públicas, Salazar-Vargas (2010) explica que involucra tres sistemas: político (donde se toman las decisiones), social (responde a una demanda de la sociedad) y administrativo (ejecutor de esas soluciones). En ese sentido, analizar las políticas públicas es la búsqueda por explicarlas, interpretarlas y aplicarlas favoreciendo la gestión administrativa. Coinciden Subirats et al. (2008) y Salazar-Vargas (2018) en que, luego de implementada una política pública, la misma debe ser evaluada para verificar su aplicación eficiente y eficaz. El análisis se convierte en una herramienta de evaluación importante para la gestión.

En Ecuador, de acuerdo con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, se define una política pública (PP) como un “curso de acción de la gestión pública que institucionaliza la intervención pública en respuesta a un problema social identificado como prioritario, y que se convierte

de esta manera en materia de política de Estado” (Senplades, 2011, p. 10). Desde esta definición se identifica lo político, lo social y lo administrativo mencionado por Salazar-Vargas (2010), desde las acciones político-gubernamentales y públicas asociadas a la resolución de una situación social.

Respecto de la calidad y eficacia de las PP, Franco y Scartascini exponen que deben darse ciertas condiciones en el aparato gubernamental, tales como:

[...] partidos políticos bien institucionalizados, preferiblemente aquellos que tienen un papel en la agenda de gobierno nacional; un poder legislativo con suficiente capacidad para la formulación de políticas; un poder judicial independiente y que tienda a ser un mediador de las negociaciones entre los actores políticos; un servicio civil fuerte y técnicamente competente necesario para mejorar la implementación (2014, p. 5)

Explican Torres-Melo y Santander que “la política pública no se administra, se gobierna” (2013, p. 63). No puede considerarse su aplicación y utilidad fundamentada en un plan de gobierno solamente, deben incorporarse otros elementos asociados a la forma de ejecución, tiempo para ello y actores involucrados. Hilvanar el proceso permite identificar los obstáculos y las potencialidades en su ejercicio como fin último de su aplicación, por lo que el contenido de la política pública en sí viene a ser el fundamento de ella.

En este sentido, exponen Stein y Tommasi (2006) que las políticas públicas deben reunir una larga lista de características y que pudieran resumirse en: a) estabilidad en el tiempo, pero flexibles a la vez, que los ajustes respondan a cambios de las condiciones económicas o a defectos de las políticas; b) adaptabilidad. La medida en la que es

posible ajustar las políticas cuando éstas fallan o cuando las circunstancias cambian; c) coherencia y coordinación; es decir, que las políticas se corresponden con políticas afines y sean producto de medidas bien coordinadas entre los actores que participan en su diseño y aplicación; d) calidad de implementación y ejecución; e) orientación hacia el interés colectivo; f) eficiencia para que respondan a la asignación más productiva de recursos escasos.

Desde la implantación de la política, sostiene Gómez (2012) que el componente administrativo, o de gestión de una política pública, lo componen la planificación y el soporte burocrático. Refiere el autor que estos dos elementos reducen la incertidumbre en cuanto a los resultados, al definir procedimientos y mecanismos de consecución. La planificación, expresada en “los planes nacionales y sectoriales, los programas y proyectos estatales y locales, entre otros, son mecanismos trascendentales para la puesta en marcha de una política pública y constituyen un factor crítico de éxito” (Gómez, 2012, p. 224).

Por otra parte, el soporte burocrático está relacionado con la previsión de las condiciones operativas de la política. Se refiere entre otras cosas a cuáles instituciones o agentes estarán a cargo de la implementación; cuáles actividades deberán realizarse; los requerimientos de capital humano y técnico; la fuente y forma del financiamiento; la supervisión y control del cumplimiento. La gestión del soporte burocrático se ajusta dependiendo del modelo de gestión del país y del origen del financiamiento. Puede estar a cargo del Estado, de agentes privados que actúen para el Estado, e incluso a cargo de agentes comunitarios. Agrega Fontaine (2015) que la efectividad requiere de correspondencia entre lo escrito y lo hecho sin perjuicio de los resultados de la aplicación y, para que sea eficiente, tiene que existir relación entre medios y fines.

Sintetizando las posiciones de los diferentes autores presentados sobre las características básicas de una política pública exitosa, podría decirse que deben tener flexibilidad, coherencia, objetivos claros, pertinencia social, soporte burocrático y eficiencia en la ejecución. En este contexto, el estímulo a una mayor satisfacción de la población, el fomento a la inversión productiva, y la promoción de actividades sociales y económicas favorables a la diversificación de opciones de oferta y consumo, y a la protección de los derechos sociales y ambientales, ocupan un lugar estratégico y vital para el desarrollo de las organizaciones productivas como las pequeñas y medianas empresas.

2.2. PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS ECUATORIANAS

Exactamente ¿qué se entiende por empresas pequeñas y medianas? La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2015) definió de manera amplia a las pequeñas y medianas empresas pues considera como tales a todas empresas que ocupan a menos de 250 trabajadores. Se incluye todo tipo, con independencia de su personalidad jurídica (empresas familiares, empresas unipersonales o cooperativas) o que pertenezcan a la economía formal o informal; industrias domésticas, microempresas y hasta inclusive a los trabajadores autónomos del sector no estructurado de la economía (informales).

Por su parte, la Comisión Europea (CE, 2016, p. 6) indica que a la hora de determinar si una empresa es o no una PYME, el tamaño (número de trabajadores, volumen de negocios y balance general) no es el único factor que debiera tenerse en cuenta. De hecho, una empresa puede ser muy pequeña en esos términos, pero si tiene acceso a un volumen significativo de recursos adicionales (por ejemplo, por pertenecer o estar vinculada o asociada con una

empresa mayor), podría no cumplir los requisitos para ser considerada una PYME.

Según la guía editada por la Comisión Europea (2015), la definición de PYME distingue entre tres categorías diferentes de empresas. Cada una de estas corresponde a un tipo de relación que una empresa podría mantener con otra y son las siguientes:

- Autónoma: aquella que es completamente independiente o que tiene una o más participaciones minoritarias (cada una inferior al 25%) en otras empresas.
- Asociada: si las participaciones en otras empresas ascienden como mínimo al 25% pero no superan un 50%.
- Vinculada: aquella cuyas participaciones superan el umbral del 50%.

