UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

ANÁLISIS DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA COSTARRICENSE (2014 - 2018)

Tesis sometida a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Gobierno y Políticas Públicas para optar al grado y título de Doctorado Académico en Gobierno y Políticas Públicas.

ABRAHAM ULISES CASTAÑEDA CORTÉZ

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

2023

Dedicatoria

A la eterna memoria de mi madre Fidencia Cortéz Mayo.

A mis hijos Ivette y Veiko, que con amor y fe sinergizaron mis aspiraciones.

A mis hermanos Amilcar, Wilma Rudy y Washington, por su apoyo incondicional.

A mis sobrina(o)s Flor de María, Jafeth, Hawi, Urpi, Kerin y Josué, por su afecto y por creer en mí.

A mis perennes amigos Takuo Okino, Oscar Mena y José Luis Cancino.

Agradecimientos

Mi reconocimiento a los Doctores Orlando Hernández, Carlos Palma y Alberto Cortes, quienes con su guía, orientación y apuesta por el suscrito, hicieron posible esta aventura académica.

A cada uno de mis entrevistados y encuestados que contribuyeron al proveerme insumo valioso para este estudio.

A los académicos y gestores del PDGPP y de la propia Universidad de Costa Rica.

Au Démiurge éternel.

“Esta tesis fue aceptada por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica para optar al grado y título de Doctorado Académico en Gobierno y Políticas Públicas”.

Firmado digitalmente por GUILLERMO ENRIQUE GONZALEZ BELTRAN (FIRMA)
Fecha: 2023.11.08 07:38:21 -06'00'

Dr. Guillermo González Beltrán
Representante de la Decana del Sistema de Estudios de Postgrado

ORLANDO JOSUE HERNANDEZ CRUZ (FIRMA)
Firmado digitalmente por ORLANDO JOSUE HERNANDEZ CRUZ (FIRMA)
Fecha: 2023.10.18 09:44:32 -06'00'

Dr. Orlando Hernández Cruz
Director

CARLOS ALBERTO PALMA RODRIGUEZ (FIRMA)
Firmado digitalmente por CARLOS ALBERTO PALMA RODRIGUEZ (FIRMA)
Fecha: 2023.10.23 20:33:25 -06'00'

Dr. Carlos Palma Rodríguez
Asesor

Firmado por ALBERTO CORTES RAMOS (FIRMA)
PERSONA FISICA, CPF-09-0075-0815.
Fecha declarada: 27/10/2023 04:33 PM
Esta representación visual no es fuente de confianza. Valide siempre la firma.

Dr. Alberto Cortes Ramos
Asesor

SERGIO SALAZAR ARAYA (FIRMA)
Firmado digitalmente por SERGIO SALAZAR ARAYA (FIRMA)
Fecha: 2023.11.01 12:17:07 -06'00'

Dr. Sergio Salazar Araya
Director del Programa de Posgrado en Gobierno y Políticas Públicas

ABRAHAM ULISES CASTAÑEDA CORTEZ (FIRMA)
PERSONA FISICA, CPF-08-0117-0261.
Fecha declarada: 17/10/2023 11:52:02 AM
Esta es una representación gráfica únicamente, verifique la validez de la firma.

Abraham Ulises Castañeda Cortéz
Candidato

Tabla de Contenidos

Dedicatoria ii

Agradecimientos iii

Tabla de contenidos v

Resumen viii

Abstract ix

Lista de Tablas x

Lista de Figuras xi

Lista de abreviaturas xii

Introducción 1

Capítulo 1. Antecedentes y justificación 5

1.1. Enfoque ontológico que asume el autor 5
1.2. Enfoque epistemológico que asume el autor 6
1.3. Estado del arte 7
1.3.1 Literatura nacional 7
1.3.2 Literatura internacional 12

Capítulo 2. El problema y objetivos de Investigación 20

2.1. El Problema de investigación 21
2.2 Justificación 23
2.3. Preguntas de investigación 28
2.3.1 La pregunta principal 28
2.3.2 Las preguntas secundarias 28
2.4 Objetivos de la investigación 28
2.4.1 Objetivo General 29
2.4.2 Objetivos Específicos 29

Capítulo 3. Marco Teórico 30

3.1 La política pública y la política de pymes 30
3.1.1 La política pública de pymes 32
3.2 La Implementación de las Políticas Públicas 36
3.2.1 El proceso de implementación 39
3.2.2 Brechas y fallos de implementación 40
3.2.3 Factores críticos de la implementación 42
3.2.4 Enfoques clásicos de implementación de políticas públicas 44
3.2.5 El Modelo de Implementación de Van Meter – Van Horn 48
3.3 Las Instituciones 49
3.3.1 El Modelo de Institucionalismo Centrado en Actores 54
3.4 Actores sociales 56
3.4.1 La constelación de actores 62
3.5 Las decisiones de implementación de políticas 63
3.5.1 Teoría de las decisiones 65
3.6 Propuesta del modelo de implementación de políticas públicas 68

Capítulo 4. Marco Metodológico 73

4.1 Delimitación espacial y temporal 73
4.2 Diseño de la investigación 74
4.2.1 Estructura del Diseño 74
4.2.3 Dimensiones 75
4.2.4 Estrategia de investigación 76
4.2.5 Métodos y técnicas 78
4.3 Tipo de Investigación 80
4.3.1 El estudio de caso 81
4.3.2 El proceso de recolección de información 82
4.4 El Objeto de Estudio 82
4.5 Los sujetos de la investigación 83
4.6 Unidades de análisis 83
4.7 Fases y etapas de la investigación 84
4.7.1 La observación no participante 85
4.7.2 La colecta de datos 86
4.8 Fuentes de la investigación 89
4.9 Procesamiento de datos y Ruta del procesamiento 90
4.9.1 El Libro de Códigos 91
4.10 Alcances de la investigación 94

Capítulo 5. Instituciones y actores en la implementación de la política pública de pymes 95

5.1 Perfil de la micro, pequeña y mediana empresa costarricense 95
5.2 La institucionalidad en la política pública de pymes 102
5.2.1 La política pública de pymes de sostenibilidad 102
5.2.2 La política pública de pymes de competitividad 103
5.3 Normativa de la política pública de pymes 105
5.4 Actores en la implementación de la política pública de pymes 115
5.4.1 La constelación de Actores del ecosistema pyme 116
5.4.2 Actores clave de la implementación de la política pública de pyme 117
5.5 La institucionalidad y actores en la perspectiva de emprendedores y gestores de pymes y emprendimientos 119
5.6 La institucionalidad en la perspectiva de emprendedores y gestores de emprendimientos y pymes 122
5.7 Incidencia de la institucionalidad y los actores en la implementación de la política pública de pymes en la perspectiva de gestores de política 124
5.8 La institucionalidad en la implementación de la política de pymes 130

Capítulo 6. Actores y Toma de Decisiones en la Implementación de las Políticas de Pymes 135

6.1 Actores en la implementación de la política pública de pymes 135
6.1.1 El Consejo Asesor Mixto de la Pyme 135
6.1.2 El Ministerio de Economía, Industria y Comercio - MEIC 137
6.1.3 Dirección General de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas 138
6.1.4 El Instituto Nacional de Aprendizaje – INA 141
6.1.5 El Sistema de Banca para Desarrollo – SBD 145
6.1.6 El Ministerio de Agricultura y Ganadería – MAG 153
6.1.7 El Ministerio de Educación Pública – MEP 156
6.1.8 FODEMIPYME - Banco Popular y de Desarrollo Comunal BPDC 158
6.1.9 El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa – PRONAMYPE 161
6.1.10 El Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones 167
6.1.11 PROPYME 168
6.1.12 Ministerio de Cultura, Juventud y Deporte – MJC 170
6.1.13 La Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica – PROCOMER 171
6.1.14 CONARE y la Red Incubadoras y Aceleradoras de Empresas 172
6.1.14 La Asociación Incubadora Parque Tec 174
6.1.15 Organizaciones No Gubernamentales 174
6.2 Contexto y toma de decisiones de implementación 175
6.3 Decisiones de implementación de políticas públicas 180
6.3.1 La Administración de Abel Pacheco 2002 – 2006 180

6.3.2 La Administración de Oscar Arias 2006 -2010 182
6.3.3 La administración de Laura Chinchilla Miranda, 2010 – 2014 184
6.3.4 La administración de Luis Guillermo Solís 2014 – 2018 185
6.4 Rondas de la Política Pública de Pymes 189
6.4.1 Ronda 1: Política Pública de Micro y Pequeñas Empresas – MYPE 190
6.4.2 Ronda 2: Política Pública de la Micro y Pequeña Empresa – pyme 191
6.4.3 Ronda 3: Política Pública de Emprendimiento y Micro, Pequeña y Mediana empresa 191
6.5 Actores y Toma de decisiones 192
6.5.1 Las decisiones sobre las políticas públicas pyme 192
6.5.2 Las decisiones del período 2002 – 2018 193
6.5.3 Las decisiones de Gobierno. El Acuerdo Político Administrativo 199
6.5.4 Ajustes y modificación de una política pública 201
6.6 Los actores y las decisiones de implementación de la política pública de pymes 202
6.7 Las decisiones y actores en la perspectiva de los gestores de la política pública de pymes 204
6.8 Perfil de los emprendedores y gestores de emprendimientos y pymes 205
6.9 Las decisiones y los actores en la perspectiva de los emprendedores y gestores de pymes 206

Capítulo 7. Acciones y Brecha de Implementación 208

7.1 Las acciones en la implementación de la política pública 208
7.1.1 La Simplificación de Trámites y Mejora Regulatoria 210
7.1.2 Apertura de una empresa 213
7.1.3 Registro Pyme 217
7.1.4 Incubación y aceleración de emprendimientos y empresas 217
7.1.5. Acciones de la DIGEPYME – MEIC 219
7.2 Resultados de las acciones de la DIGEPYME - MEIC 225
7.3 Ejecución presupuestaria y cumplimiento de metas 227
7.4 Acciones de las instituciones de la Red Pyme 230
7.4.1 Acciones del Instituto Nacional de Aprendizaje – INA 231
7.4.2 Acciones del Sistema de Banca para Desarrollo – SBD 237
7.4.3 Acciones de FODEMIPYME 242
7.4.4 Acciones de PROPYME 242
7.4.5 Ministerio de Cultura y Juventud 243
7.5 Resultados de las acciones de implementación 244
7.5.1 Recursos 248
7.6 La articulación interinstitucional para la implementación 249
7.7 Acciones de implementación en la perspectiva de gestores institucionales 257
7.8 La brecha de la implementación 264
7.8.1 Incidencia de la brecha de implementación 272
7.8.2 Brecha de implementación y gestores de emprendimientos y pymes 274
7.8.3 Brecha y articulación interinstitucional 280
7.9 La articulación interinstitucional para la implementación 283
7.10 Percepción de los gestores de política y de pymes con respecto a la implementación durante la administración Solís Rivera 287
7.11 Red semántica de decisiones, acciones y articulación 291

Capítulo 8. Conclusiones 292

Limitaciones 312
Temas para futuras investigaciones 314
Referencias bibliográficas 315
Apéndice №. 1 Instrumentos: Las Guías de investigación
Apéndice №. 2 Nómina de entrevistados y encuestados
Apéndice №. 3 Libro de Códigos de la Investigación
Apéndice №. 4 Incubadoras y Aceleradoras de empresas
Apéndice №. 5 Formularios DIGEPYME - MEIC
Apéndice №. 6 Ley 8262

Resumen

Esta investigación analiza la política pública para el fomento de la pequeña y mediana empresa (pymes) de Costa Rica en el período 2014 a 2018. Se indaga cómo incidieron las instituciones, los actores, la toma de decisiones, las acciones de los actores y la articulación institucional en la brecha de implementación. La implementación de las políticas públicas trata de un proceso político administrativo que lleva la puesta en práctica de decisiones adoptadas (Mideplan, 2016). Un modelo de implementación de la política pública enfoca su atención en tres grupos de variables: la política, las condiciones contextuales y la ejecución (Van Meter y Van Horn, 1975). Al implementar política pública es raro que tenga completo éxito porque surgen brechas de implementación que “son las diferencias, entre lo que se ha decidido y lo que realmente se hace” (Gallego, 2020). La brecha es la distancia entre lo que enuncia una política en una norma, en un plan y lo que en realidad finalmente se termina ejecutando” (Grindle, 2009). En este esquema, las instituciones operan como estructuradoras de cada actor y determinan las preferencias del actor respecto a las alternativas posibles (Scharpf, 1997). El enfoque del institucionalismo centrado en actores, captura el complejo juego entre actor e institución en el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas y permite analizar y explicar por qué fracasan.

La investigación es cualitativa, inductiva y se instrumenta a través del estudio de casos. Como método y técnica, se privilegió el análisis del discurso, análisis del contenido de documentos y entrevistas en profundidad. Se recabaron las percepciones de gestores calificados de la política y de gestores de pymes y emprendimientos. Se interpreta el historial evolutivo de diseño e implementación de la política pública de pymes en tres rondas: Ronda de micro y pequeñas empresas - mypes, ronda de pymes de competitividad, y ronda de emprendimientos y pymes híbridas; Sin embargo, la implementación fue dependiente del dinámico nivel de cambios en el contexto pyme, la numerosa normativa complementaria (31 dispositivos normativos) y dos reformas institucionales fallidas para corregir la ambigüedad de objetivos y obstáculos a la articulación institucional. Hay actores del gremio pyme que están subrepresentados y el ecosistema pyme muestra limitado interés en la cooperación interinstitucional por lo que la articulación institucional anduvo a media marcha y estuvo condicionada al imperativo legal y los recursos disponibles. Con respecto al desempeño de la administración gubernamental 2014 – 2018, se le reconocen avances relativos en el perfeccionamiento de la política de emprendimiento y limitados logros en la implementación de la política pública de pymes, en tanto la brecha persiste.

Summary

This research analyzes the public policy for the promotion of small and medium-sized enterprises (SMEs) in Costa Rica in the period 2014 to 2018. It is intended to find out how the institutions, the actors, decision-making, the actions of the actors and the institutional articulation affect the implementation gap. The implementation of public policies deals with a political-administrative process that leads to the implementation of decisions adopted (Mideplan, 2016). A public policy implementation model focuses attention on three groups of variables: policy, contextual conditions, and execution (Van Meter and Van Horn, 1975). When implementing public policies, it is rare to be completely successful because implementation gaps arise that "are the differences, between what has been decided and what is actually done" (Gallego, 2020). The gap is the distance between what is stated in a policy in a standard, in a plan or in a document, and what actually ends up being executed" (Grindle, 2009). In this scheme, the institutions operate as structurers of each actor and determine the preferences of the actor regarding the possible alternatives (Scharpf, 1997). The actor-centered approach to institutionalism captures the complex game between actor and institution in the process of design and implementation of public policies and makes it possible to analyze and explain why they fail.

The research is qualitative, inductive and is instrumented through case studies. As a method and technique, discourse analysis, document content analysis and in-depth interviews were privileged. The perceptions of qualified policy managers and managers of SMEs and entrepreneurs were collected. The evolutionary history of policy design and implementation is interpreted according to three rounds: Round 1 from mypes, round 2 of competitiveness SMEs, round 3 of entrepreneurship and hybrid SMEs; However, the implementation was dependent on the dynamic level of changes in the SME context, the numerous complementary regulations (31 regulatory devices) and two failed institutional reforms to correct the ambiguity of objectives and obstacles to institutional articulation. There are actors from the SME guild who are underrepresented and the SME ecosystem shows limited interest in inter-institutional cooperation, so the institutional articulation was halfway through and was conditioned by the legal imperative and the available resources. Regarding the performance of the government administration 2014 - 2018, relative progress is recognized in improving the entrepreneurship policy and limited achievements in the implementation of public policy for SMEs, while the gap persists.

Lista de Tablas

Tabla № 1. Evolución de pymes activas e inactivas inscritas, 2008 – 2018 23
Tabla № 2. Características de empresas dinámicas y empresas de subsistencia 33
Tabla № 3. Modelos de Toma de Decisiones 67
Tabla № 4. Matriz básica y Libro de Códigos de la investigación 93
Tabla № 5. Parque empresarial según tamaño de la empresa, 2015 -2019 96
Tabla № 6. Cantidad de empresas según tamaño y provincias. 2015 -2019. 97
Tabla № 7. San José, Cantidad de empresas según Cantón. 2015-2019 98
Tabla № 8. Cantidad de empresas pyme según cantón. 2015 – 2019 99
Tabla № 9. Pymes por sector económico de actividad 99
Tabla № 10. Ocupación de cantidad de trabajadores en la pyme 100
Tabla № 11. Exportaciones según tamaño de la empresa 100
Tabla № 12. Aporte porcentual al PIB de empresas según tamaño 101
Tabla № 13. Actores clave en la Implementación de la Política Pública de pymes 118
Tabla № 14. Desempeño institucional en perspectiva de emprendedores y pymes 122
Tabla № 15. Desempeño institucional de la DIGEPYME – MEIC en la perspectiva de emprendedores y pymes. 123
Tabla № 16. Conocimiento de los aspectos normativos e institucionales de la PPP de los emprendedores y pymes 124
Tabla № 17. Normativa que sustenta a la política pública de pymes 2002 – 2018 131
Tabla № 18. Recursos Humanos de la DIGEPYME 141
Tabla № 19. Operadores financieros del SBD, 2017. 148
Tabla № 20 Agentes colocadores del SBD 149
Tabla № 21. Operadores financieros del SBD (2020) 150
Tabla № 22. Parámetros de tamaño de finca para determinación de pympas 156
Tabla № 23. Organizaciones intermediarias 166
Tabla № 24 Indicadores de la clasificación pyme vigentes en 2017 195
Tabla № 25 Propuesta Estratégica Sectorial MEIC, 2015 – 2018 200
Tabla № 26. Jerarcas del MEIC con potestad decisoria, 2002 – 2018 202
Tabla № 27. Actores con roles jerárquicos en el MEIC, 2014 – 2018 203
Tabla № 28. Perfil de la muestra de gestores de emprendimientos y pymes 206
Tabla № 29. Acceso a beneficios con la Condición Pyme 216
Tabla № 30. MEIC, Feria ExpoPyme 2016 219
Tabla Nº 31. Empresas registradas 2014 – noviembre de 2016 220
Tabla Nº 32. Resultados operativos Programa 219 DIGEPYME 2017 226
Tabla № 33. MEIC, Efectividad en el cumplimiento presupuestal, año 2018 226
Tabla № 34. MEIC, Resultados de la política pyme, 2015 y 2018 228
Tabla № 35. Ejecución presupuestaria del programa 219 DIGEPYME, 2018 229
Tabla № 36. MEIC, Efectividad de la ejecución presupuestaria, 2018. 230
Tabla №.37. Evolución de la Unidad Pymes – INA. 231
Tabla № 38. INA – Pymes: Plan Operativo Anual 2016 233
Tabla № 39. INA, Plan de Capacitación y servicios para la pyme 2015 -2018 234
Tabla № 40. Acciones realizadas en la UPYMEsbd 237
Tabla № 41. Créditos agropecuarios por Regiones, 2017 239
Tabla № 42 Resultados de la ejecución de Acciones Operativas Planificadas2018 240
Tabla № 43. Actividades financiadas con Fondo PROPYME 2015 243
Tabla № 44. Plan de servicios a la pyme cultural 2015 – 2018 244
Tabla № 45. Simplificación de trámites, 2002 a 2018 247
Tabla № 46. MEIC: Presupuesto aprobado y ejecutado 2014 - 2016 248
Tabla № 47. Alianza DIGEPYME – MEIC con otras entidades 256
Tabla № 48. Brechas de implementación de la política pública de pymes 271
Tabla № 49. Gestores de emprendimientos y pymes: Grado de éxito de la IPPP 279
Tabla № 50. Emprendedores y pymes: IPPP durante administración 2014 -2018 290

Lista de Figuras

Figura № 1 Modelo de Proceso de Implementación de Van Meter – Van Horn 48
Figura № 2 Anatomía de la decisión pública 65
Figura № 3 Viabilidad Política y viabilidad técnica en decisiones políticas 67
Figura № 4 Cadena de resultados de la Política Pública 68
Figura Nº 5 Modelo de Implementación de políticas públicas del autor 72
Figura Nº 6 Fases y etapas del proceso de investigación. 85
Figura № 7 Red semántica jerárquica de la investigación 94
Figura Nº 8 Evolución cronológica del marco legal pyme 106
Figura № 9 Constelación de actores en la implementación 117
Figura № 10 Desempeño institucional de la DIGEPYME – MEIC en la perspectiva de los emprendedores y pymes. 123
Figura № 11. Red Semántica Institucionalidad - Actores. 134
Figura № 12. Estructura orgánica MEIC 138
Figura № 13 Organigrama del INA 143
Figura № 14. Estructura orgánica del SBD 152
Figura № 15. Espacio social y nicho del PRONAMYPE 162
Figura № 16. Modelo de Gestión de PRONAMYPE 163
Figura № 17. Estructura orgánica PRONAMYPE – MTSS 164
Figura № 18. Organización para canalización de créditos de PRONAMYPE 165
Figura № 19. PRONAMYPE, proceso de Gestión de Créditos 166
Figura № 20. Tendencia de la Cooperación Internacional no reembolsable 178
Figura № 21. Arenas funcionales pyme para la toma de decisiones 193
Figura № 22. Red Semántica de decisiones, actores y articulación 207
Figura № 23. Ejes de acción del Ecosistema Pyme bajo rectoría de MEIC 209
Figura № 24. Proceso de formalización previo a la simplificación 211
Figura №.25. Proceso de formalización con la simplificación 212
Figura № 26. Proceso para apertura de un negocio en Costa Rica 214
Figura № 27. Diagrama de Cadena de Resultados 227
Figura № 28. CEDE – INA, Pasos para la atención a pymes 234
Figura № 29. INA, comunicación 236
Figura № 30. Etapas de desarrollo del proyecto empresarial 237
Figura № 31. Funcionamiento operativo del SBD 237
Figura № 32. Distribución de créditos agropecuarios por Regiones (%) 239
Figura № 33. Colocaciones del SBD según programa crediticio, 2017 240
Figura № 34. Cumplimiento de metas del POI 2018 241
Figura № 35. Organigrama de la articulación institucional de la PPP 251
Figura № 36. Red semántica de decisiones, acciones y articulación 291

Lista de abreviaturas

BCCR	Banco Central de Costa Rica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BN	Banco Nacional de Costa Rica
BPDC	Banco Popular y de Desarrollo Comunal
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CICAP	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
CICR	Cámara de Industrias de Costa Rica
CENPROMYPE	Centro para la Promoción para la Micro y Pequeña Empresa
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIETEC	Centro de Incubación de Empresas del Instituto Tecnológico de Costa Rica
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CONICIT	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas
DIGEPYME	Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa
FODEMIPYME	Fondo Especial para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
ICA	Institucionalismo Centrado en Actores
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INS	Instituto Nacional de Seguros
IPPP	Implementación de las Políticas Públicas de Pymes
ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica
LFPME	Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MEP	Ministerio de Educación Pública
MH	Ministerio de Hacienda
MICIT	Ministerio de Ciencia y Tecnología
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PEN	Programa Estado de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PNE	Programa Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo
PPP	Política pública de pymes
PPPC	Política pública de pymes bajo el enfoque de competitividad
PPPS	Política pública de pymes bajo el enfoque social
PYME	Pequeña y mediana empresa
PROCOMER	Promotora de Comercio Exterior
PROPYME	Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa
SBD	Sistema Banca para el Desarrollo
SCFP	Servicios de capacitación y formación profesional
SDE	Servicios de Desarrollo Empresarial
SICA	Sistema Económico Centroamericano
SIEC	Sistema de Información Empresarial Costarricense
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SETENA	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
SIG	Sistema Integrado de Gestión
SNIA	Sistema Nacional de Incubación y Aceleración
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras
TIC	Tecnologías de información y comunicación
UCCAEP	Unión de Cámaras de la Empresa Privada
UCR	Universidad de Costa Rica
UNA	Universidad Nacional de Costa Rica
UNED	Universidad Estatal a Distancia
UNA	Universidad Nacional de Costa Rica
UTN	Universidad Tecnológica Nacional

Introducción

Todos los países valoran la importancia de sus pequeñas y medianas empresas (pyme) en el desarrollo económico y social; en especial, aquellos de bajos ingresos confían que promover ese segmento de empresas constituye la vía por la cual pueden lograr crecimiento económico y alcanzar objetivos de desarrollo (Ferraro –CEPAL, 2011).

