

Liliana Heredia Rodríguez*
José Ignacio Sánchez Macías**

Pontificia Universidad Javeriana, Cali, Colombia
Universidad de Salamanca, Salamanca, España

Recibido: 21 de octubre de 2015

Concepto de evaluación: 4 de abril de 2016

Aprobado: 27 de mayo de 2016

Artículo de investigación

© 2016 Universidad Católica de Colombia.

Facultad de Ciencias

Económicas y Administrativas.

Todos los derechos reservados

Evolución de las políticas públicas de fomento a las pymes en la Comunidad Andina de Naciones y la Unión Europea: un análisis comparativo*

RESUMEN

Este trabajo estudia las políticas de fomento a las pymes implementadas en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y en la Unión Europea (UE) en las últimas décadas. A partir de una metodología analítico-comparativa, se plantea que, frente a las hipótesis de adopción sincrónica o secuencial, las políticas públicas de apoyo a las pymes responden a un modelo de adopción independiente y son determinadas por su propio contexto histórico-político, según el diferente estadio en que se encuentra el proceso de integración económica de ambas regiones. También se destaca que en la CAN, a diferencia de la UE, resulta difícil encontrar líneas de acción perdurables en el diseño de estas políticas públicas.

Palabras clave: pymes, Comunidad Andina de Naciones, Unión Europea, política pública.

JEL: L52, R58.

* Contadora Pública; Especialista en Legislación Tributaria; Máster en Análisis Económico del Derecho y las Políticas Públicas; Doctora por la Universidad de Salamanca (España). Profesora e investigadora en la Pontificia Universidad Javeriana Cali, Colombia. Correo electrónico: lilianaheredia@javerianacali.edu.co. Dirección de correspondencia: Calle 18 N° 118-250, Departamento de Contabilidad y Finanzas de la Pontificia Universidad Javeriana Cali, Colombia.

** Licenciado, Máster y Doctor en Economía; Licenciado en Derecho; Profesor Titular y Director del Departamento de Economía Aplicada en la Universidad de Salamanca (España); Director del Máster en Hacienda Pública y Sistema Impositivo Español; Profesor del Máster en Análisis Económico del Derecho y las Políticas Públicas. Correo electrónico: macias@usal.es. Dirección de correspondencia: Paseo Francisco Tomás y Valiente s/n, Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Salamanca, 37007, Salamanca, España.

* Una versión preliminar de este trabajo fue presentada como seminario en el Máster en Análisis Económico del Derecho y las Políticas Públicas de la Universidad de Salamanca y como ponencia en las XXII Jornadas Internacionales de Política Económica en Toledo (España). Se agradecen los comentarios de los asistentes a los mencionados eventos; no obstante, el contenido que se mantiene es responsabilidad exclusiva de los autores.

The evolution of public policies for the promotion of SMEs in the Andean Community of Nations and the European Union: A comparative analysis

ABSTRACT

This paper studies the policies designed to promote SMEs implemented in the Andean Community of Nations (ACN) and the European Union (EU) in the past few decades. Based on an analytical and comparative methodology, it is set out that, with regard to synchronous or sequential adoption hypotheses, public policies that support SMEs respond to an independent adoption model and are determined by their own historical and political context, according to the different arenas in which the economic integration process of both regions is found. The paper also highlights that in the ACN, in contrast to the EU, it is difficult to find abiding lines of action in the design of these public policies.

Keywords: SMEs, Andean Community of Nations, European Union, public policy.

Evolução das políticas públicas de fomento às PMEs na Comunidade Andina de Nações e na União Europeia: uma análise comparativa

RESUMO

Este trabalho estuda as políticas de fomento às PMEs implantadas na Comunidade Andina de Nações (CAN) e na União Europeia (EU) nas últimas décadas. A partir de uma metodologia analítico-comparativa, propõe-se que, ante as hipóteses de adoção sincrônica ou sequencial, as políticas públicas de apoio às PMEs respondem a um modelo de adoção independente e são determinadas por seu próprio contexto histórico-político, segundo o estágio em que se encontra o processo de integração econômica de ambas as regiões. Também se destaca que na CAN, à diferença da EU, torna-se difícil encontrar linhas de ação perduráveis no desenho dessas políticas públicas.

Palavras-chave: PMEs, Comunidade Andina de Nações, União Europeia, política pública.

INTRODUCCIÓN

Existe la opinión generalizada de que las pequeñas y medianas empresas (pymes) son uno de los principales motores de la economía. Su aportación al crecimiento y al desarrollo económico se refleja especialmente a través de dos variables: el volumen de empresas y la generación de empleo. Las pymes representan entre el 95% y el 99% de las empresas en la Unión Europea (UE), los Estados Unidos y América Latina y su contribución al empleo supera el 80% en algunos países miembros de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] y Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2012; Wymenga *et al.*, 2012; OCDE, 2012). También es destacable la creciente contribución de estas empresas desde el punto de vista de otros objetivos de la política económica y social, como la equidad y la justicia social, la estabilidad de los precios y el crecimiento (Gibb, 1993).

Las pymes generan una dinámica que contribuye al crecimiento económico y al desarrollo de los mercados (Audretsch y Fritsch, 2002; Reynolds, 1997). Por su parte, Hart y Hanvey (1995) muestran su preocupación por la sostenibilidad de las pymes en el largo plazo. Teniendo en cuenta que las pymes afrontan una serie de barreras que dificultan su crecimiento, e inclusive su supervivencia, las políticas gubernamentales se orientan, con frecuencia, a mejorar los resultados en un doble ámbito: permite a las empresas afrontar de mejor manera las barreras que afectan su desempeño, en tanto a los Estados les ayuda en el cumplimiento de sus objetivos socioeconómicos. El cuestionamiento que surge y que se intenta resolver con este trabajo es si dos mercados regionales con niveles de desarrollo tan distintos como son la UE y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) tienen también diferentes niveles de desarrollo en sus políticas de fomento a las pymes.

La referencia constante a las pymes como agentes que contribuyen al desarrollo socioeconómico de los países ha despertado el interés

de investigadores y de organizaciones públicas y privadas en todo el mundo, que intentan conocer, entre otros aspectos, los niveles de productividad, la capacidad de innovación y las principales barreras para el desarrollo y crecimiento de este tipo de empresas. Sin embargo, llevar a cabo estudios comparativos sobre las pymes resulta complejo, debido a los problemas de comparabilidad y consistencia de la información.

Autores como Peres y Stumpo (2002) y Ayyagari, Beck y Demirgüç-Kunt (2007) han adelantado estudios comparativos sobre pymes y se han encontrado con dificultades como estas: a) la diversidad de criterios para definir qué se entiende por *pyme*, b) las variadas pautas para compilar y estructurar la información estadística y c) la escasa información disponible sobre las pymes que operan en el mercado informal.

A pesar de las dificultades mencionadas, Peres y Stumpo (2002) encontraron que la productividad de las pymes es inferior a la de las grandes empresas, que las condiciones macroeconómicas tienen una fuerte incidencia sobre el desarrollo de las pymes en algunos países y que la liberalización de los mercados tuvo un efecto negativo sobre ellas. Por su parte, Ayyagari *et al.* (2007) encontraron que en los países con un elevado PIB per cápita, las pymes de mayor tamaño hacen una contribución significativa al empleo y al PIB totales; también hallaron que el crecimiento de este tipo de empresas está directamente relacionado con un ambiente de negocios competitivo en términos de costos de entrada y salida del mercado, obligaciones tributarias y legislación laboral.

Este estudio, aunque orientado hacia la política pública de fomento a las pymes, no ha sido ajeno a las dificultades planteadas por otros autores en relación con la disponibilidad y comparabilidad de la información, especialmente cuando se trata de la CAN, donde no existe en la práctica un acuerdo para definir a las pymes y la armonización estadística es todavía un proyecto inconcluso.

En esta investigación se analiza si la evolución de las políticas públicas de apoyo a las pymes en la CAN y en la UE durante 1985 a 2014 ha presentado una adopción sincrónica (se han generado de forma paralela en ambas regiones), si ha ocurrido una adopción secuencial (se producen primero en una zona geográfica y la otra replica el modelo) o si se ha llevado a cabo un desarrollo independiente (en cada región se han comportado de manera completamente diferente). Igualmente, se estudia en cada área geográfica si dichas políticas han seguido una línea de acción perdurable o si, por el contrario, en su desarrollo predominan elementos más volátiles y contingentes. Para cumplir los objetivos propuestos, se desarrolla un estudio analítico-comparativo que se apoya en la técnica de investigación documental para recabar la información; por tanto, se lleva a cabo la revisión, el análisis y la comparación de diferentes fuentes primarias y secundarias (legislación, artículos, estudios, informes, etc.) relacionados con el tema objeto de estudio.

El trabajo empieza con una descripción general sobre las principales barreras para el crecimiento y desarrollo de las pymes. Este primer acercamiento permite vislumbrar por qué las políticas de fomento atienden aspectos muy concretos, generalmente identificables con las barreras que enfrentan las pymes. En segundo lugar, se hace referencia a la participación de las pymes en aspectos socioeconómicos de las dos regiones objeto de estudio. En tercera instancia, se aborda la evolución de las políticas de fomento a las pymes en ambas comunidades, para lo cual se ha subdividido esta temática en dos apartados más: primero se hace una descripción general de dicha evolución y posteriormente se presentan los elementos más relevantes de estas políticas de forma más sistemática. Por último, se presenta un apartado de consideraciones finales en el que se discute acerca de los resultados obtenidos en relación con los objetivos planteados en el trabajo.

PRINCIPALES BARRERAS PARA EL CRECIMIENTO Y DESARROLLO DE LAS PYMES

La contribución de las pymes a la generación de empleo es una motivación para que los gobiernos muestren particular interés por la implementación de políticas que estimulen la creación de nuevas pymes o el desarrollo de las existentes, en especial a través del fomento de la competitividad y las exportaciones. No obstante, la creación de un ambiente propicio para el crecimiento y desarrollo de las pymes requiere que las políticas públicas propendan a la eliminación o la reducción de las barreras y limitaciones que con frecuencia enfrentan estas empresas, como la baja productividad, las barreras de acceso a la financiación, los bajos niveles de innovación y los elevados costos asociados a la tributación.

Los bajos niveles de productividad son un problema más recurrente en las pymes de América Latina que en las europeas e implican una mayor severidad para las micro y pequeñas empresas que para las medianas. En 2006, las empresas pequeñas en los países europeos alcanzaban niveles de productividad de entre el 69% y el 88%, mientras que las latinoamericanas se situaban entre el 42% y el 52% (OCDE y Cepal, 2012).

La barrera de acceso a la financiación (bancaria y no bancaria) en muchos casos restringe o bloquea el desarrollo de proyectos directamente relacionados con la investigación y el desarrollo (I+D) y, por ende, limita la capacidad innovadora y el acceso a mercados internacionales. Existe evidencia de que las pymes perciben el acceso al crédito y el elevado costo de obtener financiación como algunos de los principales obstáculos para innovar y para crecer (Beck, Demirgüç-Kunt, Leaven y Maksimovic, 2006; De Maeseneire y Claey, 2006).

Estas empresas generalmente enfrentan problemas de información asimétrica, elevados costos de transacción, altas tasas de interés, menor capacidad de negociación y el hecho de representar un mayor riesgo para las entidades financieras,

por su tendencia a una vida corta y por no disponer de garantías adecuadas para respaldar su endeudamiento (Bădulescu, 2010; Duan, Han y Yang, 2009; Vermoesen, Deloof y Laveren, 2013).

Las pymes enfrentan más dificultades que las empresas grandes y las empresas con trayectoria cuando aspiran a la consecución de fondos. De igual manera, las empresas de mayor tamaño disponen de alternativas de financiación, como los mercados de bonos, que en general no están al alcance de las pymes. De acuerdo con Beck, Demirgüç-Kunt y Maksimovic (2005), mientras las grandes empresas no se ven afectadas por la exigencia de garantías, los trámites bancarios, la burocracia y la necesidad de *conexiones* con los bancos, las pymes se ven afectadas de manera negativa por todos estos elementos, así como por las altas tasas de interés y los obstáculos para obtener financiación del arrendamiento de equipos y de las exportaciones.