Se puede deducir, a partir de los documentos citados, que llegar a un concepto homogéneo sobre lo que define a una PYME requiere incorporar diferentes elementos que respondan al interés y fines de la organización o gobierno involucrado en ella, ya que son diversas las características que las componen. En relación con esto Dini y Stumpo (2018, p. 10) afirman que “[...] el concepto de tamaño de empresa, por tanto, oculta una realidad muy diversa sobre este tipo de unidades productivas”.

Existen igualmente otros elementos distintivos, los cuales también son definitorios de estas organizaciones. En América Latina y el Caribe, de acuerdo con la OCDE (2018, p. 37), una de las principales características de las pymes es la forma en cómo interactúan con el resto del entramado empresarial. La mayoría participa en sectores de bajo valor agregado y reducidos niveles de capital humano, compitiendo en mercados con productos poco diferenciados, como el comercio minorista

y la agricultura (Loor et al., 2018). Por tanto, están altamente expuestas a operar con bajas tasas de rentabilidad y a ser desplazadas por otras de mayor tamaño. En el caso particular ecuatoriano, añade Rivera (2003), la economía depende y es afectada por el mercado externo, las negociaciones realizadas con organismos financieros internacionales y los desastres naturales habituales en el país. Las contingencias y dinámicas de estos elementos inciden en la sostenibilidad económica de las pymes.

A pesar de lo anterior, en Ecuador, explica Carranco (2017, p. 153) “las PyMES destacan por ser versátiles, creativas en su accionar y con una forma de organización sencilla, enfocando su interés en la producción de bienes y servicios, el comercio al por mayor y manufactura”. Además, tienen una elevada participación y contribución con el aparato productivo del país, esto queda de manifiesto en las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, 2017). Según la data, para el año 2015 se recaudó un total de 8.995.776 miles de millones de dólares estadounidenses, lo cual representó el 17% de la estructura productiva del país, sobre la base de estudio de un total de aproximadamente 4.000 pequeñas, medianas y grandes empresas.

Refieren Peña y Vega (2017, pp. 32-33) que de acuerdo con el Catastro del Registro Único de Contribuyentes (RUC) del Servicio de Rentas Internas (SRI) 2016 ecuatoriano, existen 32.899 pymes, de las cuales el 33% pertenece al sector del comercio al por mayor y menor, el 17% a servicios diversos, el 10% al sector de industrias manufactureras, el 9% al sector de construcción; el sector transporte abarca el 6% y el resto de las actividades ocupa el 25%. De igual forma, afirman que las pymes se concentran en Quito y Guayaquil y que para el año 2014 generaron el 75% del empleo en la economía ecuatoriana.

En cuanto a lo que se considera una pyme en Ecuador, la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, mediante resolución SC.Q.ICI.CPAIR-FS.11.01 de 2011, en su artículo primero estableció que, para efectos del registro y preparación de estados financieros, se califica como pymes a las personas jurídicas que tengan activos totales inferiores a cuatro millones de dólares, ventas brutas anuales inferiores a cinco millones de dólares y menos de 200 trabajadores. Tomando como base lo anterior acogió la clasificación de pymes, de acuerdo con lo planteado en la normativa implantada por la Comunidad Andina en su Resolución 1260 (Tabla 1), aun cuando esta clasificación es general y no da cuenta de la heterogeneidad que hay a lo interno de cada estrato, a saber:

Tabla 1. Clasificación de pymes

Variables	Microempresa	Pequeña empresa	Mediana empresa	Grandes empresas
Personal Ocupado	1 a 9	10 a 49	50 a 199	Más de 200
Valor bruto de ventas anuales	≤ 100.000	100.001 - 1.000.000	1.000.001 - 5.000.000	> 5.000.000
Monto de activos	Hasta US\$ 100.000	De US\$ 100.001 hasta US\$ 750.000	De US\$ 750.001 hasta US\$ 3.999.999	≥ 4.000.000

Fuente: Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros de Ecuador (2011).

En atención a la Tabla 1 también es importante acotar los límites inferiores que tienen estas organizaciones: su capital humano tiene que ser de 10 individuos en adelante, y tanto sus ventas brutas anuales como sus activos deben superar los cien mil dólares.

1. Se elaboró una matriz de análisis con cada instrumento de política para extraer y plasmar cada inciso relacionado con el tema, haciendo un esfuerzo de síntesis para comprender la intención del legislador.
2. Se procesaron los documentos de ejecución de la política a través de análisis de contenido.

3. METODOLOGÍA

Metodológicamente es un trabajo con enfoque cualitativo (Martínez, 2004), donde la recolección de información se hizo a partir de una revisión documental de:

1. Los instrumentos de política pública (PP) vigentes en el Ecuador relacionados con las organizaciones empresariales en general y pymes en particular.
2. Investigaciones sobre la ejecución de las PP de impulso a las pymes en el Ecuador realizadas tanto por investigadores como por organismos nacionales y multilaterales.

En cuanto al procesamiento de información recabada:

Este producto intelectual forma parte de una investigación en curso sobre las pymes comerciales ecuatorianas.

4. RESULTADOS DEL ANÁLISIS

4.1. POLÍTICAS PÚBLICAS ECUATORIANAS DE FOMENTO A LAS PYMES

El Ecuador ha desarrollado un cuerpo de leyes y organismos para la planificación, ejecución y control de las políticas públicas atinente al desarrollo empresarial en general y para las pequeñas y medianas organizaciones en particular. Partiendo de la Constitución de la República del Ecuador (2008), siguiendo con el Plan Nacional de Desarrollo (Plan Nacional Toda Una Vida 2017-2021) (SENPLADES,

2017), el Código Orgánico de la producción, comercio e inversiones (Copci, 2016), Ley de Compañías (2017), Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno (2015), Ley para el fomento productivo, atracción, inversiones y generación de empleo (2018), Código del Trabajo (2012), Ley de Seguridad Social (2011) y la Política Industrial del Ecuador (PIE) 2016-2025 creada por el Ministerio de Producción, comercio exterior, inversiones y pesca (Mipro, 2016), brazo ejecutor de las distintas políticas diseñadas.

La Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008), en el Capítulo Cuarto titulado *Soberanía económica*, sección primera denominada *Sistema económico y política económica*, en el artículo 283 señala:

El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios (CRE, 2008, p. 140).

La legislación define el sistema económico y la posibilidad de interrelacionarse entre los individuos, el Estado y el mercado. En el mismo texto constitucional, en la Sección Séptima intitulada *Política Comercial*, artículo 304, establece:

La política comercial tendrá los siguientes objetivos:

1. Desarrollar, fortalecer y dinamizar los mercados internos a partir del objetivo estratégico establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.
2. Regular, promover y ejecutar las acciones correspondientes para impulsar la inserción estratégica del país en la economía mundial.
3. Fortalecer el aparato productivo y la producción nacionales.
4. Contribuir a que se garanticen la soberanía alimentaria y energética, y se reduzcan las desigualdades internas.
5. Impulsar el desarrollo de las economías de escala y del comercio justo.
6. Evitar las prácticas monopólicas y oligopólicas, particularmente en el sector privado, y otras que afecten el funcionamiento de los mercados (CRE, 2008, p. 146).

La intención del legislador ecuatoriano deja claramente especificado en la Constitución el carácter social y solidario del sistema económico de la Nación, reconoce la participación del ser humano como sujeto y fin en conjugación con las diversas formas de organización económica que propendan al fortalecimiento del aparato productivo. Es este documento marco donde se impulsa la participación empresarial requerida para el desarrollo del comercio justo del país. A partir del articulado mencionado en la Constitución Nacional el legislador deja la operatividad de las premisas constitucionales al Plan Nacional de Desarrollo, actualmente, el vigente es denominado Plan Nacional Toda Una Vida 2017-2021.

Es así como en concatenación con lo dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador vigente, el mencionado plan se organiza en tres Ejes Programáticos y nueve Objetivos Nacionales de Desarrollo, sobre la base de la sustentabilidad ambiental y del desarrollo territorial (SENPLADES, 2017, p. 13).

El plan busca conjugar estrategias que permitan aumentar las posibilidades reales de transformación estructural, generando nuevos procesos y fortaleciendo el sistema productivo basado en eficiencia, generación de valor agregado e innovación, para así reducir la vulnerabilidad externa. También busca promover la inversión privada a través de un entorno de previsibilidad que permita mejorar las actuales condiciones y las expectativas para que el sector privado y la economía popular y solidaria aumenten sus inversiones, en articulación con las inversiones públicas. El mismo plan nacional de desarrollo, en el objetivo 4, afirma la necesidad de consolidar la sostenibilidad del sistema económico social y solidario y de afianzar la dolarización como política de desarrollo económico.

Siguiendo con el marco institucional y legal que configura el sustrato para la formulación de políticas públicas para las pymes en Ecuador, se tiene el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (Copci). Este instrumento legal, promulgado en 2010 y cuya última modificación fue realizada en el año 2019, está estructurado en 6 libros distribuidos en 234 artículos. Su ámbito de aplicación se refiere a quienes desarrollen una actividad productiva en cualquier parte del territorio nacional, bien sean personas naturales, jurídicas y demás formas asociativas (artículo 1). Definiendo como proceso productivo aquel mediante el cual se transforma insumos en bienes y servicios “[...] lícitos, socialmente necesarios y ambientalmente sustentables, incluyendo actividades comerciales y otras que generen valor agregado” (artículo 2).

Abarca el proceso productivo en su conjunto, desde el aprovechamiento de los factores, transformación, distribución, intercambio comercial, aprovechamiento de las externalidades positivas y políticas que desincentiven las externalidades negativas. El propósito del legislador en este código es impulsar

toda la actividad productiva a nivel nacional, en todos sus niveles de desarrollo y a los actores de la economía; así como incrementar la productividad y promover la transformación de la matriz productiva, generar empleo de calidad y un desarrollo “[...] equilibrado, equitativo, eco-eficiente y sostenible con el cuidado de la naturaleza” (artículo 3).

Los fines de Copci establecidos en el artículo 4, configuran el fundamento jurídico esencial para potenciar la matriz productiva del país con miras a democratizar los factores de producción con especial énfasis en las pequeñas y medianas empresas; generar trabajo y empleo dignos y de calidad; fomentar la innovación y el emprendimiento; incentivar y regular todas las formas de inversión privada; promover el desarrollo productivo del país mediante la competitividad sistémica, facilitando las operaciones de comercio exterior y las actividades de la economía popular, solidaria y comunitaria, incluyendo el enfoque de género y de inclusión económica de las actividades productivas de pueblos y nacionalidades.

Refiriéndose al rol del Estado el Copci expresa que “será la determinación de políticas y la definición e implementación de instrumentos e incentivos, orientados a dejar atrás el patrón de especialización dependiente de productos primarios de bajo valor agregado” (artículo 6). Este desarrollo productivo comprende: crear un marco regulatorio que garantice que ningún actor económico pueda abusar de su poder de mercado; fomentar la competitividad de la economía; la generación de un ecosistema de innovación, emprendimiento y asociatividad; acceso al financiamiento de todos los actores productivos; política comercial al servicio del desarrollo de todos los actores productivos del país, en particular de los actores de la economía popular y solidaria y de las micro y pymes.

Otras responsabilidades asignadas al Estado son la mejora de la productividad de las pymes y otros pequeños actores económicos, para que tengan un mayor y mejor papel en el mercado interno con miras a la internacionalización eventual de sus productos; desarrollo de infraestructura, logística, tecnología y prácticas de producción limpia en apoyo a la transformación económica. Nótese que esta responsabilidad que el Estado se atribuye significa que se ocupará del apoyo no financiero a las pymes representado por entrenamiento administrativo, contable, gerencial, tecnológico e innovación para garantizar la sostenibilidad en el tiempo de estas organizaciones.