La 74ª Sesión Plenaria de las Naciones Unidas reconoció “la necesidad de centrar la atención en la importancia de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular la promoción de la innovación, la creatividad y el trabajo decente para todos” y específicamente, reiteró su reconocimiento de la importancia de alentar la formalización, la participación y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas en los mercados internacionales, regionales y nacionales, en particular mediante el acceso de todos a la creación de capacidad y los servicios financieros, como la micro financiación y el crédito asequibles. En ese sentido, la Resolución de las Naciones Unidas, estableció: Designar el 27 de junio Día de las Microempresas y las Pequeñas y Medianas Empresas (Naciones Unidas, 2017).

Otros organismos internacionales, entre ellos, la OIT, CEPAL, OMC, OECD, ONUDI, BID, OEA, Banco Mundial y CENPROMYPE, también manifiestan su compromiso con la promoción de la pyme. Siendo así que la promoción de la pyme es un área clave de concentración de las políticas públicas, dado que la pyme gracias a su flexibilidad y adaptabilidad a las condiciones del mercado es una fuente efectiva del empleo e ingresos para la fuerza laboral de poca especialización y de limitado interés para la gran empresa.

A pesar de esos esfuerzos, la pyme enfrenta inequidades, condiciones disímiles y mayores riesgos sistémicos que la gran empresa; entre otras razones debido a que los procesos que caracterizan a la globalización y la cuarta revolución industrial generan nuevos requerimientos de productividad y competitividad que pocas pymes están en condiciones de cumplir por lo que hace

falta mayor preparación para un mejor desempeño e incrementar sus posibilidades de sostenibilidad, crecimiento y desarrollo.

Por otra parte, la pyme es el agente económico más difundido a nivel global. En América Latina la pyme representa entre el 98 y 99% del entramado empresarial y su aporte a la economía es importante en términos del empleo, la producción y las exportaciones (SELA, 2014). El año 2017, las 133.765 pymes de Costa Rica, constituían el 97,5% del parque empresarial, concentraron el 33,3% del empleo formal, sus exportaciones representaron el 5,9% de las exportaciones totales y su contribución al PIB fue del 35,7% (DIGEPYME – MEIC, 2019).

En Costa Rica, la pyme ha sido definida por el Artículo 3 de la Ley Nº. 8262, en los siguientes términos:

> Es una unidad productiva de carácter permanente que disponga de los recursos humanos, los maneje y los opere, bajo las figuras de persona física o de persona jurídica, en actividades industriales, comerciales, de servicios o agropecuarias que desarrollen actividades de agricultura orgánica; y que cotice al menos a dos de las cargas fiscales, sociales y laborales que existen en el país.

En general, los principales rasgos que definen a la micro, pequeña y mediana empresa son los siguientes:

a) Operan en pequeña escala y generalmente, aunque no siempre, requieren de un capital relativamente pequeño y de pocos empleados para iniciar sus actividades. Por ello, por lo general al inicio, las únicas garantías que poseen son sus posesiones personales o familiares y sus ingresos futuros.

b) Una buena parte de estas empresas son, sobre todo, las microempresas, están dirigidas por mujeres, quienes enfrentan diversos tipos de discriminación que profundizan la desigualdad social y económica.

c) Tienen un gran impacto social y redistributivo a través de la generación de empleo e ingresos para amplios sectores poblacionales.

d) Operan en prácticamente todos los sectores y actividades económicas y están presentes en todo el territorio, aunque de manera creciente se asientan en las zonas urbanas.

e) Tienen una gran capacidad para organizarse y operar a partir de una estructura física e institucional sencilla y poco costosa, pero altamente flexible. En el caso de los nuevos emprendimientos y de las empresas vinculadas a la prestación de servicios profesionales o técnicos, el espacio de trabajo es frecuentemente el mismo lugar de habitación.

f) Poseen una notoria facilidad para asociarse entre ellas y con empresas grandes alrededor de objetivos y metas concretas. Esto es particularmente relevante en el caso de las empresas que operan en actividades vinculadas a la agricultura y la agroindustria.

g) Muchas pymes, sobre todo aquellas vinculadas con las nuevas actividades dinámicas y de punta, han sido fundadas por una nueva generación de emprendedores y emprendedoras con más educación que sus predecesores, quienes además están capacitados para aprovechar los instrumentos y herramientas tecnológicas y científicas disponibles en el mercado.

h) Muchas pequeñas y medianas empresas están mejor preparadas que las empresas grandes para incursionar y operar en los sectores y actividades dinámicas y, por su tamaño y flexibilidad, tienen más posibilidades de incursionar en los mercados internacionales (CENPROMYPE, 2019, pp. 10 y 11).

La importancia social económica de la pyme es ampliamente reconocida por la propia pyme y por una amplia variedad de actores, tal como lo señala un estudio realizado para CENPROMYPE. Es que la Micro, Pequeña y Mediana Empresa juega un papel muy importante en la cohesión social, ya que contribuye significativamente a la generación de empleo, de ingresos, erradicación de la pobreza y dinamiza la actividad productiva de las economías locales. (GTZ, 2009).

Por eso y debido a la fragilidad de la pyme y su potencial para el desarrollo económico, los países cuentan con alguna iniciativa de política pública para promoverlas. En el caso de Costa Rica, la primera iniciativa de política surge en 1977 cuando se encarga su promoción al MEIC (Ley Nº 6054), luego en 1992 cuando se crea PRONAMYPE (DE Nº 21099) y en mayo del año 2002 se establece la actual política pública dirigida a promover la pyme (Ley Nº 6282).

Existe la creencia de que una vez que se autoriza o aprueba la normativa que establece una política pública, ésta se lleva automáticamente a la realidad; hecho que metafóricamente, se equipara a oprimir el botón de ejecutar a un programa informático o de play a un ejecutor de música, juego o video y la

realidad cambiará inmediatamente. Nada más alejado de lo que ocurre en la realidad, pues ésta revela una variedad de detalles no analizados ni previstos de forma que la implementación presenta desviaciones respecto a lo idealizado.

Un problema muy común en América Latina es que se ha transitado de la planificación como la herramienta central de la gestión gubernamental al monitoreo y la evaluación, sin detenerse en la construcción de capacidades para la implementación de políticas públicas (Cortázar, 2006). El caso de la implementación de la política pública de pymes en Costa Rica no escapa a este enfoque y hay evidencia de que su implementación ha sido lenta y se duda de su efectividad, por lo que ése es el tema que se analiza en esta investigación.

Este documento constituye el informe de investigación de tesis doctoral sobre el análisis de la implementación de las políticas públicas para el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas de Costa Rica en el período 2014 - 2018. Su estructura consiste de: La introducción, el Capítulo 1 que presenta los antecedentes y justificación de la investigación, el Capítulo 2 aborda el tema de estudio, la reflexión ontológica y epistemológica**,** la justificación, el problema de investigación y los objetivos de la investigación, el capítulo 3 que revisa el marco teórico y discurre con el posicionamiento teórico según varios modelos conceptuales, el Capítulo 4 expone la Metodología, el diseño de la investigación y los detalles de la metodología que respaldan a la investigación, el Capítulo 5 que se refiere a las instituciones y actores en la implementación de las políticas públicas de pymes en Costa Rica, el Capítulo 6 analiza los actores y la toma de decisiones en la Implementación de las políticas públicas, el Capítulo 7 dilucida las acciones y la articulación interinstitucional y la brecha de Implementación de las políticas públicas de pymes en Costa Rica. El documento finaliza con las conclusiones, las limitaciones y sugerencia de temas para futura investigación.

El análisis materia de esta investigación, implicó una relectura del entorno de esas políticas desde el enfoque institucional, los actores, las decisiones y las acciones de su implementación. Entre sus hallazgos se destaca una burocrática y lenta puesta en marcha, la amplia dependencia normativa, la dispersión de acciones, es decir con una visible brecha, ya que la implementación se condujo con altibajos y la administración Solís Rivera (2014 -2018) fue de limitados logros y frágil desempeño.

Capítulo 1. Antecedentes y justificación

Este capítulo aborda el interés y la posición ontológica y epistemológica con que el investigador se apropia del tema de estudio para luego presentar la revisión de los antecedentes de la investigación a través del desarrollo del estado del arte y la justificación de la investigación.

Dos aspectos sustentan el interés del investigador por desarrollar esta investigación: una primera perspectiva es personal y se basa en el hecho que el autor participó en la fundación (1993) de una pyme comercial, la cual gestionó por dos años atendiendo a las formalidades institucionales vigentes, no obstante, el proyecto devino laxo en su rentabilidad al enfrentar competencia desleal y ausencia del apoyo público. La segunda es una perspectiva profesional, ya que el tema de la pyme ha sido una constante y es foco del interés profesional y académico del autor.

1.1. Enfoque ontológico que asume el autor

La ontología es el estudio del ser y se refiere a las afirmaciones o suposiciones que se hace sobre la naturaleza de lo social y/o la realidad. La realidad es compleja y de aparente estabilidad pero fundamentalmente cambiante con pocas reglas de predictibilidad y es elusiva en tanto existe un gran componente de constructo social. La misma sociedad es fundamentalmente mutante y, en gran medida, un constructo social. En cuanto a la estructura, se sugiere atomismo y agencia que llevan implícito el poder, por lo que evoca integralidad y representación. Las ideas gestan y dan formato al propósito, la materialidad objetiva es el anclaje en una elusiva realidad.

La anterior afirmación corresponde en mucha medida a la naturaleza del objeto de estudio de esta investigación, en tanto de que se trata de un constructo social que a cada paso se define y redefine, siendo por tanto elusiva a los ojos más positivistas.

Las personas están impulsadas por preferencias y dirigidas por su credibilidad. La conducta de las personas obedece a sus preferencias y los cálculos que hacen respecto a utilidades esperadas. Son agentes individuales o colectivos de individuos maximizando interés. Las creencias pueden variar si los agentes se articulan en los dominios relevantes; de ese modo, sus conductas pueden estimarse por sus grados de creencia, sus utilidades y preferencias. Pero también las personas son sujetos de decisión cuyas creencias y deseos evolucionan bajo la influencia del razonamiento o el discurso, en particular del discurso mutuo. Tal como lo señala Pettit, los procesos de decisión y acción, develan la vigencia del co-razonamiento discursivo de las personas, pues esas personas se co-motivan y pueden llegar a manipularse entre dialogantes para obtener un efecto más o menos beneficioso para ambas partes (Pettit, 2006, 44). Visto así la compleja y poco escrutable realidad social, prima en la intención del investigador, la idea de aproximarse a esa realidad objeto de estudio a efectos de analizar sus modos de enlazamiento en red, las decisiones que gestan y las acciones que llegan a ejecutar para implementar la política pública de pymes.

1.2. Enfoque epistemológico que asume el autor

La epistemología estudia el conocimiento, su naturaleza, su posibilidad, alcance y base general, su obtención, su justificación y validación. En el acto de conocer, los seres humanos no se limitan a lo que le dicen sus sentidos e intuiciones, reflexionan sobre lo que ven y oyen, razonan al respecto e intercambian sus pensamientos con los demás y hacen nuevas preguntas sobre el mundo y se organizan para encontrar las respuestas (Antony, 2006). El conocimiento es social y su construcción también lo es. Si bien se recolecta evidencia (datos) en ámbitos más naturales, en el fondo se construye el dato y luego la información para generar conocimiento, con el conocimiento es factible atisbar verdades. Es inevitable el sesgo del investigador que distorsiona el horizonte de verdad, aún cuando permite profundizar esa parcialidad y develar conocimiento.

La visión patriarcal masculina es un ejercicio convencional del poder, un velo a la percepción del mundo, por lo que opera como un sesgo, su develamiento genera una perspectiva adicional de conocimiento que depende de la resiliencia del entorno. En similitud, la visión de género es otro sesgo, pero tampoco es el único ojo para explicar la realidad; el autor desde su rol activo e investigativo percibe que una visión desde el otro género aporta aspectos que se omiten

voluntaria o involuntariamente. Los individuos quienes constituyen la ciudadanía tienen relaciones entre sí de tal tipo que se constituyen en agentes grupales y establecen sistemas únicos de creencias e intereses. En ese sentido, el objeto de estudio de esta investigación es un campo fértil para el análisis de relaciones de poder, protagonismos femeninos, pero fundamentalmente dos enfoques en la lógica del emprendedurismo y visión de la pyme: el enfoque de competitividad, versus, la lógica social y de sustentabilidad.

Auto reflexividad: El autor se reconoce como un ser evolutivo en tanto cambian sus objetos, percepciones y preferencias, por lo que hace un esfuerzo por conocer esa realidad y ser consciente de ello.

1.3. Estado del arte

Al revisar los antecedentes de trabajos de investigación tanto a nivel nacional como regional, cuyo resultado se expone a continuación, se percibe que hay un escaso abordaje del tema, en cambio se registra una relativa mayor elaboración a nivel internacional, sobre todo en el ámbito norteamericano y europeo.

1.3.1 Literatura nacional

Existe un relativo vacío en la producción de literatura nacional respecto a la implementación de las políticas públicas de la pyme (PPP). Las siguientes menciones son una muestra de los intentos de aproximación académica al tema.

Acuña, López y Zúñiga (2006) en su Trabajo Final de Graduación de la UCR titulado ”Estilo de desarrollo y políticas públicas: Un análisis a partir de la Ley 8262”, realizan una exploración bibliográfica de la temática pyme y analizan la política para la pyme empleando el enfoque estructural funcionalista centrado en el ente rector (DIGEPYME), los entes financieros, el sector exportador y el sector de capacitación. En sus hallazgos confirman la existencia de una relación intersistémica en los subsistemas político y económico, de forma que la Ley Pyme 8262 constituye el producto del proceso político, pero que aunque se han dado los esfuerzos para su correcta aplicación, sus resultados han sido parciales, debido a factores múltiples de conflicto que no han sido solventados en su totalidad.

Áurea Leiva Fernández, Yancy Mora González y Evelyn Salazar Rodríguez en su Trabajo Final de Graduación (UCR – UNA) titulado “Capacitación técnica dirigida a los integrantes de las micro, pequeñas y medianas empresas de Pérez Zeledón, período 2002-2004”, analizaron la percepción de las y los miembros de las pymes del Cantón de Pérez Zeledón, sobre el impacto del componente de política de capacitación y formación técnica brindada por el Instituto Nacional de Aprendizaje - Brunca durante el período 2002-2004. En su trabajo identifican acciones a implementarse desde los espacios del Trabajo Social en el desarrollo del componente de formación técnica y de la política nacional de empleo (Leiva, Mora y Salazar, 2007).

Mendez, A., Oliva, R., Salazar, J., Villegas en su trabajo final de graduación en la UCR que versa sobre la Propuesta de un Sistema de Información Integrado de Calidad y Ambiente en PYMES, desarrollan una propuesta de análisis del grado de cumplimiento del esquema de calidad bajo la norma INTE-01-01-09:2013 en tres pymes asignadas por la DIGEPYME (MEIC). En su análisis, hacen referencia a las políticas nacionales de apoyo a la competitividad de una pyme en el contexto de las normas de calidad (Mendez, Oliva, Salazar y Villegas, 2016).

Los estudios realizados entre 2009 y 2010 por el Observatorio de Mipymes de la Universidad Estatal a Distancia, dieron cobertura a la temática de la micro empresa, la pequeña empresa y la mediana empresa (que denominan ‘Mipymes’) en cuatro obras. En el primero, Lizette Brenes y Velia Govaere, “Estado Nacional de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas formales”, incluyen un conjunto de artículos que diagnostican la Mipyme en Costa Rica. La primera sección a cargo de Juan Carlos Leiva da cobertura al emprendedurismo, el origen de las empresas y reporta el estudio Global Entrepreneurship Monitor de 2008 para Costa Rica. En la sección dos, Brenes presenta el enfoque estadístico del parque empresarial de Mipymes. En la sección tres, Leonardo Chacón aborda los trámites y las Mipymes. La sección cuatro, Lizette Brenes, precisa la importancia que tienen para las Mipymes el aprovechamiento de las TICs. En la quinta sección, Shirley Benavides releva la importancia y las opciones de capacitación para la Mipyme asimismo, bajo el título de sostenibilidad de la Mipyme, aporta una revisión teórica de la competitividad. Finalmente, Velia Govaere, en la sección de retos y oportunidades, ofrece una reflexión respecto a las opciones que se abren a la Mipyme en el contexto de la apertura al comercio internacional.

Otro estudio de la misma serie es el “Informe técnico: Primer Diagnóstico Nacional de Mipymes”, de Brenes, L., Hernández, V. y Madrigal, J. (2010), documento en el que se presentan las conclusiones del proceso de diagnóstico de las mipymes, para lo que emplearon un cuestionario de ocho páginas que cubría aspectos de: la identidad del emprendimiento, el origen, los trámites que realizó, la capacitación que requirió, su familiaridad con las TICs, su historial de financiamiento, el modelo de gestión empleado, su nivel de competitividad e innovación y elementos de internacionalización.

El año 2010, Velia Govaere en el documento “Políticas Públicas y MIPYME: ¿Entramado de problemas o compartimientos estancos?", destaca que de las dos generaciones de reformas en la política de pymes, la primera que inició en 1985 y que tuvo como resultado una clara expansión económica, y también una mayor acentuación de las disimetrías nacionales y de la desigualdad; la segunda generación que inicia en 2002, pone el acento en la ampliación de la participación de la población en la actividad económica, preferentemente vinculada a la actividad exportadora. Sobre este último agrega:

> Es en este nuevo paradigma de reformas que adquirió importancia una revisión de la calidad de las políticas de fomento y apoyo a MIPYME, como factores decisivos para la construcción de una nueva visión y misión no sólo de la apertura comercial sino, ... de un desarrollo nacional armonioso. … La batería de leyes, reglamentos y nuevas instituciones que se han ido creando en los últimos años han tratado de llenar esos vacíos. El Sistema de Banca de Desarrollo es la expresión costarricense más avanzada en este esfuerzo de reformas de segunda generación. (pp. 26 y 27).

La autora reconoce varios rezagos de la política pública de pymes y en ese sentido apunta: “La dificultad de descentralizar diseño, formulación e implementación de políticas es un fenómeno permanente. Estamos todavía muy lejos en todas partes de establecer prácticas de evaluación de políticas y todavía no se logra aproximar tampoco planeamiento e implementación” (p. 32). El estudio concluye señalando una larga lista de debilidades de la pyme que deben ser tomados en cuenta por la política pública de pymes.

El XIX Informe del Estado de la Nación (2013) presentó el estudio de Lucy Conejo cuyo título es “Políticas de apoyo a la Pyme: A diez años de la Ley Nº. 8262”. El objetivo del estudio fue conocer los resultados de los principales pilares establecidos en la Ley de Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa, al

cumplir diez años de haber sido publicada. El análisis evidencia debilidades estructurales que dificultan delimitar el objeto de estudio; diferentes grados de avance en el logro de sus objetivos, algunos aspectos de diseño previstos y desaprovechados, un dinamismo jurídico que ha respondido y generado cambios conforme se iba avanzando y madurando el proceso, unas instituciones más proactivas que otras, una sinergia que arranca tardíamente y que aún se puede mejorar, bajos niveles de cobertura de los principales instrumentos de la ley y una deuda pendiente de la banca y la superintendencia para que el acceso al financiamiento sea fluido, suficiente y oportuno, señalando que “El acceso al financiamiento sigue siendo la deuda pendiente”.

Conejo reporta que hay elementos positivos en los resultados, como son los casos de avances en la mejora de tramitología, creación de una Red de Apoyo a la Pyme, oficinas Creapyme que para favorecen la gestión de los instrumentos de la ley, el uso de tecnologías de información y la multiplicación de programas que apoyan a la Pyme. Por otro lado, el fomento al emprendedurismo se evidencia con más fuerza en el segundo quinquenio en aspectos como el involucramiento del Ministerio de Educación Pública (MEP) para incluir el tema en el curriculum académico. La autora también reitera la queja de que, el país tiene instrumentos de apoyo que no le llegan a la pyme y que ha fluctuado entre el clamor de los demandantes y la frustración de los oferentes que en los últimos años ha dado como resultado la aparición de distintos gestores.

