

## Legislación protectora y promotora de Mipymes en Puerto Rico (2009-2016)

Carmen Correa Matos | carmen.correa2@upr.edu  
Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, Puerto Rico

Recibido: 9 de octubre de 2016; 2a versión: 25 de junio de 2017

Aceptado: 25 de julio de 2017

### ■ RESUMEN

Se estudia el marco jurídico relativo al apoyo y promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) en Puerto Rico durante los últimos dos cuatrienios. Se analiza el rol del Estado en el desarrollo económico mediante el impulso de Mipymes, usando como marco teórico los enfoques transaccional y relacional en el ecosistema empresarial. Se concluye que la primera administración enfatizó menos en las Mipymes y más en la inversión de gran escala. La segunda hizo importantes cambios regulatorios para el impulso del sector. Ambas se enfocaron más en el apoyo transaccional que en el relacional, este último con el gobierno como facilitador. Se observa un esfuerzo al final de la segunda administración por fomentar las alianzas de apoyo al empresario y evaluar los resultados.

**Palabras clave:** pequeñas empresas, ecosistema empresarial, política pública, enfoque transaccional, enfoque relacional

### MSMEs Protective and Supportive Legislation in Puerto Rico (2009-2016)

### ■ ABSTRACT

The regulatory framework related to support and promotion of micro, small, and medium enterprises (MSMEs) in Puerto Rico under the two last four-year terms is reviewed. The role of the State in economic development through support to MSMEs is analyzed, under the transactional and relational points of view in the entrepreneurial ecosystem literature. It is concluded that the first administration showed less emphasis on MSMEs development and more interest in large scale investment. The second one made important regulatory modifica-

tions to foster MSMEs. Both administrations have used more transactional instead of relational approach, this one considering government as facilitator. There is an effort at the end of the second administration to encourage alliances to support the entrepreneur and evaluate the results.

**Keywords:** small businesses, entrepreneurial ecosystem, public policy, transactional approach, relational approach

© 2017 *Fórum Empresarial*. Este es un artículo de acceso abierto bajo la licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0).

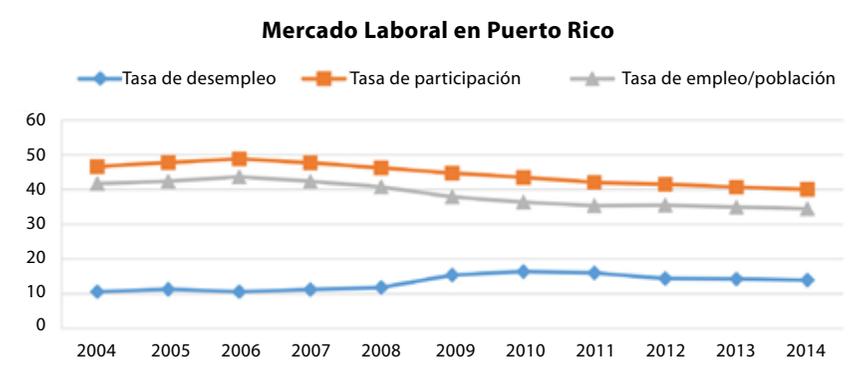
El desarrollo económico de los pueblos precisa que el ahorro de los sectores de la economía (individuos, empresas y gobierno) se convierta en inversión. El concepto de inversión implica posponer el consumo, adquirir factores de producción y utilizarlos para obtener un rendimiento mayor en el futuro (Samuelson & Nordhaus, 1999).

La situación económica de Puerto Rico ha mostrado un constante deterioro en los últimos años. Según datos del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico (2015), en el año 2000, la tasa de desempleo en el país era de 10.1%, con una tasa de participación laboral de 46.1%. Como se aprecia en la Figura 1, la tasa de desempleo aumentó de 11.8% en 2008 a 15.4% para el 2009; desde entonces se ha mantenido por encima del 13%. A la vez, se aprecia una disminución sostenida, desde el año 2006, en la tasa de participación y la razón empleo/población, las cuales han sido históricamente bajas. Esa disminución es el más claro reflejo del efecto de la crisis económica en el mercado laboral. La contracción evidente en las cifras laborales se da a pesar del aumento en la migración de los residentes de Puerto Rico en los últimos años. Según cifras provistas por el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (Velázquez-Estrada, 2015, 2016), la migración aumentó en 13.5% entre 2013 (73,846) y 2014 (83,844); de estas personas, 53,557 son menores de 35 años.

En términos de actividad productiva, el producto nacional bruto de Puerto Rico ha disminuido en 13% del 2006 (cuando se entiende comenzó la recesión) hasta el 2014 y el empleo total fue 22% más bajo (Junta de Planificación, 2014). El censo de EE.UU. de 2010 (U.S. Census Bureau, 2015a) proyectó cifras poblacionales para Puerto Rico que implican una reducción de 1.4% compuesto anual durante el periodo del 2010 al 2015.<sup>1</sup> La población de 60 años o más en Puerto Rico ha mostrado un incremento a través de los años. Para los años 2014 y 2013, los estimados del Censo de EE.UU. fueron 23.3% y 22.5% respectivamente del total de la población.

---

<sup>1</sup> Cálculo de la autora a base de la información provista en <http://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=CF>.



*Figura 1.* Elaboración por la Dra. Eileen Segarra,<sup>2</sup> basada en datos del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico.

En cuanto a la actividad empresarial, los datos para Puerto Rico provistos por el County Business Patterns en 2014 (U.S. Census Bureau, 2015b) sobre el número total de establecimientos comerciales han mostrado un descenso a partir de 2008, con su punto más bajo en 2011, con una recuperación en 2012 para volver al patrón descendente hasta 2014 (reducción de 1.3%). Por otro lado, los datos recopilados en el estudio Global Entrepreneurship Monitor (GEM) de 2015 (Aponte, Álvarez, & Lobato, 2015) apuntan a que, como resultado acumulado de las cifras reducidas en creación de negocios nuevos, sumado al cierre de empresas, Puerto Rico tiene la tasa de empresas consolidadas más baja entre los 60 países que realizaron la encuesta: solo el 1.4% de la población indica que es dueño o administrador de una empresa con más de 3.5 años de antigüedad.

Según datos del County Business Patterns de 2014 (U.S. Census Bureau, 2015b), el 95% de los establecimientos comerciales se consideran micro, pequeñas o medianas empresas (Mipymes) en Puerto Rico, siendo el 55.2% de estas, empresas con 1 a 4 empleados. Del total de las ventas reportadas en el Censo Económico de 2012, casi el 50% lo producen este tipo de empresas, aunque se re-

<sup>2</sup> Catedrática del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

conoce que dentro de este sector son las de mayor tamaño las que aportan la proporción mayor de este ingreso. Este sector produjo para 2014 aproximadamente el 42% de los empleos del país y el 36% del pago de nómina. Respecto al autoempleo, el estimado no ajustado estacionalmente en enero de 2015 fue de 170,000, lo que representa 15,000 más que en el 2014 (Negociado de Estadísticas del Trabajo, 2015).

El gobierno de Puerto Rico, en diversos momentos de su historia ha apostado a las Mipymes como uno de los pilares para el desarrollo económico de Puerto Rico. Programas de apoyo a las Mipymes, como “La Llave para tu Negocio” bajo el gobernador Aníbal Acevedo Vilá (2004-2008) y “Desarrollo para el Pueblo” bajo el gobernador Luis Fortuño Buset (2009-2012), se crearon y desaparecieron (elnuevodia.com, 2009), dejando una tímida estela de nuevas empresas. Estas han tenido que luchar con un ambiente institucional que *de jure* facilita su creación, pero *de facto* las ha desestimulado a través del tiempo.

Rodríguez Roldán, Segarra Alméstica y Carrasquillo Casado (2013) hacen una extensa revisión de los programas y servicios dirigidos a la promoción del empresarismo, a nivel estatal y municipal, así como de entidades no gubernamentales (también financiadas parcialmente con fondos públicos). Se preguntan cómo es que, con tantas iniciativas para fomentar el empresarismo de nivel pequeño en Puerto Rico, se observen niveles tan bajos en la actividad empresarial y la inactividad económica formal de los sectores pobres sea tan elevada. Se preguntan, también, si es que el apoyo no es el adecuado, si el financiamiento no es suficiente, por qué los resultados no guardan proporción con los esfuerzos de capacitación o si es que ha estado ausente el crucial elemento de acompañamiento o apoyo empresarial. Cuestionan las autoras:

¿Será que otros aspectos, como por ejemplo el actual conjunto de regulaciones para establecer empresas o los procesos y los procedimientos a través de los cuales se implementan estas regulaciones (permisología, contribuciones, registros obligatorios) tiene un peso mucho mayor en fomentar o disuadir la actividad empresarial, a cualquier nivel? (p. 29)

En este escrito se analiza cuál es el rol que debe desempeñar el Estado en la promoción del desarrollo del empresarismo, particularmente el de tipo micro, pequeño y mediano, y en la protección de este ante las dificultades de competitividad que por su tamaño confronta. Se comparará la literatura sobre el tema con la legislación y programas implantados durante los cuatrienios de 2009-2012 y de 2013-2016, desde el marco conceptual del ecosistema empresarial. Estos periodos comprenden dos administraciones políticas en Puerto Rico, por lo cual se analizarán las diferencias de enfoque entre ambas y los resultados o esfuerzos de evaluación de dichos programas y esfuerzos legislativos. Esta mirada se hará en el marco de la situación económica precaria que ha venido enfrentado el país por los últimos diez años, antes reseñada, y a la luz de los objetivos que deseaban lograr. Se revisará si la legislación incluía métricas de evaluación, métodos de recopilación de resultados y si hubo algún seguimiento a los resultados pretendidos por tal marco legal. Se discutirá el tipo de enfoque seguido por el Estado en su gestión de apoyo a las Mipymes, en términos de si ha sido de naturaleza transaccional o relacional. Se intentará establecer posibles razones para los resultados menos que satisfactorios de estos esfuerzos legislativos y programáticos, y se compararán con mapas de ruta que diversos estudiosos del tema han planteado sobre la función del Estado en el fomento del empresarismo mediante sus políticas públicas.

### **Empresarismo y el sector institucional**

El empresario ha sido definido como un individuo que explota la oportunidad de mercado mediante la innovación técnica u organizacional (Schumpeter, 1965), demostrando iniciativa y pensamiento creativo... y que acepta el riesgo y el fracaso (Hisrich, 1990). El empresarismo se ha definido como la práctica de comenzar nuevas organizaciones o revitalizar organizaciones maduras, en respuesta a oportunidades identificadas (Onuoha, 2007). Shane y Venkataraman (2000) declaran que el empresarismo involucra tanto fuentes como procesos de descubrimiento, evaluación y explo-

tación de oportunidades, así como al conjunto de individuos que descubren, evalúan y explotan esas oportunidades.

En 1998, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, por sus siglas en inglés) definió el empresarismo como las actividades económicas de aquellos agentes que buscan introducir una nueva idea, producto o servicio en el mercado. Los emprendedores no solo buscan e identifican oportunidades económicas potencialmente rentables, sino que están en posición de asumir riesgos si sus intuiciones son buenas (OECD, 1998, como se cita en Callejón, 2003).

Se ha postulado que el alcance de las características psicológicas individuales determina el nivel de empresarismo en un país. De igual manera, el agregado de las cualidades empresariales (tomador de riesgo, buen organizador y coordinador, buena intuición y liderato) determina sus resultados y, por ende, el desarrollo económico (McClelland, 1961, como se citó en Landström, Harirchi, & Åström, 2012). Las críticas a lo anterior por algunos autores se basan en que la perspectiva psicológica e individualista es muy estrecha (Anderson & Starnawska, 2009; Drakopoulou-Dodd & Anderson, 2007, como se citó en Harbi & Anderson, 2010). Knight propone que “la racionalidad de las acciones individuales tiene que tomar en cuenta el *contexto institucional* y cultural en el que se llevan a cabo” (Harbi & Anderson, 2010, p. 437).

Baumol establece que, aunque hay variaciones en la oferta de empresarios a través de los países, la mayor diferencia está en la contribución de ese empresario a los resultados productivos o no productivos (como se citó en Harbi & Anderson, 2010). Cómo el empresario actúa en un momento en particular depende fuertemente de las reglas del juego que prevalezcan, esto es, la estructura de recompensas en la economía. Estas reglas de juego son las *instituciones* que influyen en la actividad empresarial (económicas, políticas y jurídicas).

Sobel explica que cuando las instituciones fomentan un ambiente de seguridad en donde se protegen los derechos de propiedad, permea un sistema jurídico justo, se respeta el cumplimiento de los contratos y existen límites constitucionales efectivos, se aumenta

la propensión a involucrarse en nueva creación de riqueza (como se citó en Harbi & Anderson, 2010). Esto se contrapone al deseo del empresario improductivo de sacar provecho para su beneficio personal, por falta de lo anterior (estado de corrupción). Lunds-tröm y Stevenson aseveran que la tendencia actualmente observada es diferenciar las tradicionales políticas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, de las políticas de creación de empresas. Estas últimas implican una concepción mucho más sistémica o institucional, ya que se orientan a influir en características sociales como el aprecio y la valoración social de la actividad empresarial, y en la motivación, las oportunidades y las capacidades de los potenciales emprendedores (como se citó en Callejón, 2003).

El sector gubernamental (institucional) juega un papel importante en el fomento de la actividad empresarial, ya sea como promotor de su creación o como facilitador de la mismas, mediante el autoempleo (sustituyendo el desempleo) o mediante las empresas de innovación (muchas de ellas comenzando como micro o pequeñas empresas). La efectividad de las políticas públicas de fomento y ayuda al sector de Mipymes estará directamente atada al nivel de conocimiento que se tenga del mismo y a la fidelidad de los datos disponibles (Álvarez & Durán Lima, 2009). Se advierte que la política pública sobre este tema tiene que crearse sobre las bases del establecimiento de estadísticas que permitan tomar decisiones informadas y evaluar el éxito o fracaso de la misma a la luz de los objetivos que se hayan trazado.