Otro instrumento de aplicación general empresarial es la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal (LOFP). Promulgada en reciente data (2018), está dividida en 5 capítulos y 62 artículos; establece en sus considerandos, dinamizar la economía, fomentar la inversión y el empleo, así como la sostenibilidad fiscal de largo plazo, a través de un ajuste en el marco jurídico que rige la actividad económica, financiera y productiva en el país, con el fin de garantizar la certidumbre y seguridad jurídica como mecanismos para propiciar la generación de inversiones, empleo e incremento de la competitividad del sector productivo del país (LOFP, 2018).

Los elementos de este cuerpo normativo reafirman lo dispuesto en la Carta Magna Fundamental del Ecuador y del Plan Nacional Toda una Vida 2017-2021, como la política decretada para el fomento y progreso del desarrollo económico del país y cuyos elementos afectan e involucran la gestión de las pequeñas y medianas empresas.

Para el período 2016-2025 se creó la Política Industrial del Ecuador (PIE). En este documento,

la política de las pymes podría convertirse en un instrumento para consolidar el cambio de la matriz productiva (PIE, 2016). La aplicación de las políticas tiene como brazo ejecutor principal al Mipro, dependencia del Estado ecuatoriano encargada de fomentar la inserción estratégica del Ecuador en el comercio mundial a través del desarrollo productivo, la mejora de la competitividad integral, el desarrollo de las cadenas de valor y las inversiones. Dentro de su estructura cuenta con una subsecretaría de apoyo a las micro empresas y a las pymes (Mipro, 2019).

El marco jurídico empresarial en el Ecuador se complementa con la aplicación de la Ley de compañías, cuya última reforma data del año 2017. Dicha ley en la sección I, referida a las disposiciones generales, en su artículo 1, define el contrato de compañía como “aquél por el cual dos o más personas unen sus capitales o industrias, para emprender en operaciones mercantiles y participar de sus utilidades” (Ley de Compañías, 2017, p. 1).

Como complemento explicativo del marco legal de la investigación se encuentran las normas referidas al derecho al trabajo (Código de Trabajo del Ecuador, 2012), como prerrogativa fundamental para el desarrollo del ser humano en el ejercicio de las funciones de trabajador o empleador, según el caso y que en materia legislativa tiene aplicación a los trabajadores de las pymes, en cuanto correspondan; razón por la cual es útil referenciarlas y concatenarlas como marco jurídico aplicable a los sujetos involucrados directamente el funcionamiento de las empresas.

En cuanto a obligaciones fiscales, la Ley orgánica de régimen tributario interno, cuya última reforma data del año 2015, contiene 3 títulos, repartidos en 77 artículos, y establece el régimen de administración tributaria del Ecuador que tiene como

objeto el impuesto a la renta global que obtengan las personas naturales, las sucesiones indivisas y las sociedades nacionales o extranjeras (artículo 1); las formas de realizar las contribuciones, exenciones, plazos y sanciones; obligaciones, deberes y derechos que las organizaciones empresariales como las pymes están legalmente sometidas por rango de ley.

Lo detallado en este apartado da cuenta del marco regulatorio; sin embargo, respecto de cómo y quién se encargará de llevar a cabo la instrumentación de la política pymes, Heredia y Dini (2021), en una publicación ONU-Cepal, exponen que el Copci (2010) ha realizado sucesivos cambios de organismos que tienen las atribuciones respecto del desarrollo de las pymes. En 2017 las atribuciones del Consejo en materia de fomento de las pymes fue asumido por el Mipro; sin embargo, en 2018 se crea el Consejo Sectorial Económico y Productivo y se transfieren las atribuciones a este nuevo ente, que en 2019 pasa a ser Gabinete Sectorial Económico y Productivo.

Adicionalmente, en 2018 hubo una fusión de ministerios (Decreto Ejecutivo 559 de la Presidencia de la República del Ecuador) y el nuevo ministerio pasa a ser el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (Mcpeip). Este nuevo ente crea cuatro Viceministerios, recayendo la gestión hacia las pymes en el Viceministerio de Producción e Industrias a través de la Subsecretarías de Mipymes y Artesanías. Esta novedosa subsecretaría se ocupará de los planes, programas y proyectos para el desarrollo, fortalecimiento y capacitación de las pymes, entre otros tipos de emprendimientos (Mcpeip, 2019). Ante tantos cambios en tan poco tiempo, surgen preguntas sobre si los usuarios, emprendedores de pymes, habrán podido seguirle el rastro y conocerán exactamente a dónde deben dirigirse ante cualquier requerimiento.

Heredia y Dini (2021, p. 83) plantean que, previo a la pandemia por covid-19, la recién estrenada Subsecretaría de Mipymes y Artesanías estaba orientando esfuerzos con un plan basado en cinco aspectos clave:

i) capacitación para fortalecer procesos enfocados especialmente en acceso a mercados; ii) asistencia técnica en temáticas relacionadas a calidad, marcas y patentes; iii) incentivos para impulsar la formalización a través del registro empresarial; iv) acceso a financiamiento para promover mejores condiciones para diferentes segmentos; y v) transformación digital para promover el uso de las tecnologías digitales e insertarse en la cadena de comercio electrónico.

Sin embargo, los eventos sobrevenidos cambiaron el panorama y las prioridades.

Esta revisión da cuenta del interés formal que el estado ecuatoriano, tiene en el desarrollo del tejido empresarial a través de emprendedores que eleven el nivel de vida de los ciudadanos. Es evidente que, a partir de la Constitución, hay un desarrollo consciente de una política pública formal que pretende empoderar al ciudadano para que se convierta en empresario, cree empleo y contribuya al desarrollo del país. Pareciera estar claro lo que hay que hacer, pero esta legislación no habla del cómo hay que hacerlo. Es decir, dentro del análisis de PP, estaría cubierta la fase política y definida la parte social, faltando solo la parte de gestión para que las intenciones se conviertan en realidades. En este sentido, habría que ver, hasta qué punto este entramado legal surte el efecto deseado. Para esto se requiere una investigación de campo que informe sobre esta realidad. Sin embargo, diversos organismos e investigadores llevan a cabo periódicamente estudios sobre la ejecución de las políticas públicas y los avances de las pymes en el país.