Los obstáculos para obtener financiación tienen un efecto negativo sobre el crecimiento de las empresas, que en el caso de las pymes puede ser casi el doble del experimentado por las grandes empresas (Beck *et al.*, 2006). Las pymes financian menos del 10% de sus necesidades de inversión con créditos bancarios y tan solo el 12% de ellas utiliza la financiación bancaria para realizar nuevas inversiones. Estos porcentajes contrastan con los de las grandes empresas, que financian más del 20% de sus necesidades con crédito bancario y más del 30% utilizan esta fuente de financiación para realizar nuevas inversiones (Beck, 2007).

Otra limitación que con frecuencia afecta a las pymes es la capacidad de innovación. Para Schumpeter (1943), las empresas de gran tamaño que operan en condiciones de monopolio tienen mayores incentivos para innovar y conseguir o mantener una posición privilegiada en el mercado. Arrow (1962) defiende que existen incentivos para innovar en mercados en *competencia perfecta* y argumenta la importancia que tiene la demanda en la creación de innovaciones. Aunque hay muchos que comparten con Schumpeter (1943) la idea de que la innovación es clave para la permanencia en

el mercado, cada vez es más frecuente encontrar trabajos que se alejan de su corriente enfocada a los monopolios; en su lugar, identifican a los mercados en libre competencia como aquellos más propicios para la innovación (entre ellos, Belleflamme y Vergari, 2011; Holmes, Levine y Schmitz, 2008).

Es preciso reconocer que tanto las grandes empresas como las pymes tienen un importante papel en la innovación. Mientras las grandes compañías disponen de mayores recursos, acceso a la financiación externa e infraestructuras que les permiten adelantar importantes programas de I+D, las pymes están en capacidad de realizar innovaciones a menor escala pero con mayor rapidez, gracias a la efectividad en sus comunicaciones y a su mayor flexibilidad (Vossen, 1998). A pesar de las ventajas anteriormente descritas, las pymes enfrentan barreras importantes para sus actividades de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), como la falta de financiación, habilidades gerenciales de sus directivos, cualificación del personal, acceso a la información, alianzas estratégicas y soporte gubernamental (Madrid-Guijarro, García y Van Auken, 2009).

La tributación también se percibe como una barrera para el crecimiento de las pymes en todo tipo de países (desarrollados, emergentes y en vía de desarrollo). Esta limitante al crecimiento puede apreciarse desde dos perspectivas: por un lado, las cargas fiscales y los costos de cumplimiento se identifican como factores que menguan las finanzas de las pymes; por otro, los sistemas tributarios que aplican tratamientos diferenciados entre grandes y pequeños contribuyentes se consideran determinantes para que las empresas prefieran *no crecer*, o bien, para que las grandes empresas encuentren incentivos para escindirse en procura de disminuir su carga impositiva.

Los costos asociados a las obligaciones tributarias son muy diversos entre países; sin embargo, en todos ellos se puede identificar que las empresas, además de asumir la carga tributaria propiamente dicha, deben soportar otros costos directamente relacionados con el cumplimiento de las obligaciones formales, como llevar libros de

contabilidad, preparar y presentar declaraciones fiscales e informar a la administración tributaria cuando la normativa así lo establezca. En el caso de las pymes, estas actividades requieren, según el tamaño de la empresa, un promedio de entre 52 y 182 horas anuales (Colmar Brunton, 2005), lo cual genera los correspondientes costos de contratación de personal o de pago de asesorías externas.

Un factor adicional que encarece la tributación de las pymes es la escasa planeación tributaria. Es más frecuente que sean las grandes empresas las que accedan a beneficios fiscales establecidos en la ley, gracias a los elaborados planes que construyen sus asesores, mientras las empresas de menor tamaño terminan, en no pocas ocasiones, recurriendo a la evasión como mecanismo para disminuir su presión fiscal. Lo anterior no significa que esta conducta sea exclusiva de las pymes, pues se ha demostrado que la evasión fiscal es una práctica generalizada (Kasipillai y Abdul-Jabbar, 2006); lo que sí se puede afirmar es que conduce al estancamiento económico y genera diversos problemas socioeconómicos (Fagbemi, Uadiale y Noah, 2010).

El tratamiento fiscal preferencial a las pymes ha sido justificado mediante diversos argumentos; entre ellos, y a manera de ejemplo, pueden señalarse los siguientes: las pymes crean un alto porcentaje de los nuevos empleos; generan externalidades positivas (innovaciones, nuevas ideas, avances tecnológicos, etc.); ante las imperfecciones del mercado de capitales, disponen de información asimétrica que les ocasiona problemas de acceso al crédito y pago elevado de intereses; se encuentran en desventaja para realizar planeación tributaria internacional y con frecuencia son sometidas a una doble imposición de los beneficios empresariales; no poseen economías de escala, por lo que los costos de cumplimiento son proporcionalmente superiores a los de una gran empresa; los gobiernos procuran, a través de la fiscalidad, una asignación más eficiente de los recursos o, en ocasiones, una compensación hacia las pymes por los fallos de mercado que las perjudican (Carpentier y Suret, 2005; Holtz-Eakin, 1995).

El establecimiento de un tipo impositivo más bajo en el impuesto sobre los beneficios es una de las opciones más utilizadas para otorgar un tratamiento fiscal favorable a las pymes y ha sido implementada en diferentes países alrededor del mundo, como Bélgica, Francia, España, Canadá, Estados Unidos, Japón, Corea, Chile y Costa Rica. Otra estrategia es la denominada *simplificación de trámites*, que actualmente se aplica en los países de la UE, aunque con mayor énfasis en el impuesto sobre el valor añadido (IVA) que en el impuesto sobre beneficios. La existencia de las mencionadas políticas de tratamiento fiscal preferente o privilegiado en favor de las pymes no ha conseguido cambiar la percepción de los empresarios, que aún consideran la presión fiscal como muy elevada y la identifican como un obstáculo para el desarrollo empresarial (Engelschalk, 2005).

LAS PYMES EN LA CAN Y EN LA UE

Definición

En el contexto mundial se hace referencia a las pymes como pequeñas y medianas empresas formalmente constituidas e independientes; por tanto, las empresas informales y las subsidiarias o similares no se clasificarían en este grupo. El término abarca una amplia gama de criterios y umbrales que varían de un país a otro, inclusive entre aquellos pertenecientes a zonas geográficas adyacentes, como sucede en América Latina y, hasta hace poco más de diez años, en la UE. Los criterios más utilizados para catalogar una empresa como pyme son el valor de los activos, las ventas totales y el número de empleados. Este último, a pesar de ser el más frecuente, presenta importantes variaciones entre países: existen límites de 100, 250 y hasta 500 empleados.

En la UE se consideran pymes aquellas empresas que: a) cuentan con una plantilla anual de trabajadores que no supera los 250 empleados y b) su cuenta anual de resultados no excede de 50 millones de euros o su balance general anual no supera 43 millones de euros.

Tabla 1.

Criterios delimitadores para la clasificación de las pymes

Unión Europea	Comunidad Andina de Naciones
<ul style="list-style-type: none"> • Microempresa: <10 trabajadores y ventas anuales o activos totales ≤ €2 millones (en adelante M) • Pequeña empresa: <50 trabajadores y ventas anuales o activos totales ≤ €10 M. • Empresa mediana: <250 trabajadores y ventas anuales ≤ €50M o activos totales ≤ €43 M. 	<p>Se consideran pymes, las empresas que tienen entre 1 y 199 empleados y sus ventas anuales brutas no superan USD5 M. Dentro de estos límites se han establecido en total cuatro categorías con los siguientes rangos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estrato I: 1 a 9 empleados y ventas ≤ USD100.000. • Estrato II: 10 a 49 empleados y ventas < USD100.000 y ≤ USD1 M. • Estrato III: 50 a 99 empleados y ventas > USD1 M y ≤ USD2 M. • Estrato IV: 100 a 199 empleados y ventas > USD 2 M y ≤ USD 5 m.

Fuente: para la UE, Recomendación de la Comisión 2003/361/CE; para la CAN, Decisión 702 de 2008 y Resolución 1260 de 2009.

Adicionalmente, para ser catalogada en este grupo, debe tratarse de una empresa autónoma, según lo establecido en la Recomendación 2003/361/CE¹. En la CAN, los umbrales están fijados a través del número de empleados y el valor bruto de las ventas anuales expresadas en dólares americanos. Este último criterio prevalece sobre el de personal ocupado, según lo establecen la Decisión 702 de 2008 y la Resolución 1260 de 2009. En la tabla 1 se puede observar que en ambas regiones se han creado subcategorías o subgrupos en relación con el tamaño de las pymes.

Es importante aclarar que, a pesar de existir una clasificación para las pymes propuesta por la CAN, exceptuando a Ecuador, los países que integran esta Comunidad tienen sus propios criterios y umbrales delimitadores. En Colombia se utilizan el volumen de activos y el número de trabajadores, mientras que Perú decidió en 2013 acoger únicamente el criterio del volumen bruto de ventas. En Bolivia la situación es más compleja, pues diferentes organismos tienen distintas clasificaciones o diferentes umbrales, tal como se puede apreciar en la tabla 2, donde también se puede observar que entre los países de la CAN persisten las diferencias en el establecimiento de los criterios para la clasificación de las pymes, los cuales a su vez inciden sobre la aplicación de las políticas públicas de fomento.

En el caso de Bolivia y Perú, dichas políticas están destinadas en menor medida a las empresas medianas que a las micro y pequeñas empresas (mype), que corresponden al 98% de unidades productivas en Bolivia (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia, 2011) y al 99,6 % en Perú (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe [SELA], 2014). Aunque la proporción de las mypes en las economías de Colombia (98,7%) y Ecuador (99,3%) se asimila a las ya mencionadas en Bolivia y Ecuador, estos países han optado por políticas de fomento destinadas de manera conjunta a las microempresas y a las pymes (mipymes).

La CAN es un organismo con carácter supranacional, pese a lo cual los países que lo integran establecen su propia normativa de manera independiente (en ocasiones, incluso en contradicción con las directrices de este organismo); por consiguiente, existen tantas legislaciones como países en este territorio. Aunque esta heterogeneidad se torna válida en la medida en que se considera la diversidad de las características políticas y socioeconómicas de los países que conforman la CAN, este mismo argumento podría esgrimirse y con mayor fuerza en la UE. Sin embargo, esta región ha logrado consolidar una serie de acuerdos y políticas comunes capaces de generar cohesión entre sus Estados Miembros, por lo que la capacidad de integración podría atribuirse en mayor medida a la voluntad política que a las semejanzas socioeconómicas de los países.

1 Se considera que una empresa es autónoma si el capital o el derecho de voto que otras empresas poseen en ella no supera el 25%, salvo consideraciones especiales contempladas en el artículo 3 de la Recomendación 2003/361/CE.

Tabla 2.