Cortes, R. y Marín, G. (2013), en el artículo ‘Análisis de las políticas públicas desde los actores: Un modelo de cuantificación aplicado a casos de gobierno digital en Costa Rica y Chile’, describen un modelo de análisis de políticas públicas que se propone para poder explicar y predecir el menor o mayor éxito de éstas, dentro de un contexto global en el cual es más complejo definir el entorno de la acción pública. Dentro de este modelo se caracteriza a los actores involucrados estableciendo el poder de veto y el respaldo de éstos, lo cual permite generar indicadores de factibilidad y legitimidad de una política. Estos últimos reflejan las causas o las posibilidades de éxito de éstas. El modelo se ha aplicado a casos de gobierno digital en Costa Rica y Chile.

El artículo “Política pública Costa Rica Emprende: Un Análisis de Resultados” de Fonseca y Chaves (2014), abordan parcialmente la implementación de la política pública de pymes impulsada durante la administración de Laura Chinchilla (2010-2014). Los autores concluyen que después de tres años de aplicación de la política ésta ha generado un limitado impacto en el desarrollo y crecimiento de los emprendedores aunque se aprecia el establecimiento de una institucionalidad de apoyo, la simplificación de trámites, la implementación de programas regionales y la creación del Sistema Nacional de Incubación. No obstante, señalan que los resultados son insuficientes, presenta debilidades en el apoyo a pymes exportadoras, el acceso a las fuentes de financiamiento y falla en promover el desarrollo de empresas innovadoras y tecnológicas.

Dos investigaciones que abordaron la implementación de políticas públicas son las de Ortega (2017) y Gallardo (2019). Ambas investigaciones emplearon enfoques neo institucionalistas y exploraron la utilidad de aplicar, entre otros, la metodología del modelo del Institucionalismo Centrado en Actores (IAC).

La tesis doctoral de Alejandro Ortega (2017), “Factores del proceso de políticas públicas que influyeron en el cierre del Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario” analizó el proceso de cierre de referido programa con sede en el Consejo Nacional de Producción – CNP - MAG, el cual brindaba soporte financiero a emprendimientos de gestión social en el proceso de lucha contra la pobreza. Ortega incorporó un esquema metodológico que integra los modelos institucionalistas histórico, sociológico y racional con el institucionalismo centrado en actores. Para efectos de su análisis, mapeó y analizó el alineamiento estratégico de los actores sociales, en base al cual, identificó varias relaciones de redes clientelistas así como déficits de implementación que incidieron en el cierre de ese programa en el año 2008.

Eugenia Gallardo (2019), en su tesis doctoral titulada “Implementación de la acreditación de carreras como un componente de la política de aseguramiento de la calidad: Análisis a partir de los discursos de los actores y los mecanismos adoptados en el ámbito de la educación superior pública costarricense 1999-2016”. La investigación examinó el proceso de la implementación de la acreditación de carreras universitarias como un componente de la política de aseguramiento de la calidad educativa, y su análisis se concentró en las etapas de formulación e implementación del Sistema Nacional de Acreditación de la

Educación Superior - SINAES de las cuales enfatizó los casos de las carreras de educación de la UNA y de la UCR.

Godínez, W. (2017), en el informe de su Trabajo Final de Graduación de la Universidad de Costa Rica, titulada “Propuesta de integración de los actores sociales para la consolidación del Proyecto de Ley: Creación de la Agencia Nacional de Fomento Productivo, Innovación y Valor Agregado”, en colaboración con la DIGEPYME -MEIC, describe el escenario que edificó el proyecto de Ley de la Agencia Nacional de Fomento Productivo el cual buscó estudiar las dinámicas entre actores, en el diseño de una política pública y la prospectiva analítica que fue desarrollada con el equipo técnico del MEIC para lo que se conoció como el Proyecto FOMPRODUCE del año 2016.

A modo de resumen de este subacápite. El análisis de la bibliografía en el nivel nacional permite concluir que el objeto de estudio de la presente investigación, esto es, la implementación de la política de pymes en Costa Rica, no ha sido definida, planteada, analizada ni desarrollada, por lo que, existe un vacío conceptual tanto metodológico en esa materia. Sin embargo, se ha avanzado con una incipiente cobertura temática que consiste básicamente en parciales revisiones bibliográficas, una exploración de resultados locales (Zona Sur) de la política de pymes (Acuña et.al., 2006, Leiva, et.al., 2007) y la alerta sugerida por Govaere (2010) en el sentido que faltaba centrarse en la implementación de la entonces vigente política de pymes. Similarmente, Conejo (2013) y de Fonseca y Chávez (2014) llamaron la atención en la incipiente y ligera implementación de la referida política. En el nivel académico, se registraron varios diagnósticos del sector de las pymes y dos estudios, una de Ortega, 2017 y otra de Gallardo, 2019, que involucraron coberturas parciales de la implementación de políticas públicas. No obstante, su foco de atención fueron áreas de las políticas distintas a la pyme, pues, se concentraron en finanzas agropecuarias y en educación superior. En sus respectivos abordajes metodológicos, ambos involucraron el análisis de los casos, las redes y los actores, aspectos que son también considerados al tratar políticas públicas de pymes.

1.3.2 Literatura internacional

Desde el año 2000 se registra un incremento en la cobertura del objeto de estudio de la política pública de pymes y proviene del estudio de expertos de

organismos internacionales (CEPAL, OIT, SELA, BID, Corporación Andina de Fomento- CAF, Banco Mundial, SICA - CENPROMYPE, ONUDI, OMC, OECD y CLAD). Aunque el abordaje corresponde mayormente a temas genéricos de la política pública de pymes y/o son descriptivos de la praxis de esas políticas en diversos países, algunos dan cobertura a la implementación de las políticas, como es el caso de los estudios realizados por el SELA, la CAF y la CEPAL.

Entre los estudios que proveen cobertura al objeto de estudio, está el documento “Políticas de fomento al emprendimiento dinámico en América Latina: Tendencias y desafíos” de Kantis y Menéndez, por encargo de la Corporación Andina de Fomento – CAF. El referido documento analizó las políticas de fomento al emprendimiento dinámico y las políticas que buscaban promover la gestación, nacimiento y expansión de empresas con potencial de crecimiento y/o innovación. Se revisaron las políticas dirigidas a remover factores que constituyen barreras inhibitorias del emprendimiento (trámites y registros de empresas, acceso al financiamiento, los impuestos y regulaciones, provisión de infraestructura para la innovación, redes de contactos, entre otras) y las políticas que inciden positivamente sobre distintas etapas del proceso emprendedor. Se analizaron los casos de Brasil y Chile y los estudios incluyeron las estrategias, los modelos de intervención e institucionalidad, además de los instrumentos e indicadores de actuación y resultados (Kantis y Méndez - CAF, 2012).

Revuelta, B. (2007), en su artículo “La implementación de las políticas públicas”, ofrece un paseo por las principales ideas y marcos teóricos sobre la implementación de políticas públicas. De manera inicial analiza el poco estudio que se tiene hasta el momento sobre la naturaleza del tipo de decisión que debe ser implementada. En este marco identifica la ley como el mecanismo más formal de la implementación de políticas. Más adelante identifica las visiones y posiciones más relevantes de la implementación entre las que se encuentran los enfoques top-down y bottom-up, así como las ideas más recientes de policy networks y policy outcomes. Posteriormente, refiere algunos marcos teóricos que contemplan a los factores burocráticos como el eje central de la implementación, observándose sus limitaciones y apuntando que, en realidad, en el proceso participan una multiplicidad de factores y actores. Finalmente, abre la discusión sobre la conveniencia de utilizar unos u otros marcos teóricos en el análisis de la implementación de políticas públicas.

El documento del SELA (2014), “Políticas Públicas de apoyo a las mipymes en América Latina y el Caribe”, aunque omite el caso costarricense, aporta importantes datos sobre la pyme latinoamericana. En su primera sección, da cobertura al estado actual de las políticas públicas de la pyme, las iniciativas de política que se están implementando en algunos de los países miembros. La segunda sección incluye elementos destacados de las políticas públicas de apoyo a mipymes así como propuestas que surgen de la interacción y debate con los formuladores de políticas públicas presentes en tres talleres desarrollados en Bolivia, Honduras y Trinidad y Tobago. La tercera sección presenta recomendaciones.

El informe que se reseña, destaca que se requiere aumentar la importancia relativa de las políticas de apoyo a mipymes en el universo de políticas de Estado, dar prioridad política, afectar recursos suficientes mediante mejoras presupuestarias y otorgar continuidad a la política mediante acuerdos y consensos. También reporta sobre el estado actual de las políticas para pymes en varios países de la Región y caracteriza las políticas implementadas en la década 1990 como Políticas horizontales de tipo general, no selectivas ni focalizadas y que responden a la lógica pos-Consenso de Washington como respuesta al alto desempleo. Señala también que en América Latina subsisten dos enfoques de política y que los gobiernos no explicitan las bases de la construcción de sus políticas para la pyme. Al inventariar las áreas de acción de las políticas aplicadas por los gobiernos, destacan: la Creación de empresas, el acceso al financiamiento, la asistencia técnica y la capacitación, la innovación y mejoras de gestión, la internacionalización, la articulación productiva y las compras públicas. Finalmente revelan que durante los últimos veinte años se han impulsado “políticas de articulación productiva” basadas en la cooperación empresarial y la colaboración interinstitucional con el fin de mejorar el desempeño productivo y competitivo de las empresas y crear un ambiente de negocios pujante, innovador y dinámico.

El estudio “Nuevo enfoque en el diseño de políticas para las pymes. Aprendiendo de la experiencia europea” (Bianchi - CEPAL, 1995), incide en el rol de la innovación en la política industrial. El estudio sostiene que la pyme pueden llegar a ser competitiva, si y sólo si, están especializadas, operan en un contexto de cooperación y si las externalidades positivas favorecen la cohesión del grupo (Bianchi, 1996, 4). El autor sugiere que “una estrategia industrial para el desarrollo

de pequeñas y medianas firmas, implica definir las condiciones para que el sistema económico sea más dinámico y fortalecer el rol del estado para que estimule las fuerzas del mercado" y además llama la atención sobre la necesidad de una estrategia de base para las pymes.

Carlo Ferraro (2015), en el documento "Políticas Públicas de Apoyo a las Pymes", aborda el estado y evolución reciente de las políticas públicas de apoyo en los Estados Miembros del SELA. Señala que hoy en día, prácticamente todos los países de la región cuentan con instituciones nacionales de apoyo a las mipymes y que, si bien hubieron acciones aisladas entre 1970 y 1980, había ausencia de políticas entre fines de los 80 y mediados de los 90, pero que después, se dio un resurgimiento. El autor devela que en los países analizados: las políticas son diseñadas y ejecutadas por niveles de gobierno con poco peso político, insuficiente asignación de recursos financieros, pocos recursos humanos técnicamente calificados e información de base de mala calidad; que se han dado cambios institucionales importantes en las últimas dos décadas que elevaron el rango de las entidades de fomento en diversos países. Sin embargo la nueva ubicación en el organigrama gubernamental no siempre significa más poder de ejecución político y más recursos.

Con respecto a los objetivos y estrategias, indica que el rol asignado a las pymes en los procesos de desarrollo se refleja en los objetivos priorizados en las políticas de fomento hacia estas firmas. Sigue existiendo una multiplicidad de objetivos que, en algunos casos, es elevada y no siempre coherente con las capacidades y recursos y como resultado hace falta generar más empleo, exportaciones y aumentos de productividad, mejorar la capacidad de innovación y la competitividad, favorecer el desarrollo de capital humano, promover el desarrollo regional y reducir las fallas de mercado. Objetivos que aparecen con mayor frecuencia: creación de empleo y búsqueda de competitividad.

El estudio también identifica instrumentos y acciones de buena práctica en cuanto al diseño e implementación de esas políticas. Como resultado de su análisis, reitera que persiste la heterogeneidad de los beneficiarios requiere una elevada capacidad de selectividad en las políticas que tendría que reflejarse en los objetivos, los instrumentos y las modalidades de implementación de los mismos. Con respecto a la coordinación entre instituciones y programas, destaca la

multiplicidad de instituciones públicas que intervienen en el diseño y la implementación de las políticas, requiere de coordinación de las intervenciones, mecanismos de gobernanza, separación de instrumentos financieros y no financieros que deberían ser complementarios, la duplicación de instrumentos y articulación de las instituciones para avanzar hacia un “sistema de apoyo”. Finalmente, refiere la necesidad del enfoque holístico sobre la capacidad de diagnóstico y evaluación ya que es aún escaso el conocimiento de las características de las firmas objetivo de las políticas, así como verificar su desempeño y monitorear los resultados de los instrumentos aplicados.

Carlo Ferraro, compilador del libro de la CEPAL “Apoyando a las Pymes: Políticas de Fomento en América Latina y el Caribe” (2011), al que contribuyeron diez especialistas en la pyme, presenta la caracterización de la pyme en Bolivia, Brasil, Colombia, República Dominicana, Uruguay y Venezuela y su último capítulo analiza los alcances y las limitaciones de las políticas de apoyo a las pymes en el contexto actual. El texto destaca que los países de América Latina implementan programas de apoyo a la pyme que incluyen el acceso a herramientas financieras y a tecnología, asistencia técnica, capacitación, comercio exterior, prácticas asociativas, desarrollo de proveedores, sistemas de compras públicas y aglomeraciones, entre otras. Sin embargo, reporta logros limitados, constatándose un divorcio entre esfuerzos y resultados por lo que concluye con un resumen de las principales tendencias, problemas y aprendizajes a ser considerados para la política de apoyo a las pymes en la región.

Lima, L., y D'ascenzi, L. (2013) en su artículo “Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas”, presentan una valoración, desde su enfoque, de los modelos tradicionales de implementación y las variables como la jerarquía organizacional y el proceso de formulación. En seguida, comentan sobre las características de los espacios locales (Sureste de Brasil) de implementación sobre las políticas de salud y educación y el desempeño de las burocracias ejecutoras. Los autores encuentran que elementos de los contextos locales de acción así como las representaciones y valores de los actores influyeron en la ejecución de esas políticas públicas en la medida en que condicionaron la comprensión del problema social y la forma de enfrentarlo. La discusión contribuye a la integración de modelos analíticos sobre implementación y políticas públicas y a su operacionalización.

En su publicación de 2018, Pardo, M., Dussauge, M. y Cejudo, G., (Editores), (2018). “Implementación de Políticas Públicas: Una Antología”, CIDE- México, presentan una colección de artículos que estudian la implementación de políticas públicas, en particular los múltiples factores que intervienen para el éxito o el fracaso de las políticas públicas y que es necesario considerar las estructuras, las capacidades, los recursos, los intereses y los beneficiarios; variables que no pueden ser controladas pero que inciden en el desarrollo de la política pública. Los autores presentan diez estudios traducidos al español de diferentes autores que muestran los distintos enfoques, preocupaciones actuales y apuestas metodológicas del estudio de la implementación.

En un segundo texto, Cejudo, G. M., Pardo, M. C., y Dussauge, M. I.. (2019). “Variaciones de implementación, ocho casos de política pública”, analizan los procesos de ocho casos de implementación de las políticas públicas que se han aplicado en México. La exploración empírica indagó por qué algunas acciones se implementan mejor que otras y ubicó factores incidentes.

Cejudo, G. M., Pardo, M. C., y Dussauge, M. I.. (2018). “Las burocracias a nivel de calle. Una Antología”, presentan la traducción de veinte artículos que abordan el análisis de las burocracias en la administración pública y que se encuentran en la base de la implementación.

Ambos libros: Implementación de políticas y Las burocracias a nivel de calle, contienen antologías de textos clásicos traducidos del inglés al español y reproducen los artículos de autores europeos y norteamericanos como Brian W Hogwood, Peter L. Hupe, Peter J. May, Paul Cairney, Michael Hill, Michael Lipsky, Steven Maynard-Moody, Shannon Portillo, Heather C. Hill, Soren C. Winter y Anat Gofen entre otros.

Valencia, J. C.. (2022), en el artículo: “La Implementación de las Políticas Públicas: una exploración teórica de su dimensión organizacional”, hace énfasis en que el análisis de las políticas públicas históricamente se ha centrado en su fase de formulación y evaluación de los resultados de las mismas, siendo pocos

los esfuerzos para comprender su fase de implementación en la cual están inmersas todas las interacciones que la acción gubernamental requiere para el cumplimiento de los objetivos. A continuación hace una exploración teórica con el fin de caracterizar y argumentar la presencia de elementos organizacionales en la implementación de las políticas públicas, para ello, el autor aborda los campos de la ciencia de políticas públicas y de los estudios organizacionales cuyos vínculos dan cuenta tanto de elementos formales como elementos informales históricamente ignorados por las corrientes de análisis tradicionales. En su conclusión afirma que, el contexto social, cultural y político de la fase de implementación representa un marco institucional de segundo orden que determina las formas de organización y participación ciudadana en cada territorio. En ese sentido, señala que es importante que todo ejercicio de formulación e implementación de políticas haga un mapeo de los actores que guardan relación con los objetivos con el fin de reconocer el escenario -dimensión organizacional- al que se enfrenta y así formular objetivos teniendo en cuenta los posibles escenarios de conflicto y negociación que afectarían la fase de implementación.

En resumen, el análisis en el nivel internacional presenta mayor cobertura que el análisis nacional, pues revisa e incluye varios elementos conceptuales y metodológicos en torno al objeto de estudio. Los aportes específicos fueron:

- La política del emprendimiento (Kantis y Méndez, 2012), la revisión de las teorías sobre la implementación de políticas públicas (Revuelta, 2007), el estado de la literatura sobre implementación de la política pública de pymes en la región y la articulación productiva con esas políticas (SELA, 2014), una propuesta de encadenamientos de la pyme mediante la política industrial más amplia (Bianchi, 1996).
- La conceptuación e identificación de las áreas y factores de falencia, así como la valoración de casos de buenas prácticas en la implementación de la política pyme en los países de la región, que concluyen en la observación de que la mayoría inciden en la creación de empleo y la competitividad pero poco énfasis en la internacionalización de pymes (Ferraro, 2011 y 2015; Pardo, Dussauge y Cejudo, 2018 y 2019).
- La casuística mexicana sobre la implementación de políticas públicas bajo varios enfoques metodológicos incluyendo el enfoque de burocracias a nivel de la calle (Pardo, Dussauge y Cejudo, 2018 y 2019).

- La revisión del enfoque dimensional organizacional en la implementación de la política de pymes (Valencia, 2022).

El balance del estado del arte que se perfila al final de los acápites 1.3.1 y 1.3.2, permite avizorar que, si bien se exploraron varios elementos analíticos básicos como el emprendimiento, la creación y desarrollo de pymes, el énfasis en la casuística regional, y en lo que respecta a la metodología con el método de análisis de redes. Existe un enfoque generalista con ausencia de contextualización a la realidad de los países. Esta particularidad permite que el análisis a emprender pueda abordarse desde enfoques como el de las brechas de implementación (Grindle, 2009 y Gallego, 2020), del interjuego de actores clave (Scharpf, 1997), los factores críticos de implementación, las decisiones de implementación, las estructuras organizacionales de implementación incluyendo la burocracia y el análisis del contexto en el éxito o fracaso de la implementación de la política pública.

En ese sentido, esta investigación se apalanca en varios de esos aspectos para prospectar el desarrollo propuesto y para caracterizar la implementación de la política pública de pymes en Costa Rica. En especial, se edifica a partir del enfoque del ciclo de vida de los emprendimientos lo cual es concomitante a las nuevas formas de emprender, los cambiantes escenarios de la economía de la información, la gestión del conocimiento y los retos a la tradicional forma de hacer política pública. En el componente metodológico, la investigación se apropia del análisis cualitativo con la consideración de la constelación de actores y sus redes y el auxilio de la herramienta AtlasTi para el procesamiento de la data e información.

Capítulo 2. El problema y objetivos de investigación

Este capítulo presenta el planteamiento de la investigación y da cobertura al problema de investigación y los objetivos de la misma.

2.1. El Problema de investigación.

Se ha creído por mucho tiempo que una vez que una política pública es formulada y autorizada, ésta se ejecuta automáticamente, esa presunción es incorrecta, puesto que el hecho de que se emitan unos instrumentos legales producto de decisiones legislativas o de órganos ejecutivos superiores facultados, no implica que vayan automáticamente a llevarse a cabo. La mayor parte de las veces no se ejecutan adecuadamente o se realizan en un sentido distinto, no previsto y pueden no beneficiar a quienes fueron destinados como población meta; es una situación que la sabiduría popular lo retrata bien con la sentencia, “del dicho al hecho, hay mucho trecho”.

Luego de 20 años de vigencia de la Ley Nº 8262 de Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa, a lo largo de cuatro administraciones gubernamentales, la política pública de la pyme se implementó con altibajos y dispersiones de forma tal que los problemas de la pyme subsisten y se incrementa la mortalidad de pymes. En ese sentido, Fonseca y Chaves (2014) de la Universidad Nacional de Costa Rica y el XIX Informe del Estado de la Nación (2013) opinan que los resultados obtenidos han sido insuficientes, evidenciando grandes problemas en áreas como: apoyo a pymes exportadoras, acceso a las fuentes de financiamiento y nacimiento de empresas vinculadas a la innovación y desarrollo tecnológico y que se ha evidenciado debilidades estructurales que dificultan delimitar el objeto de estudio; se dan diferentes grados de avance en el

logro de sus objetivos, con bajos niveles de cobertura de los principales instrumentos de la ley y una deuda pendiente de la banca y la superintendencia para que el acceso al financiamiento.

Las pymes en Costa Rica enfrentan serias limitaciones para su desarrollo y consolidación de forma que su mortalidad en los primeros años de vida es de alta a muy alta. Así lo reportan, Bermúdez para las pymes comerciales de Guanacaste (Bermúdez, 2014) y Claudio Soriano, quien señala que la mortalidad de la pyme es muy alta: 80% en los primeros 5 Años y 90% en 10 años (Soriano, 2005). También la consideran de alta tanto Ricardo Monge y Federico Torres y Marcelo Lebendicker. Según Lebendiker (2015), la tasa de mortalidad se debe a que muchos emprendimientos surgen por necesidad y se sitúan generalmente en los sectores más tradicionales de la economía donde la diferenciación entre unos y otros es muy baja y se 'canibalizan' entre ellos. Además, señala que el *stock* de pymes se renueva cada tres años, pero no crece, por lo que se deben incentivar negocios que nacen con una mentalidad de querer trascender e impactar y que la supervivencia de la pyme no tiene que ver con el negocio en sí, sino con la actitud de la persona que está atrás del negocio (La muerte de las pymes. Cuánto tiempo duran los pequeños negocios y porqué. *El Financiero*, 2015, marzo 13).