Feldman, Hadjimichael, Lanahan y Kemeny (2016) definen el desarrollo económico como el producto de inversiones a largo plazo en la generación de nuevas ideas, transferencia de conocimiento e infraestructura. Tal desarrollo depende del funcionamiento de las *instituciones sociales y económicas*, así como de la cooperación entre el sector público y la empresa privada. El Gobierno, para estos autores, es el vehículo para lograr el bien común. Cuando el sector gubernamental funciona bien, el sector privado se beneficia a través de mayor productividad y un uso más eficiente de los recursos. El Gobierno mitiga el riesgo mediante un sistema estable y predecible de leyes, provee reglas e incentivos y las condiciones para

que el sector privado pueda realizar su potencial. Esa capacidad es esencial para la innovación y el empresarismo.

En 1995, el Banco Mundial presentó tres argumentos centrales que apoyaban la política de ayuda hacia el sector de pequeñas y medianas empresas (Pymes): (1) favorecían la competencia y el emprendimiento, aumentando los beneficios de una economía flexible, a través de su eficiencia e innovación; (2) eran más productivas que las grandes empresas, pero no eran apoyadas por el sector financiero, haciéndose necesaria la ayuda estatal; (3) las Pymes eran más funcionales al empleo que las grandes empresas, debido a que las primeras son intensivas en mano de obra, mientras que las segundas lo son en maquinaria (Beck, Demirguc-Kunt, & Levine, 2005). El trabajo de David Birch demostró que la mayoría de los nuevos empleos en EE.UU. habían sido creados por nuevas pequeñas empresas y no por las grandes firmas ya establecidas (como se citó en Landström, Harirchi, & Åström, 2012).

Según Álvarez y Durán Lima (2009) la multiplicación de empresas de menor tamaño no es una política que por sí conlleve al desarrollo; pero las políticas que conduzcan al desarrollo harán incrementar el tamaño del sector Mipyme. Las Mipymes no son por definición informales; pero gran parte de ellas se encuentra en la informalidad, diferencia conceptual muy importante al momento de establecer los puntos de partida de las políticas de apoyo y fomento.

Las tipologías de problemas de las Mipymes son variadas y extensas... las que se relacionan con factores *internos* a la empresa y aquellas que se presentan como impuestas por el medio, es decir, que son *externas* a la empresa. Los desafíos internos deben ser abordados desde una óptica de capacitación de la empresa, mientras que para las amenazas externas se aplican políticas públicas, tanto de fomento y apoyo al sector, como de estabilización macroeconómica (Álvarez & Durán Lima, 2009).

Peres y Stumpo (2002), en un estudio en que se analizan las políticas de apoyo a las Pymes en América Latina durante la década de 1990, encontraron que en la mayoría de los países estudiados, las políticas tuvieron una escasa repercusión debido a la falta de recur-

sos financieros y humanos para su realización y a la fragmentación de la toma de decisiones entre las agencias de gobierno. Según los autores, las políticas de apoyo y fomento del desarrollo de las Pymes no fueron un determinante importante en el desempeño de este tipo de empresas.

En lo que respecta a las políticas de promoción, se destaca la necesidad de que en estas se incorporen varios conceptos. La *focalización* implica una orientación de los programas hacia la inclusión de una población económicamente marginal, diversificando los servicios a fin de adaptarlos a sectores de distintos ingresos. La *integralidad* se entiende como el desarrollo simultáneo de diversas áreas y la combinación de esfuerzos a fin de lograr el objetivo de desarrollo. La *identificación de mercados* ayuda a que los productos se concentren en aquellos nichos donde efectivamente tienen oportunidades de éxito. El *fortalecimiento productivo* a través de una base tecnológica permite producir bienes que compitan de acuerdo a las necesidades y gustos del mercado, según Parra Escobar (2000). Este autor explica que, aparte de las políticas de promoción, existen herramientas públicas de apoyo al sector, entre las que se destacan la capacitación y asistencia empresarial y técnica, la facilitación de información, el acceso al financiamiento y la organización.

El Estado tiene un rol fundamental en lo que respecta a evitar la continuidad del vacío estadístico, jurídico y fiscal, situación preocupante tanto para el desarrollo del sector como para la estabilidad del empleo y la efectividad de las políticas públicas que a él se dirigen. Debe cumplir un rol coordinador entre los programas de apoyo económico y financiero que se elaboren. Cualquier programa enfocado en la Mipyme requiere que, al aplicarse, se le dé seguimiento a fin de evaluar si está produciendo los efectos deseados, y proceder a la confirmación o reformulación de la política pública. En muchos países en transición, el marco legal es todavía la principal barrera para el desarrollo de los pequeños negocios y el empresarismo. Cambios frecuentes en leyes contributivas y otras leyes comerciales requieren un ajuste constante en el conocimiento de los pequeños comerciantes, así como de los que administran las leyes. Otro problema es la actitud incierta o incluso arbitraria

de parte de los oficiales públicos en cuanto a la puesta en vigor de las leyes, que se agudiza por la falta de especificidad al redactarlas. Estas deficiencias institucionales reflejan una falta de compromiso político para facilitar el desarrollo de la empresa privada (Vargas Hernández, 2010).

Obaji y Olugu (2014), al analizar el caso de Nigeria, encontraron tres elementos contribuyentes al desarrollo económico mediante el empresarismo: *políticas gubernamentales de apoyo, implantación de dichas políticas y financiamiento gubernamental*. Estos autores proponen que hay una relación positiva entre el empresarismo y el desarrollo económico, y que la política gubernamental modera la relación entre esos dos elementos. La creatividad, la innovación y la toma de riesgos del empresario, con la intervención gubernamental en términos de políticas de apoyo y financiamiento deben llevar a la creación de empleos, desarrollo de pequeñas empresas y la consiguiente creación de riqueza y valor para la economía del país. De la revisión de literatura de los autores se desprende que el éxito empresarial de una nación es en gran medida dependiente del comportamiento de política pública del Gobierno.

De acuerdo con Smallbone y Welter (como se citó en Smallbone, 2011), una visión amplia del papel de la política pública en el desarrollo del espíritu empresarial debe incluir: (1) la política macroeconómica, debido a que el ambiente afecta la voluntad y la habilidad de los empresarios para invertir, sobre todo en proyectos que puedan demorar un tiempo en producir retorno de inversión; (2) los costos del cumplimiento de las normas legales y reglamentarias, que pueden afectar de manera drástica y desproporcionada a las empresas más pequeñas; (3) las políticas tributarias, particularmente la carga, el costo de cumplimiento, la frecuencia con la cual se hacen cambios contributivos y los métodos utilizados para su recaudo; (4) la influencia del Gobierno en el desarrollo de intermediarios financieros, así como en organizaciones de apoyo empresarial y de capacitación; (5) la influencia del Gobierno en el valor asignado a la empresa y al *espíritu empresarial* en la sociedad, que en el largo plazo se ve afectado por factores tales como los métodos de enseñanza en el sistema educativo a todos los niveles, la posición

del Gobierno hacia la empresa y la propiedad privada, y la conducta de políticos y funcionarios del Gobierno en sus relaciones con el sector privado; y (6) la intervención directa diseñada para ayudar a las pequeñas empresas a superar las desventajas relacionadas con su tamaño. Al adoptar una visión amplia del papel de la política pública con relación al desarrollo empresarial, los autores se concentran más en el *desarrollo del espíritu empresarial* que en las políticas dirigidas al empresario o a la Pyme.

Lundström y Stevenson (2005) identificaron seis áreas de énfasis para la políticas de espíritu empresarial: (1) promoción de una cultura de espíritu empresarial y de actitudes favorables hacia él; (2) integración de la educación empresarial en los colegios y en todos los niveles educativos después de secundaria; (3) reducción de las barreras de entrada e impulso de medidas que faciliten el ingreso de empresarios al mercado; (4) provisión de capital semilla; (5) apoyo a las empresas para su arranque, como programas de mentoría, incubadoras de empresas; (6) esfuerzos dirigidos a incrementar la participación en nuevas empresas de grupos específicos con baja representación (minorías étnicas, mujeres, jóvenes). Un sector de Pymes con espíritu empresarial contribuye a la competitividad económica y al crecimiento del PIB a través de tres procesos principales. El primero de estos es el índice de rotación, que se refiere a los procesos de nacimiento y muerte de las empresas; la productividad de las nuevas empresas nacientes debe ser superior a la productividad de las que no sobreviven. El segundo es la competencia entre empresas, que se ve como el impulsor del incremento de la productividad al fomentar mejoras en calidad y eficiencia. El tercero es la innovación, esto es, ventajas competitivas que no sean el precio. El crecimiento del empleo se presenta como consecuencia del crecimiento competitivo y productivo de la empresa.

Mason y Brown (2014), en un estudio sobre ecosistemas emprendedores realizado para la OECD (Escobales, 2015), desarrollaron unos principios generales para la política gubernamental que rompen con el esquema antes descrito. Contrastan las políticas tradicionales versus las orientadas al crecimiento para el desarrollo empresarial. El primer enfoque se concentra en aumentar el

número total de empresas a través de programas de creación de estas, financiamiento mediante capital de riesgo, inversión en investigación y desarrollo o transferencia de tecnología, incubadoras de negocios, subvenciones, incentivos fiscales y programas de apoyo. Tales programas son esencialmente *transaccionales* por naturaleza; no garantizan el éxito a través de tal intervención directa. Por otro lado, el enfoque *orientado al crecimiento* es más *relacional* por naturaleza. Este se concentra en el liderazgo emprendedor de estas empresas de crecimiento. Se trata de comprender sus redes y cómo fomentar la expansión de las mismas a nivel local, nacional e internacional. Empresas que buscan el crecimiento necesitan ayuda en la vinculación con los clientes, proveedores y otros actores en el ecosistema que puedan proveer recursos.

La función del gobierno estriba en fomentar la empresa y su innovación, en otras palabras, facilitar el desarrollo de las empresas con políticas públicas en esta tónica. Los funcionarios deben actuar como *emprendedores institucionales* para formar y potenciar programas y políticas. Tales políticas deben ser integrales y abarcar todos los componentes del ecosistema. La construcción de ese ecosistema empresarial debe partir de las industrias existentes en lugar de tratar de generar nuevas industrias en ubicaciones totalmente nuevas. Debe reconocer el equipo gubernamental que la política de fomento a pequeños negocios es transaccional mientras que la política emprendedora es relacional.

Daniel Isenberg (2010) ve el rol de la política gubernamental como el de construir un ecosistema de condiciones locales, colaborando con el crecimiento de las industrias existentes que de manera natural se han formado, y construir sobre sus cimientos, habilidades y capacidades, en vez de intentar poner en marcha industrias de alta tecnología a partir de cero. Ve la intervención del Gobierno como una indirecta y más bien de un facilitador, no de un gerente. La atención y el apoyo deben ir dirigidos a aquellas firmas con alto potencial de crecimiento, las que puedan proveer beneficios desde los primeros periodos, sirviendo de modelo para otras empresas locales. El ayudar a estas empresas a ser exitosas implica remover los obstáculos para su crecimiento, tales como lo son

culturas anticompetitivas, injusta fiscalización a pequeñas empresas, burocracia innecesaria o falta de acceso a mercado, empleados cualificados o inversión de capital.

Isenberg (2010) dice que se debe evitar inundar el sistema con demasiado dinero fácil (como donaciones del Gobierno y aportaciones de fondo de capital de riesgo, amén de otras subvenciones sin mayor análisis). Lo importante es que las empresas crezcan con sistemas de raíces fuertes que puedan sostener su propio crecimiento lo más posible, antes de buscar financiación adicional. El foco debe ser impulsar la sostenibilidad, el crecimiento orientado y las empresas innovadoras, no simplemente aumentar el número de empresas. El gobierno tiene su función en el ecosistema empresarial, eliminando barreras culturales, educando a los emprendedores, promoviendo las historias de éxito, eliminando regímenes contributivos. El remover barreras administrativas y legales para la formación de empresas es mucho mejor camino que crear incentivos para sobrellevar las barreras.



Figura 2: Diagrama de Ecosistema Emprendedor (Mazzarol, 2014). Fuente: Adaptación del modelo de Isenberg (2010).

Para Mazzarol (2014), el componente más importante del ecosistema empresarial es la política gubernamental. Su alcance va más allá de las áreas directamente relevantes a los pequeños negocios;

abarca amplias políticas como las relativas a los impuestos, los servicios financieros, las telecomunicaciones, la transportación, los mercados laborales, la inmigración, el apoyo industrial, la educación y adiestramiento, la infraestructura y la salud. La política gubernamental debe apuntar a promover los enlaces entre los empresarios y otros actores dentro del ecosistema para estimular la innovación. Esto incluye clientes, usuarios, suplidores y las universidades.

### **Método**

En este trabajo se pretende pasar revista por toda la legislación relativa a las Mipymes promulgada por las dos administraciones más recientes como marco jurídico que promueve o apoya este sector. Se comparan los enfoques de ambas administraciones en cuanto a su acercamiento en la promoción y protección de las Mipymes, a la luz de la literatura que destaca el apoyo relacional versus el transaccional, primando un ecosistema empresarial como el tipo de esfuerzo institucional para el desarrollo del empresarismo en el país. Finalmente se analizan las evaluaciones realizadas por estas administraciones de sus leyes y programas vis a vis el crecimiento del sector empresarial pequeño.

Se estudia el propósito de las leyes pertinentes, cómo promueven, protegen o crean un ecosistema empresarial favorable al micro, pequeño y mediano empresario. Se analiza, a partir de los datos publicados en las páginas web de las distintas agencias concernidas, la forma en que dichas leyes pretendían recoger datos que permitieran evaluar resultados favorables de empleos, actividad económica y bienestar general. Se comparan ambas administraciones en cuanto a los esfuerzos realizados para promoción y protección de este sector, así como el desarrollo del ecosistema empresarial (enfoque transaccional versus enfoque relacional). Se revisan los resultados obtenidos de acuerdo a su disponibilidad para el público general.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> No se realizaron entrevistas o búsquedas en otras fuentes en esta etapa del trabajo.

