



*Las empresas frente a las políticas públicas ecuatorianas*

*Companies in the face of Ecuadorian public policies*

*As empresas frente às políticas públicas equatorianas*

José Luis Altamirano-Freire <sup>I</sup>  
[jluis-1@outlook.es](mailto:jluis-1@outlook.es)  
<https://orcid.org/0000-0002-2573-3265>

Juan Diego Zúñiga-Sánchez <sup>II</sup>  
[juandiegoz92@gmail.com](mailto:juandiegoz92@gmail.com)  
<https://orcid.org/0000-0002-4858-8267>

Jenny Soledad Villegas-Rojas <sup>III</sup>  
[jsvresvs@hotmail.com](mailto:jsvresvs@hotmail.com)  
<https://orcid.org/0000-0003-4904-6002>

**Correspondencia:** [jluis-1@outlook.es](mailto:jluis-1@outlook.es)

Ciencias económicas y empresariales  
Artículo de revisión

\***Recibido:** 25 de julio de 2020 \***Aceptado:** 15 de agosto 2020 \* **Publicado:** 30 de octubre de 2020

1. Master Universitario en Alta Dirección, Ingeniero De Empresas, Consultoría Business Definition, Ecuador.
2. Ingeniero Mecánico, Grupo Novacero S.A, Ecuador.
3. Ingeniera en Marketing y Gestión De Negocios, Docente del Ministerio de Educación, Ecuador.

## Resumen

Las políticas públicas se han configurado en una herramienta fundamental para quienes tienen bajo su dirección un conglomerado de individuos; es decir, las instituciones públicas frente a la sociedad que rigen. Dichas políticas son utilizadas con el fin de controlar situaciones socialmente problemáticas, específicamente, las derivadas de los micros, pequeñas y medianas empresas y de los agentes de emprendimiento; factor este que es imperante fortalecer en pro de aportar al crecimiento y desarrollo de la economía del Ecuador. El presente artículo tiene como eje primordial revisar el basamento teórico que sustenta a las empresas y emprendedores ante el accionar de las políticas públicas del Estado ecuatoriano, y detallar los aspectos positivos y negativos de la relación entre ambos actores productivos; el artículo está enfocado de acuerdo a un criterio metodológico documental o desk research.

**Palabras claves:** Emprendimiento; empresa; institución pública; política pública; sociedad.

## Abstract

Public policies have become a fundamental tool for those who have under their direction a conglomerate of individuals; that is to say, the public institutions in front of the society that they govern. These policies are used in order to control socially problematic situations, specifically, those derived from micro, small and medium-sized enterprises and entrepreneurship agents; This factor is imperative to strengthen in order to contribute to the growth and development of the Ecuadorian economy. The main axis of this article is to review the theoretical foundation that sustains companies and entrepreneurs before the actions of public policies of the Ecuadorian State, and to detail the positive and negative aspects of the relationship between both productive actors; The article is focused according to a documentary methodological criterion or desk research.

**Keywords:** Entrepreneurship; company; public institution; Public politics; society.

## Resumo

As políticas públicas tornaram-se uma ferramenta fundamental para quem tem sob sua direção um conglomerado de indivíduos; isto é, as instituições públicas diante da sociedade que governam. Essas políticas são utilizadas para controlar situações socialmente problemáticas, especificamente, aquelas oriundas de micro, pequenas e médias empresas e agentes do empreendedorismo; É necessário fortalecer esse fator para contribuir com o crescimento e o desenvolvimento da economia equatoriana. O eixo principal deste artigo é revisar os

fundamentos teóricos que sustentan a las empresas e a los emprendedores ante las acciones de las políticas públicas del Estado ecuatoriano, e detallar los aspectos positivos y negativos de la relación entre los dos actores productivos; El artículo está enfocado según un criterio metodológico documental o investigación documental.

**Palabras-clave:** Emprendedorismo; compañía; institución pública; Políticas públicas; sociedad.

### Introducción

En base a lo expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021 – Toda una Vida, se establece que, con la instauración de la Constitución de la República del Ecuador del año 2008, se ayudó a levantar un Estado democrático al servicio del bien común de la sociedad. Dicha carta magna se concibe como el resultado de un gran pacto nacional y permite recoger las aspiraciones políticas, económicas, sociales y culturales de diversos sectores ciudadanos. La incorporación de un catálogo de derechos, junto con garantías efectivas, introduce innovaciones para la arquitectura del Estado, fortaleciendo el ejercicio ciudadano del poder y se incrementa la posibilidad de acción por parte de la sociedad dentro de la planificación y el diseño de políticas públicas.