A este respecto, existe consenso entre los analistas académicos y gestores de políticas públicas de que lo más frecuente de los emprendimientos por necesidad es que se originan del imperativo de generar ingresos para sus gestores, mientras que los emprendimientos dinámicos tipo start-up son más específicos del entorno académico o financiero de élite y se originan del afán por generar ganancias. Según Musso y Echecopar, dos experimentados emprendedores y autores sobre este tema (El Valle de la muerte, 2012), el camino del emprendimiento está lleno de riesgos de fracasar, lo cual estiman en un 90% en los primeros cinco de vida del emprendimiento, con la particularidad de que el riesgo de los emprendimientos por necesidad de sucumbir en el “Valle de la Muerte” es sustantivamente alto en comparación a los emprendimientos dinámicos tipo start-up.

En esta dinámica, un factor clave son las potencialidades y capacidades empresariales del gestor de la empresa. Mientras que los emprendedores por necesidad llegan con ciertos ímpetus pero fundamentalmente con vacíos en sus capacidades empresariales y recursos, los emprendedores dinámicos lo hacen respaldados de capacidades empresariales pues es muy común haber estudiado

alguna carrera universitaria y una maestría en negocios o en tecnologías, además ya han prospectado información, mercadeo y financiamiento.

En ese sentido, es muy valioso que la política pública de pymes considere un preponderante componente de capacitación, tutoría y acompañamiento para los gestores de emprendimientos por necesidad que para los emprendimientos dinámicos. Se trata de dos tipos de emprendimientos diferenciados pero complementarios, en el que los emprendimientos por necesidad hacen frente a esos riesgos pero presentan mayor probabilidad de logros en el mercado nacional, mientras que los emprendimientos dinámicos tienen riesgos puntuales pero mayor probabilidad de lograr éxitos disruptivos en el mercado nacional e internacional.

A este respecto y acorde a los registros del Sistema de Información Empresarial Costarricense SIEC -DIGEPYME- MEIC (Estado de la Pyme 2015, 42), es alto el número anual de Pymes que pasan a la condición de inactividad. La Dirección General de la Pequeña y Mediana Empresa – DIGEPYME, sostiene que dicha deserción de la condición de registro se produce como consecuencia del incumplimiento por parte de las Pymes de sus obligaciones del pago de cargas sociales, el cumplimiento de obligaciones tributarias y laborales. Sin embargo, hay indicios de que se trata de un síntoma importante de la mortandad de pymes.

Las tendencias de evolución de varios indicadores económicos y sociales sugieren que determinadas políticas públicas y, en particular, la política pública de pymes está logrando resultados distintos a los que se esperaba: Se incrementó la mortandad de emprendimientos pyme, aumentaron los niveles de pobreza, el desempleo, el subempleo y la informalidad que figuran como objetivos de primer orden de la política pública de pymes.

En efecto, la revisión de los datos de la propia DIGEPYME que se resume en la Tabla 1, deja intuir el incremento anual de pymes que voluntaria o involuntariamente pasan a la condición de “inactivas” y, en lo fundamental, revela que el pase anual a inactividad varió desde un 40% al 85%, registrando un promedio anual de 53,8% durante el decenio 2008 a 2018.

Tabla № 1. Evolución de pymes activas e inactivas inscritas en SIEC, 2008 – 2018

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pyme Activa	88	1383	560	806	5120	6747	8887	6856	6826	9270	9944
Pyme Inactiva	68	1022	2579	3227	4373	4861	5792	9926	11619	12066	17631
Porcentaje inactivas	**43,6**	**42,5**	**84,9**	**80,0**	**46,1**	**41,9**	**39,5**	**58,8**	**63,0**	**56,6**	**63,9**
Total	156	2405	3039	4033	9493	11608	14679	16882	18445	21336	27575

Fuente: Elaboración propia, 2020; sobre datos de SIEC –DIGEPYME MEIC. Estado de la Pyme. (2016, 42) y el Registro de empresas pyme https://www.meic.go.cr/meic/web/761/datos-abiertos/pyme/registro-de-empresas.php.

Llama la atención la alta tasa del incremento anual de los registros de pymes a partir de 2008, pero también el incremento de los pases a inactividad. Se trata probablemente del efecto prueba o novedad, ya que la condición de estar registrado fue y es todavía condición para acceder a beneficios fiscales y administrativos de la política pyme y que la disruptiva tasa de pases a inactividad indicaría cierto "desencanto" con los magros beneficios de estar formalizado y eventualmente la mortandad de pymes, en tanto que mantenerse formal implica un costo fijo adicional que las pymes no están en condiciones de sostener en un período de crisis como la que se suscitó a lo largo de 2008 y 2009.

La tasa de pase a inactividad de emprendimientos se correlaciona con los valores de los indicadores socio económicos provistos por el BCCR, el INEC, la UCR, UNA y UNED, que revelan que entre 2008 y 2018 se evidenció un incremento en los niveles de pobreza del 18% al 21,5%, el desempleo se incrementó del 9% al 12,5%, el subempleo creció del 8,5% al 12,8% y, se registró un salto del 36% al 45,9% en la tasa de la informalidad, son sugestivos de que la política pública de pyme parezca disfuncional a su propósito.

De esta manera, el problema que fundamenta esta investigación es la brecha o déficit de implementación de la política pública de pymes, fundamentado en el hecho de que, no obstante existir varias políticas públicas para estimular y promover emprendimientos y pequeñas empresas para convertirlas en sujetos de

su propio desarrollo, contribuir al desarrollo económico y social e insertarse en la moderna economía local e internacional, han devenido en disfuncionales a su propósito. En ese sentido, esta propuesta de investigación propone revisar y analizar el proceso de lo que ocurre entre la decisión de una política pública y efectividad de las acciones definitivas de implementación de esa política para sus poblaciones meta, en tanto que estaba previsto un valor agregado que las políticas públicas debían aportar a sus potenciales beneficiarios a fin de que se logren los objetivos previstos en la gestación y la promulgación de leyes y decretos ejecutivos que establecieron el marco legal de esas políticas.

2.2 Justificación

Hay consenso de que las pequeñas y medianas empresas constituyen la columna vertebral de la economía, en mérito a su alto impacto en la generación de empleos y en la producción, y el hecho de que, la mayoría de las veces, surgen de precarios procesos emprendedores y no alcanzan una edad de madurez y desaparecen en poco tiempo. Las pymes son un aporte para mejorar la competitividad de la economía en su conjunto; el desarrollo productivo, sectorial y regional, las condiciones socio-laborales y la distribución del ingreso. Sus roles económicos y sociales pueden resumirse en la siguiente lista (SELA, 2015):

i. Ayudan en la articulación de las cadenas productivas, fortalecen eslabones relativamente débiles, mejoran su contenido tecnológico e incorporan el conocimiento en la producción.

ii. Contribuyen a aumentar la creación de empleo y, la calidad del mismo. Elevan el salario real promedio y contribuyen a una mejor distribución del ingreso.

iii. Desempeñan un rol decisivo en el desarrollo territorial, se incorporan en eslabonamientos productivos y formación de clusters y cadenas de valor.

iv. Poseen potencialidad para transformarse en empresas dinámicas y en negocios más estables y grandes empresas.

Aunque potencialidad de la pyme es muy reconocida en todas las tribunas, en particular, la pyme costarricense se ve envuelta en varias limitantes que impiden su formalización y la competencia, entre ellas las siguientes:

- Excesivos trámites y regulaciones para la puesta en marcha de una empresa.

- Desconocimiento del mercado.

- Escaso aprovechamiento de las tecnologías de la información.

- Falencias en la gestión empresarial, innovación y estrategias de largo plazo

- Exclusión y dificultad para acceder a fuentes de financiamiento.

- Ausencia de estímulos fiscales y de fomento empresarial.

Marcelo Lebendicker, uno de los autores del Informe GEM 2014, señala que “la tasa de mortalidad de emprendimientos empresariales en los primeros tres años de vida es del orden del 80%” y alerta que “Superar el ‘Valle de la muerte’ implica que todo emprendimiento es vulnerable en al menos el período de los primeros 5 años, en el que se enfrenta al riesgo de colapsar y terminar en sólo buenos deseos” (Lebendiker, 2015).

En su apreciación central, la autora Lucy Conejo del entorno del Programa del Estado de la Nación, enfatiza las contradicciones y dificultades en la implementación de la política pública de pymes en los siguientes términos:

> Si bien la promulgación de una ley es un primer gran paso, detrás del cual hay mucha recopilación de información técnica, largas discusiones políticas y esfuerzos para la construcción de consensos; al final de día es solo el primer paso. Es hasta que se inicia su implementación, cuando se descubren falencias, contradicciones y obstáculos operativos. En el caso de la implementación de Ley Pyme, su inicio fue lento, pero poco a poco el tema fue calando, y es en el segundo quinquenio donde se observan los avances más significativos, que si bien no llevan a una plenitud de cumplimiento de objetivos, indica un grado de madurez de sus instrumentos. Con distintos grados de avance en la implementación de los objetivos de la ley pyme,

> como balance final quedan cimentadas las bases de un edificio aún en construcción (Conejo, 2013, 1).

En el mismo sentido, Fonseca y Chaves (2014) señalan que la política pública de pymes que procura resolver este problema parece ineficaz, pues si bien tiene logros, son más las cuentas pendientes. A ese respecto, presentan la siguiente valoración sobre el avance de la implementación de dicha política:

> El país logra mejorar en simplificación de trámites y en los índices de competitividad internacional; se institucionaliza y regionaliza el apoyo a las pymes, sin embargo tiene un limitado impacto; incipiente desarrollo del Sistema Nacional de Incubación al crearse el marco normativo, se inicia implementación, pero hay poca cobertura, acceso e impacto; pymes medianamente exportadoras: pese a su gran número, son inestables y genera poco valor exportado; incipiente capacidad nacional para generar empresas vinculadas a la innovación y desarrollo tecnológico. En cuanto al Sistema de Banca para el Desarrollo, los resultados de la implementación del mismo han sido limitados, si bien es cierto se cuenta con una normativa fuerte, existe una alta concentración de recursos que son subutilizados y con requisitos poco accesibles al empresario promedio y están obstaculizando el posicionamiento internacional de Costa Rica con respecto a otros países que han logrado mejorar y ampliar las actividades emprendedoras.

Respecto a la problemática pendiente, Fonseca y Chaves, expresan:

> …es indispensable fortalecer la rectoría del Ministerio de Economía y Comercio para que pueda articular y evaluar los distintos actores y ofrecer una estrategia integral de apoyo a las pymes. Instituciones como el Instituto Mixto de Ayuda Social, la banca nacional, las universidades estatales, el Instituto Nacional de Aprendizaje, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Ministerio de Trabajo, diversas municipalidades, las incubadoras, aceleradoras, entre otros, poseen programas dispersos de apoyo a las pymes. Entre estos entes no existe comunicación alguna, no se coordina áreas geográficas de atención ni poblaciones objetivo. Todas las instituciones poseen cuantiosos recursos operativos, financieros y humanos, sin que los resultados e impacto sean evaluados mediante metodologías estándar …. (Fonseca y Chaves, 2015, 14- 17).

También reiteran que “El emprendedurismo en Costa Rica se encuentra estancado en las etapas de transición, el principal reto que se debe asumir es

propiciar las condiciones necesarias para lograr avanzar hacia la etapa de la innovación ….” (Ídem).

En ese contexto y en concordancia con las condiciones sugeridas en los párrafos precedentes, esta propuesta de investigación persigue analizar el proceso de implementación de la política pública de pymes concentrándose en el período de la administración gubernamental de Luis Guillermo Solís Rivera (De 2014 a 2018).

De la manera expuesta, esta investigación es muy pertinente en los siguientes aspectos:

- Económico, en tanto que el problema de investigación afecta al 97,5% del parque empresarial de Costa Rica (unas 133.000 pymes), que absorben el 33% del empleo total (alrededor de 300.000 trabajadores directos), que aportan el 35,7 % del Producto Interno Bruto - PIB y generan el 5,9% de las exportaciones (BCCR, 2017, Ricardo Monge 2020 y Luis Álvarez, 2020).
- Social, dado que una mejor implementación de esas políticas incidirían en superar la pobreza e incrementar la competitividad empresarial por tanto incrementar el empleo y la producción.
- En el aspecto político: Se aborda el debate actual respecto al interjuego poder-coerción que se sustentan en la arena de las políticas públicas y aletargan las intervenciones del Estado desde el dilema del Estado mínimo.
- Académico: Se arraiga en la línea de concentración académica del programa académico del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica y potencia la introducción de una nueva línea de investigación al interior de la Universidad.
- Epistémico: La investigación tiene la potencialidad de crear conocimiento en un área muy poco abordado en el país, como es la implementación de políticas públicas.
- Desde la perspectiva personal del investigador, es relevante ya que el tema es concomitante a su experiencia personal como emprendedor y su labor docente en gestión de la pyme.

En ese sentido, los aspectos expuestos fundamentan la decisión de destinar tiempo vida y recursos del graduando y del postgrado de la Universidad para desarrollar la investigación.

2.3 Preguntas de investigación

Como se ha señalado en secciones precedentes, el proyecto de investigación se origina de la inquietud con respecto a: ¿Cómo es que unas políticas públicas como la de pymes se lleva a la práctica de forma tal que, aún transcurrido un plazo amplio (30 años), concretó limitados resultados y servicios dirigidos a promover la consolidación de emprendimientos, la formalización de su actividad económica, superar su pobreza y reducir la mortandad de la pyme y emprendimientos?.

2.3.1 La pregunta principal

En ese enfoque, la pregunta de investigación se formuló en los siguientes términos:

¿De qué manera se han implementado las políticas públicas de fortalecimiento de la pyme en Costa Rica en el período 2014 a 2018?.

2.3.2 Las preguntas secundarias

En consecuencia, las preguntas secundarias son:

1. ¿Qué ocurre entre la emisión de la política pública y su implementación efectiva?.

2. ¿Cómo inciden las instituciones y actores sociales en la implementación de las políticas públicas?

3. ¿Cuál fue el nivel de articulación interinstitucional para la implementación de la política costarricense de la pyme entre 2014 y 2018 y en qué medida la estructura adoptada contribuyó a la brecha de implementación?

2.4 Objetivos de la investigación

Con esta investigación se propone: explicar cómo se implementó la política pública de pymes en el medio costarricense, identificar los detalles de sus

procesos en los contextos específicos en que discurrió, dar seguimiento a las prácticas que llevaron y todavía llevan a superar los problemas originarios de la formulación de la Política y los que emergieron en el camino ante el cambio de las condiciones del contexto socio económico y organizacional en la implementación. En ese orden de cosas, tanto el objetivo general, como los objetivos específicos se formularon en los siguientes términos.

2.4.1 Objetivo General

Analizar el proceso de la implementación de las políticas públicas de pymes en Costa Rica en el período gubernamental 2014 - 2018.

2.4.2 Objetivos Específicos

1. Explorar la incidencia de las instituciones y los actores de la política en la implementación de las políticas públicas de pymes.
2. Identificar y caracterizar los actores y la toma de decisiones para el proceso de implementación de la política pública de fortalecimiento de la pyme en Costa Rica en el período 2014 -2018.
3. Analizar la forma en que las decisiones y acciones de los actores incidieron en la brecha de implementación de la política pública de pymes de Costa Rica en el período 2014 -2018.

Capítulo 3. Marco Teórico

Este capítulo da cobertura a la teoría de las ciencias políticas y de la gestión pública relacionada a la implementación de políticas públicas y la construcción del modelo conceptual que tiene potencialidad para sostener esta investigación.

3.1 La política pública y la política de pymes

Existe consenso de que gobernar de acuerdo a políticas públicas, significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los ciudadanos en la formulación del problema, el diseño de la política, la implementación y su evaluación. Sin embargo, dado que un problema social es una construcción subjetiva, hecha por personas y grupos de personas, está cargada de significados, constituye un mosaico de representaciones sociales. Es por esta razón que una política pública no se trata de una respuesta lineal ante un problema, no se trata de un ejercicio absolutamente racional, sino que refleja visiones de mundo y sobre todo las visiones de mundo predominantes. Se piensa, con frecuencia, que una política pública es cualquier acción del gobierno que se enuncia en un discurso o que aparece en un documento oficial, o quizás una acción pasajera en respuesta circunstancias políticas o demandas de algún grupo de interés. No debe confundirse con cualquier planteamiento o acción del gobierno (Pallavicini, Chamizo y Vargas, 2013, 7).

Es por eso que, Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone concatenan varios conceptos de las decisiones, la racionalidad, las interrelaciones institucionales, el problema colectivo, para señalar que la política pública es:

> un conjunto encadenado de decisiones y de acciones resultado de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores, públicos y privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público. (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008: 51).

Luis Aguilar (2003, 5) toma además en cuenta los objetivos, los recursos, las interrelaciones institucionales, las estructuras y los resultados de la política pública al definir la política pública en los siguientes términos.

> … un número determinado de Programas que tienen: Objetivos, metas / resultados esperados; agentes: organizaciones participantes en la operación (gubernamentales, económicas, sociales…), con su específica estructura de autoridad y sistema de trabajo; acciones, con especificaciones (prescriptivas o proscriptivas) de operación, secuencia / flujo de las acciones e instrumentos; recursos (económicos, humanos, de equipo tecnológico, intangibles…), cuya cantidad, calidad y flujo se derivan de cálculos costo–beneficio, costo–eficiencia, costo-eficacia; tiempos de operación (anuales o multianuales); resultados: productos e impactos; y sistemas de medición y evaluación (de desempeño, producto, impacto, gestión…).

En Costa Rica, el Ministerio de Planificación y Desarrollo Económico ha establecido la siguiente definición:

> La política pública, es el Curso o línea de acción definido para orientar o alcanzar un fin, que se expresa en directrices, lineamientos, objetivos estratégicos y acciones sobre un tema y la atención o transformación de un problema de interés público. Explicitan la voluntad política traducida en decisiones y apoyo en recursos humanos, técnicos, tecnológicos y financieros y se sustenta en los mandatos, acuerdos o compromisos nacionales e internacionales" (Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2016, 5).

Estas definiciones hacen común referencia a varios elementos, entre ellos los siguientes:

- Acciones que involucran a actores públicos y privados.

- Objetivos y metas que contribuyan a resolver un problema público.

- Recursos, entre ellos: recursos legales, recursos económicos, recursos organizativos y el recurso cognitivo (información y los conocimientos).

- Reglas, leyes, decretos, directivas e instructivos de decisiones administrativas.

Las definiciones comentadas también intuyen los siguientes elementos de la política pública: Inclusión del tema principal en la agenda política, el reconocimiento del marco legal, el estado de situación del problema y las variables e indicadores asociados, la participación y los grupos de población objetivo, los enfoques, principios y características de la política pública. Con esos elementos llegan a determinar los temas prioritarios o ejes de intervención, objetivos, resultados, acciones, modelo de gestión o la forma de organización, los mecanismos para la gestión, el papel de los entes participantes, la evaluación y su seguimiento y la operativización de la política pública por medio del plan de acción o estrategia.

3.1.1 La política pública de pymes

La política pública de pymes (PPP) es una herramienta de la planificación del desarrollo y la gestión pública orientada a potenciar la productividad, competitividad y sostenibilidad de la micro, pequeña y mediana empresa que en toda sociedad constituyen el sector mayoritario de las empresas. Es una apuesta que busca generar las condiciones que permitan a uno de los sectores estratégicos de la economía, jugar un papel sustantivo en el crecimiento, la democratización de la economía, y el desarrollo nacional.

Según Solís y Angelelli (2002), la política pública pyme:

> … se conforma por un conjunto de instituciones, programas e incentivos orientados a mejorar las condiciones endógenas y exógenas de las pequeñas y medianas empresas como vehículos para el logro de múltiples objetivos de carácter más general, tales como la creación de empleo, el desarrollo de capital humano, la integración y el desarrollo regional, el incremento de la productividad y la promoción de la competencia en los mercados.

Las propuestas de la política pública de pymes en el contexto académico latinoamericano tienden a concentrarse en torno a dos enfoques:

a) Las políticas para la pyme de subsistencia, bajo el enfoque social de pobreza, por tanto, dirigidas a emprendimientos de subsistencia, como vía de la lucha contra la pobreza y que tienen centralidad en el empleo y autoempleo para apoyar la generación de ingresos a las familias y tienden a materializarse en los emprendimientos a nivel del autoempleo (‘cuentapropismo’), la microempresa y eventualmente de la pequeña empresa.

b) Las políticas públicas para la pyme bajo el enfoque de competitividad, a la que también denominan como la política de la ‘pyme dinámica’ y que se dirige a promover y estimular emprendimientos orientados a la productividad, a la renovación de la estructura empresarial en el mercado interno y a su proyección en el mercado internacional. En su versión más avanzada, se concentran en catapultar emprendimientos modernos, disruptivos internacionalistas y sumamente innovadores como se espera que sean los emprendimientos denominados como start-ups y spin-offs y los inicios de los denominados ‘unicornios’.

En el sentido de los citados enfoques y en el contexto latinoamericano, los estudios auspiciados en el entorno de BID, identifican las siguientes características (Ver Tabla Nº 2) para los emprendimientos de competitividad o de alto potencial de crecimiento y los emprendimientos de subsistencia:

Tabla Nº. 2. Características de empresas dinámicas y empresas de subsistencia

CARACTERÍSTICA	EMPRESAS CON ALTO POTENCIAL DE CRECIMIENTO	EMPRESAS DE SUBSISTENCIA
Impacto económico y social	Principalmente crecimiento económico, empleo e innovación	Principalmente reducción de la pobreza, empleo y contención social
Desempeño	Alto crecimiento en ventas y empleo. Más de US$1 millón de ventas y más de 20 empleados después de 5 años de operaciones.	Empleo e ingreso de subsistencia para el emprendedor y ocasionalmente para otros miembros de la familia
Liderazgo	Equipo de emprendedores con experiencia laboral previa y educación universitaria	Emprendedor individual o auto empleado, en ciertos casos expulsado del mercado laboral
Producto/servicio	Diferenciación de un producto/servicio existente. En algunos casos innovación.	Imitación y menor costo. Barreras de entrada e informalidad elevada.
Inversión inicial	Entre US $ 10.000 y 200.000	Menos de US $ 5.000

Fuente: Adaptado de Echecopar, G., Angelelli, P., Galleguillos, G., Schorr, M., (2006, 4).