### **Marco conceptual**

La literatura revisada en la sección anterior apunta a la función gubernamental de establecer una política pública de apoyo al empresarismo, ya que este es un motor de crecimiento económico y creador de empleos para el bienestar del país. Esta política pública implica un marco jurídico que apoye la creación de las empresas, les provea un ambiente de certeza y estabilidad sobre el entorno reglamentario y sus obligaciones en este, y facilite la ejecución cotidiana y el acceso a financiamiento para comenzar, mantenerse y crecer dentro de la economía del país. Más allá de cuántas empresas se crearon, lo importante es la supervivencia de las mismas y su éxito eventual medido en su retorno financiero, su crecimiento y la creación de empleos. En otras palabras, lo relevante es la creación de un ecosistema emprendedor, que es más que una serie de programas de promoción de pequeñas empresas de forma aislada. Propone la literatura la importancia de una función gubernamental que promueva redes horizontales y verticales que aseguren la supervivencia a largo plazo y el crecimiento de este sector empresarial pequeño. Supone crear las condiciones propicias para su desarrollo y no tanto la ayuda particular sin expectativa de futuro. Supone también la recolección de datos para evaluar las políticas públicas en materia de su aportación al desarrollo del empresarismo como motor económico del país.

Es imperativa la medición de resultados a la luz de los objetivos propuestos para mantener o eliminar programas gubernamentales, toda vez que implican fondos públicos, escasos por demás al presente. Las Mipymes pueden producir resultados favorables para el país, ya sea sustituyendo desempleo (en el caso del autoempleo o de empresas muy pequeñas) o como el comienzo de una actividad innovadora, capaz de crecer y crear empleos muy necesarios en esta economía precaria. Las actividades de apoyo por parte del Gobierno pueden tomar muchas formas: incentivos financieros directos o de reducción de la carga contributiva, adiestramiento mediante talleres o procesos de incubación, reglamentación menos onerosa para las etapas iniciales o de formación, acceso a infraestructura física o de utilidades a bajos costos en las etapas iniciales, acceso a

fuentes de información, entre otras que han sido parte de algunas administraciones pasadas. Lo cierto es que, desde el comienzo de la recesión en 2006, los programas de apoyo al empresarismo no lograron detener la dirección en picada del ingreso nacional, de la tasa de empleo y de la participación laboral. Veamos específicamente cuál fue el marco jurídico bajo los períodos de administración gubernamental 2009 al 2012 y 2013 al 2016, en medio de la recesión que aún nos aqueja, y los acercamientos que respectivamente se hicieron en cuanto a política pública de apoyo empresarial como medio para lograr desarrollo económico.

### **Revisión de la legislación de 2009 a 2012<sup>4</sup>**

La administración gubernamental de 2009 a 2012 promulgó legislación en materia económica dirigida a la Reforma Fiscal de Puerto Rico para mitigar la situación de la degradación de la deuda del País por parte de las casas acreedoras. Entre esta legislación se destaca la Ley Núm. 7 de 9 de marzo de 2009 (Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo el Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito del País (según enmendada)).

A la vez que se ponía en vigor la Ley Núm. 7-2009, que entre otros aspectos recortaba la cantidad de empleados del gobierno, se promulgaron leyes de estímulo económico que pretendían tener algún efecto sobre las Pymes. El 9 de marzo de 2009, junto con la Ley Núm. 7-2009, se promulgó la Ley Núm. 9 (Plan de Estímulo Económico Criollo), entre otras cosas, para suavizar el efecto regresivo de las medidas de austeridad fiscal implantadas. El estímulo a las Pymes se entendió como una de estas medidas que podía mitigar lo anterior. En lo pertinente, esta ley establecía, en su Artículo 8 (Estímulo a Pequeñas y Medianas Empresas):

- Asignación al Banco de Desarrollo Económico para Puerto Rico (BDE) de \$180 millones para un programa de garantía de préstamos a pequeñas y medianas empresas por

---

<sup>4</sup> El gobernador de Puerto Rico en este cuatrienio fue Luis Fortuño Buset (del Partido Nuevo Progresista).

la cantidad de \$5 mil por cada empleado regular a tiempo completo (o el número equivalente de empleados a tiempo parcial), hasta un máximo de \$250 mil por empresa.

- Establecimiento mediante reglamento de los criterios de elegibilidad para participar en este programa y los procedimientos y mecanismos que se utilizarían para implementarlo.
- Redirección a programas ya existentes del BDE que tuvieran como fin estimular el desarrollo económico del sector privado, específicamente pequeñas y medianas empresas, definidas como aquellas empresas con cincuenta o menos empleados a tiempo completo o su equivalente a tiempo parcial y cuyo ingreso bruto no excediera \$5 millones anuales.
- Participación de las cooperativas en el programa, sujeto al cumplimiento de los requisitos.

La Ley 9-2009 establecía en su artículo 18 la obligación de rendir informes mensuales a la Asamblea Legislativa sobre la utilización de los fondos, no más tarde de veinte días de terminado el mes. Nótese que el estímulo iba dirigido al financiamiento, ofreciendo fondos al Banco de Desarrollo para garantizar préstamos a base de empleos creados. Las únicas actividades permitidas eran para capital operacional (incluyendo nómina) y dirigida al pequeño empresario en riesgo de cerrar su negocio por falta de liquidez. Según el Presupuesto del Banco de Desarrollo para Puerto Rico, en 2010 se recibieron los \$180 millones no recurrentes, y el producto fue un aumento de 7 garantías otorgadas en 2009 a 78 en 2010 y un aumento de 877 clientes atendidos. En dicho informe no se desglosó el tipo de Pyme y el sector industrial para el cual fueron otorgadas las garantías. Del informe no surgen enlaces que puedan proveer información de seguimiento sobre su supervivencia posterior a la terminación del programa o de la tasa de mortandad de las mismas.

En esta época se establecieron varios programas dirigidos al apoyo de actividad empresarial por regiones y para sectores desventajados. El Informe de Transición de 2012 describe el impacto

de estos programas bajo diferentes parámetros de evaluación: (1) Desarrollo para el Pueblo: \$9 millones en 500 casos, 4,239 empleos creados y 44 municipios beneficiados; (2) Porque tú puedes: \$8.2 millones en 141 casos; (3) Impulso Empresarial: \$80 millones en préstamos nuevos desde abril 2012, 4,105 empleos mediante 189 préstamos; (4) Pa' mi gente: se esperaba el establecimiento de 400 microempresas que debían crear 800 empleos; (5) Jefa de Familia: cerca de 400 casos aprobados con incentivos que suman cerca de \$2 millones (Pérez-Riera, 2012).

Nótese que la recopilación de *logros* sigue un enfoque transaccional, según explicado por Mason y Brown (2014). La contabilización es a base de casos (conteo), préstamos otorgados o por otorgar, empleos prometidos y empresas por establecerse. La medición de las empresas sobrevivientes y activas luego de estos esfuerzos que representan costos al erario no es información de fácil acceso para el ciudadano suponiendo que la misma exista. Estos programas duraron apenas el cuatrienio de referencia, abonando negativamente a los planteamientos antes esbozados de la necesidad de un ambiente institucional consecuente y estable para la continuidad de las empresas, sobre todo para las que han sido apoyadas en su lanzamiento por programas gubernamentales.

En cuanto a la promoción de empresas de innovación, hubo un esfuerzo por apoyar la industria de la biotecnología en el sector agrícola de Puerto Rico, mediante la Ley Núm. 62 de 10 de agosto de 2009 (Ley de Promoción y Desarrollo de Empresas de Biotecnología Agrícola de Puerto Rico). Su exposición de motivos recalcó asuntos ya antes vistos como retrasos para el desarrollo empresarial: complicaciones en la otorgación de permisos, requisitos onerosos (incluso mayores que los federales), burocracia excesiva y retrasos en los procedimientos de las agencias concernidas, alto costo de servicios y utilidades. La Ley 62-2009 va dirigida tanto a empresarios locales como a inversionistas extranjeros que puedan ver a Puerto Rico como un destino de negocios en investigación, innovación y desarrollo de biotecnología agrícola. Este tipo de esfuerzo legislativo es reflejo de lo que fue la política institucional de esa administración, encaminada al desarrollo de empresas

grandes y de importación de capital como medio para desarrollar económicamente el País, sumergido en una recesión por varios años. La Ley 62-2009 proveía un paquete de incentivos para este tipo de inversión, incluyendo programas de financiamiento y pareo de inversión para el desarrollo de infraestructura, estructuras agrícolas y de laboratorios, maquinaria, equipo sofisticado y permisos, créditos contributivos o facilitación de procesos de obtención de patentes, entre otros.

La Ley 62-2009, aparte de incursionar en un área de innovación y exportación, así como de uso de los terrenos agrícolas subutilizados y poseídos por la Autoridad de Tierras, implicó la colaboración interagencial para lograr que los permisos fueran obtenidos con rapidez y eficiencia. Hacía referencia a otros beneficios para agricultores *bona fide* ya existentes en nuestro marco regulatorio, incluyendo el subsidio salarial para los empleados de operaciones de campo, y enfatizaba en la necesidad de recopilar información sobre las características agrícolas que pueden ser atractivas para inversionistas y clientes. La oferta de incentivos era variada, incluyendo el financiamiento y pareo de fondos, créditos contributivos o facilitación de procesos de obtención de patentes. Es interesante notar que iban dirigidos al desarrollo y comercialización de cultivos transgénicos, tema muy controversial. La referida Ley 62 se quedó corta al no exigir a las agencias concernidas (Compañía de Desarrollo Industrial, Departamento de Desarrollo Económico Comercio, Departamento de Agricultura) el llevar estadísticas de productos, empresas, actividades de exportación, uso de terrenos que fueren producto de esta ley.

El 18 de marzo de 2010 se promulgó la Ley Núm. 27, que enmendó la Ley del Banco de Desarrollo Económico para Puerto Rico (BDE) a los fines de darle “especial importancia a los préstamos que se soliciten por las empresas privadas para desarrollar nuevos productos elaborados mediante el uso de materiales reciclables como materia prima para su manufactura”. En la exposición de motivos se destacó el interés en apoyar el reciclaje de desperdicios sólidos, a la vez que se desarrollaran nuevas empresas que pudieran abaratar el costo de productos usando materia prima reciclada. Al ser parte

de la misión del BDE el otorgar financiamiento y préstamos a las Pymes, la legislación pretendía que el Banco gestionara “con prioridad las solicitudes de financiamiento de pequeñas empresas, cuyo propósito fuera desarrollar nuevos productos elaborados mediante el uso de materiales reciclables como materia prima para su manufactura, sujeto a las normas crediticias establecidas por el Banco para este propósito”. Sin duda es una legislación que busca resolver varios problemas sociales: el reciclaje de desperdicios sólidos, el apoyo respecto al financiamiento a las pequeñas empresas que se involucren en esta actividad y el abaratamiento de productos para el público general. El asunto es que lo único que la Ley 27-2010 establecía como obligación del BDE era el gestionar con prioridad las solicitudes de financiamiento; es decir, no garantizaba el otorgamiento. Tampoco proveía la Ley para informar el saldo de ella en financiamientos otorgados, empresas creadas y empleos facilitados.

El 1 de agosto de 2010 se promulgó la Ley Núm. 118 (Ley de Incentivos para el Desarrollo Económico y Turístico Municipal). Buscaba estimular el desarrollo de grandes complejos hoteleros en los municipios, para tomar ventaja del sector económico del turismo y producir fuentes de ingresos para los municipios. Dice la exposición de motivos:

la actividad económica generada fomentará la apertura de nuevos establecimientos comerciales, tales como restaurantes, tiendas de diversas naturalezas incluyendo la venta de artesanías, arte, servicios, y negocios dedicados a ofrecer servicios para los turistas. *En fin, esta Ley busca fomentar un desarrollo económico sustentable a través de la creación de miles de empleos, con el surgimiento de comercios de diversas naturalezas, negocios pequeños y medianos, tanto en el interior de las facilidades de los hoteles como en las áreas vecinas.* (Énfasis añadido)

La Ley 118 no estableció la forma en que se seleccionarían las pequeñas empresas que ofrecerían los servicios complementarios a las instalaciones de los hoteles, ni especificó si debían ser nativas y, si en cuanto a los servicios a contratarse, se daría preferencia a empresas del municipio en que se ubicaran. No proveyó la Ley 11-2010

la producción de estadísticas sobre creación de nuevas empresas y empleos relacionados.

El 4 de marzo de 2011 se promulgó la Ley Núm. 27 (Ley de Incentivos Económicos para la Industria Fílmica de Puerto Rico). En 1999 se había aprobado la Ley Núm. 362 “a los fines de promover el desarrollo de las industrias del cine y la televisión en Puerto Rico y capitalizar sus impactos económicos correspondientes, disponiendo incentivos para fomentar la inversión en la producción cinematográfica y en proyectos de infraestructura relacionados”. La exposición de motivos de la Ley 27-2011 presenta algunos datos de crecimiento en actividad económica y generación de ingresos por medio de ella. Para competir con otras jurisdicciones donde se han establecido industrias fílmicas, se promulgó la referida Ley 27, que pretendía promover la creación de zonas para el desarrollo cinematográfico, atrayendo gran inversión extranjera. Como efecto colateral de esta inversión foránea, otros sectores económicos de Puerto Rico se estimularían: construcción, transportación, industria hotelera, comida y bebida, recreación, turismo, entretenimiento y ventas al detal. Esta ley 27-2011 ofrecía unos fuertes incentivos contributivos, con un porcentaje de pago de contribuciones sobre ingresos de 10% o menos, total exención de patentes municipales, de impuestos municipal sobre la propiedad mueble e inmueble (en el caso de adquirir instalaciones), exención de pago de aranceles de documentos legales y notariales y trato expedito en términos de los permisos por parte de la Oficina de Gerencia de Permisos. Las pequeñas empresas a beneficiarse de esta actividad no tenían que ser locales, pero como concesionarios subcontratistas podrían tener algunos beneficios contributivos por extensión.