Esta búsqueda de unidad no deja de lado el reconocimiento del carácter plurinacional del Estado, ni tampoco la inclusión de un régimen de organización territorial no concentrado y descentralizado. Los aspectos de esta Constitución dotan al Estado de mejores capacidades para recuperar la economía y la planificación del desarrollo.

Con esto, se tiene que al revisar la historia de un país queda en evidencia que sus propósitos dependen de las decisiones y acciones que se tomen en el presente. Por tanto, el establecer propósitos a largo plazo en la planificación contribuye a definir estrategias que, en el futuro, permitirán configurar progresivamente la sociedad que se anhela.

De esta manera se garantizarán los derechos de las personas durante todo el ciclo de vida. Esto es posible gracias a la estabilidad económica, el trabajo y empleo digno, la garantía del derecho a la salud, educación y la universalización de servicios públicos de calidad. Estos avances junto con la reducción de la desigualdad y la redistribución de los medios de producción son testimonio de los logros del país en materia de derechos. Se mantiene un manejo macroeconómico adecuado y transparente, con énfasis en la producción y comercialización de bienes de alto valor agregado, que sostengan la liquidez financiera para el desarrollo con

equidad territorial. Tales políticas favorecerán a las comunidades, asociaciones y cooperativas, garantizando la estabilidad económica en coordinación con los diversos sectores de la economía.

- En consecuencia, esta nueva arquitectura productiva favorece:
- El uso de tecnologías aplicadas al incremento de la productividad
- La regulación de mercados
- La democratización de las empresas a través del mercado de valores
- La redistribución de los medios de producción
- Una política comercial efectiva (tanto en lo interno como en lo externo)
- La inversión pública y privada para el sector productivo
- El acceso a cartera crediticia

Con ello, se deriva la necesidad del contexto de las políticas públicas, las cuales, según con Proaño en el año 2011, se definen como “orientaciones, direccionamientos o cursos de acción que adoptan los políticos o tomadores de decisiones en los distintos niveles de gobierno para procurar soluciones prácticas a problemas o situaciones públicas. Por tanto, las políticas públicas son opciones de gobierno para afrontar soluciones a problemas sentidos e identificados por la comunidad”.

De acuerdo con Ospina y Rodríguez (2007), las políticas públicas se han configurado en una herramienta fundamental para quienes tienen bajo su mando la dirección de todo un conglomerado de individuos; es decir, para las instituciones gubernamentales frente a la sociedad que rigen. Dichas políticas son utilizadas con el fin de controlar situaciones socialmente problemáticas y que a la gran mayoría atañen. Con ello, se fundamenta el conjunto de políticas públicas diseñadas para fomentar la creación y sostenimiento de micro, pequeñas y medianas empresas, factor este que es imperante fortalecer en aras de contribuir al crecimiento y desarrollo económico de la nación.

Frente al entorno empresarial, el Estado debe fomentar la competitividad y, la misma se plantea con la: aplicación de incentivos tributarios y fiscales, políticas de recaudación y redistribución de los recursos fiscales, benchmarking sobre experiencias exitosas de otros países y regiones, el impulso de las cadenas productivas de los productos estrella o con potencial económico – exportador, promover la articulación de los productores con los mercados reales y potenciales y la simplificación administrativa.

Con esto, se tiene que Grupo Faro (2019) refiere que la mayoría de las definiciones de emprendimiento plantean la creación de nuevas empresas como un aspecto crucial. Muchos

individuos deciden emprender con el objetivo de aportar algo nuevo al mercado y generar empleo. Sin embargo, no todos los emprendimientos son iguales: trabajar por cuenta propia o crear una empresa no es lo mismo que desarrollar un proceso generador de empleo. Existen empresas que son creadas como respuesta a las escasas oportunidades laborales, la baja absorción del mercado laboral formal y como un mecanismo de subsistencia.