Con relación al enfoque de pymes de competitividad y a fin promover la competitividad y cerrar la brecha productiva con los países desarrollados, la CEPAL (1998, 237) aconseja y reitera no sólo una política macroeconómica y de apertura adecuada, sino una política de desarrollo productivo activa, que incluya:

- Políticas "horizontales" o mesoeconómicas, es decir, que apoyen la competitividad sistémica del entorno en que está inserta la empresa; en particular, aquéllas centradas en llenar los vacíos y superar los cuellos de botella más críticos de los mercados de factores, como son las políticas de innovación y difusión de tecnología, capacitación, promoción de exportaciones, financiamiento y desarrollo de infraestructura.

- Políticas microeconómicas que apoyen directamente las operaciones de las empresas y, en particular, el uso de las mejores tecnologías. En efecto, el aprendizaje y la reestructuración en el ámbito tecnológico, organizacional, de calidad y de mercadeo requieren una fuerte inversión de tiempo y de capital físico y humano. El papel esencial de una política industrial o de desarrollo productivo moderna es facilitar ese aprendizaje y esa reestructuración, reforzando, más que suplantando, las fuerzas del mercado.

En ese sentido, las recomendaciones de la CEPAL recorren tres ejes:

- Las políticas de desarrollo tecnológico;

- La capacitación de la mano de obra, y

- El perfeccionamiento de mercados de capital de largo plazo.

En el primer eje, sugieren la ejecución de programas que pongan a los empresarios de la región en contacto con las mejores prácticas productivas internacionales en materia de Innovación y difusión tecnológica, para ello sugieren: (CEPAL, 1998, 27-29):

i) Implantar políticas de competencia interna.

ii) Subvencionar parcialmente las actividades de innovación y desarrollo.

iii) Desarrollar y fortalecer el seguimiento sistemático de las tecnologías y métodos de gestión disponibles a nivel internacional e integrar las empresas a las redes de información pertinentes.

iv) Mejorar las condiciones de financiamiento de los esfuerzos de desarrollo tecnológico, con especial atención a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas.

v) Poner en conocimiento de los actores empresariales y económicos en general las experiencias más prometedoras en el desarrollo tecnológico y su difusión para así multiplicar el impacto de estas experiencias.

vi) Fomentar alianzas estratégicas entre empresas nacionales e internacionales líderes en materia de tecnología, gestión, calidad y acceso a los mercados más importantes, simplificando para ello los trámites administrativos, mejorando la información y dando estímulos fiscales.

Con respecto al eje de capacitación, la propuesta es:

1. Otorgar incentivos tributarios y monetarios a las empresas que capaciten a su personal.

2. Tomar medidas de promoción, información y sensibilización para acelerar el uso de los incentivos a la capacitación y para introducir prácticas más eficientes de gestión de recursos humanos y relaciones industriales más cooperativas.

3. Reordenar la oferta de capacitación, impulsando la oferta privada, y concentrando el esfuerzo público en lograr que la capacitación y los oferentes de ella se vinculen más estrechamente con el sistema productivo y sus necesidades futuras.

4. Fomentar programas especiales de formación básica para el amplio segmento de la fuerza de trabajo que no ha completado su educación primaria.

Con respecto al tercer eje, se sugiere complementar lo anterior con el fortalecimiento del mercado de capital de largo plazo de forma que financie

equipamiento, modernización y expansión de las empresas y evite una mala asignación del capital.

3.2 La Implementación de las Políticas Públicas

La implementación de las políticas públicas viene a ser una fase intermedia pero central del clásico Ciclo de las políticas públicas y, para Van Meter y Van Horn, "*la implementación de las políticas públicas son las acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos o privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos*" (Van Meter y Van Horn, 1993). Su objetivo es la transformación de esfuerzos y decisiones en propuestas operativas y esfuerzos prolongados para realizar cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas.

Basu, define que "*La implementación es el conjunto deliberado y secuencial de actividades del gobierno orientadas al logro de los propósitos y objetivos de la política, articulados en declaraciones oficiales de política*", "… *se trata de un proceso continuo y no lineal, el que debe ser administrado*" (Basu, 1997, citado por Lahera, 2005, 2).

Según Merilee Grindle (2009), la implementación es llevar ideas de política a la práctica: "*Implementar implica poner en funcionamiento, aplicar métodos o medidas para llevar a cabo algo. Es llevar a la realidad una serie de decisiones públicas que responden a una agenda y que han transitado, previos a su ejecución, un período de incubación y definición a partir de una idea"*.

En otra perspectiva, Grindle y Thomas (1991, 5), partiendo del estudio de casos en países en desarrollo, llaman la atención a la incidencia de las percepciones y la conducta de las élites políticas (grupos de interés y funcionarios) que articulan objetivos para sus sociedades y para las actividades del Estado y estrategizan cómo pueden incidir decisivamente en la implementación de cambios políticos y económicos. En su estudio, dejan establecido, que las reformas

económicas implican elecciones con muy limitadas opciones, en tanto que son autoritarias, impuestas de arriba hacia abajo, de acuerdo a los imperativos de los organismos financieros internacionales, y el beneplácito de las administraciones gubernamentales locales, en dicho sentido conllevan enfoques rígidos acerca del crecimiento y el desarrollo.

Estos autores, en su análisis, reflexionan que los tomadores de decisión (decisores de políticas) no están simplemente forzados por los eventos y presiones de los grupos de interés o agencias externas para realizar escogencias específicas; sino que ellos tienen un rango significativo de opciones en el manejo de los problemas públicos – incluyendo la opción de hacer simplemente nada.

Las soluciones a cualquier conjunto de problemas no son obvias porque el impacto de una política no puede conocerse con anticipación, porque, a menudo, la lógica de la economía y la lógica de la política no coinciden, y porque los costos reales son impuestos por grupos específicos de la sociedad cuando se cambian o alteran las políticas y las instituciones. Entonces, toda elección de políticas involucra incertidumbre y riesgo; lo que justifica que toda implementación de políticas públicas tiene como requisitos: La decisión de los objetivos y las metas, la promulgación de la legislación (o fallo judicial) que le da origen y la asignación debida de los recursos o fondos.

Desde un enfoque de planificación y gestión pública, Subirats et. al. (2008, 179 y 180), excluyendo la etapa de reglamentación de la política, enfatizan que es "*la etapa tras la fase de programación de puesta en práctica concreta … que conecta directamente a los actores públicos del Acuerdo Político Administrativo - APA, los grupos objetivo, los beneficiarios finales y los grupos terciarios (beneficiados o afectados)*".

Un componente central del estudio de la implementación es la efectividad de la implementación. En ese aspecto, Sabatier y Mazmanian inciden en señalar que la implementación "*es el cumplimiento de una decisión política básica. Bajo tal perspectiva el Análisis de Implementación consiste en identificar los factores que*

condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso" (Sabatier y Mazmanian, en Aguilar, F., 2003a, 329).

En ese mismo sentido Majone y Wildavsky (1998, 265), conciben que la implementación es sinónimo de desempeño de la política y se observa como un modelo de evolución en el sentido de un rediseño constante de las políticas públicas y que, una vez se han desarrollado e implementado los diferentes mecanismos, los resultados afectan a la política en sí misma en una suerte de retroalimentación. Es decir, la implementación está planteada como la interacción y la postura donde el problema central de la implementación no reside en que los implementadores se ajusten al plan de acción prescrito, sino en que el proceso de implementación dé como resultado un consenso en cuanto a las metas, así como una dosis de autonomía individual y un compromiso con el plan de acción por parte de los ejecutores de la política (Majone y Wildavsky, 1998, citado por Vargas, 2017, 12 y 13).

El análisis de la implementación no supone que el éxito de la ejecución de la política dependa fundamentalmente de la capacidad de control que se pueda ejercer a partir del diseño previo (enfoque racional) o del simple juego político de los actores involucrados más allá de cuáles son los objetivos trazados por la política. Más bien, la implementación evoluciona por adaptación en la medida en que reconoce los obstáculos emergentes.

En el ámbito costarricense, es un hecho que el Ministerio de Planificación y Desarrollo Económico - MIDEPLAN ha adoptado y establecido en términos normativos la siguiente definición de implementación de políticas públicas:

> … se define como un proceso político administrativo que lleva la puesta en práctica de las decisiones adoptadas en el programa de actuación. Desde este punto de vista, se refiere a algo que ocurre a lo interno de la administración, la activación de una serie de mecanismos "automáticos" para ejecutar lo decidido en el ámbito político-administrativo (actores políticos, responsables de planificación sectorial y del órgano rector que es MIDEPLAN), bajo el supuesto de que la ley que regula el proceso de planificación y de la administración pública, tiene una

> gran capacidad de influir en la administración y en el resto de los actores involucrados (Pallavicini, Chamizo y Vargas, 2013, 57).

3.2.1 El proceso de implementación

El proceso de implementación se caracteriza por las interacciones entre objetivos de la política, los actores públicos y privados, las decisiones, las acciones concretas y el contexto. Algunas definiciones que hacen ese señalamiento son, por ejemplo la provista por Mahou cuando señala que la implementación:

> Es el proceso político en el que interactúan una serie de actores que conjuntamente intentan tomar decisiones y poner en marcha las medidas y los objetivos contemplados en un programa, el cual evoluciona por modificación y adaptación a las circunstancias y al entorno sobre el que desea incidir (Mahou, 2008, 55).

En la revisión del proceso de implementación de Pressman y Wildavsky que hace Luis Aguilar, afirma que la implementación es la capacidad de forjar los eslabones subsiguientes de la cadena causal, y como tal no deberá estar divorciada de la política para ser efectiva, aunque coinciden que dado que no existe política perfecta, tampoco hay implementación perfecta. En ese sentido, tampoco sería aconsejable una exagerada centralización del poder a fin de asegurar el éxito de la implementación a través de múltiples controles y una perfecta racionalización del proceso de implementación que, lleva implícito el riesgo de socavar los cimientos del gobierno democrático (Pressman y Wildavsky, 1973 en Aguilar, 2003d, 59-60).

Ligero (2016, citado por Casillas, García, Lago y Macía, 2020, 8) aborda el análisis de las complejidades de la temática del proceso de la implementación renombrándola como "**la 'caja negra' de la intervención**", donde "*está todo lo que se hace y ocurre en el programa; para referir que son acciones, decisiones, recursos, personas e interacciones*". Se espera que la combinación de todos estos factores produzca los resultados previstos. Aunque este concepto retrotrae la nominación más común en el campo de la ingeniería industrial, que no es otra cosa que la nominación referente a un proceso productivo concebido metafóricamente como una **'caja negra'** que transforma insumos en productos.

Un concepto colateral es el de Evaluación de la Implementación de Políticas Públicas que llega a definirse en los siguientes términos:

> La evaluación de implementación es aquella evaluación que analiza de forma sistemática la dimensión operativa de la acción pública, a través de su despliegue y puesta en práctica mediante actividades y medidas, así como el análisis de los mecanismos internos (de funcionamiento y organización interna) y de los recursos puestos a disposición por las organizaciones encargadas de llevarlas a cabo, con el fin de alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, sobre dicho despliegue y puesta en práctica. (Casillas, García, Lago y Macía, 2020, 8)

3.2.2 Brechas y fallos de implementación

Pressman y Wildavsky (1973, en Aguilar, 2003b, 239) señalaron que el mundo está lleno de propuestas fallidas, y que no puede terminarse lo que no se ha iniciado.

Es difícil anticipar donde ocurrirá la reacción a las iniciativas de la nueva política, si ella ocurrirá en la arena pública o la arena política, o si en la arena burocrática y quienes serán las principales figuras en esa reacción, pero si señalan que serán críticos a la implementación exitosa de la política.

Merilee Grindle enunció el concepto de *brecha de implementación o déficit de implementación de políticas públicas* (implementation gap) para referirse a las conocidas desviaciones entre el fin esperado y el tipo de política que resulta. Las diferencias entre los resultados planeados y lo logrado por las políticas públicas explican la disparidad que frecuentemente hay entre lo que se anuncia como política y lo que en realidad se ejecuta. Brecha y déficit describen "*la distancia que con frecuencia se abre entre lo que enuncia una política en una norma, en un plan o simplemente en un documento, y lo que en realidad finalmente se termina ejecutando*" (Grindle, 2009, p. 33 y 38). En síntesis, una brecha es la diferencia entre el ideal del servicio y la provisión real del mismo.

Grindle evoca las Leyes de Murphy para argumentar su propuesta con relación a las probabilidades de fallo de la implementación de políticas públicas y llega a decir que "… *ningún proceso de implementación completamente efectivo se puede garantizar, por mucho que deseemos este tipo de certeza en la vida pública*", ya que acorde a las leyes de Murphy: "*Nada es tan sencillo como parece. Todo consume más tiempo de lo que usted cree consumirá. Si algo puede salir mal, saldrá mal*". De ahí que "*para cualquier proceso posible de análisis y diseño, existe una probabilidad significativa que lo que se anuncia como política sufrirá un revés, reinterpretación, deslizamiento o sabotaje mientras se hacen esfuerzos para ponerla en práctica*". Al analizar las brechas concluye que "*Los factores de la brecha van desde aquellos que son inherentes al tipo de política que se persigue, hasta los que tienen que ver con el contexto en que se está llevando a cabo*" (Grindle, 2009, 33-51).

Para Gallego (2020), las brechas de implementación "*son las diferencias, muy frecuentes, entre lo que se ha decidido y lo que realmente se hace*". En ocasiones, decisión e implementación, no se distinguen, con lo que no pierde sentido hablar de brecha. En su análisis, llega a identificar tres tipos de fallas de implementación:

- Desplazamiento de política pública: Se refiere a la implementación en la que se anuncia que se va hacer una cosa y se termina haciendo otra cosa diferente, es decir, se propone algo pero se hace otra.

- Déficit de implementación: Es cuando se empieza a hacer lo que ha anunciado o aprobado pero no se llegamos a concretar, de forma que al final del período establecido se llega a concretar un porcentaje menor de lo anunciado, es decir, se consigue una implementación parcial, aunque con un poco más de tiempo pueda concluirse.

- Consecuencias no intencionadas: Es cuando se logra una divergencia entre lo planificado y lo realizado, es decir se consigue una acción o beneficio no prevista, no planificada.

Sin embargo, lo que a menudo ocurre es que no se llega a identificar con claridad cuál es tipo de implementación que se lleva a cabo, pues hay una diferencia entre lo que se construye en el discurso y lo que en realidad se logra, la

mayoría de las veces debido a que ocurren factores de difícil previsión y se tienen que introducir decisiones no previstas o de reconfiguración y ajuste.

Eugene Bardach (1977) introdujo el concepto del juego de la implementación, para consolidar el enfoque del control y dirección del conjunto de actividades de implementación ante la pluralidad de intereses en los ejecutores de la política (Bardach, 1977 citado por Aguilar, 2003d, 61). En su noción de juegos de implementación señala que el proceso de implementación se caracteriza por maniobras de muchos actores semiautónomos, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control, intentando al mismo tiempo extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a elementos que les den el control. La evidencia empírica revela que tales juegos generan efectos negativos y adversos en la implementación, los cuales estima que son de cuatro tipos:

- El desvío de recursos
- La distorsión de los objetivos
- La resistencias a los esfuerzos
- La disipación de las energías personales y políticas

3.2.3 Factores críticos de la implementación

Como punto de partida, los analistas de la materia reconocen que la implementación de políticas tiene los siguientes requerimientos:

- La decisión de los objetivos y las metas,
- La promulgación de la legislación (o fallo judicial) y
- Los fondos debidamente asignados.

El siguiente aspecto de estudio ha sido el de los factores críticos que inciden en la implementación. Así, para Grindle y Thomas (1991, 5), las falencias en la

implementación ocurren como consecuencia de los siguientes determinantes que condicionan la implementación:

- La distribución de costos y beneficios,
- El cambio institucional,
- La complejidad técnica,
- La intensidad administrativa,
- La extensión en que demanda la participación de burócratas o beneficiarios,
- Los impactos de corto o largo plazo determinan cómo se manifestará la reacción, la forma en que se manifestará la reacción y los recursos requeridos por los formadores de política y los administradores.

Rubio (2013, 149) discriminó e identificó más sistemáticamente los factores que condicionan la brecha o el éxito o fracaso de la implementación y, para el efecto, distingue cuatro **tipos** de **factores**:

1. Factores inherentes al diseño de la política:
   - Claridad de objetivos;
   - Validez de la teoría causal de las acciones propuestas;
   - Complejidad del cambio involucrado;
   - Cantidad de aprobaciones y cambios legales requeridos;
   - Grado de control sobre la política.

2. Factores inherentes a los recursos de la política:

   - Acceso a recursos humanos, materiales y financieros;
   - Capacidad técnica;
   - Políticas de incentivos.

3. Factores inherentes a los actores:
   - Multiplicidad de actores;
   - Divergencia de agendas y metas;
   - Intereses afectados;
   - Coordinación y comunicación;
   - Apertura al cambio y motivación de los funcionarios;
   - Capacidad de adaptación.

4. Factores inherentes a los factores externos:

- Ambiente político;
- Desastres naturales;
- Guerras, levantamientos y actos terroristas;
- Inseguridad causada por la delincuencia organizada;
- Huelgas;
- Crisis económicas.

Bajo estas consideraciones, a la acción de ciudadanos y la interacción de los funcionarios públicos, hay que sumar una variedad de eventos que interfieren en la efectivización de la implementación, como consecuencia, la lista tiende a crecer en función de la complejidad e intensidad del contexto de la implementación.

3.2.4 Enfoques clásicos de implementación de políticas públicas

Existe cierto consenso entre los autores de literatura especializada en dar énfasis a tres enfoques de la implementación de políticas públicas los cuales se han llegado a conocer con el nombre de enfoques clásicos del estudio de la implementación (Revuelta, 2007, 144 -150).

El enfoque de Arriba hacia Abajo (Top-down)

El diseño y la implementación de la política pública son controlados en forma centralizada en la cima de la pirámide jerárquica. La implementación fluye de arriba hacia abajo y presume que ocurre acorde a como fue planeado, aplicándose en forma jerárquica, sin la discrecionalidad de los burócratas involucrados en la implementación y se establece reglas claras de operación para todos los participantes. Hay una manifiesta separación entre el diseño de la política y la implementan, no obstante surgen problemas cuando las políticas diseñadas desde los escritorios no toman en cuenta necesidades locales, lo que genera

desconexión, errores de inclusión y exclusión, retrasos e incumplimientos (Majone y Wildavsky, 1995). Este modelo es común en sociedades donde la población no participa ni influye en la toma de decisiones ni en la ejecución de la política pública.

A este respecto, Birkland (2005) destaca varios de los supuestos que son manejados por este enfoque (Birkland, 2005, citado por Olavarría, 2007, 79):

- Que la política pública tiene definiciones precisas sobre las metas que deberán alcanzarse, las que serán el estándar contra el que se comparará el rendimiento;
- Que la política permite identificar claramente los medios e instrumentos que se podrán utilizar para el logro de las metas;
- Que la política está expresada en documentos formales emanados de autoridad competente en el área de actuación de la política;
- Que hay una cadena de implementación que se inicia con la instrucción de la autoridad competente, que baja a través de la cadena de mando hasta llegar a la base de la organización, proceso en el cual se activa la ejecución de la política; y
- Que los diseñadores de la política conocen las capacidades de los implementadores.

El enfoque de Abajo hacia arriba (Bottom-up).

Tanto el diseño como la implementación se articulan desde la base de la pirámide jerárquica organizacional, llevando sus necesidades a los niveles superiores para retroalimentar todo el proceso. El diseño de la política y su implementación se realizan predominando las decisiones y acciones llevadas a cabo en la base de la pirámide administrativa, conformada por los burócratas locales. La implementación fluye de abajo hacia arriba. En ese sentido, Lipsky (1969), destaca la labor de los burócratas a nivel de calle o ventanilla (Street level bureaucrats), en la que la política pública también la hacen los burócratas al frente de la primera línea del gobierno, los cuales usan su experiencia, capacidades y valores para implementar

las políticas. En estos enfoques, los burócratas locales los de nivel de calle o ventanilla, gozan de empoderamiento para opinar en el diseño de la política y tomar decisiones durante su implementación. En este modelo se da mayor conexión con la realidad y por tanto mayor flexibilidad para solucionar problemas del proceso de la implementación. Sin embargo, el grado de discrecionalidad con el que cuentan, puede dar lugar a un alejamiento de los objetivos originales de la política, gastos adicionales y la creación de grupos clientelares.

Dado que se considera que lo importante y determinante sucede abajo, este enfoque se concentra en analizar lo que ocurre en la relación personal entre los burócratas a nivel de la calle o de primer piso y aquellos que reciben los beneficios de la política.

Los enfoques de implementación Top-down y Bottom-up tienen foralezas y debilidades como bien lo señala Sabatier (1986). Pues el enfoque Top-down parece tener una ventaja comparativa en aquellas situaciones donde existe una legislación dominante que estructura la situación, o cuando los recursos para la investigación son muy limitados. Por el otro lado, el enfoque bottom-up, es más apropiado en situaciones donde no hay una legislación dominante sino un gran número de actores con dependencias de poder o donde prima el interés en la dinámica de diferentes situaciones locales (Citado por Revuelta, 2007, 47). Naturalmente, hay quién interpreta que el enfoque Top-down funciona mejor en sociedades jurídicamente rígidas, de una vertical y concentrada estructura del ejecutivo, en tanto que el Bottom-up lo haría en sociedades democráticas con un ejecutivo sujeto a amplios controles institucionales y ciudadanos.

Los enfoques Híbridos.

El diseño de la política y su implementación incorporan tanto elementos de los enfoques Top-down y de Bottom-up. El modelo híbrido, toma los elementos de ambos enfoques según las necesidades del caso, pero para que funcione requiere un andamiaje institucional que fomente la coordinación entre actores, con la sociedad civil y la iniciativa privada. Surgen así una variedad de propuestas como

la de Sabatier el Marco de Coaliciones de Apoyo, que intenta sintetizar lo mejor de los enfoques tradicionales para perfilar una teoría del proceso de las políticas que suscitó la aparición de una serie de enfoques entre ellos la de las redes de política, la micro y macro implementación y la implementación adaptativa de Berman (1978), las estrategias del diseño prospectivo y retrospectivo denominados forward y backward mapping de Elmore (1979), el de burócratas a nivel de la calle de Lipsky (1976), y otros que han sido extensamente cubiertos en la obra de Luis Aguilar (2003).