Las tres leyes previamente presentadas, intentaron promover actividad agrícola, hotelera y cinematográfica de gran escala, con el resultado incidental de fomentar las pequeñas empresas que ofrecieran servicios o productos complementarios o suplementarios. Favorecían la llegada de inversionistas con gran cantidad de fondos para invertir en tres áreas de interés para el desarrollo de Puerto Rico, como lo entendieron los administradores de la época.

La Ley Núm. 252 de 16 de diciembre de 2011, que enmienda la Ley de Incentivos Económicos para el Desarrollo de Puerto Rico (Ley Núm. 73 de 28 de mayo de 2008), tenía el objetivo de que el Estado obtuviera información sobre los resultados en cuanto a empleos y actividad económica por razón de los incentivos contributivos y de empleos que esta Ley proveyó. El propósito, necesario por demás para analizar la estrategia de desarrollo esbozada, debía ayudar a evaluar el costo versus el beneficio de las diferentes exenciones y créditos, particularmente dirigidas a empresas de mayor tamaño y de capital foráneo.<sup>5</sup> La Ley 73-2008 respondió a la necesidad percibida por el aparato público de aumentar la competitividad y la productividad del País ante un mercado globalizado. Trató de atender lo siguiente: (1) proveer el ambiente y las oportunidades adecuadas para desarrollar la industria local; (2) ofrecer a las industrias de alta tecnología y valor añadido una propuesta contributiva atractiva que permitiera atraer inversión directa foránea; (3) garantizar una relación entre la industria y el Gobierno de Puerto Rico; (4) apoyar las iniciativas del sector privado, la academia, las empresas comunitarias y los municipios; (5) atenuar los altos costos operacionales y flexibilizar las limitaciones reglamentarias; (6) tomar acción contundente para reducir los costos de energía; y (7) reconocer la importancia de la descentralización del Gobierno. La Ley obligaba a proveer información estadística al Secretario de Desarrollo Económico por parte de las agencias, los municipios o los negocios exentos, para evaluar el provecho de los múltiples incenti-

---

<sup>5</sup> En un comunicado de prensa del Senado de Puerto Rico el 6 de junio de 2012, José Pérez Riera, Secretario del Departamento de Desarrollo Económico, nombró algunos de los logros generales de desarrollo económico, entre estos que desde 2009 hasta ese momento la Compañía de Fomento Industrial promovió 293 proyectos de 243 empresas con un compromiso de creación y retención de 16 mil empleos; un aumento de 7.6% en el número de personas registradas en hoteles y paradores; un aumento de 66.7% en la tasa de ocupación hotelera en 2011; que Puerto Rico fuera sede para la producción de varias películas de calibre internacional; la cantidad de exportaciones de bienes y servicios más alta en la historia de la Isla con más de \$64 mil millones y que la Isla escalara seis niveles, a la posición #35, de las 142 jurisdicciones evaluadas en la edición del 2011-2012 del informe de Competitividad Global publicado por al Foro Económico Mundial, entre otros.

vos económicos otorgados, y que se pudiera establecer política pública adecuada por parte de la Asamblea Legislativa y del Ejecutivo.

La Ley Núm. 152 de 9 de octubre de 2010 enmendó la Ley para el Desarrollo Tecnológico de los Microempresarios, Pequeños y Medianos Comerciantes, Ley 194-2003. Esta Ley 194 estableció como política pública el promover el desarrollo tecnológico de los pequeños y medianos comerciantes, para aumentar su competitividad. Definió el comerciante pequeño como aquel cuyas ventas anuales no exceden \$1 millón y el mediano como aquel cuyas ventas anuales no exceden \$3 millones. La Ley 152-2010 incluyó y definió la microempresa como los comercios de bienes y servicios con ventas anuales brutas no mayores de \$500 mil y 7 empleados o menos. Se redefinió al comerciante pequeño como aquel con ventas de más de \$500 mil al año, pero menos de \$3 millones, y más de 7, pero menos de 25 empleados. El mediano se redefinió como aquel con ventas anuales mayores de \$3 millones y menores de \$10 millones.

La Ley 194 autorizó a la Compañía de Comercio y Exportación a realizar un inventario del total de establecimientos comerciales de micro, pequeños y medianos comerciantes que operaban en Puerto Rico, a los fines de determinar el nivel de modernización tecnológica y las necesidades de esos establecimientos. Debía evaluar las necesidades tecnológicas de las Pymes y expedir un reporte individualizado de esa evaluación, en un año a partir de la aprobación de esta Ley. Estas actividades de inventariar y mantener estadísticas para luego comparar progreso son vitales para el desempeño adecuado del rol de facilitador el Estado en materia de decidir cuáles políticas implantadas han funcionado, a tenor con los objetivos trazados, y cuáles deben ser modificadas o eliminadas. No tenemos conocimiento por información accesible al público general del mantenimiento de esta información y del uso de la misma.

En 2010 se promulgaron varias leyes dirigidas al fortalecimiento del sector turístico, las cuales no iban expresamente dirigidas al desarrollo de Pymes, pero que por su lenguaje permitían abrir ese espacio para estos pequeños empresarios. La Ley Núm. 74 de 10 de julio de 2010 enmendó la Ley de Desarrollo Turístico de 1993, la cual fomentó el desarrollo de pequeños y medianos empresa-

rios dueños de paradores y casas de huéspedes. En su declaración de política pública no establecía expresamente el desarrollo de pequeñas empresas turísticas; sin embargo, introdujo el concepto de agrohospedaje como instalación en una explotación agropecuaria para alojar visitantes en tránsito, para la contemplación de la naturaleza o para participar de las actividades de una operación agropecuaria o de artesanía. Las actividades turísticas cubiertas por la Ley en términos de exenciones y créditos incluían paradores, agroturismo, turismo náutico, turismo médico, agrohospedajes, casas de huéspedes, entre otras. La Ley 74-2010 proveyó unos fuertes beneficios contributivos a los negocios aplicables: (1) exención contributiva total sobre ingresos; (2) exención del 100% del pago de IVU por 10 años; (3) exención de patentes y otras contribuciones municipales del 90% al 100% por 10 años.

El 15 de diciembre de 2010 se promulgó la Ley Núm. 196, Ley de Turismo Médico. Establecía que el turismo nunca se ha desarrollado al máximo de su potencial y que el turismo médico provee servicios médicos y de salud para turistas y viajeros. Eximía de impuestos, arbitrios, patentes, franquicias estatales y municipales. Las decisiones de los endosos se realizarían por el Director de Turismo y por el Secretario de Salud, de acuerdo con sus pericias. Este tipo de turismo requiere mayor cantidad de inversión de capital, por lo que no necesariamente es una actividad promotora de las Pymes; pero sí podían redirigirse, tanto hospitales como hoteles en funciones, hacia una actividad generadora de ingresos nuevos, exportando estos servicios de salud.

La Ley Núm. 241 de 30 de diciembre de 2010 promovió el llamado Turismo Náutico. Las actividades se definen como el conjunto de servicios a ser rendidos en contacto con el agua a turistas náuticos. Abarca el arrendamiento o flete a turistas de embarcaciones para el ocio, recreación o para fines educativos por turistas, incluyendo excursiones; arrendamiento de embarcaciones pequeñas, motoras acuáticas, kayaks, botes de vela u otras embarcaciones similares, motorizadas o no, a turistas; y operación de un programa integrado de arrendamiento de embarcaciones. La Compañía de Turismo emitiría a cualquier persona natural o jurídica un certificado por

dos años para operar bajo turismo náutico. Las marinas turísticas (que proveen áreas, servicios y muelles para el arrendamiento o flete de embarcaciones de turismo náutico) también deberían ser certificadas. Este tipo de turismo acoge actividades que pueden ser llevadas a cabo por microempresas, como también abre la puerta a grandes inversiones para la adquisición de las embarcaciones de alto nivel, así como para las marinas.

Estas leyes promotoras de diversos aspectos del turismo en Puerto Rico, apuntan a un entendimiento de este sector en el desarrollo económico del País y su posible subexplotación hasta ese momento. Su registro debía propender al establecimiento de estadísticas que revelaran su impacto en la economía de Puerto Rico.

El 17 de enero de 2012 se aprobaron las controversiales leyes Núm. 20 y 22. La primera se conoce como la Ley para Fomentar la Exportación de Servicios, con el propósito de “proveer el ambiente y las oportunidades adecuadas para desarrollar a Puerto Rico como un centro de servicios internacional, primar la permanencia y regreso de profesionales locales y atraer capital extranjero para fomentar el desarrollo económico y el mejoramiento social del país”. Según su exposición de motivos, la exportación de servicios es una actividad económica clave para el desarrollo económico y pilar del Modelo Estratégico para una Nueva Economía de esta administración gubernamental. La Ley intentaba que los incentivos contributivos que habían sido dirigidos a la manufactura también se otorgaran a la industria de servicios. Para fomentar una industria de servicios dirigida a la exportación, se estableció una tasa de contribución sobre ingresos reducida y exenciones de contribuciones sobre la propiedad, que motivaran a los proveedores de servicios locales a buscar la expansión de sus negocios a clientes en el exterior de Puerto Rico. También la Ley incentivaba a proveedores de servicios extranjeros a establecerse en el País.

La contribución sobre ingresos netos bajo la Ley 20 podía ser tan baja como 3% sobre las actividades de exportación. Las actividades de exportación podían ser de alta inversión de fondos (dirigidas a empresas grandes) como lo son la investigación y desarrollo, servicios hospitalarios, banca de inversiones, y también de

base más modesta (dirigida a pequeños y medianos empresarios) como lo son las empresas de servicios gráficos, servicios de ingeniería, legales, centros de llamadas, desarrollo de *software*, entre otros. Esta ley, aunque beneficia a empresas extranjeras que se ubiquen en Puerto Rico para realizar desde aquí la actividad que llevan a cabo en su país, también ofrece una alternativa de crecimiento a la empresa local que intenta redirigir su actividad empresarial hacia la exportación de servicios.

Es importante notar la extensión del decreto de los beneficios de la Ley 20-2012, que alcanza 20 años y puede prorrogarse por 10 años más. La Ley provee mecanismos para que el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio recopile datos sobre el empleo y la nómina proyectada por los negocios solicitantes; el total de activos, pasivos y capital; y contribuciones estatales y municipales pagadas. Además, estos negocios exentos y sus accionistas deberán rendir planillas de contribución sobre ingresos relativas a las operaciones bajo este decreto. La información podrá ser compartida al Secretario del Desarrollo Económico y Comercio. Un informe preparado por Estudios Técnicos, Inc. (2015) analizó la información recopilada por parte de estos negocios y resumió los resultados de esta manera (para el año 2014-2015):

- 3,349 empleos directos
- \$1.2 mil millones en ingresos totales
- \$137.1 millones en nómina total
- \$34.3 millones en impuestos corporativos
- \$42,496 de salario promedio
- 7,033 empleos directos, indirectos e inducidos
- 1% del producto nacional bruto

Los autores expresan que la mayoría de estos negocios están concentrados en servicios altamente especializados. De las 328 empresas registradas bajo los beneficios de la Ley 20-2012, 114 (35%) están en el área de consultoría.

La Ley Núm. 22 de 17 de enero de 2012 (Ley para Incentivar el Traslado de Individuos Inversionistas a Puerto Rico) buscaba pro-

mover que individuos no residentes y que mantenían inversiones en o fuera de EE.UU. establecieran su residencia en Puerto Rico. Se les da exención total del pago de contribuciones en Puerto Rico del ingreso pasivo devengado por sus inversiones. Se presumió que su presencia en la Isla aportaría ingresos mediante la adquisición de bienes, productos, servicios, viviendas, etc. La exención total de sus ingresos por dividendos o intereses estaría vigente hasta el 2035, 23 años a partir de la aprobación de la Ley. La relación de esta Ley al fortalecimiento del sector empresarial pequeño es indirecta y se daría solo si estos inversionistas de grandes capitales adquieren sus bienes y servicios en establecimientos o proveedores locales. Estos sí pagarían toda clase de contribuciones a las que están sujetas las empresas en Puerto Rico. El Informe de Estudios Técnicos, Inc. antes mencionado también resume y analiza los datos de los individuos acogidos a los decretos de la Ley 22-2012 para el año 2014-15, de la siguiente manera:

- \$73 millones gastados en la economía local por parte de los inversionistas
- 52% de ellos han establecido un negocio en Puerto Rico
- 2,486 empleos *potenciales*
- \$228.4 millones en inversiones de capital *potenciales*

Los autores del Estudio declaran que la ejecutoria de los incentivos de las leyes 20 y 22-2012 no puede medirse solo por vía de la creación de empleos, sino por los efectos a largo plazo del conocimiento técnico (que impulsa la innovación) y por la internacionalización del sector local de servicios.

Cabe mencionar que estas dos leyes fueron acogidas por la administración gubernamental en el cuatrienio 2013-2016, como *pilares* del fomento empresarial del País. Las leyes proveían la recopilación de datos mediante unas planillas presentadas por los beneficiados de tales leyes, para medir el impacto en términos de actividad económica local promovida por la fuerte exención contributiva de las mencionadas leyes.

## Revisión de la legislación de 2013 a 2016<sup>6</sup>

La precaria situación fiscal de Puerto Rico se siguió agudizando al filo del cambio de gobierno en 2013. La primera pieza legislativa, Ley de Empleos Ahora (Ley 1 de 10 de febrero de 2013), iba dirigida a atajar la situación del desempleo, viabilizando la creación de 50,000 nuevos empleos en 18 meses. Proveía una serie de incentivos diversos para lograr la permanencia de las empresas existentes y promover la creación de Pymes mediante tratos preferenciales en cuanto a incentivos contributivos estatales y municipales, reembolsos y subsidios salariales, alquiler de instalaciones públicas a costo mínimo, agilización de permisos, exención de pago de bono de Navidad, entre otros. Es de notar que estos beneficios se le otorgarían a las empresas acogidas a la Ley solo por espacio de dos años. Contrasta notablemente con el periodo extenso de los incentivos otorgados a empresas de tamaño grande y de más sólido capital, locales o extranjeras, que se promovieron con las leyes de la administración anterior.