Criterios delimitadores para la clasificación de las pymes en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú

Concepto	Bolivia			Colombia	Ecuador	Perú
	Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI)	Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural				
	Productivo	Servicios				
Microempresa	Personal ocupado	1 a 10	1 a 5	1 a 9	1 a 9	--
	Valor bruto de las ventas anuales	Entre USD 0 y USD 100.000	Entre USD 0 y USD 60.000	≤ USD 148.139	< USD 100.000	≤ 150 UIT ^b
	Monto de los activos	Entre USD 0 y USD 60.000	Entre USD 0 y USD 30.000	≤ USD 37.034	≤ USD 100.000	--
Pequeña empresa	Personal ocupado	11 a 30	6 a 20	10 a 19	10 a 49	--
	Valor bruto de las ventas anuales	Entre USD 100.001 y USD 350.000	Entre USD 60.001 y USD 250.000	Entre USD 148.139 y USD 740.695	Entre USD 100.001 y ≤ USD 1 mm	> 150 UIT y hasta 1.700 UIT
	Monto de los activos	Entre USD 60.001 y USD 200.000	Entre USD 30.001 y USD 100.000	Entre USD 37.034 y USD 370.347	Entre USD 100.001 y USD 750.000	--
Empresa mediana	Personal ocupado	--	--	--	50 a 199	--
	Valor bruto de las ventas anuales	--	--	--	Entre USD 1.000.001 y USD 5.000.000	> 1700 UIT y hasta 2.300 UIT
	Monto de los activos	--	--	--	Entre USD 750.001 y USD 3.999.999.	--

^a Los activos totales se expresan en salarios mínimos mensuales legales vigentes (S.M.M.L.V.). En 2016, un S.M.M.L.V. es equivalente a 689.455 pesos colombianos. Adicionalmente, el valor de los activos prevalece sobre el criterio del personal ocupado. ^b En 2016, una unidad impositiva tributaria (UIT) es equivalente a S/. 3.950 soles. Fuente: Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural de Bolivia (2014), Bolsa Boliviana de Valores (2014), Ley 905 de 2004, Resolución R.O. 335 de 2010 y Ley 30056 de 2013.

Participación de las pymes en la economía de las dos regiones

En la UE se considera a las pymes como *la columna vertebral* de la estrategia "Europa 2020", fundamentada en el crecimiento inteligente, sostenible e integrador. En este contexto, la innovación, la educación, el empleo y la competitividad se constituyen en pilares fundamentales para superar la actual crisis económica, gracias a su consolidación como la mayor fuente de emprendimiento, innovación y empleo (Comisión Europea, 2005b).

En 2013, había en la UE cerca de 21,6 millones de pymes, equivalentes al 99,8% de las empresas no financieras, de las cuales 92,4% eran microempresas, 6,4% eran pequeñas empresas y 1,0% eran medianas empresas. Adicionalmente, generaban el 66,9% o, en cifras absolutas, 88,8 millones de empleos (Muller *et al.*, 2014); es decir, por cada gran empresa había más de 468 mipymes, y por cada empleo generado en las grandes empresas hubo dos empleos generados por las mipymes.

Datos de Eurostat (2012) muestran que durante 2009 las pymes de la UE contribuyeron a la generación de las tres cuartas partes (77,2%) del valor añadido en el sector de las ventas al por mayor. Adicionalmente, en 2008 generaron más del 67% del empleo en los sectores no financieros, aunque su contribución al valor añadido de la economía no es tan significativa como su aporte al empleo, lo que resulta en un nivel aparentemente menor de productividad laboral, en especial en sectores como manufactura, información y comunicaciones.

Otro aspecto en el que las pymes tienen un papel importante dentro de la UE son las exportaciones; se destaca su participación en el mercado comunitario, donde las tasas para 2010 se distribuyeron así: 47% a cargo de las pymes y 53% a cargo de las grandes empresas. En lo que respecta a mercados extracomunitarios, la participación de las pymes alcanzó para el mismo año un 39%, mientras que las grandes empresas alcanzaron una tasa del 61% (Eurostat, 2012).

A pesar de los datos anteriores, es importante precisar que las pymes siguen destinando

la mayoría de sus ventas al mercado local y que, en promedio, solamente exportan un 8% de su producción. Estos índices son superiores en los sectores de manufactura y comercio, con 14% y 12%, respectivamente, mientras que sectores como el cuidado de la salud y la intermediación financiera alcanzan niveles de tan solo el 2% (Comisión Europea y Organización Gallup, 2007). Esta tendencia se ha mantenido, y en 2011 su participación en las exportaciones totales a mercados extracomunitarios alcanzó tan solo un 3,7% (Wymenga, Plaisier y Vermeulen, 2013).

En la CAN ni se ha alcanzado un nivel de integración político-económico ni se ha logrado la consolidación de un mercado común que pueda equipararse con los alcanzados por la UE. Se trata de un bloque subregional que coexiste con un amplio número de organismos similares en América Latina y el Caribe, tales como el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

La CAN no dispone de estadísticas consolidadas sobre el número de pymes o su participación en la generación de empleo, pero es posible inferir estos datos a partir de la información de los países que la integran (tabla 3). Haciendo un promedio simple de los datos correspondientes a los países de la CAN, se podría decir que las pymes representan aproximadamente el 99% de las empresas de esta Comunidad y generan entre el 71,8% y el 89,6% del empleo; datos que se asimilan a los presentados por este mismo segmento empresarial en la UE. Sin embargo, cuando se analiza la participación de las pymes en las exportaciones, la diferencia es significativa: mientras las pymes de la CAN alcanzan entre el 5% y el 8% de las exportaciones totales de la región, las exportaciones de sus homólogas de la UE se sitúan alrededor del 30%, con lo cual queda en evidencia la escasa propensión exportadora de las primeras.

Tabla 3.

Participación de las pymes en la economía de la CAN

Concepto/país	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
Porcentaje de pymes sobre el total de empresas ^a	99,5%	99,7%	99,8%	99,98%
Contribución a la generación de empleo ^{b,c}	88,0%	71,8%	66,9%	89,6%
Participación en las exportaciones totales ^d	5,2%	5,7%	7,65%	8,19%

^a Los datos corresponden al 2011. ^b Los datos corresponden a 2012 para Colombia, 2011 para Bolivia y 2009 para Ecuador y Perú.

^c Los datos de Colombia solo están disponibles para el sector manufacturero. ^d La información sobre exportaciones corresponde a 2012 (último año con datos disponibles para el cálculo).

Fuente: OCDE y Cepal (2012), Ministerio de la Producción de Perú (2012), Collao (2011), Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Ecuador (INEC) (2010), Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia (DANE) (2013) y CAN (2013, 2015).

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE FOMENTO A LAS PYMES EN LA UE Y LA CAN

Aunque la implementación de políticas de impulso a las pymes varía de un país a otro en función de sus necesidades y características específicas, por lo general dichas políticas tienden a estar alineadas con objetivos macroeconómicos como la creación de empleo, el desarrollo económico y el crecimiento de las exportaciones; con objetivos sociales como la redistribución de la renta o ingreso y el alivio de la pobreza, y con objetivos de eficiencia como la corrección de externalidades, la eliminación de barreras de acceso al mercado, la reducción de las asimetrías de información y la promoción de la innovación (Harvie y Lee, 2003). Países en desarrollo en África, Asia y América Latina están haciendo importantes esfuerzos por desarrollar políticas de fomento para las pymes, mientras que países avanzados como Estados Unidos, Japón y algunos europeos han hecho grandes progresos en este sentido y proporcionado apoyo continuo a iniciativas de desarrollo económico (Kongolo, 2010).

En las dos regiones analizadas se observa que la creación e implementación de las políticas de apoyo a las pymes ha experimentado dinámicas distintas. En la UE se percibe una mayor consistencia y cohesión de los diferentes instrumentos utilizados para el fomento de estas unidades productivas,

mientras que en la CAN se evidencia la necesidad de un hilo conductor que garantice la realización de planes y proyectos de medio y largo plazo. Sin embargo, en ambas comunidades, a partir de la década del 2000, se han acentuado los esfuerzos por estimular la creación de nuevas pymes y dinamizar las existentes a través de diversas estrategias, como las nuevas alternativas de financiación, la apertura de nuevos mercados y un mayor desarrollo de la innovación.

Evolución en la UE

Desde finales de sesenta, en la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) empezó a plantearse la importancia de las pymes para el desarrollo socioeconómico de la región. Se preocupó por caracterizarlas a través de criterios cualitativos y cuantitativos, al tiempo que intentó identificar sus principales problemáticas. En el estudio *Enquête sur la situation des petites et moyennes entreprises industrielles dans les pays de la CEE*, presentado por la CEE (1966), se entregaron importantes hallazgos sobre la situación de este grupo de empresas.

Los aspectos positivos podrían resumirse en que las pymes representaban entre el 85% y el 93% de las empresas en cada uno de los países miembros de la CEE y su número iba en aumento cada año. Adicionalmente, su contribución a la

generación de empleo también era creciente. Pero no todo era positivo. Un primer obstáculo era la ausencia de un criterio uniforme que permitiera definir qué era una pyme. Un segundo elemento negativo es que enfrentaban serias dificultades para acceder a líneas de crédito realmente adaptadas a sus características. En tercer lugar, con regularidad eran utilizadas como *escuela* por los empleados que estaban interesados en trabajar para grandes compañías y, por tanto, debían asumir los *costos de aprendizaje*. Finalmente, su capacidad para desarrollar I+D era inferior a la de sus competidoras de mayor tamaño.

Cerca de una década después, en 1975, el Comité Económico y Social de la Comunidad Europea publicó otro estudio sobre la situación de las pymes. Allí se reiteraba la heterogeneidad, tanto cuantitativa como cualitativa, en las características de las pymes de la región, donde coexistían diferentes criterios delimitadores entre los países de la CEE para definir las. Se destacaba también la concentración de sus operaciones en los mercados locales, aunque algunas de ellas empezaban a ganar terreno y reputación por sus exportaciones.

El estudio identifica a las pymes como empresas adaptables, versátiles y capaces de imponerse en el mercado gracias a la calidad de sus productos y servicios, al tiempo que las considera esenciales para el buen funcionamiento del mercado de trabajo. No obstante, debido a su escaso volumen de capital, las restricciones económicas y financieras les afectan más rápido y en mayor medida que a las empresas grandes. El estudio subraya la importancia de las pymes para el Estado, la sociedad, la economía y la integración europea, a la vez que plantea la importancia de unificar los criterios para su definición y la necesidad de crear estadísticas confiables y comparables.

Aunque los citados estudios se convirtieron en el punto de partida para el desarrollo de políticas públicas en el ámbito de las pymes, cada país optó por diversas alternativas, a pesar de que los objetivos eran comunes y se centraban básicamente en apoyar las actividades de las empresas

en la modernización industrial y tecnológica en el contexto regional (Comisión Europea, 1980a).

Las pymes despertaron el interés del sector público porque se les empezó a considerar como un factor de crecimiento importante en la economía de la Comunidad, en vista de los cambios en los mercados y en particular por representar una fuente potencial de nuevos empleos (Comisión Europea, 1980b). Sin embargo, no es sorprendente que los países implementaran políticas diferentes para responder a necesidades similares, si se tiene en cuenta que la CEE consideraba que, a causa de la diversidad existente entre las pymes de la región, era más eficiente que las políticas para su fomento se gestaran en cada Estado Miembro, en aplicación temprana del principio de subsidiaridad, sin que ello impidiera generar espacios de cooperación para compartir experiencias, brindar asesoría, recomendar las áreas básicas de acción y, solo cuando fuera más eficiente, generar políticas en el ámbito comunitario.

El principal interés de la CEE en relación con las pymes era la maximización de los potenciales humano, científico y tecnológico representados por estas empresas, especialmente por aquellas más dinámicas (Comisión Europea, 1980b). Para responder a esta preocupación, definió varios objetivos estratégicos: eliminar las barreras de entrada al mercado comunitario; facilitar el acceso de las pymes a las contrataciones del sector público; permitir ciertos acuerdos de cooperación que no serían aceptables entre grandes empresas por vulnerar el derecho de la competencia; simplificar los procedimientos administrativos; mejorar el acceso a la información de manera que fuera útil para las empresas; invertir en forma directa, a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), en programas para extender servicios de información y asesoramiento en materia de innovación, finanzas, investigación de mercados, etc.; ofrecer soporte para el desarrollo de proyectos innovadores y de nuevas fuentes de energía y promover la I+D. Asimismo, se establecieron algunas prioridades en el futuro cercano: estimular la modernización de las pymes, mejorar las condiciones de financiación y el

acceso a las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones y, en general, mejorar las condiciones en las cuales las empresas deben operar.

El año 1983 fue proclamado por la CEE como *el año de las PYME y el artesanado*. En dicho año, este organismo precisamente empezó a promover iniciativas más concretas para favorecer a las pymes en el interior de los países y de manera comunitaria. En su documento *The community and small and medium-sized enterprises* (Comisión Europea, 1983) se recogen las políticas de fomento a las pymes, que se orientan en torno a seis ámbitos de actuación.