4.2. FUNCIONAMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO A PYMES HOY EN ECUADOR

Contextualizando, de acuerdo con la revisión teórica realizada, se infiere que las pequeñas y medianas empresas son uno de los principales motores de la economía. Su aporte al crecimiento y al desarrollo económico se refleja especialmente a través de dos variables: el volumen de empresas y la generación de empleo. Sin embargo, la heterogeneidad de las pymes y su flexibilidad de adaptarse a diferentes rubros de servicios podría dificultar la implementación de políticas públicas homogéneas que sean exitosas y lleguen a todos los substratos de este sector.

Según la OCDE/CEPAL (2012), los países de América Latina y el Caribe en las últimas dos décadas han venido implementando programas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes), en muchos casos con una amplia variedad de acciones e instrumentos que han conseguido diferentes niveles de efectividad y alcance en el marco de un proceso de creación y desarrollo de instituciones. Al respecto, sostiene el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA, 2015), que en general las políticas de apoyo a las pymes tienen mayor presencia en las declaraciones y propuestas de gobierno que en implementaciones efectivas con resultados concretos e impacto comprobable en los beneficiarios. Añaden que son diseñadas y ejecutadas por niveles de gobierno con insuficiente asignación de recursos financieros, escaso capital humano técnicamente calificado e información de base de mala calidad.

Por otra parte, explican Goldstein y Kulfas (2011) que los magros resultados de las acciones de

gobierno para apoyar a las pymes obedecen a problemas de diseño de políticas relacionados con la poca claridad de definición de los objetivos de la intervención pública y la apropiación de un marco teórico incompleto basado solo en las fallas de mercado. En función de ello y de acuerdo con el SELA (2012, p. 42) “las PYMES requieren medidas concretas para mejorar su capacidad innovadora, favoreciendo la creación y adaptación de tecnología, el cumplimiento de estándares internacionales de calidad de producción y de certificación”; unido al fortalecimiento de la capacidad local para asimilar el conocimiento.

Específicamente en Ecuador, el informe OECD/CAF (2019) capítulo Ecuador, expone respecto de las brechas encontradas entre la política definida y sus resultados, que estas se encuentran en las áreas de planificación, diseño, implementación, monitoreo y evaluación (M&E). Explican que los esfuerzos del Mipro hacia las pymes para diversificación de la economía, actualización tecnológica, promoción de empleo y reducción de pobreza, no se están haciendo de manera integral y de allí surgen problemas de gestión.

Un planteamiento central del informe detalla que, si bien el Mipro utiliza en la práctica la PIE 2016-2025 como instrumento norte para orientar el impulso estratégico de las pymes, este instrumento de hecho no incluye herramientas u objetivos específicos para pymes. Adicionalmente tiene una limitación importante, en el sentido de que la gran mayoría de las pymes en Ecuador opera en el sector de servicios y, por lo tanto, no están cubiertas directamente por la estrategia y solo están consideradas indirectamente por el Plan Nacional de Desarrollo.

Añade el informe que la falta de integralidad en la estrategia juega en contra del desarrollo de las

pymes, las acciones no son sinérgicas y no tienen efecto multiplicador. Falta información sobre la mayoría de los programas existentes, la población interesada (pymes) desconoce la mayoría de las veces los mecanismos de apoyo que están disponibles para ella, de allí que no se pueda evaluar el impacto de esas iniciativas en las empresas objetivo.

Por otro lado, aun cuando existen sistemas de monitoreo para los programas financiados con fondos públicos, no hay indicadores clave orientados al desempeño que realmente den cuenta de los logros. Parte de esa no integralidad se nota al revisar la Encuesta Estructural Empresarial (INEC, 2021), donde llama la atención que solo se analizan las empresas medianas y grandes, pero no las empresas pequeñas, esto da muestra de que si bien es cierto en la política formal son importantes, eso no se ha hecho una práctica real que haga al Instituto Nacional de Estadísticas del país incluir a las pequeñas empresas en sus análisis. ¿Cómo saben entonces qué está ocurriendo con ellas?

Otra profunda debilidad expuesta por el informe —que requiere un rediseño de política e incremento de recursos— se encuentra en las acciones orientadas a los servicios de desarrollo empresarial (SDE), promoción de la innovación y la tecnología, incluso esta área ha sufrido recortes presupuestarios desde 2016, lo cual agrava la situación.

Los emprendedores que crean pymes generalmente conocen el producto o servicio que quieren vender pero desconocen lo relacionado con la gestión administrativa, tecnológica, procesos, etc., de allí la importancia de los SDE para promover la sustentabilidad de estas organizaciones. Al lado del apoyo financiero debe estar la asistencia no financiera. En este sentido Almeida, González y Ube (2019) sostienen que entre los obstáculos de las pymes se encuentran la débil capacidad inno-

vadora y el uso de tecnología que apunte sus procesos administrativos. Esto es ratificado por Crespo, Carchi, Zambrano, Orellana, y González (2020) cuando en su investigación concluye que el desconocimiento de gestión administrativa y contable de las pymes ecuatorianas ha dificultado el incremento de productividad y competitividad. Y eso es, o debería ser, parte de la política del Estado.

Para el Grupo Faro (GF, 2019), las dos limitantes principales que encuentran los pequeños y medianos emprendimientos en Ecuador son las políticas gubernamentales y el apoyo financiero. La primera limitante está representada en inseguridad jurídica, trámites (y tiempo) excesivos para abrir y cerrar empresas y cambios tributarios permanentes que generan incertidumbre y riesgo. Ecuador está catalogado mundialmente como poco competitivo por la complejidad y lentitud en los procesos empresariales, riesgo empresarial, marco regulatorio, entre otras cosas; ocupando el puesto 86 entre 140 países (WEF, 2018) y el puesto 90 entre 141 (WEF, 2019).