Esta legislación establecía una definición de negocio elegible que abarcaba empresas de cualquier tamaño siempre y cuando hicieran negocios en Puerto Rico, no tuvieran otros incentivos por Ley y hubieran invertido localmente un 15% de su capital o mantuvieran el 1% de sus ventas brutas generadas, en Puerto Rico en instituciones financieras locales, por un periodo no menor de 3 años. La Ley 1-2013 define, dentro de los negocios elegibles, *el negocio en desarrollo*, como cualquier microempresa, pequeña o mediana que al 31 de diciembre de 2012 empleara 15 personas o menos a tiempo completo o equivalente. La Ley de Empleos Ahora estableció un vínculo entre la creación de empleos con el desarrollo de nuevas empresas o el crecimiento de las ya creadas. Para recibir estos beneficios antes descritos debía suscribirse un Acuerdo Especial para la Creación de Empleos, cuya administración recayó bajo la Compañía de Comercio y Exportación (CCE). Veremos que esta entidad bajo la sombra del Departamento de Desarrollo Económico ha tenido un papel protagónico en las actividades dirigidas a la creación, fomento y protección de Mipymes de esta administración gubernamental.

<sup>6</sup> El gobernador de Puerto Rico en este cuatrienio fue Alejandro García Padilla (del Partido Popular Democrático).

La Ley 1-2013 ordenó al Banco de Desarrollo de Puerto Rico atender con carácter prioritario y expedito las solicitudes de financiamiento presentadas por los negocios elegibles. Esta Ley incluía un aspecto muy importante, que ha sido parte de la legislación relativa a Mipymes promulgada por esta administración: *la medición de resultados*. La CCE entablaría acuerdos de intercambio de información con el Departamento del Trabajo, la Oficina de Gerencia de Permisos, la Autoridad de Energía Eléctrica y divulgaría por internet estadísticas trimestrales sobre los empleos comprometidos y los creados dentro de los primeros noventa días luego del cierre del trimestre. También haría accesible al Instituto de Estadísticas de forma constante su base de datos sobre estos negocios elegibles. Los beneficios de la Ley 1-2013 expirarían un año después de la promulgación, el 30 de junio de 2014.

De los propios datos de la CCE (2016), de enero de 2013 a junio de 2014 se certificaron 823 negocios elegibles, de los cuales el 28% se catalogaba como negocio en desarrollo. Del total de empleos comprometidos (13,740), el 20% correspondía a estos negocios en desarrollo. De ese número, 8,003 empleos se validaron como creados por la totalidad de las empresas certificadas por la CCE. La información particular de los empleos creados por las Mipymes participantes no está desglosado en el informe. La mayor proporción de estos 8,003 empleos se clasifican de esta manera:

Tabla 1

*Relación de tipo de comercio y número-Ley de Empleos Ahora*

Descripción	NAICS <sup>7</sup>	Número de comercios	Por ciento
Restaurantes y servicios de comida	721110	44	45%
Servicios comerciales	561	3	20%
Comercio	42-45	44	17%

Fuente: Elaboración propia de los datos del informe de la Ley de Empleos Ahora, Primer Semestre (Chévere, 2014b).

<sup>7</sup> Código del Sistema de Clasificación Industrial de Norteamérica (NAICS, por sus siglas en inglés).

No hay información accesible al público general sobre el seguimiento de los empleos y de las empresas en desarrollo luego de esta fecha, para conocer la supervivencia de las microempresas apoyadas por estos incentivos, luego del término de los beneficios. Existen ciertos datos recopilados en el informe anual sobre las Pymes para el 2014, publicado por la CCE (Chévere, 2015). En los primeros tres trimestres de 2014, las Pymes emplearon un promedio aproximado de 286,443 personas, registrando una leve reducción de  $-0.5\%$  en comparación con el empleo alcanzado en 2013. La aportación de las Pymes al empleo total de Puerto Rico permaneció en  $31\%$  durante 2014. Esta reducción se dio a pesar del esfuerzo de la agencia en la promoción de los acuerdos de empleo con las empresas participantes, a cambio de la gama de beneficios e incentivos salariales disponibles para ellas.

La siguiente iniciativa fue la Ley del Programa de Incentivos de Incubadoras de Negocios, Ley Núm. 95 de 7 de agosto de 2013, para estimular la autogestión empresarial y crear un fondo especial para el Programa de Incubadoras. Establecía como política pública el invertir en la innovación y en el espíritu empresarial de los puertorriqueños, incentivando programas de incubadoras de empresa que proveyeran apoyo y capacitación para el desarrollo de nuevos negocios en Puerto Rico. Define la incubadora de negocios como una organización establecida para fomentar el comienzo de nuevos negocios o acelerar el crecimiento de empresas incipientes, al brindarles a los empresarios los recursos y servicios necesarios para producir negocios viables, que ayuden a cumplir la política pública de creación de empleos y de restaurar la vitalidad de las áreas rezagadas. Nuevamente, la CCE tiene el rol protagonista, ya que la Ley crea un fondo especial de \$250 mil bajo su custodia para proveer incentivos a estas incubadoras de negocio. Los incentivos incluían el desarrollo de estudios de viabilidad para la creación o expansión de tales incubadoras, implantación de los mismos y apoyo temporal a las operaciones de las incubadoras, hasta estas alcanzar la autosostenibilidad.

Las incubadoras contribuyen a la economía a través de creación de empleos, contribuciones por concepto de ventas, revitalización

de zonas urbanas, vinculación con la economía local y exterior e, idealmente, disminuyendo el riesgo de fracaso de las empresas incubadas. Esta ley reconoció, mediante declaración de política pública, la importancia de invertir en innovación y en empresarismo, mediante incubadoras de negocios. También reconoce el rol de las incubadoras en impulsar la autogestión empresarial (Rodríguez-Lynch, 2015). La Ley 95-2013 proveía también espacio para evaluación, estableciendo la obligación de la CCE de rendir un informe al Gobernador y a la Asamblea Legislativa sobre su cumplimiento y administración; sin embargo, en este trabajo no se ha podido precisar la contribución de esta Ley y si en efecto se crearon estas incubadoras, ya que no hay informes sobre su implantación disponibles para el público general.

En el año 2014 fueron aprobadas varias medidas importantes dirigidas a fomentar el empresarismo. La Ley Núm. 62 de 11 de junio de 2014 (Ley de Apoyo a la Microempresa, al Pequeño y Mediano Comerciante) se destaca por las disposiciones que en su conjunto persiguen fomentar las Mipymes mediante incentivos contributivos, salariales, alquiler de espacios físicos, simplificación del proceso de permisos y otras protecciones que se discutirán más adelante, y que pretenden proteger y promover el desarrollo de las empresas cobijadas por dicha ley. Los beneficios de esta Ley van dirigidos a situar al pequeño y mediano comerciante como motor de la economía para mejorar la condición económica del País, fortalecer a este sector y propiciar el surgimiento de nuevas Pymes. Esta Ley reafirma la definición legal de micro y pequeñas empresas de la Ley 152-2010 y modifica la de los medianos comerciantes para establecer el límite a menos de 50 empleados y ventas menores de \$10 millones.

La Ley 62-2014 enmienda la Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, Ley Núm. 161 de 1 de diciembre de 2009 (Artículo 8), en cuanto a la concesión de permisos de uso condicional para el establecimiento, extensión y operación de negocios o usos compatibles con la zonificación del área en *un día laborable*. El negocio tendría hasta seis meses para cumplir con cualquier otro requisito que le falte. De no hacerlo, se le revocaría el permiso. El hecho de que el solicitante del permiso tenga una deuda con cual-

quier agencia no será causa para denegar el permiso de uso condicional, pero deberá presentar evidencia de pago o plan de pago al cabo de seis meses. Esta disposición trae un enorme cambio en los requisitos de entrada para un pequeño negocio. Diversos estudios han señalado reiteradamente el problema de la adjudicación de permisos como uno de los principales disuasivos para el establecimiento de nuevos negocios (Global Entrepreneurship Monitor-GEM 2013, 2014 y 2015).<sup>8</sup> La adjudicación tardía de los permisos tanto por la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe) como por los municipios autónomos con las cinco jerarquías, produce desfase en la operación de los pequeños negocios en cuanto a su flujo de efectivo.<sup>9</sup> Como requisito del permiso de uso es necesario presentar una escritura o contrato de arrendamiento del local. Mientras el permiso no se concede, el pequeño empresario está pagando por un alquiler sin estar produciendo ingresos, ya que no puede operar. Sin el permiso de uso, las facilidades de agua y luz no se conectan, según requerimientos de las agencias que los proveen (Autoridad de Energía Eléctrica, 2016; LexJuris, 2016).

Esta medida, de ser implantada según lo establece la letra de la Ley, representa un movimiento en la dirección propuesta por los estudiosos del ecosistema empresarial relativo a la función del Gobierno en cuanto al fomento al empresarismo: facilitar procesos que ayuden a la autogestión y que representan menos costo al fisco. El Primer Informe Anual sobre el Estado de Situación de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs) en Puerto Rico - 2014 (Chévere, 2015) producido por la Junta de Apoyo para las PyMEs (según requerido por Ley 162-2014), señala que 1,716 empresas se han beneficiado con los permisos acelerados, pero que:

---

<sup>8</sup> Además, el informe del World Economic Forum presenta a Puerto Rico en el lugar 138 (de 144), entre los países con más cargas gubernamentales que dificultan la generación de negocios; esto incluye la concesión de permisos (World Economic Forum, 2015).

<sup>9</sup> El estudio inédito titulado “El fomento del empresarismo como política pública y su impacto en la reducción de la pobreza” (Segarra Alméstica, Rodríguez Roldán, Correa Matos, & Carrasquillo Casado, 2016) reveló, como resultado de una encuesta a dueños de microempresas, que los permisos de uso son los que más tiempo demoran en obtenerse.

Aunque la concesión de permisos de uso condicional en un día laborable para PyMEs nuevas al amparo de la Ley Núm. 1-2013 y luego la Ley Núm. 62-2014 ha sido exitoso, la impresión del sector PyME es que la permisología en general continúa siendo compleja, lenta y problemática, desalentando así la creación de PyMEs nuevas y el desarrollo de PyMEs existentes que cumplan con los requisitos legales y reglamentarios aplicables. Como tal, recomendamos el continuo análisis de la permisología pertinente a las PyMEs para identificar formas de simplificarla y hacerla más ágil. Con recursos adicionales la Junta de Apoyo para las PyMEs debería ser más efectiva fiscalizando a los municipios autónomos para que cumplan con este requisito. (Chévere, 2015, p. 56)

Un año más tarde, según el Segundo Informe Anual sobre el Estado de Situación de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs) en Puerto Rico - 2015 (Chévere, 2016b), el panorama no es muy distinto. El informe apunta a que, aunque la concesión de permisos de uso en un día laborable para Pymes nuevas ha sido exitosa, la impresión de este sector es que la obtención de los permisos en general continúa siendo compleja, lenta y problemática, desalentando así la creación de Pymes nuevas y el desarrollo de las existentes que cumplan con los requisitos legales y reglamentarios aplicables. La CCE reconoce la necesidad de más fiscalización efectiva a los municipios autónomos, para que cumplan con este requisito. Llama la atención que, aunque la letra de la Ley 62-2014 provee un remedio extraordinario para agilizar el proceso de los permisos, facilitando su consecución al establecer un día laborable como límite para lograrlo, en su implantación la Ley lleva dos años recogiendo la misma crítica de parte de los pequeños empresarios sobre el desfase entre un discurso inspirador y una realidad avasalladora, cuando queda en manos de los funcionarios de nivel bajo e intermedio poner a funcionar el incentivo.

Otro aspecto importante de la Ley 62-2014 (según enmendada por la Ley 248 de 29 de diciembre de 2015) es la exigencia por par-

te de la OGP<sub>e</sub> de solicitar un estudio de impacto económico a empresas que vayan a ubicar establecimientos comerciales de ventas al detal o al por mayor de 65,000 pies cuadrados o más de área de almacén, y a establecimientos comerciales de ventas al detal de mercancías mixtas de 15,000 pies cuadrados o más. El estudio debe medir el impacto neto de los proyectos propuestos en las condiciones económicas del área bajo estudio, para evitar el posible menoscabo de estos renglones en dicha área. El costo del estudio lo sufragará el proponente. La OGP<sub>e</sub>, la Junta de Planificación o los municipios autónomos con las Jerarquías I-V tendrán la autoridad de adjudicar la solicitud, denegar o condicionar el permiso tomando en consideración la recomendación de la CCE y las medidas de mitigación que presente el proponente del proyecto. Esta disposición busca proteger a los pequeños comercios del impacto de las megatiendas en su supervivencia.<sup>10</sup> Alameda (2004) estudió la relación de la presencia de Walmart en Puerto Rico y las quiebras comerciales de empresas locales. En su estudio demostró que el crecimiento y expansión de la empresa Walmart podría explicar por sí sola unas 86 quiebras de detallistas y mayoristas para el mismo período. Alameda estimó que por cada \$15.8 millones adicionales de ventas de Walmart, se genera una quiebra de Pymes.

La Ley 62-2014, según enmendada por la Ley 248-2015, provee para la obtención de tarifas de alquiler preferencial para las Mipymes que cualifiquen sobre propiedades de Fomento Industrial o de la CCE. El canon sería \$1 durante los primeros tres años (eran dos años bajo la Ley 62), luego de lo cual prevalecería el canon del mercado. Nótese que este y otros beneficios contributivos de la Ley tienen una corta duración, que contrasta con la noción que surge de la literatura, de que el período crítico de supervivencia de un pequeño negocio es entre dos y cinco años.<sup>11</sup> Si justo cuando va a sobrepasar ese umbral, el negocio recibe todos los aumentos en

---

<sup>10</sup> El primer informe bajo esta disposición está en manos de la economista Heidi Calero relativo a un complejo médico y comercial en Dorado (Gómez, 2016).