En primer lugar, se propone la eliminación de presión administrativa sobre las pymes mediante la reducción o eliminación de los aranceles intracomunitarios, la simplificación de los trámites para recaudar y pagar el IVA y la eliminación de las barreras comerciales sin desproteger a los productores locales. Un segundo frente de acción es la política de competencia, donde se ejerce un fuerte control para evitar los acuerdos entre grandes compañías que puedan vulnerar la libre competencia; no obstante, se permite que las empresas con baja facturación y una cuota limitada del mercado puedan crear acuerdos. En tercer lugar, se abre mayor espacio para que las pymes eficientes y especializadas accedan a la contratación con entidades públicas; inclusive, siempre que no se tratara de una política discriminatoria, las autoridades públicas podían optar por favorecer la contratación de estas. En cuarta instancia, la CEE resalta la necesidad de que los Estados Miembros adopten medidas que favorezcan las condiciones legales, tributarias, sociales y administrativas de las pymes en cada uno de sus territorios.

El quinto frente de acción se centraba en el incremento de los recursos financieros, para lo cual se proponía, por un lado, ampliar el número de créditos disponibles para las pymes, con una ventaja adicional: disfrutar la reducción del 50% en los intereses, y, por otro, financiar de forma directa proyectos que contribuyeran a la mejora económica de regiones pobres o cuyo objetivo

fuera la difusión de nuevas tecnologías, la transmisión de información sobre los mercados o la mejora de los mercados financieros. Por último, los esfuerzos de la CEE se centraron en apoyar la modernización de las pymes a través del impulso de dos áreas fundamentales: la capacitación de los directivos y el estímulo a la innovación. Ambos programas contaron con patrocinio directo a través de fondos comunes.

Durante los noventa, las políticas se enfocaron especialmente en la innovación, la tecnología y la generación de acciones concertadas para lograr que las pymes pudieran encajar dentro de las dinámicas del mercado único y ser competitivas en los ámbitos nacional e internacional (Comisión Europea, 1993). La UE centró sus esfuerzos en la creación de un entorno favorable para los negocios a través de la simplificación de trámites, el estímulo de la subcontratación y la cooperación empresarial y la creación de mejores condiciones de acceso a la financiación, según lo definido en las Decisiones 93/379/CEE y 97/15/CE. Adicionalmente, y como estrategia para promover la generación de empleo, se recurrió nuevamente al esquema de los subsidios, esta vez mediante la concesión de préstamos cuyos intereses eran subvencionados a cambio de la creación efectiva de nuevos puestos de trabajo (Comisión Europea, 1994a).

A partir del 2000, de acuerdo con lo plasmado en la Decisión 2000/819/CE, en la UE se han incrementado los esfuerzos para estructurar y ejecutar políticas que permitan a las pymes crecer y ser competitivas en medio de una economía internacionalizada y basada en el conocimiento. También se han intensificado las políticas destinadas a promover y apoyar el emprendimiento, el cual ha surgido como un motor de desarrollo económico y social (Minniti, 2012; Singer, Amorós y Moska, 2015), dada su contribución al empleo y la competitividad (Amorós y Bosma, 2014).

Otro aspecto que ha merecido especial atención en materia de políticas de apoyo a las pymes ha sido la internacionalización. El principal apoyo en esta área se circunscribe al fomento de las exportaciones, no solo a través de la participación en

el mercado comunitario, sino también mediante la incursión en los mercados de terceros países (Comisión Europea, 2003b, 2007, 2008)

En la UE, los años recientes han estado marcados por una política de *crecimiento inteligente, sostenible e integrador* que busca mejorar la competitividad de las empresas en el mercado único y en mercados externos (Comisión Europea, 2010). A partir de 2007 se han acentuado las políticas que propenden a desarrollar una economía más verde y se han impulsado estrategias de I+D+i, uso de energías renovables e innovación ecológica en consonancia con lo propuesto por la Comisión Europea (2005a). Estos objetivos de crecimiento y desarrollo y los mecanismos diseñados para alcanzarlos abarcan a las empresas de todos los tamaños; sin embargo, se han concebido programas especiales para que las pymes puedan formar parte activa del proceso de recuperación económica que persigue la región.

Evolución en la CAN

En la CAN, las políticas de fomento a las pymes han evolucionado de manera menos ordenada y lineal que en la UE. Después de la gran depresión de 1929, los países latinoamericanos vieron resentidas sus economías a causa de la caída de las exportaciones, y los gobiernos de la región optaron por una política económica intervencionista que convertía al Estado en protagonista del proceso económico, al volverse propietario de importantes monopolios y al adoptar medidas proteccionistas en favor de la industria nacional a través de restricciones a las importaciones. Durante el largo periodo de proteccionismo y autosuficiencia sufrido por los países latinoamericanos, el Estado intervino para otorgar subsidios, adquirir empresas en quiebra, controlar mercados y fortalecer poderes monopólicos y oligopólicos, desencadenando así una ineficiencia generalizada (Pampillón, 1998).

A mediados de los noventa las pymes de América Latina consiguen una posición más relevante en la agenda de los gobiernos y se ven como una alternativa para afrontar los altos índices de

desempleo. En un comienzo, los apoyos se reducían generalmente a subsidios y financiamiento, pero su evolución durante los últimos veinte años ha permitido desarrollar una variada cartera de iniciativas que abarca, entre otros aspectos, asistencia técnica, capacitación, acceso a herramientas financieras y tecnológicas, comercio exterior, prácticas asociativas, sistemas de compras públicas y aglomeraciones (Goldstein y Kulfas, 2011).

Estas propuestas estatales para el fomento de las pymes resultan muy atractivas; sin embargo, en general, “tienen mayor presencia en las declaraciones y propuestas de gobierno que en implementaciones efectivas con resultados concretos e impacto comprobable en los beneficiarios” (SELA, 2014, p. 13). Por ello, las pymes de la región siguen experimentando obstáculos importantes para su crecimiento y desarrollo.

Los países andinos no han tenido un desarrollo económico homogéneo, ni sus resultados en este ámbito son similares a lo largo de las últimas décadas. Aunque desde la firma del Acuerdo de Cartagena en 1969 se vienen manifestando las intenciones de crecer como área integrada económicamente, en la práctica la evolución ha sido dispar en distintos periodos y en cada país (Casas, 2001). En el caso concreto de las políticas para el fomento de las pymes, las primeras aproximaciones como Comunidad se presentan mediante la Decisión 209 de 1986, cuando se crea el Sistema Subregional de Coordinación de la Pequeña y Mediana Industria, cuyos objetivos se centran en promover el desarrollo y fortalecimiento de la pequeña y mediana industria de manera coordinada e integrada. Sin embargo, no se hallan resultados derivados de esta iniciativa durante casi veinte años, hasta que en 2004 se crea un grupo de trabajo cuya misión es la de construir un *Estatuto Andino de la PYME*.

Al igual que sucedió con las iniciativas anteriores, la propuesta presentada por la Comisión de la CAN a través de la Decisión 702 de 2008, con el fin de alcanzar la armonización estadística, todavía no se ha materializado, a pesar de que han pasado más de cinco años desde su creación y de la importancia que reviste para el fortalecimiento

de las instituciones nacionales y comunitarias que dan soporte a las pymes.

En 2009, se avanza en el proceso de creación del Observatorio Andino de la PYME (Obapyme), que se hace oficial mediante la Decisión 749 de la Comisión de la CAN. El Obapyme fue pensado como un mecanismo para promover el desarrollo de las mipymes de la subregión, para competir tanto en los mercados internos como externos. En el mismo año, y de manera complementaria, se crea el Comité Andino de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Camipyme), el cual debe trabajar de la mano con la Secretaría de la CAN y “formular propuestas de estrategias subregionales para el desarrollo equilibrado, armónico y para el fortalecimiento de la mipyme en condiciones de equidad, fomentando los aspectos de innovación, tecnología, asociatividad, internacionalización y emprendimiento, entre otros” (CAN, Decisión 748 de 2011, p. 2).

La creación del Camipyme y el Obapyme puede considerarse un avance importante para el futuro de las pymes de la CAN; no obstante, dada su corta existencia, su trabajo no ha rendido frutos de crecimiento y desarrollo de las pymes, y por ahora se ha avanzado sobre todo en establecer un acuerdo de mínimos, construir planes de trabajo y estructurar proyectos que deberán ejecutarse en los próximos años.

En los países de la CAN, las políticas de fomento a las pymes han sido variadas, por cuanto cada uno de los países ha establecido su propia política; a su vez, su desarrollo se ha visto marcado no solo por el comportamiento de la economía, sino por las tendencias políticas de los gobiernos, que habitualmente no son coincidentes en la totalidad de los países andinos. Mientras Perú y Bolivia han optado por un mayor apoyo a las mypes, separándolas de las empresas medianas, Colombia y Ecuador han estructurado políticas de fomento que integran a las mipymes. Asimismo, Ecuador y Bolivia se han inclinado por un esquema económico más proteccionista, mientras que Colombia y Perú se han inclinado en mayor medida por la apertura a nuevos mercados y la firma de tratados de libre

comercio, los cuales fueron causantes (al menos así consta en los comunicados oficiales) de la decisión de Venezuela de retirarse de esta Comunidad (Malamud, 2006).

OBJETIVOS E INSTRUMENTOS

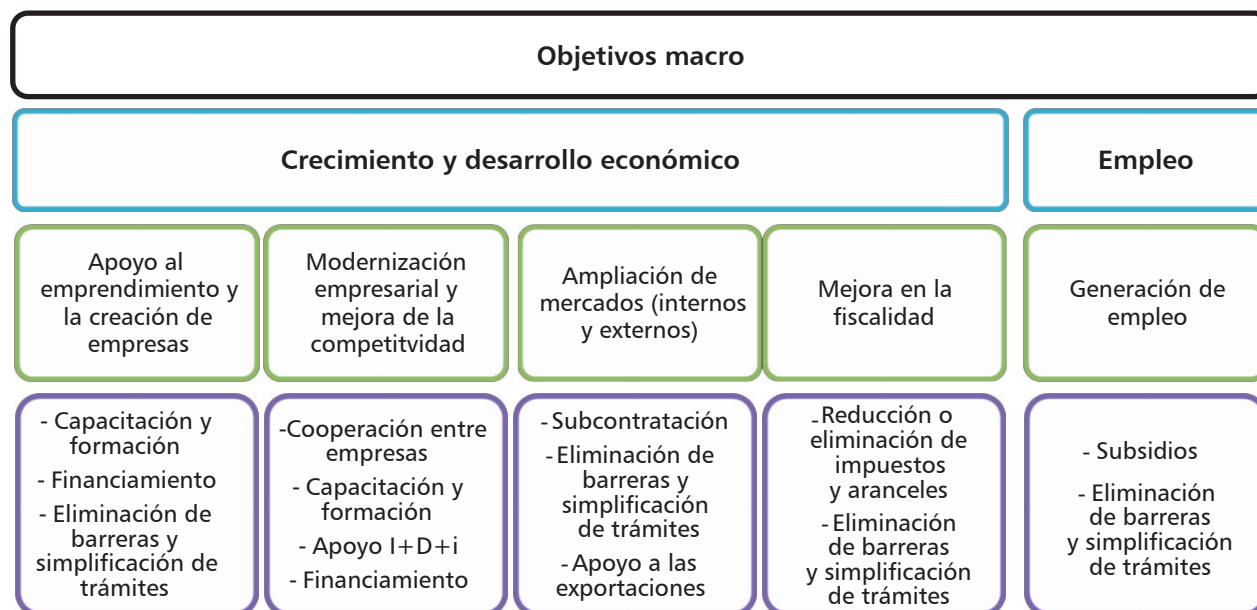
Los objetivos e instrumentos en la UE

Como se ha indicado, la creación de políticas de fomento a las pymes puede responder a intereses de carácter económico, social o una combinación de ambos. A través de ellas puede darse impulso a la economía en términos de competitividad, generación de empleo y crecimiento, o bien, se pueden promover la inclusión social, la igualdad de género y la reducción de la pobreza. Aunque las políticas públicas en los ámbitos económico y social no son excluyentes sino complementarias, en este trabajo se ha optado por revisar las políticas de impulso a las pymes desde la perspectiva económica. Para ello, se creó un esquema en el que se distinguen dos objetivos macro: a) crecimiento y desarrollo económico y b) empleo; a su vez, estos abarcan objetivos de fomento a las pymes e instrumentos asociados a cada uno de ellos (figura 1). Esta construcción resultó aplicable en el caso de la UE pero no de la CAN; como se explicará más adelante, esta última responde a otra realidad en la que la integración, especialmente la económica, todavía está en construcción y se precisan esfuerzos importantes para lograrla.