En el artículo que se presenta se tiene como objetivo revisar las acciones que rigen las políticas públicas del Estado ecuatoriano para con el empresariado, basándonos en la metodología documental o desk research de diferentes autores y/o fuentes que nutran teóricamente el contexto, para finalmente puntualizar en unas consideraciones finales y referencias bibliográficas.

### **Desarrollo**

De acuerdo con Nateras en el año 2006 en su trabajo sobre las políticas públicas: ¿discurso o realidad?, la política pública es entendida como un "diseño público racional y consensado de acción colectiva, en el que participan un conjunto de actores responsables de vigilar su desarrollo y desempeño; y en tanto acción colectiva, cuenta con la participación de los beneficiarios, como un elemento sustantivo, para la atención a un asunto de interés de una comunidad plenamente identificada, lo que le da el carácter de pública".

Las orientaciones futuras, los direccionamientos concretos y las propuestas específicas se inspiran o vierten de la posición ideológica y doctrinaria de las autoridades elegidas por votación popular y en un profundo conocimiento y apego a las realidades de la gente. En esta última vertiente toma especial connotación la participación comunitaria genuina. Estas orientaciones o cursos de acción, deben aterrizar o plasmarse en una planificación y en un presupuesto, instancia y herramientas donde, efectivamente, debe estar en manos de los técnicos como también está en sus manos el diseño de los instrumentos, programas, proyectos y acciones. Es aquí, donde se establece la interdependencia entre política pública y administración pública.

En el diseño de las estrategias se deben estimar costos, beneficios y alternativas de financiamiento, asignar recursos económicos, técnicos y legales para la implementación de las políticas; éstas, a su vez, pueden dar origen a normativas y regulaciones (como ordenanzas), previendo procedimientos legales transparentes.

Como es de conocimiento universal el emprendimiento se ha generado en pequeñas, medianas y grandes empresas, que son y han sido fundamentales para la generación y movimiento de capital, desde los comienzos de la humanidad el ser humano a través de la iniciativa y creatividad ha logrado aprovechar los recursos y satisfacer sus necesidades. En sus inicios el emprendimiento nació de la necesidad para poder subsistir en el cual el hombre utilizó todos los objetos primarios que se encontraban en la naturaleza, con el paso del tiempo estos mismos recursos fueron adaptados y controlados para obtener beneficio (Burgos y Villar, 2016).

Según el Global Entrepreneurship Monitor – GEM (2017), Ecuador es considerado uno de los países que más emprendimiento presenta en los últimos años en comparación con Chile, Perú y Colombia. Por tanto, las distintas políticas públicas existentes están orientadas al emprendimiento. Los factores que motivan al individuo a iniciar un emprendimiento son: el sentido de superación, gusto por el trabajo realizado, confianza en sí mismo, organización, competitividad, búsqueda de estabilidad económica y contribución a la sociedad aplicando sus conocimientos (Delgado, Z., Vásquez, G., Baque, A., Ayon, G. y Ponce, J., 2018).

En el Artículo 85 de la Constitución del Ecuador se reconoce a las políticas públicas como “instrumentos para garantizar los derechos de los ciudadanos que están reconocidos en la misma carta magna”. (Asamblea Nacional, 2008). Sin embargo, para la generación de políticas se basan en el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda una vida”. La consecución de los objetivos expuestos en estos planes puede lograrse a través de modificaciones en la estructura política – económica del país, basada en un modelo endógeno que busca explotar aquellos sectores estratégicos, por lo cual el desarrollo dinámico de la economía ecuatoriana está dirigido al sector micro productivo, en donde se busca garantizar la transformación y diversificación a través de acciones que incrementen su nivel de competitividad; sin embargo, la determinación de políticas en materia de desarrollo son precarias, por lo cual resulta indispensable realizar un análisis acerca de los principales instrumentos que utiliza el Estado para alcanzar objetivos de bienestar social.

El bajo impacto que ha presentado la intervención pública conduce a realizar cuestionamientos sobre la congruencia de las políticas que han sido implementadas. Frente al atraso económico y social que se evidencia en el país y la existencia de fallas que resultan de la propia intervención pública las cuales afectan a los principales factores que impulsan el desarrollo de la actividad emprendedora, resulta indispensable activar el potencial y dinamismo empresarial.