No obstante, en otra óptica del tema, Goggin (1986), Najam (1995), Peña (2014), DeLeon (2016), Dussauge (2018) y Rubio (2016) sistematizan y coinciden en la propuesta de tres generaciones de estudios sobre implementación e inclusive se sugiere una incipiente cuarta generación.

1. **Clásica**: Asume que las decisiones públicas una vez tomadas por políticos, legisladores y altos funcionarios luego son simplemente acatadas por la burocracia, lo que implica que la implementación sucederá automáticamente.
2. **Empírica**: Lo que la evidencia empírica mostraba era que las políticas públicas adecuadamente formuladas y diseñadas, fracasan (Pressman y Wildavsky), lo cual es señal de la complejidad de la implementación.

   El enfoque **Top-down** (De arriba hacia abajo): Enfatiza la tradición administrativa jerárquica de arriba hacia abajo, distinción entre universo político y administrativo y primacía de la eficacia.

   El enfoque **Bottom-up** (De abajo hacia arriba): Analiza los múltiples actores que interactúan en el nivel operativo local y procede retrospectivamente para mapear resultados e impactos de la política en términos de las estrategias adoptadas (Najam, 1995, 12).

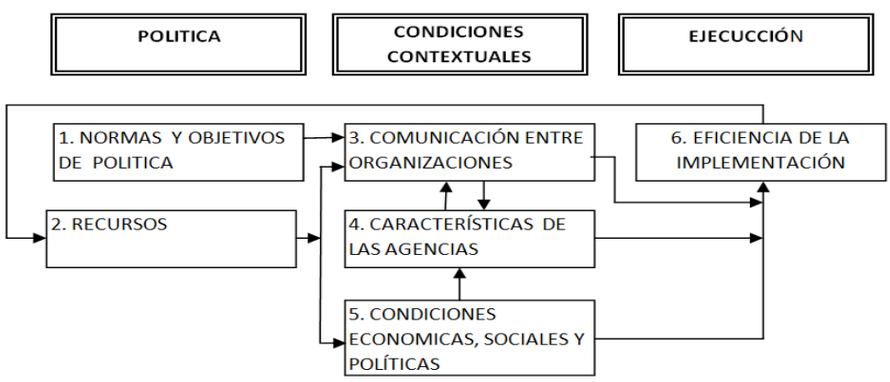
   Enfoque de burócratas de la calle (Lipsky, 1976).

3. **Analítica**: Intento por fundar una teoría de la implementación. (Goggin, 1986) para comprender cómo trabaja y cómo puede mejorarse. Coaliciones promotoras (Sabatier, 1986), Ambigüedad y conflicto (Matland, 1995) y la inclusión de enfoques Híbridos como la Macro y Micro implementación, Backward & forward Mapping y los enfoques de Gobernanza y Delivery (Hupe y Hill).

3.2.5 El Modelo de Implementación de Van Meter – Van Horn

Van Meter y Van Horn (1973) propusieron un modelo de implementación de la política pública que enfoca su atención en tres grupos de variables que afectan las prestaciones de servicios públicos, a saber: la política, las condiciones contextuales y la ejecución. La figura 1 que sigue, ilustra la conformación de sus variables: la variable política está definida por las normas y los objetivos de la política y los recursos, mientras que la comunicación entre organizaciones, las características de las agencias y las condiciones económicas y sociales definen el contexto, y la ejecución de las decisiones políticas define a sí misma. La concatenación de esas variables permite describir y analizar el proceso de implementación de las políticas y propone explicaciones plausibles de los logros y fracasos de los programas de forma que permiten a los analistas políticos trascender la simple medición de los impactos de las políticas públicas y elaborar explicaciones sobre los resultados observados, en la idea de mejorar la prestación de los servicios públicos.

Figura № 1. Modelo de Proceso de Implementación de Van Meter – Van Horn



Fuente: Adaptado de Van Meter y Van Horn (1973), en Aguilar, 2003, 118.

Acorde a este modelo, la implementación de la política pública:

- Está condicionada por la calidad del desempeño de las instituciones, las políticas institucionales de las cuales dependen de las instituciones básicas (legado histórico).

- Depende de la forma en que se relacionan los actores en la implementación y del contexto general en que se inserta la red de actores.
- Su efectividad está influida por las percepciones de los actores y de la población beneficiaria.

3.3 Las Instituciones

Las instituciones son conjuntos de reglas o rutinas que marcan pautas de comportamiento y que indican a los individuos como actuar e interactuar entre ellos. Las instituciones son como las "reglas del juego", es decir, las constricciones que determinan la interacción humana. Estructuran los incentivos y marcan las pautas de comportamiento de los actores cuando éstos interactúan, indicándoles qué está prohibido, permitido o recomendado y en qué condiciones (North, 1995).

Las instituciones establecen cómo se relacionarán los actores, cómo se accederá y a qué posiciones se podrán acceder, cómo se resolverán los conflictos, etc. Normalmente las principales instituciones políticas de un país se plasman en la Constitución. Por tanto, las instituciones también organizan la actividad política.

Existen muchos tipos de instituciones: sociales, educativas, económicas, religiosas, políticas. Las instituciones son estables en el tiempo, pero pueden cambiar. Podemos decir que la propia organización de la actividad política genera ciertas instituciones, por ejemplo, el sistema electoral en un Estado democrático.

Se dice que una sociedad desarrollada es la que tiene unas instituciones que proporcionan: incentivos, inversión e innovación. Permite que la mayoría de los habitantes pueda desarrollar su talento. Si estas sociedades tienen élites extractivas cercanas al poder político irán a la deriva (Acemoglu y Robinson, 2012 citado por Cerillo, 2021, 57 – 58).

En ese contexto, las instituciones cobran importancia en toda sociedad, debido por lo menos, a dos ventajas que ofrecen: Es que establecen unos procesos

y organización que inciden en el ahorro de tiempo y porque disminuyen la imprevisibilidad y la incertidumbre.

En Costa Rica, como en la mayoría de los países, se observa el principio de jerarquía de las normas lo que se conoce como la Pirámide Kelsen y que, representa gráficamente en una pirámide, la idea del sistema jurídico escalonado. Hans Kelsen (1982), estableció que las normas jurídicas se relacionan sobre la base del principio de jerarquía. El principio de jerarquía normativa está consagrado en el artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública, el cual expresamente señala el orden de sujeción del ordenamiento jurídico administrativo (Procuraduría General de la República, Dictamen No. 097 del 21/03/2014):

- La Constitución Política,
- Los tratados internacionales y las normas de la Comunidad Centroamericana,
- Las leyes y los demás actos con valor de ley,
- Los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes, los de los otros Supremos Poderes en la materia de su competencia,
- Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y los reglamentos de los entes descentralizados, y
- Las demás normas subordinadas a los reglamentos, centrales y descentralizadas, así como los reglamentos autónomos del Poder Ejecutivo y los de los entes descentralizados están subordinados entre sí dentro de sus respectivos campos de vigencia.
- En lo no dispuesto expresamente, los reglamentos estarán sujetos a las reglas y principios que regulan los actos administrativos.

El institucionalismo

El Institucionalismo Clásico, concibe a las instituciones como reglas de funcionamiento de la sociedad. Las instituciones son descritas como acción de gobierno y como recursos de los agentes y actores racionales para obtener el logro de sus objetivos.

Las instituciones son entendidas como el conjunto de reglas de juego que asignan capacidad de decisión, recursos e información, y dado su rol regulativo, normativo y cognitivo, condicionan el comportamiento de los actores. En tal cometido, las instituciones son reconocidas como “estructuras de reducción de complejidad, … factores clave en la restricción de los comportamientos individuales; y … escenarios dentro de los que el equilibrio puede ser inducido” (Basabe, 2004, 175).

Las instituciones no operan solamente como facilitadores de elecciones posibles sino que también delimitan cómo el actor implicado debe evaluar los resultados de tales elecciones, y determinan de esta forma las preferencias del actor respecto a las alternativas viables. El institucionalismo en Políticas Públicas se enfoca en las instituciones, estructuras, reglas, procedimientos, como elementos que tienen influencia en las relaciones, conductas, evolución de las diferentes formas del Estado y en las decisiones sobre políticas.

La política pública se agenda, diseña, ejecuta y evalúa en un contexto social y económico, está sujeta a reglas, y por su naturaleza, mediante las políticas públicas se busca proveer bienes públicos por medio de mecanismos que implican el ejercicio de la autoridad de forma obligatoria, lo cual implica que las reglas legales son la característica básica de la política (Pierson, 2000, citado por Farfán, 2007, 91).

El institucionalismo racionalista, postula que las instituciones “son marcos de referencia culturales a partir de los cuales los individuos y las organizaciones construyen preferencias e interpretan la realidad”, entonces, “el comportamiento de cada actor es una respuesta óptima al comportamiento de los otros jugadores y a la estructura institucional existente” (Tsebelis, 1990, en Zurbriggen, 2006, 69).

Desde esta perspectiva, “las instituciones son el contexto estratégico” dentro del cual los actores diseñan los mecanismos óptimos y los medios para lograr sus fines y, por consiguiente, ellas condicionan el comportamiento de los distintos agentes en sus relaciones, indicando qué conductas o situaciones son requeridas,

prohibidas o permitidas. El agente individual o colectivo tiene ciertos intereses y esquemas de preferencia que le permiten seguir procesos de forma optativa y crear las reglas. Cuando hay conflicto de intereses se debe recurrir a una nueva regla o ley, y esto podría favorecer la transformación de la organización o la conducta de los actores.

El institucionalismo culturalista sostiene que:

> Las instituciones no sólo determinan estrategias y fines de la acción, sino que modelan las preferencias de los actores. Por su parte, las reglas de juego y la distribución de poder tienen lugar al interior de los entramados institucionales. … las organizaciones políticas se comportan como cualquier otra organización y se ven obligadas a crear rutinas para atender sus asuntos cotidianos. Con el tiempo, estas rutinas se transforman en reglas, convenciones, tradiciones, tecnologías y mitos, que componen la cultura de la organización. Los individuos pertenecientes a esas instituciones mediante procesos de socialización aprenden fundamentalmente a seguir el comportamiento apropiado, y así obedecer normas institucionalizadas, lo cual les permite una simplificación de la realidad y tomar decisiones de manera mucho más sencilla o adecuada. (March y Olsen, 1989, 26-27, citado por Zurbriggen, 2006, 70).

En suma, las instituciones son marcos de referencia culturales a partir de los cuales los individuos y las organizaciones construyen preferencias e interpretan la realidad. Sin embargo, March y Olsen (1989) aceptan cierto nivel de racionalidad. Los individuos tienen que tomar decisiones y, aunque estén muy lejos de intentar optimizar, realizan ciertos cálculos que son similares a los de la racionalidad limitada. Este es el punto clave que los distingue del institucionalismo sociológico. Los individuos obedecen a normas institucionales, entre otras razones, para reducir incertidumbres y simplificar la toma de decisiones. Por el contrario, el institucionalismo sociológico rechaza la posibilidad de que existan actores con racionalidad limitada, y no acepta la existencia de individuos u organizaciones que deliberadamente manipulen con algún éxito las reglas y prácticas institucionales; por el contrario, se distinguen por su énfasis en la importancia de los procesos cognoscitivos de los individuos (Zurbriggen, 2006, 70).

Las corrientes institucionalistas han encontrado una solución diferente al problema entre agente y estructura. Si bien la perspectiva racionalista reconoce la influencia de la estructura en los resultados políticos, ella es producto del agente, mientras que en la perspectiva culturalista la estructura existe independientemente de los individuos que la habitan.

El neoinstitucionalismo

Ya que las instituciones, en su forma de normas, códigos, sistema de partidos políticos y elecciones, determinan el comportamiento político y la eficiencia de la democracia y el Estado y la sociedad desarrollan un juego político que afectan el desarrollo político y para el efecto necesitan estrategias y reglas claras de actuación; la democracia depende del desempeño de las instituciones políticas (Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, electoral). Las instituciones son autónomas cuando aplican las reglas. El neoinstitucionalismo, tomó forma alrededor de 1984, con los trabajos de James March y Johan Olsen, abarca un conjunto de propuestas teóricas para explicar las virtudes del viejo institucionalismo y de remontar las limitaciones presentes en el análisis conductista y de la elección racional (Peters, 1999).

El neoinstitucionalismo analiza la permanencia o el cambio de políticas al definir la cancha donde actúan los actores y busca comprender y explicar los aportes del institucionalismo a las políticas públicas y en la configuración de diferentes estructuras administrativas, legales y políticas. Explica por qué y cómo se genera un cambio de políticas públicas, la forma en que las instituciones afectan la capacidad que el sistema político tiene para tomar decisiones y sostener las mismas. También analiza la evolución de las posturas e impactos del institucionalismo en el campo de la política pública, el proceso de cambio en la acción pública y las políticas públicas basadas en el comportamiento de los actores respecto a las reglas y normas formales e informales. En ese sentido el marco del análisis del neoinstitucionalismo son las interacciones entre instituciones y los actores individuales y colectivos, se concentra en la noción de instituciones formales y añade el concepto de instituciones informales.

3.3.1 El Modelo de Institucionalismo Centrado en Actores

Las diversas corrientes institucionalistas y neoinstitucionalistas enfatizan posturas diferentes al dilema entre agente y estructura, donde el agente es el actor y la estructura engloba la institucionalidad. Aunque la perspectiva racionalista reconoce la influencia de la estructura en los resultados políticos, ella es producto del agente y la perspectiva culturalista señala que la estructura existe independientemente de los individuos que la habitan. Ante el dilema en cuestión, han emergido enfoques que buscan aproximar ambos extremos, el más notable es el Institucionalismo Centrado en Actores de Fritz W. Scharpf, que busca integrar de forma relacional al actor y a la estructura a la hora de comprender los resultados políticos.

El enfoque del **institucionalismo centrado en actores** (ICA), captura el complejo juego entre actor e institución en el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas y permite analizar y explicar por qué determinados programas y proyectos de políticas fracasan en su implementación y en realizar propuestas para su mejora.

Según Scharpf, teniendo en cuenta que la política, por definición, son las acciones intencionales de los actores que están más interesados en un determinado resultado (Scharpf, 1997, 36), ocurre que:

> Cada sector de actividad pública conforma una red de actores públicos y privados interesados en esos ámbitos, cuyas relaciones se dan en un marco institucional e influyen en el comportamiento de los actores como en los resultados de políticas. Los actores públicos y privados no son inherentemente libres; enfrentan una serie de posibilidades y restricciones provenientes del marco político-institucional más o menos permanente en el espacio y el tiempo. Sin embargo, la creación institucional es un proceso continuo, sustentado sobre la base de reglas construidas socialmente en determinados contextos históricos y políticos. No obstante, por muy sólida y permanente que aparezca una institución, los agentes pueden elegir determinadas opciones y romper determinadas reglas. Estas, entonces, no son permanentes y pueden cambiar, en parte, en función de las decisiones estratégicas de los agentes dentro de la estructura, y estas decisiones estratégicas representan respuestas

> tanto a factores endógenos como exógenos". (Hay, 1997, citado por Zurbriggen, 2006, 72-73).

En ese contexto, las instituciones pueden ser analizadas desde varios niveles:

- El nivel macro, involucrando un contexto como el sistema gubernamental;

- El nivel meso, comprende las redes de políticas. Las instituciones no afectan directamente los resultados de políticas, sino a través de su impacto en los procesos de realización de políticas, a partir de los cuales éstas son diseñadas, aprobadas e implementadas por los actores.

- El nivel micro, las instituciones moldean las preferencias y percepciones de los actores.

Dado ese ámbito de interacciones, a través del proceso decisional, las instituciones influyen sobre las políticas adoptadas, en particular, sobre la capacidad de mantener compromisos intertemporales, la calidad de la implementación, la estabilidad y la credibilidad de las políticas y para ello asumen diferentes opciones tácticas y estratégicas (Scharpf, 1997). En el modelo de Scharpf, las instituciones operan como estructuradoras de cada actor y determinan, de esta forma, las preferencias del actor respecto a las alternativas posibles, ya que cada actor:

- Está institucionalmente constituido,

- Están definidos los criterios de afiliación como miembro,

- Se incluyen los recursos financieros y propiamente dichos disponibles,

- Definen la esfera de sus actividades legítimas y el alcance de sus representantes,

- Proclaman sus principios rectores,

- Operan como facilitadores de elecciones posibles y

- Delimitan cómo debe evaluarse al actor implicado en los resultados de tales elecciones.

El efecto formativo y de modelaje de los actores es enfatizado por Scharpf cuando señala: “No sólo las instituciones permiten la estructuración de cada actor, sino también constituyen una fuente de información para predicciones mutuas respecto a cómo actuarán o no actuarán los otros actores implicados en determinada arena política” (Scharpf, 1997, citado por Zurbriggen, 2006, 74).

3.4 Actores sociales

Las empresas no se desarrollan ni innovan solas, sus procesos involucran diferentes actores como las agencias de Gobierno, la academia y los institutos de investigación, los entes financieros, y los centros tecnológicos y empresariales y asesores de varias disciplinas. Sibeon entiende como actor a:

> aquella entidad que dispone de los medios para decidir y actuar conforme a sus decisiones, cuyas características … son cualitativamente distintas a las de la suma de las decisiones de los individuos que la integran y a la cual se le puede atribuir responsabilidad por los resultados de sus acciones (Sibeon 1999, citado por García, 2006, 202).

Un actor, se entiende también como “un ente individual o colectivo, que se analiza dentro de dos dimensiones: respecto a sus aportes al proceso de diseño e implementación de las políticas públicas y en su impacto o incidencia en el resultado de una política pública” (Ordoñez-Matamoros, 2013, en Silva, 2017, 67).

Los actores también pueden ser entendidos como sujetos individuales o colectivos con capacidad de acción estratégica, lo que implica la capacidad de identificar intereses, definir objetivos en función de los mismos, diseñar un curso de acción para alcanzar estos objetivos y contar con relativa autonomía para implementar dicho curso de acción. En esa línea, los actores pueden pertenecer a esferas gubernamentales, a los partidos políticos, sindicatos, las instituciones financieras internacionales, a organizaciones de la sociedad civil, actores del

sector privado, a los medios de comunicación, entre otros (Acuña y Repetto, citado por Díaz, Curti, Monti, Miguez, 2015, 5).

Melstner entiende por actor o actores en políticas públicas, a un individuo, función, grupo, comité, equipo burocrático, una coalición o incluso el Estado, que busca interferir o moldear una política pública y que tales actores que participan dentro de una dinámica de una política en juego, se van reconociendo por las posturas de aceptación o rechazo ante una política determinada (Melstner, citado por Fuenmayor, 2017).

Ciertamente, los actores con sus acciones y estrategias influyen, determinan, condicionan y acaban incidiendo sobre la toma de decisiones de la política pública y como tal, los actores realizan acciones relevantes, pero lo decisivo es quién tiene más poder que otro y cuál es la estructura de ese poder tal que algunos actores acaban determinando la toma de decisiones.

En ese sentido, Parés (2020), señala que los actores poseen capacidad de agencia. Desde este enfoque, se distinguen actores y partes interesadas. Los actores son los que ejercen esa capacidad de agencia, en tanto que las partes interesadas no. Las partes interesadas, aún cuando sufren las consecuencias de una inacción, no logran ejercer poder alguno ni pueden movilizar recursos; son actores los que lo hacen y por tanto realizan acciones relevantes. En esa perspectiva, los actores son personas o colectivos que actúan para intentar influir en las políticas públicas, por lo que, las partes interesadas que no actúan para influir, no son actores. Los actores no necesariamente tienen un rol legalmente reconocido en el proceso, algunos son “artistas no invitados”, y tampoco más actores, no implica necesariamente, más ni menos democracia.

Por otro lado, los vínculos entre los actores situados institucionalmente remiten a la idea del establecimiento de redes de y redes en las políticas. Esta noción nos permite visualizar el campo de acción y los tipos de relaciones que se tejen entre los actores que participan en un proceso de política pública (Díaz, Curti, Monti, Miguez, 2015, 6).

Un actor es aquel individuo o grupo que defiende un interés único (Subirats, Knoepfel, Larrue, Varone, 2008). Un actor se puede entender como una entidad social o personal que busca un objetivo que, considera, es social o grupalmente deseable.

Otra caracterización del actor se hace a través de dos conceptos: su poder de veto y el respaldo hacia una política pública (Cortés y Marín, 2013, 174). Los actores están también caracterizados por la orientación de sus acciones, es decir, por determinadas percepciones y preferencias que pueden ser relativamente invariables o pueden cambiar mediante el aprendizaje y la persuasión. Esta orientación se pone de manifiesto ante el estímulo de un problema a resolver, lo cual cuestiona sobre la transformación o no del estado vigente de tal temática, las causas de ese problema, la valoración respecto a los cursos de acción posibles y los resultados probables.

Cerillo (2021), llega a resumir bien el significado de los actores sociales al señalar que:

> Los actores son quienes que, con sus acciones y estrategias, influyen, determinan, condicionan y acaban incidiendo en la toma de decisiones. Son aquellos que llevan a cabo acciones relevantes, aquellos que efectivamente, realmente actúan. Se caracterizan por sus intereses, estrategias y recursos, cuentan con capacidad de hacer e influir (capacidad de agencia), aunque presentan una gran diversidad y son relevantes por su decisiva capacidad analítica (Cerrillo, 2021).

Tipología de actores

Acorde a Cerillo (2021), con un enfoque extenso de la política pública, sobre la base de asumir algunos criterios de tipificación de actores, se podrían citar los siguientes tipos de actores:

1. Según el número de personas que forman una entidad u organización:

- Actores individuales: Compuesto por la ciudadanía de manera individual.

- Actores colectivos: Grupo de individuos que poseen un nombre determinado que los diferencia y les pertenencia a una identidad colectiva de forma que haya homogeneidad interna entre los actores del colectivo.

2. Según su titularidad:

- Actores privados: Aquellos que no estén bajo control gubernamental, ningún tipo de vínculo con el Estado o Gobierno y que pueden tener o no ánimo de lucro, como los grupos empresariales, de ONGs; donde por vínculo con el Estado se refiere a la existencia de alguna relación de dependencia con organismos estatales o que en su directorio participan representantes de los mismos.