Cada instrumento se ha revisado con el fin de establecer la continuidad (o falta de esta) a lo largo del periodo analizado. En primer lugar, la revisión se hizo para la UE, donde se evidenció que desde 1985 han persistido como principales instrumentos la capacitación y formación, el acceso al financiamiento, el soporte a la I+D+i y el apoyo a la cooperación empresarial. Adicionalmente, la eliminación de barreras y la simplificación de trámites, así como la información, la orientación y el asesoramiento, podrían considerarse como

Figura 1.

Objetivos de fomento a las pymes desde la perspectiva económica



Fuente: elaboración de los autores.

instrumentos transversales que se mantienen incluso desde los años previos a los abarcados por este estudio.

En la tabla 4 se puede observar en mayor detalle el comportamiento de los instrumentos y, por consiguiente, de los objetivos a los que estos sirven como soporte. Asimismo, se puede advertir que las políticas de fomento a las pymes se han concentrado en cuatro instrumentos: acceso al financiamiento, eliminación de barreras y simplificación de trámites, apoyo a la I+D+i e información, orientación y asesoramiento. Este último resulta ser el más frecuente y aplica en todos y cada uno de los objetivos de apoyo a las pymes. También se han dedicado importantes esfuerzos a la capacitación y la formación, el apoyo a las exportaciones y la promoción de la subcontratación, cuyo énfasis fue mayor en las dos primeras décadas analizadas. Otro aspecto por destacar en relación con estos instrumentos es la escasa aparición de subsidios, que eran frecuentes en etapas tempranas de la política de fomento y que poco a poco fueron

reemplazados por otras alternativas menos paternalistas y promotoras de la competitividad.

El objetivo de generación de empleo no muestra una dinámica constante dentro de las políticas de fomento a las pymes en los años objeto de estudio, lo que a primera vista resulta contradictorio con la realidad de estas empresas, que generan dos de cada tres puestos de trabajo o, dicho en otras palabras, emplean a 88,8 millones de personas en la UE (Muller *et al.*, 2014). Una posible explicación para esta aparente contradicción es que las políticas destinadas a desarrollar y fortalecer a las pymes, haciéndolas más competitivas, facilitando su acceso a recursos financieros y promoviendo su participación en nuevos mercados, de manera intrínseca conllevan la generación de empleo.

En relación con la mejora de la fiscalidad es importante aclarar que los mayores logros se asocian a la simplificación de trámites en materia de IVA, y no con el impuesto sobre beneficios, que es competencia de cada Estado Miembro y cada uno de ellos decide si utiliza este tributo como

Tabla 4.

Objetivos e instrumentos utilizados para el fomento de las pymes en la UE (1985-2014)

Objetivos macro	Objetivos de apoyo a las pymes	Instrumentos	1985-1994	1995-2004	2005-2014
Crecimiento y desarrollo económico	Apoyo al emprendimiento y creación de empresas	Capacitación y formación	Barra azul	Barra azul	Barra azul
		Acceso a financiamiento	Barra azul	Barra azul	Barra azul
	Modernización empresarial y mejora de la competitividad	Eliminación de barreras y simplificación de trámites	Barra azul	Barra azul	Barra azul
		Cooperación entre empresas	Barra azul	Barra azul	Barra azul
		Capacitación y formación	Barra azul	Barra azul	Barra azul
		Apoyo I+D+i	Barra azul	Barra azul	Barra azul
Acceso a financiamiento	Barra azul	Barra azul	Barra azul		
	Barra azul	Barra azul	Barra azul		
Ampliación de mercados (internos y externos)	Promoción de la subcontratación	Barra azul	Barra azul	Barra azul	
		Barra azul	Barra azul	Barra azul	
	Eliminación de barreras y simplificación de trámites	Barra azul	Barra azul	Barra azul	
		Barra azul	Barra azul	Barra azul	
	Apoyo a las exportaciones (en especial financiación)	Barra azul	Barra azul	Barra azul	
		Barra azul	Barra azul	Barra azul	
Mejora en la fiscalidad	Reducción o eliminación de impuestos y aranceles	Barra azul	Barra azul	Barra azul	
	Eliminación de barreras y simplificación de trámites	Barra azul	Barra azul	Barra azul	
		Barra azul	Barra azul	Barra azul	
Empleo	Generación de empleo	Subsidios	Barra azul	Barra azul	
		Eliminación de barreras y simplificación de trámites	Barra azul	Barra azul	
Instrumento transversal: información, orientación y asesoramiento					

Fuente: elaboración de los autores a partir de Comisión Europea (1987, 1988a, 1988b, 1989a, 1989b, 1993, 1994a, 1994b, 2003a, 2003b, 2004, 2005a, 2005c, 2006, 2007, 2008, 2010, 2011a, 2011b, 2012, 2014); Decisiones 91/319/CEE/CEE, 93/379/CEE; 97/15/ce y 2000/819/CE, del Consejo, y Decisión 1513/2002/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo.

mecanismo de estímulo a las pymes. Por otro lado, el apoyo al emprendimiento y la creación de empresas es un objetivo que ha ganado protagonismo en los últimos años, con especial atención sobre las propuestas innovadoras y sostenibles.

Uno de los pilares que soporta la consecución de los objetivos de apoyo a las pymes es la financiación, que aparece como instrumento clave para la modernización empresarial y la mejora de la competitividad; la financiación es fundamental para llevar a cabo la ampliación de mercados y resulta imprescindible para favorecer el emprendimiento. La manera como se financia a las pymes ha cambiado: antes de 1980 era común que los Estados otorgaran subsidios, los cuales fueron reemplazados por préstamos concedidos por entes públicos y posteriormente por acuerdos

con la banca privada; más recientemente se han promovido otras alternativas de financiación como los inversionistas ángeles o el acceso a fondos de capital de riesgo.

Los objetivos e instrumentos en la CAN

En apartados anteriores se ha expuesto la heterogeneidad que caracteriza a los países de la CAN y se ha enfatizado en que la política económica imperante en cada uno de ellos ha mostrado tendencias distintas. Adicionalmente, el desarrollo de políticas conjuntas de fomento a las pymes en esta comunidad es reciente y poco dinámico. La última iniciativa corresponde a la Agenda Estratégica Andina (CAN, 2010), donde se ratifica la necesidad de “diseñar e implementar herramientas que contribuyan a la creación

Tabla 5.

Objetivos e instrumentos utilizados para el fomento de las pymes en los países integrantes de la CAN

Objetivos macro	Objetivos de apoyo a las pymes	Instrumentos	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
Crecimiento y desarrollo económico	Apoyo al emprendimiento y creación de empresas	Capacitación, formación y asesoramiento	X	X	X	X
		Acceso a financiamiento	X	X	X	X
		Simplificación de trámites		X		X
	Modernización empresarial y mejora de la competitividad	Capacitación, formación y asesoramiento	X	X	X	X
		Acceso a financiamiento	X	X	X	X
		Cooperación entre empresas	X		X	X
		Simplificación de trámites		X		X
	Ampliación de mercados (internos y externos)	Capacitación, formación y asesoramiento	X	X	X	X
		Acceso a financiamiento	X	X	X	X
		Cooperación entre empresas	X		X	
	Mejora en la fiscalidad	Reducción o eliminación de impuestos y aranceles	X	X	X	X
		Eliminación de barreras y simplificación de trámites	X	X	X	X
Empleo	Generación de empleo	Exenciones o subsidios		X	X	
		Eliminación de barreras y simplificación de trámites		X		X

Fuente: elaboración de los autores a partir de: Bolivia: Collao (2011), Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (s. f.), Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2011), Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) (s. f.), Ley 2492 de 2003, Decreto Supremo 29272 de 2007; Colombia: Ley 1014 de 2006, Ley 1429 de 2010, Zuleta (2011); Ecuador: Burneo y Miño (2010), Fernández y Lara (1998), Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno (LORTI, 2007); Perú: Decreto Supremo 122-94-EF de 2004, Decreto Legislativo 937 de 2003, Ley 28015 de 2003, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú (2002), Jaramillo y Valdivia (2005) y Villarán y Chincaro (1998).

y fortalecimiento de las pymes andinas, su contacto y complementación productiva, y su participación en el mercado andino” (p. 13).

Debido a lo anterior, resulta imposible elaborar para la CAN una tabla similar a la expuesta para la UE, en la que se pueda apreciar la evolución de las políticas de fomento a las pymes en su conjunto. Por ello, se ha decidido presentar de forma descriptiva y sintética su comportamiento en cada uno de los países que integran esta comunidad, aunque con las restricciones que impone la disponibilidad de información, especialmente en el caso de Bolivia. Esta descripción se complementa con la tabla 5, donde se presentan de manera resumida los diferentes instrumentos de apoyo a las pymes partiendo de los dos objetivos macro.

Bolivia

Resulta difícil indicar en qué año inician las políticas de apoyo a las mypes en Bolivia, debido a que los datos disponibles son recientes. Se encuentra referencia a algunos programas a partir del 2003 e información más completa desde 2006.

Crecimiento y desarrollo económico. Con el ánimo de mejorar la competitividad de las mypes, el gobierno ha creado programas de asesoría, formación y capacitación; concedido créditos con plazos y tasas especiales destinados a la compra de maquinaria y a la adquisición de insumos; promovido la subcontratación y la cooperación empresarial, y estructurado planes de promoción empresarial mediante ferias, misiones comerciales y ruedas de negocios (Collao, 2011). También ha promovido el emprendimiento, que en Bolivia responde a importantes objetivos socioeconómicos como la generación de empleo, la mejora en la redistribución de la renta y el ahorro familiar. Este país cuenta con la tasa de emprendimientos más alta de América Latina (Hidalgo, Kamiya y Reyes, 2014). Sin embargo, la mayoría de emprendedores acogen esta alternativa porque no encuentran una mejor opción económica y pasan en muchos casos a engrosar las

cifras de informalidad del país, también las más altas de América Latina (Banco Mundial, 2008).

A pesar del panorama de informalidad empresarial, el gobierno trabaja de manera conjunta con entes privados y organizaciones no gubernamentales que ofrecen servicios de asesoramiento y apoyo a los emprendedores, especialmente en la elaboración y evaluación de planes de negocio y acompañamiento financiero (Collao, 2011), con énfasis en los microemprendimientos y los jóvenes emprendedores (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia, 2011).

La ampliación de mercados también ha estado en la agenda estatal boliviana. El apoyo a las mypes que operan en mercados internacionales o que aspiran a hacerlo se realiza sobre todo a través de tres tipos de instrumentos: a) brindando asesoramiento y capacitación para la apertura de nuevos mercados, incluidos los trámites para la certificación de origen; b) promoviendo las asociaciones de empresas para exportar de forma conjunta; c) facilitando el acceso a créditos con bajos tipos de interés, algunos de ellos gestionados por el Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y Apoyo al Sector Productivo (Fondesif) y otros directamente por la banca privada (Collao, 2011).

La simplificación de trámites para el cumplimiento de las obligaciones tributarias también ha sido considerada como estrategia de apoyo a las pymes. Así se evidencia en el Programa de Apoyo a la Mejora del Entorno Financiero y Fiscal para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Pameff), correspondiente al 2011, el cual propone modificaciones del régimen tributario interno y de la normativa aduanera.