<sup>11</sup> La Administración de Pequeños Negocios señala que dos terceras partes de los pequeños negocios con empleados en EE.UU. sobreviven dos años y la mitad sobrevive cinco años (SBA Office of Advocacy, 2012).

costos de alquiler y de impuestos municipales y estatales, esto puede ir en contra de los propósitos perseguidos por esta legislación que busca promover y proteger este sector empresarial. Este corto periodo contrasta con los 15 años de beneficios contributivos que reciben los beneficiarios extranjeros de las Leyes 20 y 22 de 2012.

Otro aspecto importante de la Ley 62-2014, según enmendada por la Ley 248-2015, es la declaración de política pública para la creación de un Programa de Reservas que ordena al Estado Libre Asociado (ELA) y a sus instrumentalidades asignar un por ciento de reserva de las compras que requiere a favor de las Mipymes. La Ley 62-2014 lo establecía en 20%; la enmienda lo aumenta a 30% para el 2016-17 y escalonadamente cada año hasta un 40% para el año 2020-21. Para que esto sea efectivo, la Ley (según enmendada) establece que el Secretario de Hacienda deberá reservar al menos un 3% del flujo de efectivo que recibe, para el pago de la partida de compra de materiales a estas empresas. Se obliga también a que las entidades gubernamentales que adquieran estos materiales remitan el pago del importe de los contratos dentro de un plazo máximo de 30 días calendario. El propósito es muy loable ya que el gasto de materiales realizado por el ELA para el año 2013 fue de aproximadamente \$118,036,000 y para el 2014 de \$145,695,000, con una partida aprobada para el 2015-16 de \$153,784,000 (aproximadamente).<sup>12</sup> Adquirir estos materiales de fuentes puertorriqueñas pondría a circular este dinero localmente, dinamizando la economía. La Ley, sabiamente, obligó a las agencias a separar los fondos para esto y a pagar en 30 días, tomando en cuenta la típica morosidad del ELA al pagar sus cuentas y el efecto nocivo sobre el flujo de efectivo para el pequeño comerciante; no obstante, ante la profunda crisis fiscal del País, es cuestionable que en efecto se pueda cumplir con esta disposición cuando es de conocimiento general que a los contratistas del gobierno no se les está pagando en el término dispuesto.<sup>13</sup> La Ley de Moratoria de Emergencia y Reha-

---

<sup>12</sup> Presupuesto del ELA 2015-2016.

<sup>13</sup> “Por otro lado, Zaragoza confirmó que aún tiene unos \$350 millones en pagos atrasados a contratistas del gobierno. Esto, explicó, no implica que el gobierno ha detenido los desembolsos a los contratistas. Precisó, que mensual-

bilitación Financiera de Puerto Rico (Ley 21 de 6 de abril de 2016) dificulta aún más que las buenas intenciones de la Ley 62-2014 puedan convertirse en hechos que contribuyan al mejor desempeño financiero del sector de pequeñas empresas. El Segundo Informe Anual sobre el Estado de Situación de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas (PyMEs) en Puerto Rico - 2015 (Chévere, 2016b) indica que la Administración de Servicios Generales informó compras a empresarios locales por \$183 millones en 2015, \$157.5 millones en 2014, mientras que en el año fiscal 2013 el gobierno compró a negocios Pymes un total de \$83 millones. En 2015, se certificaron 292 empresas para el Programa de Reservas de Compra, 145 en 2014, lo que contrasta con apenas 29 en 2013.

La Ley 62-2014 provee también para la creación de una Junta de Apoyo para las Microempresas, los Pequeños y Medianos Comerciantes de Puerto Rico que, entre sus funciones, debe preparar informes del estado de las Mipymes en Puerto Rico y de los impactos de las diversas leyes aprobadas a favor de estas. Como se ha mencionado antes, el primer informe se publicó en 2015 respecto al 2014, destacando un aumento de 6% en los establecimientos Pymes (44,848 en 2014), pero registrando una reducción de .5% en los empleos provistos por estas (a pesar de los esfuerzos de la Ley 1-2013, la cual, como veremos más adelante, fue reemplazada por la Ley 120-2014 cuando la primera venció); sin embargo, la nómina aumentó en 2.6% del 2013 al 2014, representando un 31.8% de la nómina total de Puerto Rico para el 2014. Es notable que, pese a todos los esfuerzos legislativos y programáticos que hemos presentado, durante el periodo de 2011 a 2014, el número total de establecimientos de negocios se redujo a una tasa anual de -3%, al igual que las Pymes. Esto se debió, según el Informe de la CCE, al desempeño de las empresas pequeñas cuyos establecimientos disminuyeron a una tasa anual promedio de -4%, mientras que las empresas medianas aumentaron a una tasa anual promedio de .9%. Se refleja una transformación en el tamaño de las Pymes debido,

---

mente emite entre \$200 millones y \$240 millones en pagos. Este ritmo de desembolsos, sin embargo, no ha logrado reducir significativamente los atrasos". (Cortés Chico, 2016)

posiblemente, a una consolidación de empresas, según expresado por la CCE.

Luego de la expiración de la Ley 1-2013, se formuló una ley de continuación de los esfuerzos de proveer diversos incentivos para las Mipymes, particularmente para fomentar la generación de empleos. La Ley de Incentivos para la Generación y Retención de Empleos en Pymes, Ley Núm. 120 de 31 de julio de 2014, tiene como objetivo proveer incentivos que redunden en la retención de empleos o en la creación de nuevos empleos para Pymes elegibles que firmen el acuerdo requerido. La Ley reafirma la definición de Mipymes de la Ley 62-2014 y establece nuevas categorías de Pymes elegibles: nuevas, en expansión y con pérdidas operacionales netas. Esta última categoría no se encontraba en la legislación anterior.

Como condición para recibir el reembolso parcial de salarios para la retención de empleos la *Pyme con pérdidas netas operacionales*, luego de ser certificada como Pyme elegible, deberá completar un Programa de Capacitación Empresarial de 12 horas, brindado por la CCE. El mismo tiene un costo de \$150 a ser sufragado por la Pyme elegible y debe tomarse en o antes de suscribir un acuerdo. Esta última categoría implica una ayuda tipo rescate para aquellas actividades perdidas por los últimos dos años, tomando en consideración, aparentemente, el umbral de dos años de supervivencia que antes se mencionara.

Para las tres categorías, el incentivo principal es el reembolso parcial de salarios para negocios entre 10 y 15 empleados, así como descuentos en las primas del Fondo del Seguro del Estado. Para las nuevas se añade la contribución sobre ingresos a tasas preferenciales (10% a 15%), exención parcial temporera en cuanto a patentes, arbitrios y otros impuestos municipales, exención parcial sobre el pago de contribuciones sobre la propiedad mueble e inmueble y pago escalonado del bono de Navidad. La CCE será responsable de requerir informes a las Pymes elegibles que suscriban acuerdos bajo esta ley. También se le requiere a la CCE preparar formularios, para fines estadísticos, sobre las empresas elegibles, que incluyen los aspectos requeridos en la Ley para cualificar y una serie de documentos, como certificaciones negativas de deuda de las agencias o

municipios (Compañía de Comercio y Exportación de Puerto Rico, 2014). La Ley requiere que las empresas suscritas a los acuerdos preparen informes periódicos, pero no obliga a la CCE a preparar informes sobre los resultados del programa y por categoría de empresa. No se ha encontrado información de seguimiento publicada y de acceso al público general respecto a la supervivencia de las empresas que han recibido estos incentivos, particularmente aquellas en situación de pérdida operacional, con mayor riesgo de mortandad.

Para atender el problema de la fuga de talentos y fomentar el regreso de los jóvenes profesionales, se promulgó la Ley de Incentivos y Financiamiento para Jóvenes Empresarios, Ley Núm. 135 de 7 de agosto de 2014. El grupo objeto de esta ley son los negocios nuevos establecidos por jóvenes de 16 a 35 años. Para ellos se les ofrece una exención total de contribución sobre ingresos, patente municipal y contribución sobre propiedad mueble por los primeros \$500 mil generados durante los primeros tres años de operación. También exime de contribución sobre ingresos a los jóvenes de 16 a 21 años sobre los primeros \$40 mil por concepto de salarios, servicios prestados y trabajo por cuenta propia. Esta Ley, además de ofrecer beneficios contributivos y de otros incentivos directos, también provoca una *alianza interagencial a favor de este grupo*, más en la tónica de facilitar el entorno empresarial para impulsar la formación de los negocios nuevos de jóvenes. Las agencias comprometidas mediante diversos programas establecidos en la Ley fueron: Departamento de Desarrollo Económico y Comercio, CCE, Banco de Desarrollo Económico para Puerto Rico, OGPe, la Compañía de Fomento Industrial y la Autoridad de Tierras (Chévere, 2014a).

Para atender un sector empresarial en el área de las artes y la creatividad, se aprobó la Ley para Fomentar las Industrias Creativas, Ley Núm. 173 de 13 de octubre de 2014. Se justifica por ser un sector emergente de productividad en las economías. Su objetivo es crear un ecosistema de industrias creativas entre el sector público, la empresa privada, la academia y las comunidades, a nivel general en Puerto Rico, pero con énfasis en los sectores estratégicos municipales. Define las industrias creativas como aquellas con potencial de creación de empleos y riqueza, a través de la exporta-

ción de bienes y servicios como: diseño (gráfico, industrial, moda o interiores); artes (música, artes visuales, escénicas y publicaciones); medios (desarrollo de aplicaciones, videojuegos, medios en línea, contenido digital y multimedia); y servicios creativos (arquitectura y educación creativa). Esta ley crea un Consejo Asesor de las Industrias Creativas y asigna fondos para la consecución de sus objetivos. Dicho consejo tiene representantes de los sectores antes mencionados, aparte de los miembros de las agencias concernidas. Entre otras cosas, debe preparar un plan estratégico para desarrollar a las industrias creativas, enfocando en la creación de riqueza y empleos y en su capacidad de exportación.

Se obliga a la CCE a crear un registro de industrias creativas. El Instituto de Estadísticas deberá preparar un informe anual sobre aquella información que necesita la industria para su desarrollo, en colaboración con la Universidad de Puerto Rico. El Consejo Asesor deberá proponer medidas que fomenten la conexión entre creatividad, educación y desarrollo económico, coordinando con el Departamento de Educación, la Escuela de Artes Plásticas y el Conservatorio de Música, así como entidades privadas de educación. También enmienda la Ley de Apoyo a la Microempresa, al Pequeño y Mediano Comerciante, y la Ley de Incentivos para la Generación y Retención de Empleos en PyMEs, para insertar el sector de las industrias creativas en la agenda que estas leyes promueven, en cuando a la expedición rápida de permisos, programas de reservas en las compras de gobierno, programa preferenciales y de rentas, exención de contribuciones, propiedad mueble e inmueble. La Ley ofrece, además, incentivos contributivos para este tipo de empresa, como actividad exportable de acuerdo a la Ley 20-2012. Nuevamente, la responsabilidad de implantar dicha ley y su política pública recae en la CCE. La convocatoria se hizo mediante carta circular en febrero de 2016 (Chévere, 2016a). En septiembre de 2016, se concedieron los incentivos al primer grupo de empresarios bajo esta ley, debidamente registrados como dedicados a la industria creativa. Se otorgaron \$100 mil a 15 empresas locales, a razón de \$5 mil para empresas nuevas y hasta \$10 mil para empresas ya en operaciones (Díaz, 2016).

Durante este cuatrienio se aprobó la Ley de Fondos de Capital Privado, Ley Núm. 185 de 12 de noviembre de 2014. Esta Ley se promulga con la intención de aumentar el acceso a capital privado para la expansión, reestructuración y desarrollo de empresas locales, mediante incentivos contributivos a quienes inviertan en dichos fondos. Entre los propósitos de esta ley se encuentran el atraer capital extranjero, desarrollar la industria local de valores, fomentar el empresarismo, y generar empleos para profesionales del campo de valores y negocios financieros. Se provee una serie de beneficios contributivos que incluyen una tasa reducida sobre los dividendos devengados por los inversionistas al fondo y ganancias de capital libre de contribución sobre ingresos. Los socios gestores del fondo también tienen contribuciones sobre ingresos y dividendos reducidos. Contrario a otras leyes de beneficio a las Pymes que limitan los incentivos a una sola fuente, esta ley no limita el tratamiento contributivo favorable bajo leyes vigentes y futuras, como lo son las Leyes 20 y 22. Los ingresos de los fondos están exentos de patente municipal, así como de contribución sobre la propiedad mueble e inmueble.

El 27 de abril de 2015 se aprobó la Ley Núm. 57 (Ley para Establecer un Programa de Orientación y Capacitación para los Pequeños y Medianos Comerciantes). La Ley 57 estableció un acuerdo entre varias agencias para facilitar que las Mipymes puedan prepararse mejor para establecer su negocio. El programa va dirigido a los pequeños y medianos comerciantes interesados en presentar una solicitud de financiamiento, antes de la radicación de la solicitud de préstamo o inversión y durante el trámite de la determinación y cierre, de manera que el empresario se nutra del conocimiento especializado en asuntos tecnológicos, ambientales y energéticos, entre otros. El Banco de Desarrollo para Puerto Rico podrá dar servicio de asesoramiento, suscribir acuerdos con otras agencias y contratar con terceros dedicados y especializados en consejería y guía empresarial para delegar el servicio. La consejería y guía ofrecida por el Banco no deberá interpretarse bajo ninguna circunstancias como una garantía de que el financiamiento o los términos y condiciones solicitados serán aprobados. El Banco podrá ofrecer servicios de

gestoría de manera que se facilite la adquisición de licencias, permisos y certificaciones de todo tipo y cobrar por estos servicios. En su gestión de asesoramiento por sí o mediante terceros, el Banco, sus directores, oficiales, empleados o agentes no asumirán ni se les impondrá responsabilidad civil alguna por los resultados derivados de tal asesoramiento.