En cuanto a la limitante financiera, el informe GF (2019) denuncia la falta de productos financieros para pequeños empresarios, poca cultura de inversión ángel y restricciones de acceso a capital de riesgo, entre otros. Esta limitante es tanto desde la banca pública como desde la banca privada, no hay diferencia. A estas limitaciones Daniel Rivera (2020), representante de la Corporación Andina de Fomento (CAF), le añade que para sostener y consolidar políticas públicas, programas y proyectos de pymes en Ecuador se debe hacer reformas estructurales importantes en temas laborales y tributarios (una vez más surge el elemento tributario como limitante desde el Estado); aunque Rivera (2020) informó que igualmente la CAF está iniciando un apoyo sustancial a las pymes ecuatorianas con cuatro programas: créditos a mujeres

emprendedoras, productores agrícolas, pymes en general y reactivación económica, subrayó la necesidad de los cambios para que los esfuerzos financieros den frutos.

Al profundizar un poco en la forma en la cual se materializa este apoyo de la CAF, se encontró que en todos los programas se asignan los fondos a distintas organizaciones ecuatorianas (Corporación Financiera Nacional (CFN), la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (Conafips) y BanEcuador) como apoyo al gobierno nacional, subnacional y local. Estas organizaciones son las encargadas de administrar la ejecución de los fondos destinados a los distintos emprendimientos. De esta manera, la ejecución de la política siempre está en manos de organizaciones internas, aun cuando los fondos provengan de una multilateral, lo cual impide que los organismos multilaterales lleven un seguimiento o indicadores sobre la efectividad de los apoyos ofrecidos. Esta es una debilidad del sistema de apoyo, que debería tener una posición operativa y no solo de asignación de recursos.

En general, puede decirse que en Ecuador hay variados programas orientados a promover el desarrollo de pymes. Programas como Casa para Todos, Minga agropecuaria o Impulso Joven (coordinados por BanEcuador), o MiproLab (coordinado por Mipro) promueven la creación de empresas y asignan recursos para esos fines, pero lo que no se encuentran son suficientes datos sobre monitoreo, evaluación, eficacia, eficiencia o la tasa de retorno de esos programas (GF, 2019). Esto es consistente con el planteamiento de la OCDE/CAF (2019).

En síntesis, respecto del funcionamiento de las políticas públicas de fomento, pareciera que en Ecuador hay una política formal de Estado sostenida hacia el crecimiento de las pymes, pero al mismo tiempo existe un marco regulatorio muy

general que no incluye las necesidades particulares de las pymes y que podría obstaculizar, lejos de consolidar el sector. Existen programas crediticios orientados a las pymes, pero no hay programas de apoyo no financiero para desarrollar las habilidades gerenciales que las pymes requieren. Tampoco hay indicadores de desempeño de eficacia y eficiencia ni procesos de monitoreo, seguimiento, evaluación y retorno, que cierren el ciclo de ejecución de la política y retroalimenten sobre las necesidades de ajuste a la misma.

5. DISCUSIÓN FINAL

En términos generales, las pymes están al alcance de casi cualquier emprendedor, son bastante democráticas, y por esto a los estados nacionales les conviene su desarrollo, ya que muchas personas pueden autoemplearse y emplear a otros, a la par de que generan ingresos, aumentan el PIB y son fuentes de recaudación de impuestos. En Ecuador cualquier organización empresarial de menos de 200 trabajadores entra en esta categoría. El Estado ecuatoriano, a partir de una Constitución, con un decidido apoyo al emprendimiento tendiente al fortalecimiento del aparato productivo y la producción nacional, desarrolla planes que de alguna manera pretenden operacionalizar la visión de la Carta Magna.

En atención a lo anterior el Plan Nacional Toda Una Vida 2017-2021, establece el entramado de relaciones y directrices que, a través de otros instrumentos de política, trabajará para desarrollar la economía del país y elevar el nivel de vida de la población general. En este sentido, el PIE (2016) es el instrumento de política encargado hasta el año 2025 de reducir la vulnerabilidad externa, generar empleo de calidad, propiciar la transformación productiva, encadenar sectores y ser vehículo

de innovación. Adicionalmente, y conjugando estos planes, están las leyes generales del país relacionadas con emprendimientos empresariales, como son la ley de compañías, código del trabajo y régimen tributario y más recientemente, la Lpigeft de 2018, que genera atractivos fiscales y garantiza la certidumbre y seguridad jurídica frente al Estado, a los inversionistas, empleadores y competidores.

Con todo, es el Copci el instrumento diseñado por excelencia para delinear el papel de las pymes en esta visión de país, que la Carta Magna propende. En él se establece la relación entre el Estado y las pymes, al exponer que la transformación de la matriz productiva del Estado pasa por el fomento de un ecosistema de emprendimiento e implementación de políticas comerciales para el desarrollo de pymes. Expresamente el Copci trata el acceso al financiamiento para los actores productivos y desarrollo de una banca pública para estos fines. Igualmente, se ocupa del apoyo no financiero a las pymes, con el fin de mejorar su productividad.

Sintetizando, en materia de políticas públicas, a nivel gubernamental Ecuador ha aprobado un cuerpo normativo que incluye aspectos necesarios para el impulso a las pymes; es decir, la planificación se ha dado. Pero esta planificación pareciera ser normativa y no estratégica, al no tomar en cuenta la relación sistémica que existe en todo el esqueleto legal y que requiere ajustarse a la naturaleza y conformación de las pymes. Una visión estratégica permitiría una mirada sistémica a todo el entramado legal y, por ende, arrojaría luces sobre los cambios necesarios para una política integral. Adicionalmente, en los últimos años se han dado cambios de adscripción en cuanto al organismo encargado de la política pymes, lo cual definitivamente no ayuda a una visión global, sustentable y sinérgica.

Por otro lado el soporte burocrático, que requiere eficacia y eficiencia en la ejecución, pareciera no estar presente al no vislumbrarse consistencia entre el apoyo financiero y el no financiero (requerido para la eficacia) y mecanismos de evaluación (requeridos para la eficiencia). Justamente, las investigaciones al respecto reportan debilidad en ese apoyo financiero y no financiero y en la interdependencia e integralidad que debe de existir en los dos tipos de apoyo. Asignar recursos sin dar las herramientas para manejarlos podría significar la pérdida de esos recursos y la desaparición de la organización. Si bien es cierto que el apoyo financiero es fundamental, las herramientas administrativas, contables, tecnológicas y de innovación tienen la misma relevancia. Asimismo, si los entes ejecutores de la política no tienen herramientas de seguimiento, monitoreo y evaluación, no pueden conocer los resultados de la política y, por ende, no pueden proponer ajustes en la misma.