Es destacable que en el Plan Nacional de Desarrollo (Decreto Supremo 29272 de 2007) se contemplan diversas medidas orientadas al fortalecimiento de las pymes rurales y urbanas a través de programas de financiación, capacitación y acompañamiento; además, insiste en la necesidad de lograr la ampliación de mercados externos, pero conservando la protección arancelaria y el fortalecimiento del mercado interno.

Empleo. En relación con este objetivo, no se aprecian políticas de fomento a las pymes claramente orientadas a la eliminación de barreras y/o la simplificación de trámites, como tampoco la concesión de subsidios por generar empleo. Sin embargo, en el Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno (Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural y Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, 2009), el gobierno considera que ayudar a un mayor desarrollo de las pymes es clave para lograr mayor creación de empleos y que estos tengan condiciones dignas para los trabajadores.

Colombia

Crecimiento y desarrollo económico. Durante las décadas de 1980 y 1990, el gobierno focalizó sus esfuerzos en la creación de políticas e instituciones pensadas para mejorar la productividad y el crecimiento e impulsar la competitividad del país (Banco Mundial, 2013). Especialmente durante los ochenta fue común que a las pymes se les otorgaran créditos con tasas subsidiadas. Estos subsidios fueron disminuyendo durante los noventa con la llegada de la apertura económica y fueron sustituidos por programas conjuntos de financiación y asesoramiento mediante la creación de entidades y organismos como el Banco de Comercio Exterior (Bancóldex) y el Consejo Nacional de Competitividad (CNC).

Durante los últimos años, las políticas se han orientado hacia la creación y ejecución de proyectos, programas y actividades para el desarrollo tecnológico, la formalización empresarial y la promoción de la I+D+i, en especial mediante la articulación del sector empresarial con las universidades y los centros de investigación. También se observa que las propuestas de financiación no se reducen a los mecanismos tradicionales, sino que se han impulsado alternativas como los fondos de capital de riesgo, el *leasing* y el *factoring* (Zuleta, 2011).

Las décadas de 1990 y 2000 han sido claves para la promoción del emprendimiento en Colombia. Durante los primeros años de esta

política se crearon las incubadoras de empresas y se ofrecieron oportunidades de financiación a los nuevos negocios. A partir del 2000, el gobierno lanza una gran campaña de emprendimiento, que incluye la continuidad de las incubadoras de empresas y el financiamiento a través de capital semilla, inversionistas ángeles, fondos estatales para programas especiales y fondos de garantías para inversionistas. Estos programas estaban acompañados de programas de formación en emprendimiento definidos en la Ley 1014 de 2006, así como simplificación de trámites y reducción de costos para la creación y formalización de empresas y exoneraciones tributarias establecidas mediante la Ley 1429 de 2010.

La política pública en el área de la internacionalización se ha centrado en las exportaciones y se ha venido desarrollando desde finales de los sesenta, cuando se creó el Fondo para la Promoción de las Exportaciones (Proexpo), que se encargaba de diseñar e implementar instrumentos financieros y no financieros de apoyo a las empresas. En los noventa se crea una importante dinámica de comercio exterior a raíz de la apertura económica impulsada por el gobierno, lo cual obligó a las empresas locales a ser más competitivas si no querían ceder su mercado a las competidoras internacionales. La respuesta estatal ante las necesidades empresariales fue la creación de programas de apoyo a los exportadores, que comprendían información sobre comercio con otros países, logística y capacitación para elaborar planes exportadores y garantizar el aseguramiento de la calidad. Adicionalmente, se auspiciaron misiones comerciales y consecución de citas con clientes potenciales (Zuleta, 2011).

Empleo. Los mayores estímulos para la generación de empleo en las pymes están asociados a la simplificación de trámites y la reducción de la carga prestacional derivada de los pagos laborales contemplados en la Ley 1429 de 2010. Esta norma promueve además la creación de empleo en las áreas rurales y urbanas e incentiva la contratación de jóvenes y de personas pertenecientes a colectivos sociales menos favorecidos.

Ecuador

Crecimiento y desarrollo económico. Ecuador, al igual que la mayoría de países de América Latina, sostuvo una política económica proteccionista e intervencionista motivada por la gran depresión de 1929. La política de sustitución de importaciones perduró en el país hasta comienzos de los ochenta, cuando las condiciones políticas y económicas hicieron necesaria la adopción de medidas de austeridad como el recorte de los gastos corrientes y los subsidios (Fernández y Lara, 1998).

Este esquema perduró hasta finales de los noventa, cuando se conformó un nuevo marco institucional con el objetivo de buscar la competitividad en el contexto del mercado globalizado. Desde entonces y hasta mediados de la década del 2000 se impulsaron proyectos de capacitación, incubadoras de negocios, desarrollo de complejos productivos e implementación de las TIC, aunque de manera poco esquemática debido a las condiciones de inestabilidad política presentes durante ese periodo (Burneo y Miño, 2010).

La actividad emprendedora ha tenido una evolución variable. En el 2010 se había reducido cerca de seis puntos porcentuales en comparación con el 2004: pasó del 27,2% al 21,3% (Amorós, 2011), pero en el 2014 la tasa de emprendimiento se había recuperado alcanzando un 32,6% (Singer, Amorós y Moska, 2015). Actualmente, el sector más favorecido por las políticas de emprendimiento es el turístico, para el cual se ha creado un programa de asistencia técnica y capacitación para el diseño y la ejecución de planes de negocio (Burneo y Miño, 2010). En cuanto a la simplificación de trámites para la creación de empresa no hay mayores avances todavía, pero en el futuro podrían darse cambios importantes a raíz de la Ley Orgánica de Fomento al Emprendimiento, cuyo proyecto fue presentado en octubre de 2013.

La internacionalización se ha visto reflejada especialmente en el apoyo a las exportaciones, que ha tenido mayor visibilidad a partir del 2003, cuando se inició un programa para impulsar las exportaciones de productos tradicionales. Dos años

más tarde empezó el programa ExpoEcuador, cuya orientación era hacia el mercado europeo y los demás países integrantes de la CAN. Este programa se centró, por un lado, en el fortalecimiento de asociaciones, gremios sectoriales e instituciones públicas relacionadas con la calidad y su certificación y, por otro, en brindar asistencia técnica con el fin de ampliar la capacidad de negociación internacional de Ecuador. Desde 2007, y a raíz del cambio de gobierno, se observa un giro en la política, que ahora prioriza la integración política y económica con los países sudamericanos sobre la integración del país al mercado global (Burneo y Miño, 2010).

Empleo. Para incentivar la creación de nuevos empleos y el mantenimiento de los actuales, se crearon incentivos asociados al impuesto sobre la renta empresarial. Este beneficio contemplado en la LORTI no es exclusivo para las pymes, pero puede ser aprovechado por ellas.

Perú

Crecimiento y desarrollo económico. En Perú, al igual que en Bolivia, las políticas de fomento están pensadas para las mypes y tuvieron un enfoque inicial intervencionista que prevaleció hasta finales de los ochenta. A partir de la década de 1990, cuando se consolidan los programas con énfasis en el desarrollo de los mercados de servicios financieros y no financieros y en el fortalecimiento de las instituciones intermediarias, se instaura el programa de pequeña y microempresa, con el cual se crearon incentivos para la legalización de estas unidades productivas, se promovían la subcontratación y la creación de consorcios y se brindaba capacitación a los empresarios. En esta década también se desarrollaron programas de financiación con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y a través del Fondo de Respaldo a la Pequeña Empresa (Fonrepe) (Villarán y Chíncono, 1998).

En la década del 2000, las políticas de fomento a las pymes se incrementaron gracias al Plan Nacional de Promoción y Formalización para la Competitividad y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (Ley 28015 de 2003), que persigue, entre

otros objetivos, promover la cooperación empresarial, mejorar la calidad del empleo, facilitar la formalización de las pymes y aumentar su productividad y rentabilidad. Estas propuestas están acompañadas por el apoyo a los programas de I+D+i y el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Competitividad y el Desarrollo Humano (Villarán, 2010).

Las primeras iniciativas de fomento al emprendimiento se observan en los noventa y surgieron más como alternativas para colectivos sociales menos favorecidos que como estrategias de crecimiento económico. Se empieza con el apoyo al Colectivo Integral de Desarrollo (CID), que promovía el emprendimiento entre jóvenes provenientes de sectores con bajos ingresos, y posteriormente se crea el programa de capacitación y empleo femenino, a través del cual se promovía la creación de empresas por parte de las mujeres.

Adicionalmente, se brinda apoyo y financiación a los comedores populares y los clubes de madres para que se constituyeran como microempresas. En relación con el emprendimiento en general, el gobierno empieza a facilitar la creación de empresas mediante la reducción de costos, la simplificación de trámites y la oferta de capacitación sobre la constitución y formalización de las empresas en los ámbitos laboral, tributario y de gestión empresarial (Villarán y Chíncharo, 1998).

En los noventa, el Estado inició programas para promover la participación de las pymes en mercados externos, a través de la Corporación Financiera de Desarrollo (Cofide), la Comisión para la Promoción de Exportadores (Prompex) y el Centro de Promoción de la Pequeña y Microempresa (Prompyme). Según las funciones encomendadas, estas entidades apoyan a las pymes a través de capacitación, información sobre mercados, elaboración de planes exportadores, promoción de inversiones para la exportación y servicios de análisis y prospección de mercados (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú, 2002).

Otro mecanismo utilizado para dar soporte a las pymes exportadoras es el financiamiento, que puede ser obtenido a través de microcréditos,

mediante el acceso a créditos otorgados por el Fondo de Asistencia a la Pequeña Empresa (FAPE) (Jaramillo y Valdivia, 2005), o bien, acudiendo a nuevas alternativas ofrecidas por el sector financiero, que abarcan desde los sobregiros y los pagarés, hasta las garantías internacionales de exportación y las órdenes de pago irrevocable e internacional de pago de exportación (Lira, 2009).

Empleo. La Ley 28015 de 2003 contempla la simplificación de trámites asociados a las obligaciones laborales; sin embargo, esta norma se orienta en mayor medida a proteger los trabajadores, al procurar que se les garanticen jornadas, prestaciones laborales y salarios dignos aunque trabajen en pequeñas compañías.

CONSIDERACIONES FINALES

La importancia de las pymes es reconocida tanto en la UE como en la CAN. En ambas regiones representan más del 95% de las empresas no financieras, generan más del 80% del empleo y son consideradas como agentes clave para el desarrollo socioeconómico. A pesar de estas coincidencias, no parece acertado sugerir que las políticas de fomento a las pymes en las dos comunidades responden a los mismos objetivos e intereses, en especial porque las condiciones socioeconómicas de ambas regiones atienden a realidades distintas que pueden cambiar el significado de un objetivo aparentemente idéntico. Tal es el caso del apoyo al emprendimiento, con el cual en la UE se busca la generación de empleo y la inclusión social, mientras que en algunos países de la CAN se trata de una estrategia para lograr que parte de la población salga de la pobreza.

Como se ha expuesto a lo largo de este artículo, las políticas de apoyo a las pymes en la UE y en la CAN han evolucionado y tomado rumbos diferentes; es decir, en lo que respecta al primer objetivo planteado en el trabajo, se ha encontrado que la adopción de políticas de apoyo a las pymes en las dos regiones no ha sido sincrónica ni secuencial, y que podría entenderse más como una adopción independiente que se evidencia más elaborada y

coordinada en la UE que en la CAN. Podría decirse, además, que la priorización de las pymes en la agenda de los países andinos ha sido tardía y que mientras esta categoría de empresas estuvo en el centro de las políticas económicas y sociales de la UE desde 1960, en los países de la CAN los esfuerzos por alcanzar su fortalecimiento empiezan a producirse tres décadas más tarde.