Este programa recoge la necesidad de colaborar con el pequeño empresario para facilitar la implantación eficiente del ambiente regulatorio y reducir las barreras de entrada al mundo de los negocios. Aunque no garantiza la concesión del financiamiento, llena un espacio de mucha necesidad como lo es la interconexión y comunicación entre agencias para que el camino hacia el comienzo del negocio no sea tan tortuoso. Es una mirada de enfoque relacional, aunque limitada al comienzo del negocio y no al seguimiento de su vida comercial, pero que se va acercando a lo que, según los estudiosos del tema del ecosistema empresarial, debe ser la función del Estado.

Aunque no es parte de una legislación formal, la Cámara de Representantes ha estado llevando a cabo una iniciativa conocida como Fuerza PyME (2015). En su página de internet, se presentan los enlaces de las instituciones con las que supuestamente se han establecido alianzas interagenciales, regionales, con organizaciones no gubernamentales y gremios empresariales. Según los testimonios de algunos participantes, se ofrecen adiestramientos y enlaces con agencias, mediante los recursos que tiene disponible la CCE. No aparece información de la cantidad de empresarios participantes, el servicio particular ofrecido y recibido y el seguimiento al empresario. Tampoco se puede apreciar el proceso que se sigue para canalizar las diferentes necesidades del empresario gestor en las agencias u organizaciones vinculadas a Fuerza PyME. Se producen eventos en diferentes puntos de la Isla, donde representantes de las entidades que son parte de esta alianza presentan sus productos y servicios. En este sentido, aquí el gobierno parece facilitar el encuentro entre la agencia y el empresario futuro o potencial, a tono con la función de los modelos de ecosistema empresarial; no obstante, para medir la efectividad de esas alianzas se precisaría

información del proceso de seguimiento y los acuerdos específicos con las agencias para colaborar de forma expedita con la formación de estas empresas.

La legislación promotora del turismo en sus diferentes manifestaciones (médico, náutico, agroecológico, etc.) promulgada durante la administración previa vio al turismo como puntal en el desarrollo económico del País, particularmente apoyando a las Mipymes; sin embargo, a pesar de la fuerza con que se presentó la serie de leyes especiales sobre este tema a ser administradas por la Compañía de Turismo, no hubo estadísticas disponibles para el público general sobre los resultados de tal esfuerzo; tanto es así que la administración gubernamental que terminó su gestión en 2016 vio necesario promulgar una enmienda a la Ley de la Compañía de Turismo para mejorar la investigación, análisis y utilidad de las estadísticas de turismo, para la planificación adecuada de esta importante industria de desarrollo económico de Puerto Rico (Ley Núm. 7 de 19 de febrero de 2016). La exposición de motivos acepta algo que se ha ido reseñando en este escrito: la falta de información y datos que permitan evaluar los resultados de la política pública.<sup>14</sup>

Todas estas medidas promulgadas en esta administración tienen como objetivo fortalecer las Pymes y fomentar la autogestión empresarial. A grandes rasgos, se puede apreciar una coherencia entre las diversas iniciativas que potencialmente podría generar resultados positivos. Se puede observar, además, un esfuerzo por impulsar el empresarismo, no solo entre diversos sectores demográficos, sino también desde diferentes tipos de sectores de la industria. Desde un punto de vista estrictamente político, el éxito de estas iniciativas va a depender de cuán efectivo y organizado sea el gobierno en ejecutar e implantar estas leyes. También dependerá de la continuidad que se le dé a estos programas, tomando en cuenta que usualmente, cuando cambia el partido en el poder, la nueva administración adopta políticas nuevas y deja atrás las iniciativas de

---

<sup>14</sup> El Artículo 1, Ley 7-2016, declara que la Compañía de Turismo será responsable, entre otras cosas, de hacer investigaciones científicas sobre el turismo potencial y su demanda, así como de las facilidades de la industria puertorriqueña para atender esas demandas por servicios, etc.

la pasada, aun cuando las mismas tengan el potencial de promover o fortalecer el empresarismo local. Será necesario visitar este tema en varios años y examinar, desde un punto de vista multidisciplinario, cuál ha sido el resultado de estos nuevos desarrollos en la política pública adoptada para las Pymes en Puerto Rico.

### **Conclusiones y recomendaciones de política pública**

Este trabajo ha detallado la mayoría de las leyes y programas de fomento u apoyo a Mipymes que se promulgaron en las dos administraciones gubernamentales más recientes, cubriendo el periodo de 2009 a 2016. Como se ha señalado, han sido años de precariedad fiscal. Los programas de gobierno de ambos gobernadores y de su *staff* de secretarios y administradores apostaron al desarrollo empresarial, el primero enfatizando en la llegada de grandes empresas y el segundo abriendo un amplio espacio para el desarrollo de las Mipymes. Si tomamos como marco conceptual y programático el modelo del ecosistema empresarial, y se analizan los propósitos de las leyes, su implantación y su evaluación, podríamos concluir que los esfuerzos gubernamentales se dirigieron más a un enfoque de transacción y menos relacional. Esto implicó que los esfuerzos, en términos generales, fueron dirigidos a apoyar iniciativas empresariales particulares, proveyendo fondos u ordenando a que las entidades gubernamentales con función crediticia al menos pasaran juicio sobre la necesidad de financiamiento. Además, se promovieron incentivos salariales y contributivos estatales y municipales, de eliminación de pagos de intereses, de provisión de alquileres bajos, entre otros. Estos beneficios ofrecidos no siempre estaban acompañados de un seguimiento y la documentación de la supervivencia, éxito o fracaso de las empresas receptoras de tales ayudas. De esta manera es muy difícil medir los resultados de los esfuerzos y el dinero utilizado; cada empresa es una transacción realizada en sí misma y no una actividad de inversión que el País, con los fondos públicos, realiza para el eventual desarrollo económico.

La legislación más reciente, a pesar de adolecer de lo anterior, ha mostrado un enfoque más relacional, entendiendo la responsa-

bilidad del Gobierno también como facilitador, como un componente de las condiciones presentes y futuras para que esas empresas nazcan, sobrevivan e incluso crezcan. En un país con una grave crisis fiscal, los fondos nuevos y los empleos deben surgir de la actividad empresarial privada sostenible. Vemos entonces legislación que se dirige a facilitar la otorgación de permisos de uso y de construcción, acortando el periodo de concesión para que los negocios comiencen a operar y producir lo más temprano en su vida jurídica. Se observa también legislación y programas que establecen enlaces interagenciales y con entidades privadas que faciliten los distintos caminos que tiene que atravesar el empresario en ciernes, en su intención de comenzar o continuar con su negocio.

También se ha notado un esfuerzo por documentar la participación en los diferentes programas para evaluar resultados que ayuden a justificar, modificar o eliminar los mismos. Aunque no ha ocurrido en todos los casos que las diferentes leyes disponen, algunos informes muy valiosos han mostrado las fortalezas y debilidades de los programas. Es así que supimos que, a pesar del mandato de otorgar los permisos de uso en forma expedita (24 horas), la realidad es que los empresarios de los pequeños negocios a los que se dirige la Ley en cuestión informan que esto no ha ocurrido.

Es notable también que, a pesar del interés gubernamental por apoyar las Mipymes, existe una gran diferencia entre los incentivos que las leyes estudiadas proponen con los decretos de incentivos para empresas de mayor tamaño y para los empresarios de alto poder adquisitivo de las Leyes 20 y 22. Para los primeros, los apoyos no sobrepasan el tercer año; para los segundos pueden llegar y sobrepasar los 20 años. Los primeros en ocasiones solo pueden acogerse a los beneficios de una de las leyes; los segundos pueden disfrutar los beneficios de varias de estas a la vez.

Los esfuerzos realizados para apoyar las Mipymes, sobre todo en la última administración de gobierno, han sido notables, particularmente en el ámbito de presentar un marco jurídico protector y promotor de este sector. La implantación de esta legislación tiene que ir acompañada con las interconexiones apropiadas con las agencias estatales y municipales, que tienen la función diaria

de poner en vigor las mismas para el éxito del ecosistema empresarial. El objetivo de las leyes tiene que ser traducido a procesos realizables en todos los niveles burocráticos, para que su texto no sea letra muerta. Para esto, la experiencia documentada de los empresarios es vital, ya que, aunque las pocas estadísticas disponibles apuntan a un aumento en el número de las Mipymes, no está claro el rol facilitador que promueva la creación, pero también su sostenimiento. Aparte de las leyes especiales para las Mipymes que se han reseñado, el resto del marco jurídico del País no puede estar desarticulado respecto a este propósito. Esto implica que las leyes contributivas (IVU, patente, CRIM), los procesos de permisos especiales (Recursos Naturales, Junta de Calidad Ambiental, Salud, Bebidas, Hacienda, etc.), el acceso y costo a las utilidades (agua, luz, teléfono, internet), entre otros, tienen que propender en su promulgación y su implantación al logro de una clase empresarial robusta.

Como complemento a esta función del Estado de ser el eje de un ecosistema empresarial sólido, el empresario del sector Mipyme debe conocer la legislación y los derechos que le asisten y desarrollar capital social en la forma de organizaciones que le agrupen. Esto le ayudaría a estar mejor representado ante el Gobierno y participar activamente en las decisiones que le afectan; a establecer vínculos de apoyo técnico y financiero, aparte de lo que el Estado puede ofrecer y a producir datos de su sector para promover una política pública adecuada y debidamente fundamentada.

Se deja la puerta abierta para estudiar posteriormente y con profundidad los resultados en materia de empresas creadas sobrevivientes y en proceso de crecimiento, vis a vis los incentivos o facilitadores promulgados por el marco jurídico aquí presentado.

## Referencias

- Alameda Lozada, J. I. (2004). El impacto de las mega tiendas en el sector de comercio en Puerto Rico y en las pequeñas y medianas empresas (Pymes) del sector comercial. *Ceteris Paribus*, 4. Recuperado de <https://ceterisparibusuprm.org/volumenes/volumen-4/el-impacto-de-las-mega-tiendas-en-el-sector-de-comercio-en-puerto-rico-y-en-las-pequenas-y-medias-em-presas-pymes-del-sector-comercial/>
- Álvarez, M., & Durán Lima, J. E. (2009). *Manual de la micro, pequeña y mediana empresa: Una contribución a la mejora de los sistemas de información y al desarrollo de políticas públicas*. San Salvador, El Salvador: CEPAL. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2022/1/Manual\\_Micro\\_Pe-quenha\\_Mediana\\_Empresa\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2022/1/Manual_Micro_Pe-quenha_Mediana_Empresa_es.pdf)
- Aponte, M., Álvarez, M., & Lobato, M. (2015). *Global Entrepreneurship Monitor 2014: Informe nacional de Puerto Rico*. San Juan: GEM Puerto Rico. Recuperado de <http://www.gemconsortium.org/report/49273>
- Autoridad de Energía Eléctrica. (2016). Servicios, Cliente Comercial. Recuperado de <http://www.aeepr.com/mobile/es/comercial.asp>
- Banco de Desarrollo Económico para Puerto Rico. (2014a). Alianza-OAJ. Recuperado de <https://www.bde.pr.gov/BDESite/alianza-oaj.html>
- Banco de Desarrollo Económico para Puerto Rico. (2014b). Ley de Incentivos y Financiamiento para Jóvenes Empresarios (Términos y condiciones). Recuperado de <https://www.bde.pr.gov/BDESite/ley135.html>
- Beck, T., Demircuc-Kunt, A., & Levine, R. (2005). SMEs, growth, and poverty: Cross-country evidence. *Journal of Economic Growth*, 10(3), 199-229.
- Callejón, M. (2003). *Procesos de selección, iniciativa empresarial y eficiencia dinámica*. Barcelona, España: Universidad de Barcelona. Recuperado de <http://www.ub.edu/graap/pdfcallejon/seleccion-callejon.pdf>

- Chévere, F. (2014a). Carta circular CCE 2014-04 (Ley 135-2014). Recuperado de [http://www.comercioyexportacion.com/images/Carta\\_Circular\\_2014-04\\_Ley\\_135.pdf](http://www.comercioyexportacion.com/images/Carta_Circular_2014-04_Ley_135.pdf)
- Chévere, F. (2014b). *Informe semestral sobre los logros, funcionamiento y operación de la Ley de Empleos Ahora (LEA) - Primer semestre (enero a junio) 2014*. San Juan, Puerto Rico: Compañía de Comercio y Exportación de Puerto Rico (CCE). Recuperado de <http://www.comercioyexportacion.com/perfil-economico/informes-de-ley-de-empleo-ahora.html?download=92:informe-priemr-trimestre-2014>
- Chévere, F. (2015). *Primer informe anual sobre el estado de situación de las micro, pequeñas y medianas empresas (PyMEs) en Puerto Rico - 2014* (Compañía de Comercio y Exportación de Puerto Rico). Recuperado de [http://www.comercioyexportacion.com/images/CCE\\_Primer\\_Informe\\_Anual\\_Pymes\\_2014.pdf](http://www.comercioyexportacion.com/images/CCE_Primer_Informe_Anual_Pymes_2014.pdf)
- Chévere, F. (2016a). Carta circular núm. 2016-03. Recuperado de [http://www.comercioyexportacion.com/images/Carta\\_Circular\\_Industrias\\_Creativas\\_2016-03.pdf](http://www.comercioyexportacion.com/images/Carta_Circular_Industrias_Creativas_2016-03.pdf)
- Chévere, F. (2016b). *Segundo informe anual sobre el estado de situación de las micro, pequeñas y medianas empresas (Pymes) en Puerto Rico - 2015* (Compañía de Comercio y Exportación de Puerto Rico). Recuperado de [http://www.comercioyexportacion.com/images/Informe\\_PYMES-2015.pdf](http://www.comercioyexportacion.com/images/Informe_PYMES-2015.pdf)
- Compañía de Comercio y Exportación de Puerto Rico. (2014). *Informes LEA*. Recuperado de <http://www.comercioyexportacion.com/perfil-economico/informes-de-ley-de-empleo-ahora.html>
- Compañía de Comercio y Exportación de Puerto Rico. (2014). Requisitos para toda PyME elegible. [Formulario en línea]. Recuperado de [http://www.comercioyexportacion.com/images/Ley\\_120\\_REQUISITOS.pdf](http://www.comercioyexportacion.com/images/Ley_120_REQUISITOS.pdf)
- Compañía de Comercio y Exportación de Puerto Rico. (2015a). *Incentivos*. Recuperado de <http://www.comercioyexportacion.com/explorar/incentivos/jovenes-empresarios-ley-135.html>
- Compañía de Comercio y Exportación de Puerto Rico. (2015b). *Ley de Incentivos y Financiamiento para Jóvenes Empresarios Ley 135-2014; Preguntas y respuestas*. Recuperado de <http://www.comercioyex->