Asimismo, el Grupo Faro (2019) indica que para el año 2018, Ecuador tenía el nivel de actividad emprendedora empresarial más alto de América Latina y el Caribe. Sin embargo, el 42,33% de

los emprendimientos son desarrollados por necesidad y, solo la mitad superan los 3 meses de vida. En dicho escenario, es fundamental la implementación de políticas públicas que permitan no solo el despegue de las empresas sino también de la sostenibilidad.

En función a ello, se debe tener en cuenta cuáles son los factores que determinan la creación de emprendimientos generadores de empleo y con un impacto en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Existe un conjunto de factores decisivos en el ambiente para los emprendedores, el desempeño y el impacto que pueden tener en la economía en general. En tal sentido, los instrumentos de política pública e instituciones de apoyo a la innovación son fundamentales para la generación de incentivos adecuados. En la Figura 1 se observan seis aspectos determinantes del desempeño de los emprendedores ante las políticas públicas, como lo son: 1) marco regulatorio, 2) condiciones del mercado, 3) acceso a financiamiento, 4) habilidades y nivel de educación, 5) cultura e 6) investigación y desarrollo.

**Figura 1:** Marco conceptual de emprendimiento vs políticas públicas de crecimiento económico



**Nota:** se presentan las variables determinantes, desempeño e impacto que inciden en los emprendimientos frente a las políticas públicas de crecimiento económico. Fuente: Eurostat Entrepreneurship Indicators Programme – EIP (2009)

Por ello, se puede decir que las empresas nunca se han enfrentado a tantos desafíos como lo hacen hoy. Desde las economías emergentes hasta las desarrolladas, las empresas son cada vez más susceptibles a la incertidumbre y mucho más aun en la época de pandemia que se vive en la actualidad, con riesgos políticos que representan una amenaza para sus intereses comerciales.

El entorno volátil, incierto, complejo y ambiguo que enfrentan, presenta una serie de retos de cara a la sostenibilidad de sus operaciones.

En concordancia, Llorente y Cuenca (2020) en su trabajo sobre “Ecuador: riesgos para los negocios 2020”, reflejan que en el ámbito actual las empresas se enfrentan a una serie de riesgos que contrarrestan a las políticas públicas del Estado, lo que queda evidenciado de la siguiente manera con efectos adversos como:

- Campaña Presidencial 2021 y sus efectos en la inestabilidad e incertidumbre en el entorno.
- Implementación de programas del Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Estancamiento legislativo.
- Desaceleración económica.
- Efectos de gobernabilidad.
- Ciberseguridad.
- Interconexión geopolítica.
- Lucha contra la corrupción.
- Seguridad interna de la nación.
- Desastres naturales y efectos adversos de salud pública.

En tal sentido, los distintos niveles de actividad tanto emprendedora como empresarial, son adaptados a los diferentes perfiles institucionales y de desarrollo de cada país, considerando que dichos perfiles pueden afectar el tipo de oportunidades que la gente observa, las decisiones que impliquen la creación de una nueva actividad económica, los tipos de organizaciones que forman, los acuerdos financieros a los que llegan, y el crecimiento e internacionalización que logran. De este modo, el contexto político provee las herramientas, métodos y limitaciones que dan forma a las elecciones de él inversor (Valdez y Richardson, 2013)

Los programas y políticas de apoyo constituyen factores que tienen implicaciones de carácter global, aunque existen también medidas de apoyo específicas, tales como: los servicios y programas económicos y no económicos de asistencia para nuevos empresarios, que parecen desempeñar un papel muy importante en el nacimiento del emprendimiento (Lundstrom y Stevenson, 2005)

No obstante, las políticas también pueden conducir a resultados ambiguos dado el efecto de las acciones del gobierno (programas y políticas) sobre el surgimiento de actividades económicas. Esta supuesta ambigüedad tiene dos posibles efectos contrapuestos. Por un lado, pueden hacer más atractivas las actividades económicas para los individuos, destacando los beneficios /

ventajas que estas conllevan. Pero, por otro lado, también pueden tornar la actividad económica en inviable a través de leyes y regulaciones excesivamente restrictivas o desincentivadoras para los potenciales emprendedores.

Por todo ello, cabe señalar que las políticas en general, pueden tener un efecto positivo o negativo sobre las actitudes, llegándolas a alterar a través del tiempo; particularmente, si constituyen políticas públicas que implican cambios institucionales.