Esta adopción independiente podría analizarse desde dos perspectivas críticas. La primera, para indicar que la escasa capacidad de los países miembros de la CAN para alcanzar la integración política y económica ha conducido a la falta de continuidad y, por consiguiente, al desarrollo limitado de las políticas de fomento a las pymes, que a pesar de ser el motor de la economía regional, siguen teniendo un desempeño inferior al de sus homólogas de la UE, especialmente en relación con la productividad y su participación en procesos de internacionalización. La segunda, para señalar que esta situación puede convertirse en una posibilidad de aprendizaje por parte de la CAN, para trabajar de manera intensiva en la creación e implementación de políticas conjuntas de apoyo a las pymes, que contribuirían al crecimiento económico del grupo de países que la integran y al fortalecimiento del mercado común andino.

Sin desconocer las políticas sociales desarrolladas por la UE relacionadas con el fomento a las pymes, es pertinente indicar que en la región estas se han orientado en mayor medida a la competitividad, el crecimiento económico y, en los años recientes, al crecimiento sostenible. Aunque los instrumentos utilizados son variados y han surgido como respuesta a los cambios y las necesidades del entorno, los objetivos generales se han mantenido en el tiempo, con especial énfasis en el acceso al financiamiento, la eliminación de barreras y de

trámites, la información y el asesoramiento, y el apoyo a la I+D+i.

Por su parte, la CAN ha mostrado una diversidad de políticas tanto sociales como económicas que dependen en gran medida del país que se observe, al no existir, en la práctica, directrices comunitarias que establezcan las líneas generales que debieran seguir sus países miembros. Por lo anterior, no es posible identificar una línea de acción que oriente el fomento de las pymes en esta comunidad, sino una diversidad de políticas nacionales, entre las cuales puede destacarse la importancia conferida al emprendimiento como estrategia de crecimiento y competitividad, pero también como alternativa para mejorar las condiciones socioeconómicas de grupos vulnerables de la población.

En cuanto al segundo objetivo propuesto, se destaca que la UE ha desarrollado políticas consistentes a lo largo del tiempo. Durante el periodo analizado pudo apreciarse una línea de acción perdurable y coherente en la implementación de tales políticas, que no abandona los elementos generales que la definen. Esta situación es compatible con poner énfasis en distintas áreas en diferentes momentos. En la CAN, en cambio, no es fácil identificar una tendencia en la orientación de las políticas, porque estas no existen de manera comunitaria. Lo que se puede observar es su comportamiento en el interior de los países miembros, donde no se evidencian líneas de acción claras y de largo plazo. En los países que integran la CAN, los objetivos que se persiguen con las políticas de fomento a las pymes dependen, con frecuencia, de cuestiones coyunturales asociadas al contexto político imperante; por ello, es frecuente encontrar políticas que se vuelven a introducir años después de haber sido descartadas.

REFERENCIAS

1. Amorós, J. E. (2011). El proyecto Global Entrepreneurship Monitor (GEM): una aproximación desde el contexto latinoamericano. *Academia, Revista Latinoamericana de Administración*, 46, 1-15.
2. Amorós, J. E., y Bosma, N. (2014). *Global Entrepreneurship Monitor (GEM), 2013 global report*. Recuperado de <http://www.gemconsortium.org/docs/3106/gem-2013-global-report>
3. Arrow, K. (1962). Economic welfare and the allocation of resources for invention. En *The rate and direction of inventive activity: Economic and social factors* (pp. 609-626). Princeton: Universidad de Princeton. Recuperado de <http://www.nber.org/chapters/c2144>
4. Audretsch, D. B. y Fritsch, M. (2002). Growth regimes over time and space. *Regional Studies*, 36(2), 113-124.
5. Ayyagari, M., Beck, T. y Demirgüç-Kunt, A. (2007). Small and medium enterprises across the globe. *Small Business Economics*, 29(4), 415-434.
6. Bădulescu, D. (2010). SMEs financing: The extent of need and the responses of different credit structures. *Theoretical and Applied Economics*, 7(7), 25-36.
7. Banco Mundial (2008). Bolivia, políticas para incrementar la formalidad y productividad de las empresas. Recuperado de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/2008/02/9204698/bolivia-policies-increasing-firms-formality-productivity-bolivia-politicas-para-incrementar-la-formalidad-y-productividad-de-las-empresas>
8. Banco Mundial (2013). *Doing business 2013: Smarter regulations for small and medium-size enterprises*. Washington: Autor. Doi: 10.1596/978-0-8213-9615-5.
9. Beck, T. (2007). Financing constraints of SMEs in developing countries: Evidence, determinants and solutions. En *KDI 36th Anniversary International Conference* (pp. 26-27). Recuperado de <https://ideas.repec.org/p/tiu/tiutis/85aac075-08b5-44ce-bf1a-96b2a50b64a6.html>
10. Beck, T., Demirgüç-Kunt, A. y Maksimovic, V. (2005). Financial and legal constraints to growth: Does firm size matter? *The Journal of Finance*, 60(1), 137-177. Doi:10.1111/j.1540-6261.2005.00727.x
11. Beck, T., Demirgüç-Kunt, A., Leaven, L. y Maksimovic, V. (2006). The determinants of financing obstacles. *Journal of International Money and Finance*, 25(2), 932-952. Doi: 10.1016/j.jimonfin.2006.07.005
12. Belleflamme, P. y Vergari, C. (2011). Incentives to innovate in oligopolies. *The Manchester School*, 79(1), 6-28. Doi:10.1111/j.1467-9957.2009.02131.x
13. Bolsa Boliviana de Valores (2014). Recuperado de <https://www.bbv.com.bo/que-es-una-pyme>
14. Burneo, M. y Miño, W. (2010). Políticas e instituciones de apoyo a las pymes en el Ecuador. En C. Ferraro, y G. Stumpo (Eds.), *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales* (pp. 209-244). Santiago de Chile: Cepal.
15. Carpentier, C. y Suret, J. M. (2005). On the usefulness of tax incentives for business angels and SME owners: An empirical analysis. Recuperado de <https://ideas.repec.org/p/cir/cirwor/2005s-13.html>
16. Casas, A. M. (2001). La Comunidad Andina: 30 años en busca del desarrollo. *Revista de Fomento Social*, 56(221).
17. Colmar Brunton (2005). *Measuring the tax compliance costs of small and medium-sized businesses: a benchmark survey. Final Report*. Recuperado de <https://taxpolicy.ird.govt.nz/sites/default/files/news/2005-07-19-report-sme-compliance-costs.pdf>

18. Collao, F. R. (2011). Políticas e instituciones de apoyo a las micro y pequeñas empresas en Bolivia. En C. Ferraro (Ed.), *Apoyando a las pymes: políticas de fomento en América Latina y el Caribe* (pp. 17-76). Santiago de Chile: Cepal.
19. Comisión de la Comunidad Andina (1986). Decisión 209 de 16 de mayo de 1986, Creación del Sistema Subregional de Coordinación de la Pequeña y Mediana Industria. *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena*, 19.
20. Comisión de la Comunidad Andina (2008). Decisión 702 de 10 de diciembre de 2008, Sistema Andino de Estadística de la pyme. *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena*, 25(1680).
21. Comisión de la Comunidad Andina (2011a). Decisión 748 de 27 de mayo de 2011, Creación del Comité Andino de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Camipyme). *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena*, 28(1947).
22. Comisión de la Comunidad Andina (2011b). Decisión 749 de 27 de mayo de 2011, Creación e Implementación del Observatorio Andino de la Mipyme (Obapyme). *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena*, 28(1947).
23. Comisión Europea (1980a). *The European Community and Small- and Medium-Sized Industry*.
24. Comisión Europea (1980b). *Small and medium-sized enterprises in the Community*. Communication by the Commission to the European Parliament. COM (80) 726 final.
25. Comisión Europea (1983). *The Community and Small and Medium-Sized Enterprises*. *European File*.
26. Comisión Europea (1987). *Report by the Commission to the Council on the realization of the objectives of the Community Action Programme for Small and Medium-Sized Enterprises*.
27. Comisión Europea (1988a). *The Community and Business: The Action Programme for Small and Medium-Sized Enterprises*.
28. Comisión Europea (1988b). *The European Community and cooperation among small and medium-sized enterprises. Towards a Community Policy*.
29. Comisión Europea (1989a). Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la mejora del entorno empresarial y al fomento del desarrollo de las empresas, en especial de las pequeñas y medianas empresas de la Comunidad. COM(89) 102 final.
30. Comisión Europea (1989b). Modificación de la Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la mejora del entorno empresarial y al fomento del desarrollo de las empresas, en especial de las pequeñas y medianas empresas de la Comunidad. COM(89) 254 final.
31. Comisión Europea (1993). *Libro blanco. Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. COM (93) 700 final.
32. Comisión Europea (1994a). *Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Decisión relativa a la concesión por la Comunidad de bonificaciones de intereses para los préstamos a pequeñas y medianas empresas otorgados por el Banco Europeo de Inversiones con cargo a su línea de crédito temporal (línea de crédito PYME)*. COM(94)434 final.
33. Comisión Europea (1994b). *Las actuaciones comunitarias en favor de las PYME y del artesanado: 1. IV -informe sobre la actividad de la Comisión en materia de política empresarial -año 1993-. 2. informe de la Comisión en materia de coordinación de las actividades en favor de las pequeñas y medianas empresas (PYME)*. COM(94)221 final.
34. Comisión Europea (2003a). Recomendación de la Comisión 2003/361/CE de 6 de mayo, sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 124, 20-5-2003.
35. Comisión Europea (2003b). *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Carta Europea de la pequeña empresa*.

36. Comisión Europea (2003c). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Pensar a pequeña escala dentro de una Europa ampliada*. COM (2003) 26 final.
37. Comisión Europea (2004). *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de acción: El Programa Europeo en favor del espíritu empresarial*. COM(2004) 70 final.
38. Comisión Europea (2005a). *Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa marco para la innovación y la competitividad (2007-2013)*. COM (2005) 121 final.
39. Comisión Europea (2005b). *Definición de PYME. Guía de usuario y ejemplo de declaración*. Recuperado de http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/sme_definition/sme_user_guide_es.pdf
40. Comisión Europea (2005c). *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Implementación del Programa Comunitario de Lisboa: una política moderna de la PYME para el crecimiento y el empleo*. COM(2005) 551 final.
41. Comisión Europea (2006). *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una Europa Global: competir en el mundo. Una contribución a la estrategia de crecimiento y empleo de la UE*. COM(2006) 567.
42. Comisión Europea (2007). *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una Europa Global: Una cooperación reforzada para facilitar a los exportadores europeos el acceso a los mercados*. COM(2003) 183 final.
43. Comisión Europea (2008). *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. "Pensar primero a pequeña escala" "Small business act" para Europa: Iniciativa en favor de las pequeñas empresas*. COM(2008) 394 final.
44. Comisión Europea (2010). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones. Comercio, crecimiento y asuntos mundiales. La política comercial como elemento fundamental de la estrategia 2020 de la UE*. COM(2010) 612 final.
45. Comisión Europea (2011a). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. "Pequeñas empresas en un mundo grande: Una nueva asociación que ayude a las PYME a aprovechar oportunidades globales"*. COM(2011) 702 final.
46. Comisión Europea (2011b). *Informe de la comisión al consejo y al parlamento Europeo. Reducción al mínimo de la carga normativa para las PYME- adaptación de la normativa de la UE a las necesidades de las microempresas*. COM(2011)803 final.
47. Comisión Europea (2012). *Programas de apoyo a las PYME de la Unión Europea. Presentación general de los principales planes comunitarios de financiación para PYME*.
48. Comisión Europea (2014). *Annex to the commission implementing Decision concerning the adoption of the work programme for 2014 and the financing for the implementation of programme for the competitiveness of enterprises and small and medium-sized enterprises*. COM(2014) 4993 final.
49. Comisión Europea y Organización Gallup (2007). *Flash Eurobarometer 196. Observatory of European SMEs, Technical and Evaluation report*.
50. Comité Económico y Social de la Comunidad Europea. (1975). *The situation of small and medium-sized undertakings in the European Community. Study*. Bruselas: Autor.
51. Comunidad Andina de Naciones (2009). Resolución 1260 de 21 de agosto de 2009, Disposición Técnica para la Transmisión de Datos de Estadísticas de PYME de los Países Miembros de la Comunidad Andina. *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena*, 26(1743).