- Actores políticos: Los que con sus acciones y estrategias influyen, determinan, condicionan y acaban incidiendo sobre la toma de decisiones.

- Actores públicos: Todos aquellos vinculados con la acción del gobierno que no tienen ánimo de lucro.

- Actores del pro – común: Los que quieren gestionar recursos comunes, que atienden a un interés general o especifico, no tienen ánimo de lucro ni relación con el gobierno, por ejemplo las cooperativas.

3. Según su lógica de actuación:

- Actores políticos: Tienen su legitimidad democrática y electoral, por tanto, responden a un consenso y a una decisión que la ciudadanía ha tomado. Ejemplo: políticos.

- Actores burocráticos: Poseen legitimidad legal y tienen una función determinada de garantizar la igualdad entre la ciudadanía. Ejemplo: funcionarios de la administración pública.

- Actores con interés especial: Actores cuya acción se justifica porque serán potencialmente afectados por una determinada decisión o política. Pueden ser individuos, colectivos o empresas. Ejemplo: los pensionistas contra la congelación de sus pensiones.

- Actores con interés general: No necesariamente políticos, pero se mueven guiados para defender determinados valores o intereses que tienen repercusiones más colectivas, más generales. Por ejemplo: Grupos con acción por el cambio climático.

- Expertos: Actores que tienen capacidad de emitir opiniones en calidad de expertos, las cuales se podrán tener en cuenta, aún cuando no sea la única opinión que se tendrá en cuenta.

4. Según la naturaleza de los objetivos con que se guían:

- Actores con objetivos de contenido: Tienen que ver con la naturaleza del contenido de determinadas políticas, y que éstas entren en la agenda y que se entiendan como ellos quieren. Quieren tener influencia en los contenidos que entran en la agenda política.

- Actores con objetivos de proceso: Tienen que ver con el reparto de poder, con las alianzas, con los pactos, etc. Ejemplo: Oposición por sistema, todo lo que hace tu contrario tiene que ser criticado.

5. Según el rol que cumplen en el proceso político:

- Promotores: Son los que plantean el problema, lo entran en la agenda política. Se introducen por acción social o por la misma ciudadanía.

- Directores: Son los que manejan o pilotan el desarrollo de una determinada política pública y lideraran como enfocar este problema que los promotores han planteado y definir qué acciones se llevan a cabo. Son aquellos actores que garantizan que se lleve a cabo esta política pública.

- Opositor: Son actores que están en contra de que se lleve a cabo esta política, regulación u otro tipo de acción.

- Mediador: Son actores que intentan que se llegue a un acuerdo. Ejemplo: Una ministra de trabajo mediando entre patronal y trabajadores.

- Gatekeeper o “porteros”: Son actores que pueden parar todo el proceso, tienen capacidad de veto. Pueden controlar y bloquear el proceso, o directamente el planteamiento del problema.

- Aliados: Actores que actúan a favor de la política que se está llevando a cabo, quieren que se realice esta política ya poyaran el proceso.

- Filtro: Son actores que generan opinión, sus accione influyen en lo que piensa la gente. Ejemplo: los medios de comunicación.

Una clasificación menos rigurosa pero práctica para analizar la implementación de políticas públicas, es la que emplea el MIDEPLAN, que considera que a menudo se observa que de sendos grupos de actores, los que participan más activamente en los procesos políticos son los técnicos del gobierno, académicos, expertos, adscritos a las ONGs y los de los grupos de interés; de ellos es que – preferentemente – surgen el mayor número de ideas y planteamientos de cómo resolver determinados problemas. Teniendo en cuenta esa cualidad pueden verse Actores Primarios y Actores Secundarios.

Actores Primarios, son los que más inciden, participan y están comprometidos con la temática.

Actores Secundarios, son los que asumen un rol menos activo a veces pero que son importantes en términos de representación de sus colectivos.

En este espectro se puede identificar **Actores Clave** como aquellos actores cuyo rol es estratégico por su nivel de incidencia y quizá por los recursos que manejan.

Un aspecto afín es que el ejercicio como actores lleva implícito la idea del concepto de **Capacidad**, y en esa perspectiva, “La capacidad es concebida como la asunción exitosa y sustentable de responsabilidades en un contexto complejo y cambiante”. (Díaz, Grandinetti: 2002). En extensión, Repetto (2003) habla de una especificidad, de la Capacidad Estatal, que puede entenderse como “… la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social especifico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas”.

En ese sentido, se reconoce que la capacidad estatal tiene como sus componentes fundamentales a las capacidades administrativas (referida a los cuadros técnicos-burocráticos) y políticas (entendida como la capacidad para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública).

Es necesario remarcar que la capacidad de los actores estatales es un bien escaso, que depende no sólo de los cuadros administrativos existentes sino también del tipo de interacción política que se establecen los actores en el marco estatal. Esto es reconociendo que lo complejo reside en el acotado número actores sociales que tiene la capacidad de movilizar sus recursos en pos del logro de un objetivo, haciendo prevalecer sus intereses e ideologías (Díaz, Curti, Monti y Miguez, 2015, 6 y 7).

3.4.1 La constelación de actores

Fritz W. Scharpf introdujo el término de **constelación de actores** para identificar al conjunto de actores que participan en una determinada política y a sus posibles estrategias de acción con respecto a ella, a los posibles resultados que tendrían lugar a partir de las diferentes estrategias de acción de los actores y, por último, a las preferencias o valoración de los actores con respecto a tales resultados posibles (Scharpf, 1997, 44-46).

Los modos de interacción: Se refiere a las formas en que unos actores se conducen con respecto a los otros, los cuales están en gran medida condicionados por el contexto institucional en el que se desenvuelven. Cada modo de interacción está regulado por un sistema de pautas institucionales para el uso de ese modo en cuestión. Pero, además, está influenciado por un sistema institucional más amplio, dentro del cual tienen lugar esas interacciones y al cual Scharpf clasifica en:

a. Escenarios anárquicos con mínimas instituciones;

b. Redes, regímenes, sistemas de decisión conjunta;

c. Asociaciones, grupos de comitentes, asambleas representativas, y

d. Organizaciones jerárquicas, Estado. Estos factores influyen también en las decisiones.

La principal contribución del institucionalismo centrado en los actores es el esfuerzo por elaborar una concepción que trascienda la distinción tradicional entre agente y estructura. Es un concepto flexible, diseñado para capturar el complejo juego entre actor e institución en el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas. Es una concepción que al trascender las visiones socio-céntricas y estado-céntricas, permite desagregar el Estado, entrar en la 'caja negra' y comprender que las organizaciones están habitadas por individuos y que, en la búsqueda de soluciones a los problemas colectivos, ellos están restringidos por marcos institucionales.

La importancia de integrar esta lógica de análisis de las políticas públicas es central para los objetivos de un gobierno, dado que tanto la incorporación de un tema en la agenda como el diseño de una nueva política, a través de una legislación y demás regulaciones, tienen poca posibilidad de éxito si los actores que los deben cumplir están poco interesados en ello. Implica la necesidad de situar a una acción política y social en el contexto estructural que tiene lugar. Por lo tanto, incorporar esta perspectiva de análisis permite introducir una nueva dimensión en el análisis del rendimiento gubernamental, y analizar no sólo la forma en que la dinámica entre actor y estructura impacta en los resultados de políticas, sino que también puede ayudar a mejorar el diseño de las políticas públicas, explicar por qué determinados programas y proyectos de políticas fracasan en su implementación y realizar propuestas para su mejora a partir de las lógicas de poder existentes.

3.5 Las decisiones de implementación de políticas

De acuerdo a González y Gómez (2007), la Toma de decisiones y las Políticas Públicas son dos campos disciplinares concomitantes, en la medida en que no se pueden concebir Políticas Públicas sin tomar decisiones.

Decidir connota una acción por la cual un ser humano realiza una selección entre múltiples alternativas posibles. Dicha selección, causará un curso de acción en determinado sentido. Los programas de acción gubernamental que se desarrollan en los diversos sectores de la sociedad, a través de la operacionalización de instrumentos estatales, persiguen la solución de problemas en dichos sectores.

La toma de decisiones en Políticas Públicas busca principalmente resolver situaciones percibidas por parte de los gobiernos como problemáticas. Las implicaciones de las decisiones, aparecen una vez estas se implementan, como consecuencias lógicas de la determinación de dicho curso de acción (González y Gómez, 2007).

El tomador de decisión administrativo intenta complacer tantas personas como sea posible, incluyéndose el mismo, así agregando un matiz político a los procesos de decisión». (Staw, 1980).

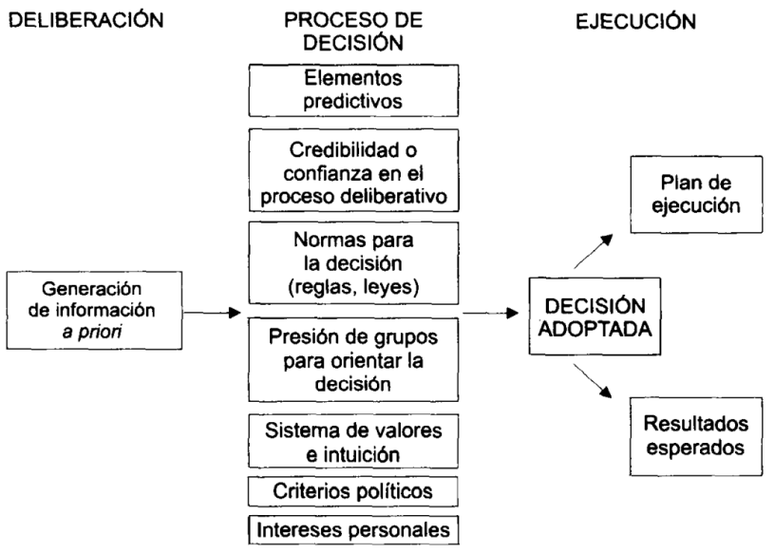
> Las decisiones públicas raramente son actos aislados, se toman en un entorno socio-político cambiante en el que coexisten varias lógicas (la puramente administrativa, la política, social, cultural, estratégica, etcétera) y múltiples actores con intereses encontrados (inquilinos y casa tenientes, vendedores ambulantes y comerciantes establecidos, partidos políticos y Gobierno, etcétera) (UNAM, 32).

Según Herbert Simon, a diferencia de las decisiones personales o privadas, en las decisiones públicas se deben incluir además de hechos y valores, términos como: justicia, libertad y bienestar general que no son parte del desarrollo administrativo, pero deben tenerse en cuenta en el contexto de lo público. (Simon, 1997). Una decisión, implica una elección (Boulding, 1966) y no existe la decisión definitiva:

> La confección de decisiones políticas es un acto secuencial, que una vez que se ha implementado, admite matices, correcciones e incluso impugnaciones por los órganos de control administrativo, por la misma población a la que va dirigida o por una instancia jurisdiccional. (Ibídem)

El proceso de la toma de decisiones en un entorno público, gubernamental o político es un proceso cíclico entre la deliberación y la toma de la decisión y tiene como insumo natural la generación de información a priori, para luego procesarla para descubrir su potencialidad predictiva, para proseguir su abordaje en procesos deliberativos confiables, apoyada en argumentaciones normativas y legales y el adecuado tratamiento de las opiniones de interés de actores involucrados así como el interjuego con los valores, criterios políticos e intereses individuales en juego. Todo ello a efectos arribar a una elección que sea viable, ejecutable y de utilidad para resolver la problemática en cuestión. En ese contexto, el proceso puede llegar a ser tan complejo como la sistematización sugerida en la siguiente gráfica.

Figura № 2. Anatomía de la decisión pública



Fuente: UNAM, La decisión Pública, 34

3.5.1 Teoría de las decisiones

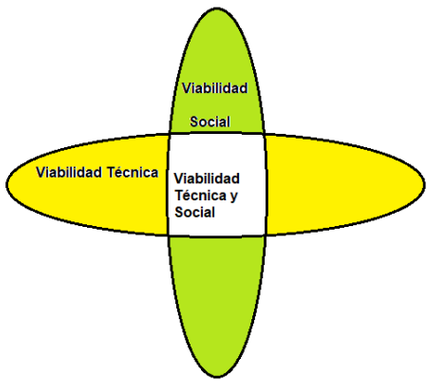
Como señala Luhmann, la sociedad funciona como un conjunto de sistemas organizacionales o sociales compuestos por decisiones que generan sus propios elementos y que definen sus relaciones con su entorno, funcionando en términos de decisiones. (Luhmann, 1997)

Según Subirats, existe una gran tendencia a adoptar la hipótesis del decisor racional, en el sentido de: "… Tengo este objetivo, dispongo de estos recursos, analizo cuáles son las mejores alternativas disponibles, veo cual es la que con menos costes consigue mejores resultados y elijo ese camino como el camino óptimo" (Subirats, 2016. Política y técnica en la toma de decisiones. En www.youtube.com/watch?v=BnkYhdLghQEminuto 0:40 a 1:05 16-2-2016).

Sin embargo, Subirats indica que la solución de problemas en la gestión social y política no es tan simple, pues estamos ante un escenario de carácter público en la cual las opiniones de los actores defienden sus posiciones utilizando para ello argumentos de todo tipo: argumentos técnicos y argumentos que tienen que ver con el bien común y con sus intereses; de forma que su visión es una combinación de las perspectivas entre argumentos técnicos y argumentos político sociales:

> … ante un problema de carácter público al cual quiere dar respuesta una política, podríamos imaginar que tenemos una perspectiva que es básicamente la que nos da respuesta desde un punto de vista técnico a ese problema, es decir nos planteamos cuál es **la viabilidad técnica de esa solución**. Pero desde una perspectiva política, el político no solamente está preocupado por la viabilidad técnica, también está preocupado por mantener aquello que ha sido necesario para obtener esa posibilidad de decidir, que es la **legitimación política y social en el consenso social con el que cuenta su actuación.** Por lo tanto desde una perspectiva más política diríamos que el problema es de **viabilidad social**. Pero idealmente, ... las mejores respuestas políticas serían aquellas que relacionaran la viabilidad técnica con viabilidad social, es decir que combinaran las dos perspectivas. Eso es siempre así, diríamos que depende de las situaciones. Si a un político le obligas a decidir entre viabilidad técnica y viabilidad social, lo más probable es que acabe eligiendo por la viabilidad social de sus respuestas y que entienda que quizá la solución adoptada no sea técnicamente la mejor, pero, es aquella socialmente más viable. Nos encontramos ante un reto entre deber técnico y deber social (Subirats, 2016. Política y técnica en la toma de decisiones. En www.youtube.com/watch?v=BnkYhdLghQE minuto 0:40 a 1:05 16-2-2016)

Figura № 3. Viabilidad Política y viabilidad técnica en decisiones políticas



Fuente: Adaptado de Subirats, 2016. Política y técnica en la toma de decisiones. En www.youtube.com/watch?v=BnkYhdLghQE minuto 1:50 a 3:17 16-2-2016)

La tabla № 3, muestra la toma de las decisiones influida por las racionalidades que desarrollan los actores involucrados (Olavarría, 2007, 76 y 77).

Tabla № 3. Modelos de Toma de Decisiones

Modelo	**Decidor**	**Criterio de Decisión**
Racional	Unitario	Optimización
Racionalidad Limitada	Unitario/Coalición	Satisfacción
Incremental	Interdependencia Partidista	Compromiso
Tarro de basura	Cambiante	Casualidad

Fuente: Subirats 1994, en Olavarría 2007, 70.

El modelo racional se basa en el supuesto que las personas desarrollan conductas que les permitan maximizar su bienestar y prescribe que la decisión de política pública deberá optar por aquella alternativa que presente el mayor beneficio social neto.

El modelo de la racionalidad limitada señala que quienes deciden enfrentar severas restricciones, porque la información que disponen es limitada, las opciones son vastas y que las consecuencias de esas opciones no se pueden identificar completamente. Por ello, los tomadores de decisión optarán por aquella alternativa que satisface criterios mínimos de aceptabilidad que ellos han definido previamente a la decisión que tomarán.

El modelo incremental señala que, dado que la situación actual es conocida y aceptada por todos – en sus beneficios y perjuicios – y dado que las decisiones se toman políticamente, los tomadores de decisión optarán por aquella alternativa que difiere sólo marginalmente de la situación actual, porque ellas tratarán de reforzar las políticas exitosas y evitar altos costos políticos que podrían surgir de decisiones erróneas.

El modelo del tarro de basura prescribe que la toma de decisiones de política pública se da como consecuencia de la convergencia de situaciones en las que un problema es reconocido, hay una alternativa disponible y hay un ambiente político favorable.

Es bien reconocido que el factor ideológico siempre está presente en toda toma de decisiones, más aún si se reivindica la autonomía de los gobiernos.

3.6 Propuesta del modelo de implementación de políticas públicas

Un modelo conceptual es una abstracción externa que representa los elementos interrelacionados de un sistema o hecho de la vida real y se emplea para ayudar a comprender, conocer e inclusive a simular el funcionamiento de la materia que se representa el modelo.

Parece evidente que cualquier modelo de implementación ha de fundarse sobre la base de la cadena de resultados aplicado en una acción de política como se muestra en la figura número 4.

Figura №. 4. Cadena de resultados de la Política Pública

Fuente: García y García, 2010 en MIDEPLAN, 2013.

El autor de esta investigación propone un modelo de implementación de política pública que se orienta a maximizar el valor público de la intervención. Si bien, el modelo incorpora varios aspectos del modelo de Van Horne y Van Meter (1976), asimila elementos cuya relación sistémica y dinámica permite interpretar de mejor modo la realidad que toca analizar. El modelo, requiere que permanentemente se sondee y se tome en cuenta los cambios en el contexto económico, social y político para alertar y sugerir el rediseño de la implementación. Es aconsejable incorporar la realización de auditorías que provean información fiable sobre los niveles de satisfacción de los beneficiarios de la política pública implementada. A continuación se definen los elementos del modelo:

- **Insumos**: Un insumo del modelo es la política pública formalmente emitida o promulgada y provista de sus respectivos elementos requeridos para alcanzar un producto o resultado. Esto incluye aquellas políticas públicas dotadas de contenido, objetivos y recursos (recursos financieros, humanos, materiales y legales).

- **Instituciones**: Conjunto de normativas y reglas de juego que asignan capacidad de decisión, recursos e información, y dado su rol regulativo, normativo y cognitivo, los cuales condicionan el comportamiento de los actores.

- **Actores**: Individuos o grupos de personas que con sus acciones y estrategias influyen, determinan, condicionan y acaban incidiendo en la toma de decisiones.

- **Decisiones**: Elección decidida y tomada entre varios cursos de acción.

- **Acuerdo de Actuación Político Administrativo**: La decisión política de más alto nivel para implementar las políticas públicas, que comprende el diseño de la estructura institucional de soporte, los recursos requeridos y la designación de los actores a cargo de los programas, proyectos y sus actividades así como la decisión de sus objetivos, metas, responsables, indicadores y el monitoreo y evaluación. Establece el conjunto estructurado de actores que están a cargo de la implementación y que por tanto relacionan los postulados de la política y su aplicación concreta en un lugar determinado (Subirats, 2003). Para operacionalizarlo, define el instrumental de gestión en la forma del componente en el Plan Nacional de Desarrollo, los Planes de Acción de la política, los planes sectoriales, regionales, locales e institucionales.

- **Gestión**: Administración y conjunto de procedimientos y acciones que se llevan a cabo para lograr un determinado objetivo e incluye la planeación, organización, dirección, la coordinación y el control.

- **Acciones**: Actividades emprendidas para cumplir el propósito de la política. Aacciones de los actores dirigida a influir en el proceso político y en sus resultados.

- **Proceso**: Actividades necesarias para transformar los insumos en productos.

- **Producto**: Bienes y servicios finales que se brindan a la población meta.

- **Resultados**: El efecto de los productos entregados a la población.

- **Efecto**: Cambios en la situación o en el comportamiento de los beneficiarios de la política pública como consecuencia de los bienes y servicios brindados.

- **Impacto**: Cambios en las condiciones de vida de la población objetivo como consecuencia de la implementación eficiente y oportuna de la política pública.

- **Contexto político y socioeconómico**: Conformado por las variables internas no controlables.

- **Conducta de la población meta**: La motivación y comportamiento de la población objetivo de la política que deriva en conductas de aceptación, rechazo, abandono u oposición.

- **Retroalimentación**: Los resultados de una tarea o actividad son re asimilados nuevamente en el sistema con el fin de controlar y optimizar su comportamiento.

Dinámica del modelo:

- El insumo primario del modelo es el dispositivo legal que origina y fundamenta a la política pública, la Ley o el instrumento legal que establece la política pública, emitido por el Poder Legislativo, promulgado por el Poder Ejecutivo y publicado en el Diario Oficial. Algunas políticas son establecidas mediante Decretos Ejecutivos, acuerdos del Consejo Superior de Gobierno y convenios inter organizacionales.

- Análisis y verificación situacional para confirmar y/o verificar datos de entrada.

- Conformación de equipos técnicos de planeamiento, la convocatoria de los involucrados, los jerarcas ejecutores y entes facilitadores y los actores tanto públicos y privados.

- Definición, negociación y decisión de las estrategias, tácticas y directivas de implementación en horizontes de corto, mediano y largo plazo.

- Elaboración y publicación de los documentos oficiales, comunicación y difusión.

- Caracterización de la zona gris de convergencia entre instituciones, agencias gubernamentales, entes interesados y actores tanto públicos y privados, cada cual con sus mandatos, obligaciones, intereses, recursos y poder.

- Negociaciones y gestión para construir acuerdos y coincidencias programáticas.

- Acuerdo de los actores sobre el nivel de apoyo y participación a la propuesta así como su compromiso de despliegue de recursos.

- Afinamiento legal de la documentación: Elaboración de los detalles de los programas sectoriales, objetivos, metas, indicadores, recursos, responsables, cronogramas y presupuestos con que se alimentan el correspondiente Plan Nacional de Desarrollo.

- Distribución y organización de los procesos administrativos y operativos de la implementación. Es decir, el proceso de gestión pública: planeación, organización, comunicación, coordinación, dirección y control.

- La coordinación y la comunicación, en particular, si la implementación compromete la participación a múltiples entes y agencias.

- Establecer las cantidades del producto o servicio, su calidad y costos.

- Diseño del control, los registros de actividades, insumos, duración, el registro de los resultados y los destinos de los productos y servicios finales, así como los mecanismos de alertas y desviaciones.