### **Consideraciones finales**

La inversión empresarial y los emprendimientos a nivel general en el Ecuador, son la espina dorsal de la economía social en todos sus niveles, donde el sistema económico tiene un fin determinado, con prospección a ser una de las soluciones a una macroeconomía donde la presencia de crisis recurrentes no permite desarrollar su potencial total. Los sectores empresariales y los emprendimientos juegan un papel importante en la sociedad donde contribuyen a la productividad de un país, a disminuir efectos del desempleo y pobreza, mejoran la calidad de vida de quienes conforman la nación.

Las políticas públicas basadas tanto de oferta como de demanda, han representado una conjunción de criterios que han fortalecido en gran nivel a los emprendedores del Ecuador, siendo además herramientas factibles que apuntalan a la sociedad hacia próximos cambios de su estructura.

El sistema financiero público, bajo la formulación de estas políticas ha logrado asegurar la integración de los sistemas de la economía, como ejes de transformación de estructura fuerte y confiable.

Las políticas públicas tendientes a crear y fortalecer las micro, pequeñas y medianas empresas, no pueden obedecer a los lineamientos del gobierno de turno, pues de esta manera pierden mucha efectividad. La normativa que gira en torno al tema es divergente, no obedece a un programa articulado y conjunto a partir del cual se orienten todos los esfuerzos y recursos estatales. Igualmente, crea una serie de estamentos con poca efectividad, con funciones mal definidas y que hacen más engorrosos los trámites para que los beneficiarios de las políticas puedan acceder a ellas.

En un futuro, la aplicación de las políticas públicas, tendrá que ir obteniendo formas de inclusión a muchos más sectores de la economía ecuatoriana, por cuanto el desarrollo de innovación y tecnología local propone una situación con un dinamismo propio de una sociedad

en desarrollo, además de prever las consecuencias del asentamiento generalizado de una globalización de mercado presente y la sectorización de ideologías políticas en el continente sudamericano.

En la sociedad del conocimiento actual, el emprendimiento constituye un eje central y prioritario para todos los países y en particular para Ecuador. Por lo que, el entorno donde las políticas y programas de gobierno están internalizados, deben definir y articular los componentes y características propias para fomentar emprendimientos y consecuentemente el desarrollo económico de un territorio. De ahí que se realicen diversos estudios y proyectos para establecer políticas y directrices enfocadas al desarrollo de un clima emprendedor y la creación de una sociedad más innovadora y proactiva que saque ventaja de las oportunidades existentes en el contexto.

## Referencias

1. Arias, D. (2018). Políticas públicas enfocadas al fortalecimiento de emprendimientos asociativos.
2. Asamblea Nacional (2008). Constitución de la República del Ecuador.
3. Burgos, R. y Villar, L. (2016). Los emprendimientos desde la perspectiva histórica, económica y social en el escenario mundial y del Ecuador.
4. Delgado, Z., Vásquez, G., Baque, A., Ayon, G. y Ponce, J. (2018). Las políticas públicas y el fortalecimiento de los emprendimientos de Jipijapa – Ecuador.
5. Global Entrepreneurship Monitor – GEM (2017). Informe anual.
6. Grupo Faro (2019). Informe de avance a la política pública de emprendimiento.
7. Llorente y Cuenca (2020). Ecuador: riesgos para los negocios 2020.
8. Lundstrom, A. y Stevenson, L. (2005). Entrepreneurship policy: Theory and practice.
9. Nateras, M. (2006). Las políticas públicas: ¿discurso o realidad?
10. Ospina, D. y Rodríguez, D. (2007). Políticas públicas de micro, pequeñas y medianas empresas en el Departamento de Caldas.
11. Proaño, J. (2011). Políticas públicas productivas provinciales, 4P: Elementos conceptuales y metodológicos.
12. SENPLADES (2017). Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021 – Toda una Vida.

13. Toalombo, H., Morales, D. y Rivera, P. (2019). Políticas públicas de apoyo a emprendimientos incubados en Ecuador.
14. Valdez, M. y Richardson, J. (2013). Institutional determinants of macro-level entrepreneurship. *Entrepreneurship: Theory and practice*.

©2020 por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).