Vivimos tiempos difíciles y las condiciones han cambiado; sin embargo, ahora más que nunca las pymes pueden significar una diferencia en la supervivencia del país. Se requiere, por un lado, hacer sinergia en las leyes de manera que incluyan de manera comprensiva las particularidades de las pymes; de igual manera es importante que el esfuerzo de *operacionalización* de la política sea estable y bien informado para que pueda ser aprovechado por los usuarios. El impulso a las pymes es el paso más lógico del país en el ámbito económico.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR VILLANUEVA, L. (2012). Política Pública una Visión Panorámica. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Bolivia). Recuperado de: https://www.undp.org/content/dam/bolivia/docs/politica_publica_una_vision_panoramica.pdf

ALMEIDA, M.; GONZÁLEZ, E. Y YUBE, W. (2019). Oportunidad de la Contabilidad de Gestión en las pymes en Ecuador. *E-IDEA Journal of Business Sciences*, 1(2), 18-26. Recuperado de: <https://revista.estudioidea.org/ojs/index.php/eidea/article/view/10>

BONETI, L. (2017) *Políticas públicas por dentro* (1ª edición). Buenos Aires, Argentina: Clacso. Recuperado de: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20171002015938/Politicas_publicas_por_dentro.pdf

CARRANCO, R. (2017) *La aportación de las pequeñas y medianas empresas (pymes) en la economía ecuatoriana*. Recuperado de: <https://www.uv.mx/iiesca/files/2018/03/14CA201702.pdf>

CÓDIGO ORGÁNICO DE LA PRODUCCIÓN, COMERCIO E INVERSIONES (COPCI) (2016). Registro Oficial Suplemento 351 de 29-12-2010. Última modificación: 30-12-2016. Quito, Ecuador. Recuperado de: <https://www.lexis.com.ec>

CÓDIGO DEL TRABAJO (2012). Registro oficial. Suplemento 167 del 16 de diciembre de 2005. Última modificación 26 de septiembre de 2012. Quito, Ecuador. Recuperado de: <https://www.lexis.com.ec>

COMISIÓN EUROPEA (CE) (2015). Recomendación 2003/361/CE. En documento DOL-124 del 20.5.2003. Recuperado de: <http://www.ipyme.org/es-ES/UnionEuropea/>

COMISIÓN EUROPEA (2016). Guía del usuario sobre la definición del concepto de pyme. Recuperado de: <http://www.ipyme.org/es-ES/UnionEuropea/>

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (2008). Registro Oficial n.º 449. Año II, del 20-10-2008. Quito, Ecuador. Recuperado de: <https://www.lexis.com.ec>

CRESPO, M.; CARCHI, K., ZAMBRANO, Á., ORELLANA, D. y GONZÁLEZ, S. (2020). Mejora continua en el proceso contable y su aporte en la competitividad de las MIPYMES en la Provincia de El Oro (Ecuador). *Revista Espacios*, 41(1). Recuperado de: <http://www.revistaespacios.com/a20v41n01/20410103.html>

DINI, M. y STUMPO, G. (2018). Mipymes y heterogeneidad estructural en América Latina. En Felipe Correa, Valentina Leiva, Giovanni Stumpo. *Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

FONTAINE, G. (2015). *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Ecuador: Anthropos Editorial y Flasco Ecuador. Colección Cuadernos A. Temas de Innovación Social.

FRANCO, M. Y SCARTASCINI, C. (2014). The politics of policies: revisiting the quality of public policies and government capabilities in Latin America and the Caribbean. IDB Policy Brief; 220. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/publicas-capacidades-del-Estado->

GOLDSTEIN, E. Y KULFAS, M. (2011). Alcances y limitaciones de las políticas de apoyo a las pymes en América Latina: debates para un nuevo marco conceptual y de implementación. En Ferraro, C. (ed.). *Apoyando a las pymes: políticas de fomento en América Latina y el Caribe*. Pp. 429-490. Santiago de Chile: Cepal.

GÓMEZ, R. (2012). Gestión de políticas públicas: aspectos operativos. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 30(3). Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/rfnsp/v30n2/v30n2a11.pdf>

GRAU, M.; ÍÑIGUEZ-RUEDA, L.Y SUBIRATS, J. (2010). La perspectiva sociotécnica en el análisis de políticas públicas. *Revista Psicología Política*, (41), 61-80. Recuperado de: <https://www.uv.es/garzon/psicologia%20politica/N41-4.pdf>

GRUPO FARO (GF) (2019). Informe de avance a la política pública de Emprendimiento. Recuperado de: <https://deldichoalhecho.ecuador-decide.org/wp-content/uploads/2019/04/Emprendimiento.pdf> [Consultado el 30 de agosto de 2020].

HEREDIA A. Y DINI, M. (2021). Análisis de las políticas de apoyo a las pymes para enfrentar la pandemia de COVID-19 en América Latina. Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/29). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INEC) (2017). Directorio de Empresas y Establecimientos. Ecuador: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INEC) (abril de 2021). Encuesta estructural empresarial. Ecuador: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

LEY DE COMPAÑÍAS (2017). Registro Oficial n.º 312, de 05-11-1999. Última modificación: 29-12-17. Quito, Ecuador. Recuperado de: <https://www.lexis.com.ec>

LEY DE SEGURIDAD SOCIAL (2011). Registro Oficial Suplemento n.º 465, de 30-11-2001. Última modificación: 31-03-2011. Quito, Ecuador. Recuperado de: <https://www.lexis.com.ec>

LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN TRIBUTARIO INTERNO (2015). Registro oficial suplemento n.º 463, de 17-11-2004. Incluye reformas hasta el 28-12-2015. Quito, Ecuador. Recuperado de: <https://www.lexis.com.ec>

LEY ORGÁNICA PARA EL FOMENTO PRODUCTIVO, ATRACCIÓN DE INVERSIONES, GENERACIÓN DE EMPLEO Y ESTABILIDAD Y EQUILIBRIO FISCAL (LOFP, 2018). Registro Oficial Suplemento n.º 309 del 21 de agosto de 2018. Quito, Ecuador. Recuperado de: <https://www.lexis.com.ec>

LOOR, H.; URETA, D., RODRÍGUEZ, G. Y CANO, E. (2018) Análisis del Contexto Socio-Económico, Comercial, Financiero e Internacional de las pymes Ecuatorianas. *Revista Científica ECOCIENCIA*, 5(4). Recuperado de: <http://ecociencia.ecotec.edu.ec/upload/php/files/agosto18/04.pdf>

MARTÍNEZ, M. (2004). *Ciencia y arte en la metodología cualitativa*. México: Editorial Trillas.