- portacion.com/images/PREGUNTAS\_Y\_RESPUESTAS\_-\_JOVENES\_-\_pdf.pdf
- Cortés Chico, R. (16 de enero de 2016). Hasta marzo la espera por los reintegros. *El Nuevo Día*. Recuperado de <http://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/hastamarzolaespera-porlosreintegros-2151344/>
- Departamento de Desarrollo Económico y Comercio. (2015). *Juventud empresarial*. Recuperado de <http://ddec.pr.gov/es/jovenes/juventud-empresarial/>
- Díaz, M. (30 de septiembre de 2016). Impulso a negocios del sector creativo. *El Nuevo Día*. Recuperado de <http://www.pressreader.com/puerto-rico/el-nuevo-d%C3%ADa/20160930/281874412898360>
- Elnuevodia.com. (15 de febrero de 2009). Se perdió una llave de oportunidad. *El Nuevo Día*. Recuperado de <http://www.elnuevodia.com/negocios/finanzas/nota/seperdiounallavedeoportunidad-532404/>
- Escobales, L. M. (2015). Ecosistema empresarial como política pública para el desarrollo económico. *Foro empresarial: Ante nuestra realidad... alternativas y soluciones*. Ponce, PR: Cámara de Comercio del Sur.
- Estudios Técnicos, Inc. (2015). *Act 20 & 22 Economic Impact Study*. Recuperado de <http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/LinkClick.aspx?fileticket=dZlfRrnhAW8%3D&tabid=93&mid=501&forcedownload=true>
- Feldman, M., Hadjimichael, T., Lanahan, L., & Kemeny, T. (2016). The logic of economic development: A definition and model for investment. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34(1), 5-21.
- Fuerza PyME. (2015). *Fuerza PyME*. Recuperado de <http://www.fuerzapymepr.com/>
- Gómez, A. R. (10 de febrero de 2016). A prueba la Ley 62. *El Nuevo Día*. Recuperado de <http://www.pressreader.com/puerto-rico/el-nuevo-dia/20160210/281805692975598>
- Harbi, S. E., & Anderson, A. R. (2010). Institutions and the shaping of different forms of entrepreneurship, *Journal of Socio Economics*, 39(3), 436-444.

- Hisrich, R. D. (1990). Entrepreneurship/intrapreneurship. *American Psychologist*, 45(2), 209-222.
- Isenberg, D. J. (2010). The big idea: How to start an entrepreneurial revolution. *Harvard Business Review*, 88(6), 40-50.
- Junta de Planificación. (2014). *Informe económico al gobernador 2014; Apéndice estadístico 2014*. Recuperado de [http://gis.jp.pr.gov/Externo\\_Econ/Apéndices Estadísticos/Apéndice Estadístico 2014 r20-8-15.pdf](http://gis.jp.pr.gov/Externo_Econ/Apéndices_Estadísticos/Apéndice_Estadístico_2014_r20-8-15.pdf)
- Landström, H., Harirchi, G., & Åström, F. (2012). Entrepreneurship: Exploring the knowledge base. *Research Policy*, 41(7), 1154-1181.
- Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo el Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito del País. OSLALPR. (2009). Recuperado de <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-7-09-Mar-2009.pdf>.
- Ley de Apoyo a la Microempresa, al Pequeño y Mediano Comerciante. OSLALPR. (2014). Recuperado de <http://www.oslpr.org/2013-2016/leyes/pdf/ley-62-11-Jun-2014.pdf>.
- Ley de Empleos Ahora. OSLALPR. (2013). Recuperado de <http://www.oslpr.org/2013-2016/leyes/pdf/ley-1-10-Feb-2013.pdf>.
- Ley de Fondos de Capital Privado. OSLALPR. (2014). Recuperado de <http://www.oslpr.org/2013-2016/leyes/pdf/ley-185-12-Nov-2014.pdf>.
- Ley de Incentivos Económicos para el Desarrollo de Puerto Rico. OSLALPR. (2008). Recuperado de <http://www.oslpr.org/2005-2008/leyes/pdf/ley-73-28-May-2008.pdf>.
- Ley de Incentivos Económicos para la Industria Fílmica de Puerto Rico. OSLALPR. (2011). Recuperado de <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-27-04-Mar-2011.pdf>.
- Ley de Incentivos para el Desarrollo Económico y Turístico Municipal. OSLALPR. (2010). Recuperado de <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-118-30-Jul-2010.pdf>.
- Ley de Incentivos y Financiamiento para Jóvenes Empresarios. OSLALPR. (2014). Recuperado de <http://www.oslpr.org/2013-2016/leyes/pdf/ley-135-07-Ago-2014.pdf>.

- Ley de Moratoria de Emergencia y Rehabilitación Financiera de Puerto Rico. OSLALPR. (2016). Recuperado de <http://www.oslpr.org/2013-2016/leyes/pdf/ley-21-06-Abr-2016.pdf>.
- Ley de Promoción y Desarrollo de Empresas de Biotecnología Agrícola de Puerto Rico. OSLALPR. (2009). Recuperado de <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-62-10-Ago-2009.pdf>.
- Ley de Turismo Médico. OSLALPR. (2010). Recuperado de <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-196-15-Dic-2010.pdf>.
- Ley de Turismo Náutico. OSLALPR. (2010). Recuperado de <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-241-30-Dic-2010.pdf>.
- Ley del Programa de Incentivos de Incubadoras de Negocios. OSLALPR. (2013). Recuperado de <http://www.oslpr.org/2013-2016/leyes/pdf/ley-95-07-Ago-2013.pdf>.
- Ley para Establecer un Programa de Orientación y Capacitación para los Pequeños y Medianos Comerciantes. OSLALPR. (2015). Recuperado de <http://www.oslpr.org/2013-2016/leyes/pdf/ley-57-27-Abr-2015.pdf>.
- Ley para Fomentar la Exportación de Servicios. OSLALPR. (2012). Recuperado de <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-20-17-Ene-2012.pdf>.
- Ley para Fomentar las Industrias Creativas. OSLALPR. (2014). Recuperado de <http://www.oslpr.org/2013-2016/leyes/pdf/ley-173-13-Oct-2014.pdf>.
- Ley para Incentivar el Traslado de Individuos Inversionistas a Puerto Rico. OSLALPR. (2012). Recuperado de <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-22-17-Ene-2012.pdf>.
- Ley para la Generación y Retención de Empleos en PyMEs. OSLALPR. (2014). Recuperado de <http://www.oslpr.org/2013-2016/leyes/pdf/ley-120-31-Jul-2014.pdf>.
- Ley Núm. 7 (Para Enmendar la Ley de la Compañía de Turismo de Puerto Rico). OSLALPR. (2016). Recuperado de <http://www.oslpr.org/2013-2016/leyes/pdf/ley-7-19-Feb-2016.pdf>.
- Ley Núm. 9 (Plan de Estímulo Económico Criollo). OSLALPR. (2009). Recuperado de <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-9-09-Mar-2009.pdf>.

- Ley Núm. 27 (Enmienda a la Ley del Banco de Desarrollo Económico para Puerto Rico). OSLALPR. (2010). Recuperado de <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-27-18-Mar-2010.pdf>.
- Ley Núm. 74 (Enmienda a la Ley de Desarrollo Turístico de 1993). OSLALPR. (2010). Recuperado de <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-74-10-Jul-2010.pdf>
- Ley Núm. 152 (Enmienda a la Ley para el Desarrollo Tecnológico de los Microempresarios, Pequeños y Medianos Comerciantes, Ley 194-2003). OSLALPR. (2010). Recuperado de <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-152-19-Oct-2010.pdf>.
- Ley Núm. 252 (Enmienda a la Ley de Incentivos Económicos para el desarrollo de Puerto Rico). OSLALPR. (2011). Recuperado de <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-252-16-Dic-2011.pdf>.
- LexJuris. (2016). Reglamentos de la Autoridad de Acueductos-Nuevo Servicio. Recuperado de [http://www.lexjuris.com/reglamentos/LexAcueductos.htm#nuevo\\_servicio](http://www.lexjuris.com/reglamentos/LexAcueductos.htm#nuevo_servicio)
- Lundström, A., & Stevenson, L. A. (2005). Entrepreneurship policy — Definitions, foundations and framework. *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*, 41-116. doi: 10.1007/0-387-24202-3\_2
- Mason, C., & Brown, R. (2014). Entrepreneurial ecosystems and growth oriented entrepreneurship. Recuperado de <https://www.oecd.org/cfe/leed/Entrepreneurial-ecosystems.pdf>
- Mazzarol, T. (2014). *Growing and sustaining entrepreneurial ecosystems: What they are and the role of government policy. White Paper WP01-2014*. Small Enterprise Association of Australia and New Zealand (SEAAZ). Recuperado de [http://seanz.org/sites/seanz/documents/reports/SEAAZ\\_WP\\_01\\_2014\\_Mazzarol.pdf](http://seanz.org/sites/seanz/documents/reports/SEAAZ_WP_01_2014_Mazzarol.pdf)
- Negociado de Estadísticas del Trabajo. (2015). *Empleo y desempleo en Puerto Rico-Enero 2015*. Recuperado de <http://www.mercadolaboral.pr.gov/lmi/pdf/GrupoTrabajador/2015/EMPLEO-YDESEMPLEOENPUERTO RICO1.pdf>
- Obaji, N. O., & Olugu, M. U. (2014). The role of government policy in entrepreneurship development. *Science Journal of Business and Management*, 2(4), 109. doi: 10.11648/j.sjbm.20140204.12

- Onuoha, G. N. (2007). Entrepreneurship. *AIST International Journal*, 10, 20-32.
- Parra Escobar, E. (2000). *El impacto de la microempresa rural en la economía latinoamericana*. Bogotá, Colombia: Promer. Recuperado de [http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1245340701.EL\\_IMPACTO\\_DE\\_LA\\_MICROEMPRESA\\_RURAL.pdf](http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1245340701.EL_IMPACTO_DE_LA_MICROEMPRESA_RURAL.pdf)
- Peres, W., & Stumpo, G. (2002). La dinámica de las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe. En W. Peres & G. Stumpo (Eds.), *Las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe* (pp. 9-34). México, D.F.: CEPAL y Siglo XXI Editores. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1721/S338642P437\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1721/S338642P437_es.pdf?sequence=1)
- Pérez-Riera, J. R. (2012). *Informe de transición Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC)*. Recuperado de [http://www.transicion.pr.gov/2012/119/juramentacion/Informe de Transición.pdf](http://www.transicion.pr.gov/2012/119/juramentacion/Informe%20de%20Transici3n.pdf)
- Rodríguez-Lynch, A. B. (2015). *Leyes de Puerto Rico relacionadas a las micro, pequeñas y medianas empresas*. Documento inédito, Escuela Graduada de Administración de Empresas, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, San Juan, Puerto Rico.
- Rodríguez Roldán, N., Segarra Alméstica, E. y Carrasquillo Casado, B. (2013). Una mirada inicial al empresarismo como política pública para combatir la pobreza en Puerto Rico. *Fórum Empresarial*, 18(2), 1-38.
- Samuelson, P. A., & Nordhaus, W. D. (1999). *Economía*. (16ª ed.). Madrid, España: McGraw-Hill.
- SBA Office of Advocacy. (2012). Do economic or industry factors affect business survival? *Small Business Facts*. Recuperado de <https://www.sba.gov/sites/default/files/Business-Survival.pdf>
- Schumpeter, J. A. (1965). Economic theory and entrepreneurial history. En H. G. J. Aitken (Ed.), *Explorations in enterprise* (pp. 45-64). Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Shane, S., & Venkataraman, S. (2000). The promise of entrepreneurship as a field of research. *Academy of Management Review*, 25(1), 217-226.
- Smallbone, D. (2011). Políticas de espíritu empresarial y desarrollo de pyme, con referencia en particular a economías de transición. En R. Varela V. (Ed.), *Desarrollo, innovación y cultura empresarial; Políticas para Pyme y gestión de empresa familiar* (pp. 15-44). Cali, Colombia: Universidad ICESI.
- U.S. Census Bureau. (2015a). *American factfinder community facts-Puerto Rico*. Recuperado de <http://factfinder.census.gov/fa-ces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=CF>
- U.S. Census Bureau. (2015b). *Censtats database-Puerto Rico 2014 county business patterns (NAICS)*. Recuperado de <http://censtats.census.gov/cgi-bin/cbpnaic/PR/cbpsect.pl>
- Vargas Hernández, J. G. (2010). The role of government in enhancing entrepreneurship of small and medium enterprises for economic growth. *Revista Da Micro E Pequena Empresa*, 4(3), 40-52.
- Velázquez-Estrada, A. L. (2015). *Perfil del migrante 2013*. Recuperado de [http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/LinkClick.aspx?fileticket=u\\_goumCYemA=&tabid=165](http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/LinkClick.aspx?fileticket=u_goumCYemA=&tabid=165)
- Velázquez-Estrada, A. L. (2016). *Perfil del migrante 2014*. Recuperado de <http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/LinkClick.aspx?fileticket=6fUAO-4gbb0=&tabid=165>
- World Economic Forum. (2015). *Competitiveness rankings*. Recuperado de <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/rankings/>

### **Cómo citar este artículo:**

Correa Matos, C. (2017). Legislación protectora y promotora de Mipymes en Puerto Rico (2009-2016). *Fórum Empresarial*, 22(1), 23-75.