52. Comunidad Andina de Naciones (2010a). Agenda Estratégica CAN 2010. Principios orientadores y agenda estratégica andina. Recuperado de http://www.comunidadandina.org/public/libro_118.htm
53. Comunidad Andina de Naciones (2010b). Resolución R.O. N° 335 de 7 diciembre de 2010, de la Superintendencia de compañías por medio de la cual se acoge la clasificación de las pymes, de acuerdo a la normativa implantada por la Comunidad Andina en su resolución 1260 y la legislación interna vigente.
54. Comunidad Andina de Naciones (2015). Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEXT). Estadísticas de comercio exterior de bienes. Recuperado de http://estadisticas.comunidadandina.org/eportal/contenidos/2365_8.pdf
55. Comunidad Andina de Naciones (2013). *Número de empresas que realizan exportaciones intra y extracomunitarias 2012*. Recuperado de http://estadisticas.comunidadandina.org/eportal/contenidos/2365_8.pdf
56. Comunidad Económica Europea (1966). *Enquête sur la situation des petites et moyennes entreprises industrielles dans les pays de la CEE*. (No. 4).
57. Congreso de la República de Colombia (2004). Ley 905 de 2004, por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo. *Diario Oficial*, 45.628.
58. Congreso de la República de Colombia (2006). Ley 1014 de 2006, de fomento a la cultura del emprendimiento. *Diario Oficial*, 46.164.
59. Congreso de la República de Colombia (2010). Ley 1429 de 2010, por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo. *Diario Oficial*, 47.937.
60. Congreso de la República del Perú (2003). Ley 28015 de 2003, Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa. *Diario Oficial El Peruano*, 21(8411).
61. Congreso de la República del Perú (2013). Ley 30056 de 2013, ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial. *Diario Oficial El Peruano*, 30(12508).
62. Congreso Nacional del Ecuador (2007). Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno (LORTI). *Registro Oficial*, 242.
63. Consejo Europeo (1991). Decisión del Consejo 91/319/CEE de 18 de junio de 1991, relativa a la revisión del programa de mejora del entorno empresarial y de fomento del desarrollo de las empresas, en especial de las pequeñas y medianas empresas, en la Comunidad. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 175, 4-7-91.
64. Consejo Europeo (1993). Decisión del Consejo 93/379/CEE de 14 de junio de 1993, relativa a un programa plurianual de acciones comunitarias para reforzar los ejes prioritarios y para garantizar la continuidad y la consolidación de la política empresarial en la Comunidad, en particular a favor de las pequeñas y medianas empresas (pyme) (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 161, 2-7-93).
65. Consejo Europeo (1997). Decisión del Consejo 97/15/CE de 9 de diciembre de 1996, relativa al tercer programa plurianual en favor de las pequeñas y medianas empresas (pyme) de la Unión Europea (1997-2000) (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 6, 10-01-97).
66. Consejo Europeo (2000). Decisión del Consejo 2000/819/CE de 20 de diciembre de 2000, relativa al Programa plurianual en favor de la empresa y el espíritu empresarial, en particular para las pequeñas y medianas empresas (PYME) (2001-2005). *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 333, 29-12-2000.
67. Consejo Europeo (2002). Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo No. 1513/2002/CE de 27 de junio de 2002, relativa al sexto programa marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación,

- desarrollo tecnológico y demostración, destinado a contribuir a la creación del Espacio Europeo de Investigación y a la innovación (2002-2006). *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 232, 29-08-2002.
68. De Maeseneire, W. y Claey's, T. (2006). SMEs, FDI and financial constraints- *Business & Economics*, 6(1), 1-47. Doi: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.968694>
69. Departamento Nacional de Estadística (DANE). (2013). *Encuesta anual manufacturera-EAM, 2011*. Recuperado de http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/eam/bolet_eam_2011def.pdf
70. Duan, H., Han, X. y Yang, H. (2009). An analysis of causes for SMEs financing difficulty. *International Journal of Business and Management*, 4(6), 73-75. Doi: 10.5539/ijbm.v4n6p73
71. Engelschalk, M. (2005). Small business taxation in transition countries. *Tax Notes International*, 40(6), 523
72. Estados Plurinacional de Bolivia (2003). Ley 2492 de 2003, Código Tributario Boliviano. *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2508.
73. Estados Plurinacional de Bolivia (2007). Decreto Supremo 29272 de 2007, Plan Nacional de Desarrollo. *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, 103ESP.
74. Eurostat (2012). Structural business statistics overview. Recuperado de http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Structural_business_statistics_overview
75. Fagbemi, T. O., Uadiale, O. M. y Noah, A. O. (2010). The ethics of tax evasion: Perceptual evidence from Nigeria. *European Journal of Social Sciences*, 17(3), 360-371.
76. Fernández, G. y Lara, C. (1998). *Los shocks exógenos y el crecimiento económico del Ecuador*. Quito: Banco Central del Ecuador. Recuperado de http://biblioteca.bce.ec/cgi-bin/koha/opac-etail.pl?biblionumber=43371&shelfbrowse_itemnumber=44151
77. Gibb, A. A. (1993). Key factors in the design of policy support for the small and medium enterprise (SME) development process: An overview. *Entrepreneurship y Regional Development*, 5(1), 1-24.
78. 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 C. Ferraro (Ed.), *Apoyando a las pymes: políticas de fomento en América Latina y el Caribe* (pp. 429-489). Santiago de Chile: Cepal.
79. Hart, M. y Hanvey, E. (1995). Job generation and new and small firms: Some evidence from the late 1980s. *Small Business Economics*, 7(2), 97-109.
80. Harvie, C. y Lee, B. (2003). Public policy and SME development. *Faculty of Business - Economics Working Papers*, 1-24. Recuperado de <http://ro.uow.edu.au/commwkpapers/84>
81. Hidalgo, G., Kamiya, M. y Reyes, M. (2014). *Emprendimientos dinámicos en América Latina. Avances en prácticas y políticas*. Caracas: Corporación Andina de Fomento (CAF). Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/371>
82. Holmes, T. J., Levine, D. K. y Schmitz Jr, J. A. (2008). Monopoly and the incentive to innovate when adoption involves switchover disruptions. *American Economic Journal: Microeconomics*, 4(3), 1-33.
83. Holtz-Eakin, D. (1995). Should small businesses be tax-favored? *National Tax Journal*, 48(3), 387-395.
84. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Ecuador (INEC) (2010). *Censo nacional económico*. Quito: Autor.
85. Jaramillo, M. y Valdivia, N. (2005). *Las políticas para el financiamiento de las pymes en el Perú*. Lima: Grade.
86. Kasipillai, J., y Abdul-Jabbar, H. (2006). Gender and ethnicity differences in tax compliance. *Asian Academy of Management Journal*, 11(2), 73-88.

87. Kongolo, M. (2010). Job creation versus job shedding and the role of SMEs in economic development. *African Journal of Business Management*, 4(11), 2288-2295.
88. Lira P. (2009). *Finanzas y financiamiento. Las herramientas de gestión que toda pequeña empresa debe conocer*. Perú: Nathan Associates.
89. Madrid-Guijarro, A., García, D. y Van Auken, H. (2009). Barriers to innovation among spanish manufacturing SMEs. *Journal of Small Business Management*, 47(4), 465-488. Doi:10.1111/j.1540-627X.2009.00279.x
90. Malamud, C. (2006). La salida venezolana de la comunidad andina de naciones y sus repercusiones sobre la integración regional (1.ª parte). *Boletín Real Instituto Elcano*, 54, 1-8.
91. Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural del Estado Plurinacional de Bolivia (2014). *Taller regional sobre políticas públicas para MIPYMES*. La Paz: Autor.
92. Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural del Estado Plurinacional de Bolivia (s. f.). VMPE – *Programas de apoyo*. Recuperado de <http://www.produccion.gob.bo/vmpe/programas>
93. Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural del Estado Plurinacional de Bolivia y Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social del Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno*. La Paz: Autor.
94. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas Estado Plurinacional de Bolivia (2011). *Programa de apoyo a la mejora del entorno financiero y fiscal para la micro, pequeña y mediana empresa (PAMEFF)*. La Paz: Autor.
95. Ministerio de Justicia de Perú (1994). Decreto Supremo 122-94-EF de 1994, Reglamento de la Ley del Impuesto a la Renta. recuperado de <http://www.sunat.gob.pe/legislacion/renta/reglamento.html#>
96. Ministerio de Justicia de Perú (2003). Decreto Legislativo 937 de 2003, Texto del nuevo régimen único simplificado. *Diario Oficial El Peruano*, 21(8545).
97. Ministerio de la Producción de Perú (2012). *Mype 2011. Estadísticas de la micro y pequeña empresa*. Lima: Autor.
98. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú (2002). *Programas e instituciones estatales que apoyan a las Mype en el Perú*. Lima: Autor.
99. Minniti, M. (2012). El emprendimiento y el crecimiento económico de las naciones. *Economía Industrial*, 383, 23-30.
100. Muller, P., Gagliardi, D., Caliandro, C., Unlu Bohn, N. y Klitou, D. (2014). *Annual report on european SMEs 2013/2014 - A partial and fragile recovery*.
101. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2012). *Perspectivas económicas de América Latina 2013. Políticas de pymes para el cambio estructural*. Doi: 10.1787/leo-2013-es
102. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2012). *Financing SMEs and entrepreneurs 2012* Organisation for Economic Co-operation and Development. Doi: 10.1787/9789264166769-en
103. Pampillón, R. (1998). Los procesos de privatización en América Latina: de la sustitución de importaciones a la eficiencia productiva. *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía*, 772, 73-87.
104. Peres, W. y Stumpo, G. (2002). *Las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*. Ciudad de México: Siglo XXI.
105. Reynolds, P. D. (1997). New and small firms in expanding markets. *Small Business Economics*, 9(1), 79-84.
106. Schumpeter, J. A. (1943). *Capitalism, socialism and democracy*. Londres: George Allen & Unwin.

107. Singer, S., Amorós, J. E. y Moska, D. (2015). *Global Entrepreneurship Monitor (GEM) 2014 global report*. Recuperado de <http://www.gemconsortium.org/docs/3616/gem-2014-global-report>
108. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) (2014). *Políticas públicas de apoyo a las mipymes en América Latina y el Caribe*. Caracas: Autor.
109. Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) (s. f.). MYPES. Recuperado de http://www.udape.gob.bo/portales_html/portalSIG/atlasUdape1234567/atlas05_2004/mypes/atlas05.htm
110. Vermoesen, V., Deloof, M. y Laveren, E. (2013). Long-term debt maturity and financing constraints of SMEs during the global financial crisis. *Small Business Economics*, 41 (2), 433-448. Doi: 10.1007/s11187-012-9435
111. Villarán, F. (2010). Políticas e instituciones de apoyo a la micro y pequeña empresa (mype) en el Perú. En C. Ferraro, y G. Stumpo (Eds.), *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales* (pp. 343-386). Santiago de Chile: Cepal.
112. Villarán, F. y Chíncaro, S. (1998). *La promoción estatal a las PYMES en el Perú*. Lima, Perú.
113. Vossen, R. W. (1998). *Combining small and large firm advantages in innovation: Theory and examples*. Groningen: Universidad de Groningen.
114. Wymenga, P., Plaisier, N. y Vermeulen, J. (2013). *Study on support services for SMEs in international business*. Rotterdam: Recuperado de <http://www.immoss.ro/usr/imagini/2013/01/29//1565-sme-supp-serv.pdf>
115. Wymenga, P., Spanikova, V., Barker, A., Konings, J. y Canton, E. (2012). *EU SMESin 2012: At the crossroads. Annual report on small and medium-sized enterprises in the EU, 2011/12*. (No. 12). Recuperado de http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/files/supporting-documents/2012/annual-report_en.pdf
116. Zuleta, L. A. (2011). Políticas e instituciones de apoyo a las pymes en Colombia. En C. Ferraro (Ed.), *Apoyando a las pymes: Políticas de fomento en América Latina y el Caribe* (pp. 165-222). Santiago de Chile: Cepal.