MINISTERIO DE PRODUCCIÓN, COMERCIO EXTERIOR, INVERSIONES Y PESCA (MCPEIP) (2019). Recuperado de: <https://www.produccion.gob.ec/>.

MIPRO (2016). Política Industrial del Ecuador 2016-2025. Ecuador: Ministerio de industrias y producción.

NEIRA, S. (2016). Inclusión Financiera de las pymes en el Ecuador. Serie Financiamiento para el desarrollo. Comisión Económica para América Latina. Financiamiento para el desarrollo.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) (2018). Financiamiento de pymes y emprendedores 2018. Un marcador de la OCDE. Organización para la cooperación y el desarrollo económico. Recuperado de: <https://www.oecd.org/industry/smes/SPA-Highlights-Financing-SMEs-and-Entrepreneurs-2018.pdf>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) Y COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2012). Perspectivas Económicas de América Latina 2012 Transformación del Estado para el Desarrollo. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1443-perspectivas-economicas-america>

OECD/CAF (2019). América Latina y el Caribe 2019: Políticas para PYMEs competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur, OECD Publishing, París. Recuperado de: <http://doi.org/10.1787/60745031-es>

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (7 y 8 de junio de 2017). Enhancing the Contributions of SMEs in a Global and Digitalised Economy. París, Francia: reunión del Concilio de Nivel Ministerial OECD. Recuperado de: <https://www.oecd.org/mcm/documents/C-MIN-2017-8-EN.pdf>

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2015). IV informe sobre Pequeñas y Medianas Empresas y creación de empleo decente y productivo. Conferencia Internacional del Trabajo n.º 104. Ginebra, Suiza: Organización Internacional del Trabajo.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF) (2019). *América Latina y el Caribe 2019: Políticas para pymes competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur*. París, Francia: Publishing. Organización de las Naciones Unidas. Corporación Andina de Fomento.

ORGANIZACION DE NACIONES UNIDAS (ONU) (2018). *La Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Chile: Organización de las Naciones Unidas.

PEÑA, M. Y VEGA, N. (2017). Estructura de las pymes en la economía ecuatoriana. *Sur Academia: Revista Académica-Investigativa de la Facultad Jurídica, Social y Administrativa*, 4(8). Recuperado de: <https://revistas.unl.edu.ec/index.php/suracademia/article/view/519>

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR (2018). Decreto ejecutivo 559, del 14 de noviembre de 2018.

RIVERA, D. (2020). El apoyo a las pymes ahora es vital. Entrevista de Carolina Enríquez al representante de la Corporación Andina de Fomento (CAF). *Revista Líderes* 13/7/2020 Recuperado de: <https://www.revistalideres.ec/lideres/credito-apoyo-pymes-vital-entrevista.html>

RIVERA, F. (2003). Análisis de las Políticas y Programas Sociales en Ecuador. P. 102. Serie Documentos de Trabajo, 167. Lima, Perú: OIT/Oficina Regional para las Américas/Programa IPEC Sudamérica.

SALAZAR-VARGAS, C. (2010). Análisis de políticas públicas (primera parte). Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/213238781/ANALISIS-DE-POLITICAS-PUBLICAS-CARLOS-SALAZAR-pdf>.

SALAZAR-VARGAS, C. (2018). Definición de Política Pública de Salazar-CSV. Politing: Una opción. Recuperado de: <https://carlosalazarvargas.org/definicion-de-politica-publica-de-salazar-csv-en-el-politing-una-opcion/>

SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO (SENPLADES) (2017). Plan Nacional Toda una Vida 2017-2021. Resolución n.º CNP-003-2017 del 22-09-2017. Ecuador: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Consejo Nacional de Planificación.

SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. (SENPLADES) (2011). Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales. Ecuador: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE (SELA) (2015). Políticas Públicas de apoyo a las MIPYMES en América Latina y el Caribe. XL Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, n.º 20-14. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. Recuperado de: http://www.sela.org/media/ticas_publicas_mipymes.pdf.

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE (SELA) (2012). Cadenas de Valor, pymes y Políticas Públicas. Experiencias Internacionales y Lecciones para América Latina y el Caribe. Foro sobre el diseño de políticas públicas: inserción de pymes en cadenas de valor, globales y regionales. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. Recuperado de: <https://www.sica.int/download/?86446>

SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P., LARRUE, C. Y VARONNE, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Recuperado de: https://www.academia.edu/BAblicas_Parte_1_See_parte_2_http_igop.uab.es

SUPERINTENDENCIA DE COMPAÑÍAS, VALORES Y SEGUROS DEL ECUADOR (2011). Resolución SC.Q.ICI.CPAIRFS.11.01. Recuperado de: <https://www.oficial.ec/resolucion-scqicicpaifrs1101->

STEIN, E. Y TOMMASI, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y Gobierno, XIII*(2). Recuperado de: <https://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/viewFile>

TAMAYO, M. (1997). El Análisis de las Políticas Públicas. En Bañón y Carrillo (comp.). *La Nueva Administración Pública*. Pp. 281-312. Madrid, España: Alianza Editorial.

TORRES-MELO, J. Y SANTANDER, J. (2013). Introducción a las políticas públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. Instituto de estudios del Ministerio Público. Recuperado de: <http://w.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas>

WEF (2019). Global Competitiveness Report. World Economic Forum. Recuperado de: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

WEF (2018). Global Competitiveness Report. World Economic Forum. Recuperado de: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/competitiveness-rankings/>