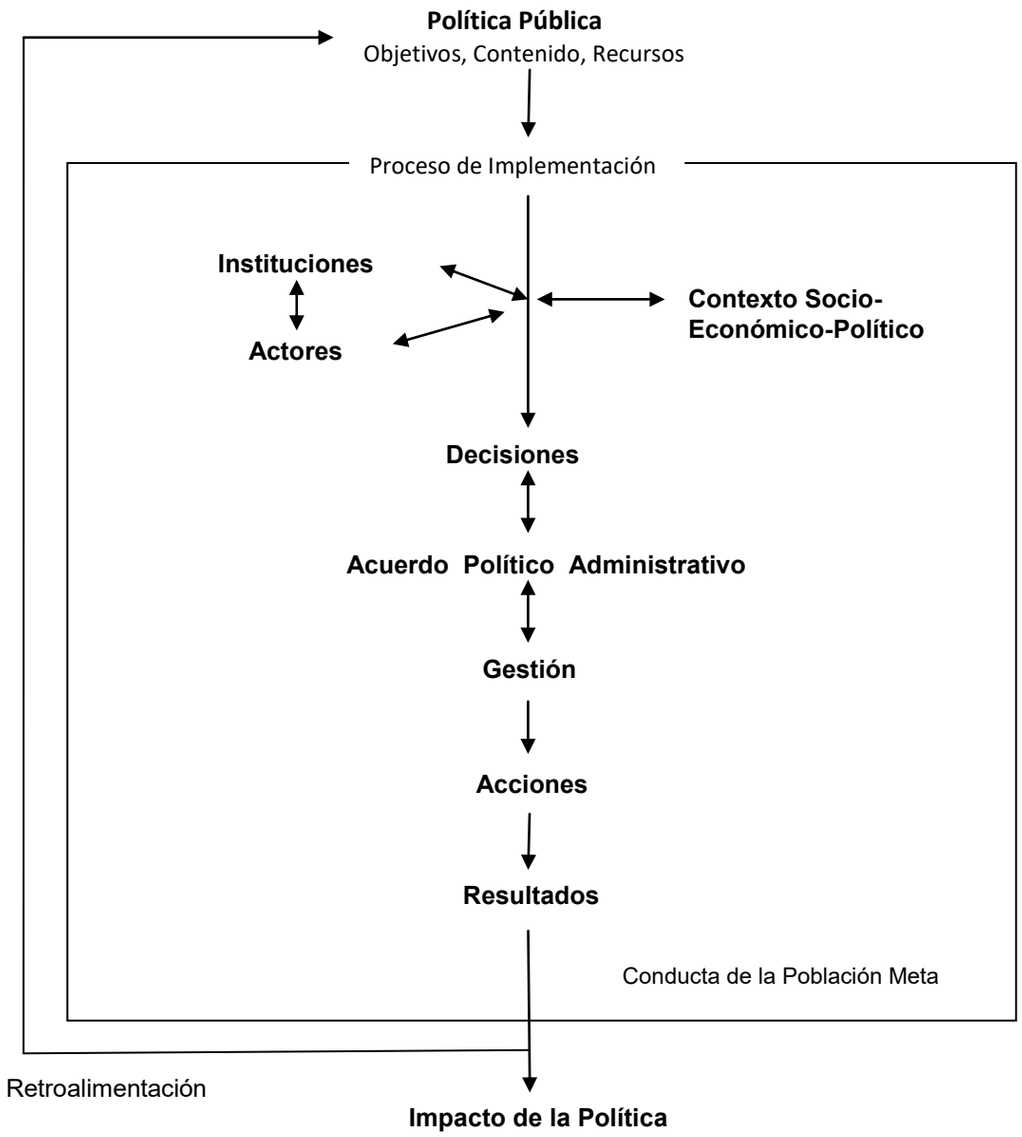
- Establecer el sondeo del comportamiento de la población meta. Disponer de información sobre los niveles de satisfacción de los beneficiarios contribuye a la corrección de objetivos, metas y fortalecer procedimientos improductivos.

- El monitoreo y seguimiento.

- Retroalimentación al sistema: El procesamiento, la verificación y el análisis de informes de ejecución para la toma de decisiones correctivas.

La gestión del modelo se fundamenta en la aplicación de técnicas de gestión y administración de proyectos (Guía de Fundamentos para la Dirección de Proyectos - PMBOK, Project Management Institute).

Figura № 5. Modelo de Implementación de políticas públicas del autor



Fuente: Elaboración propia, 2022.

Capítulo 4. Marco Metodológico

En este capítulo se va a prospectar los elementos del diseño y de la metodología de investigación sobre la implementación de las políticas públicas de la pyme (IPPP). Se presentarán los elementos del proceso de investigación, las herramientas para la colección de información, el procesamiento de la información y su análisis de forma que contribuya al abordaje del objeto de estudio y a la resolución del problema de investigación propuesto.

4.1 Delimitación espacial y temporal

Esta investigación se circunscribe a la siguiente precisión espacial y temporal del objeto de estudio:

- Centralidad en la política pública de la micro, pequeña y mediana empresa costarricense
- Concentración en la implementación de la política pública de la pyme
- Circunscripción al período 2014 – 2018, que corresponde a la administración gubernamental del presidente Luis Guillermo Solís.

Si bien la investigación explora el lapso temporal de 1992 a 2019, analíticamente privilegia la implementación de las políticas públicas de la pyme en el período de 2014 a 2018. Este espacio corresponde al período en que ocurre un quiebre en el contexto político al pasar la gestión del Gobierno del bipartidismo al multipartidismo con el acceso al poder un partido político no tradicional como es el Partido Acción Ciudadana - PAC. Esta consideración tiene el potencial de develar pistas sobre el observado déficit de implementación de la política pública de la pyme en un período de gobiernos caracterizado por el imperio de elementos ideológicos propios de la época del bipartidismo PLN - PUSC. Esta opción también permitirá analizar la integridad y coherencia de las relaciones de causalidad y del

mecanismo causal con que se argumentó la formulación de la política pública y el diseño temprano de su implementación y develar los procesos de la definición de la arquitectura institucional y del diseño de las redes interinstitucionales de implementación.

4.2 Diseño de la investigación

Al asumir esta investigación, el investigador se fundamenta en la noción de explicación y causalidad, con el fin de entender los motivos y expectativas de actores sociales cuya conducta no está predeterminada. Se trata de identificar y establecer la estructura de la cadena causal. Hecho esto se fija los límites dentro de los cuales se enmarcan las definiciones que explican la conducta social. Como resultado de ese análisis se espera develar las percepciones y motivaciones de esos actores sociales y agentes. En resumen, “el diseño de la investigación implica la planeación de la toma de decisiones para el proceso de investigación” (Blaikie, 2010, 21).

Los conceptos y las teorías no se pueden refutar aludiendo a una realidad ajena, sino que han de ser comparados con otros conceptos y teorías; en ese sentido, se investiga los límites dentro de los cuales se enmarcan las definiciones para explicar la conducta social y para ello se requiere analizar las percepciones y motivaciones de los actores y agentes sociales (Della Porta y Keatin, 2013, 14).

4.2.1 Estructura del Diseño

Como señala Yin (1999), los estudios de orden cualitativo, bien ejemplificados mediante los estudios de caso, permiten indagar con profundidad sobre las razones que pueden explicar un fenómeno, pero tal como es sabido, adolecen de la capacidad de generalización de sus resultados, si no es mediante procesos de comparación analógica. Esto es, dados tales resultados en el

contexto determinado X, cabe pensar que en el contexto Y se darían otros resultados. Por ello tiene lugar un proceso de inducción analítica, que trata de ver lo general en lo particular, es decir en lugar de generalizar resultados a una población (inducción estadística), se intenta descubrir en un caso concreto las causas o condiciones generales que nos permiten explicar un fenómeno. Se busca explicar las conductas y los cursos de acción que toman diferentes actores en procesos de interacción y los resultados que de ello se derivan.

4.2.3 Dimensiones

Las políticas públicas de la pyme fueron el objeto de estudio en esta investigación, y en su concepción se visibilizaron dos dimensiones de investigación que coinciden con los dos enfoques de la problemática de la pyme.

- **El enfoque social** de política pública de la pyme: Ubica el análisis de la pyme en el contexto de la problemática de la lucha contra la pobreza, enfatizando la creación de empleos por medio de los que se provee ingresos a las familias y así superar los cuadros de pobreza y pobreza extrema. En esta concepción, la política busca propiciar que los pequeños empresarios obtengan ingresos ojalá sostenibles en el tiempo para la manutención de sus familias y de sí mismo. En ese sentido, el autoempleo es una primera salida, y muy preferible a las transferencias monetarias para la ayuda social que tendría que destinar el Estado (Programas de IMAS, DESAF y PNE bajo la rectoría del MTSS).

- **El enfoque de competitividad** de la de política pública de la pyme: Tiene sus raíces en el mercado y el objetivo de la productividad y crecimiento como una forma de crear riqueza. Se trata del logro de un objetivo sostenible y de largo plazo que busca propiciar y promover el cambio estructural del parque empresarial, transformando y gestando a las empresas menos eficientes en empresas con envergadura y eficiencia primero en el mercado nacional y luego en el mercado internacional. Se

> implementa a través de programas de emprendedores, incubación, aceleramiento, capacitación y otros bajo la rectoría del MEIC.

4.2.4 Estrategia de investigación

Una investigación se distingue raramente como cualitativa pura o cuantitativa pura, más bien hace énfasis en lo cualitativo o cuantitativo sin dejar de tener elementos de uno u otro extremo. En definitiva, se asimila más bien, como parte de un continuum entre lo cualitativo y lo cuantitativo, ubicándose en esa trayectoria.

Sin embargo, esta investigación es básicamente cualitativa, entendiéndose por ella que es:

> Es un medio para explorar y entender el significado individual o grupal adscrito a un problema social o humano. El proceso de investigación involucra preguntas emergentes y procedimientos, información típicamente recolectada en el contexto del participante, análisis de los datos construido inductivamente de temas particulares a generales y el investigador hace la interpretación del significado de los datos. El reporte final escrito tiene una estructura flexible. Aquellos quienes participan en esta forma de investigación apoyan una forma de ver a la investigación que honra un estilo inductivo, un enfoque sobre el significado individual, y la importancia de interpretación de la complejidad de un situación (Creswell, 2009, 11)

La estrategia de investigación adoptada es el estudio de casos. El caso de las políticas públicas de pymes en Costa Rica resulta adecuado dado que se trata de un caso único, que conserva una especificidad poco compatible con la implementación de otras políticas, da cobertura a un hecho socio económico muy presente en toda sociedad sin ser idéntico, posee gran impacto en la sociedad por nutrirse de información selecta y compleja.

En lo operacional se siguió el método para análisis del caso recomendado por Aunta y Merchan (2016, 9), para lo que se observaron los siguientes pasos:

1. Definición de enfoques de políticas públicas pertinentes a una estrategia de implementación articulada.

2. Acotación de principios para la realización de estudios de caso y criterios de escogencia de las experiencias de articulación.

3. Selección del caso y mapeo de instituciones y actores.

4. Elaboración de preguntas base para el análisis de mecanismos.

5. Formulación de categorías y variables para la clasificación de la información y el análisis.

6. Revisión de documentos relacionados con los mecanismos de articulación, y realización de entrevistas en profundidad con actores clave.

7. Descripción de los mecanismos de articulación.

8. Análisis de la información y composición de claves de acción y lecciones aprendidas generales de los mecanismos.

9. Devolución de los resultados de los estudios de caso, validación y ajuste de los lineamientos de la estrategia.

10. Elaboración del informe de investigación.

El proceso involucra e integra la recolección de los datos relativos a la política pública de pymes costarricenses, su organización, la realización de observaciones y entrevistas, la triangulación de la información y el análisis respectivo para validar la información. La labor clave es la recolección de evidencia proveniente de fuentes primarias, evidencia documental institucional, jurídica y de observación de campo así como datos de fuentes secundarias.

4.2.5 Métodos y técnicas

Como método y técnica, se privilegiaron: el análisis del discurso, análisis del contenido de documentos, entrevista en profundidad y la observación no participante.

Análisis del discurso:

El discurso se considera algo más que el lenguaje oral o escrito, se refiere a cómo se usa el lenguaje en la realidad de los contextos sociales. El análisis del discurso, aborda el lenguaje como un evento comunicativo dentro de un contexto social en donde se sitúan las interacciones humanas; por tanto, explora y analiza cómo los textos son hechos significativos en sus procesos y cómo contribuyen a la constitución de realidades sociales al hacerlos significativos.

De este modo, el análisis del discurso permite entender las prácticas discursivas de las personas que se producen dentro de su vida social en las que el uso del lenguaje forma parte de las actividades en que ellas se desarrollan. El análisis explora las relaciones entre los textos y la realidad haciendo visibles los discursos, sus puntos de origen, como ellos fluyen, y qué los acompañan. El discurso es un sistema coherente de significados (Urra, Muñoz y Peña, 2013).

Como el discurso genera realidad, analizarlo implica descubrir no sólo sus elementos característicos, sino su funcionamiento, es decir, cómo consigue construir realidad y esa en concreto. El análisis crítico se plantea descubrir y hacer públicas las relaciones de poder que alimentan los discursos dominantes y suministrar armas a la población (especialmente a los grupos más vulnerables) para conocer estos procesos y elaborar estrategias para defenderse y actuar. (Manzano, 2005).

En el discurso relativo a la política pública de pymes se condensan y expresan las contradicciones sociales, y su análisis permite, tanto comprender el por qué, el para qué y el para quiénes se produce. Por la vía inversa una vez reconstruido el discurso, indagar sobre el contexto social y cuestionar el discurso.

Análisis de contenido cualitativo:

El análisis de Contenido, es una técnica de investigación cualitativa que busca realizar inferencias replicables y válidas de textos (u otra forma significativa) a los contextos de su uso (Krippendorff, 2004) y en este caso para responder a las preguntas de investigación, es decir se realiza una conceptualización basada en material subjetivo empírico.

Kerlinger (1988), lo considera sobre todo como un método de observación y medición. En lugar de observar el comportamiento de las personas en forma directa, o de pedirles que respondan a escalas, o aun de entrevistarlas, el investigador toma las comunicaciones que la gente ha producido y pregunta acerca de dichas comunicaciones. Para Bardin (1996) es el conjunto de técnicas de análisis de las comunicaciones tendentes a obtener indicadores (cuantitativos o no) por procedimientos sistemáticos y objetivos de descripción del contenido de los mensajes permitiendo la inferencia de conocimientos relativos a las condiciones de producción/recepción (contexto social) de estos mensajes.

Entrevistas en profundidad:

Una entrevista es una conversación que persigue un propósito que depende del o de los temas que se investigan. Es la interacción entre entrevistador y entrevistado, en donde el entrevistador realiza una serie de preguntas a la persona entrevistada con el fin de obtener información sobre aspectos específicos, en torno a un tema planteado con anterioridad (Ibertic, 2020). Se trata de una técnica a través de la cual se puede captar la apropiación individual de la vida colectiva, lo que permite reconstruir los sentidos y los significados que los funcionarios y actores le otorgan a la gestión e implementación de los programas. El análisis e interpretación de las entrevistas a gestores de políticas públicas de la pyme se centró en la escucha activa sobre los modos de definir el problema y las estrategias con las que el Estado da respuesta al mismo, las formas de nombrar a los receptores de los programas, las continuidades y rupturas de las intervenciones a lo largo del período y, las percepciones en relación al problema social (Sordini, 2018, 6). El entrevistador ejerce la función de la escucha atenta.

Escuchar con atención implica identificar los aportes sustanciales a los objetivos y advertir los tópicos emergentes, no planeados a priori, que se vuelven significativos.

La observación no participante:

La observación no participante se caracteriza por llevar a cabo el estudio de la materia u objeto estudiado sin participar con él. De este modo, se busca conseguir la mayor objetividad posible, ya que al no participar de forma activa con lo que se estudia, se puede observar en su estado natural sin que el investigador pueda alterar su naturaleza mediante el simple hecho de estudiarlo (Universidad Internacional de Valencia, 2018).

La observación es un proceso por el cual se filtra la información sensorial a través del proceso que sigue el pensamiento (idea, juicio, razón). Se trata de secuencias lógicas e intencionadas que tienen determinada temporalidad en un escenario específico que depende del alcance, experiencia y propósitos del investigador. El hecho observado se considera como un acontecimiento de la realidad observada, el cual contempla elementos abstractos (teoría) y elementos prácticos (empíricos) para el observador.

4.3 Tipo de Investigación

Esta investigación se planteó como una investigación cualitativa, humanista, temática e inductiva (que va de lo particular a lo general) que se instrumenta a través del estudio de casos. La investigación cualitativa es naturalista, busca entender los fenómenos en un escenario y contexto específico, en esa condición, la investigación no privilegia el contenido de la teoría sino se privilegia el análisis desde los participantes. Por tanto, el investigador es un conducto de la voz de los participantes, aun considerando la posible carga de estereotipos y prejuicios propios del investigador.

No obstante, esta investigación conlleva algunos elementos de análisis cualitativo de rango medio, ya que toma como referencia cierto marco teórico que, sin embargo, no llega a ser precisa ni determinante para el análisis.

4.3.1 El estudio de caso

Un caso en ciencias sociales es referido por Platt (1992), Passeron y Revel (2005) citado por Pascal Vennesson, como: “un desafío poco habitual y específico a descripciones o razonamientos establecidos. Algo que desconcierta es que incita a la reflexión y destaca la necesidad de ajuste de una base teórica”. … “El desafío consiste en reconocer y descubrir su significado específico, al mismo tiempo que se obtiene un conocimiento generalizable o potencialmente relacionado con otros casos” (Vennesson, 2013, Estudios de Caso y Seguimiento de Procesos, en Della Porta y Keatin, 2013, 246). Se implica una forma poco común de adquirir conocimiento de aspectos que no están visibles a simple vista y del cual hay que indagar profundamente para descubrir y conocer.

Los referidos autores señalan la existencia de cuatro categorías de Estudios de Caso:

- El estudio de Caso Descriptivo (configurativo – ideográfico): Que presenta una descripción sistemática de los fenómenos sin intención teórica explícita.

- El estudio de Caso Interpretativo (configurativo disciplinado): Utiliza marcos teóricos para ofrecer una explicación de casos especiales, lo cual puede dar también origen a la evaluación y mejora de las teorías (Vennesson, 2013, 242).

- El estudio de Caso Creador y Mejorador de Hipótesis (heurístico): Se emplea para generar nuevas hipótesis por inducción o perfeccionar las ya existentes. El investigador puede clarificar el significado de algunas variables y la validez de indicadores empíricos, sugerir mecanismos causales alternativos e identificar efectos de interacción pasados por alto. Inclusive para generar nuevas hipótesis o ajustar proposiciones teóricas”.

- El estudio de Caso Evaluador de Teoría: Se utiliza para evaluar si teorías existentes se aplican en procesos y resultados de casos seleccionados.

Desde estas perspectivas la presente investigación tiene elementos de un caso Descriptivo e Interpretativo, pues no se trata de un proceso investigativo simple de poner a prueba el concepto teórico, de recopilar datos y generalizar los resultados, sino de un proceso que reporta, conquista, formula y constata.

4.3.2 El proceso de recolección de información

- Se elaboraron los siguientes instrumentos de recopilación de datos:

Cuestionario de entrevista semi estructurada dirigida a gestores de la pyme.

Guía de entrevista semi estructurada dirigida a gestores de instituciones que ejecutan la política pública de pymes.

- Prueba piloto: Se realizaron cuatro entrevistas piloto, con cuyos resultados se reajustó la Guía de entrevista.
- Validación de los instrumentos: Fueron sumamente importantes las opiniones de jueces (el Director de Tesis y un miembro lector del Comité Asesor de Tesis experto en la temática de la investigación).
- Elaboración del libro de códigos para agrupar citas.
- Formulación de las categorías de códigos.

Se cuidó y verificó que los elementos de la lista de códigos como de las categorías cumpliesen con los criterios de exhaustividad, extensión y homogeneidad en los códigos, heterogeneidad en las categorías.

4.4 El Objeto de Estudio

El objeto de estudio fueron las políticas públicas para la promoción de la pyme costarricense. El problema de investigación fue la brecha en la implementación de la política pública de la pyme, pero el caso elegido para estudiar el fenómeno fue la implementación es la política pública de fortalecimiento de la pyme costarricense en el período 2014 – 2018.

4.5 Los sujetos de la investigación

Desde el enfoque del neoinstitucionalismo centrado en actores, los actores y las instituciones son los ejecutores de la implementación: los funcionarios públicos tomadores de decisión, ejecutivos de la constelación de instituciones participantes, servidores públicos a cargo de la prestación de los servicios de la política pública, propietarios y administradores de las pequeñas y medianas empresas costarricenses, dirigentes de sus gremios y ex funcionarios que en su momento fueron gestores de la implementación.

4.6 Unidades de análisis

La unidad de análisis responde al nivel de la realidad en la cual se enfoca la pregunta de investigación, y a va a ser “medido”, sean individuos, grupos, cosas, hechos. La centralidad del análisis son las instituciones y los actores que inciden en la implementación.

La unidad de análisis en esta investigación fueron las decisiones de implementación de la política pública pyme (IPPP). Se estructuró tres niveles de análisis de esas decisiones (Subirats et. al., 2008, 151 -192):

- En el primer nivel estratégico de decisiones: El ámbito del Acuerdo Político Administrativo, el Programa de Actuación Político Administrativo (PPA) que corresponden a las decisiones políticas referidas al proceso y organización administrativa para la implementación de la política pública de pymes (IPPP), la cual es asumida en la alta jerarquía y sectores de apoyo a la Pyme (Funcionarios del nivel gerencial del MEIC, MTSS e INA).

- En el segundo nivel táctico de decisiones: El ámbito decisivo - operativo del Acuerdo Político Administrativo (APA): Las decisiones de gestión sobre la implementación de la PPP, que involucraron a la institucionalidad adscrita y los actores designados en las normas y convenios de la política pública (Cuadros gerenciales y de Asesoría MEIC, la DIGEPYME, el MICITT, INA, MTSS, PROPYME, PROCOMER, el SBD, Universidades públicas, e incubadoras).

- En el tercer nivel operativo de decisiones: El ámbito operativo de los Planes de Acción y Actos de Implementación (PA): Referida a las decisiones operativas para la implementación de la política pública de pymes; esto es, a nivel de los servidores operativos en ventanilla y funcionarios del nivel de la calle y los de las

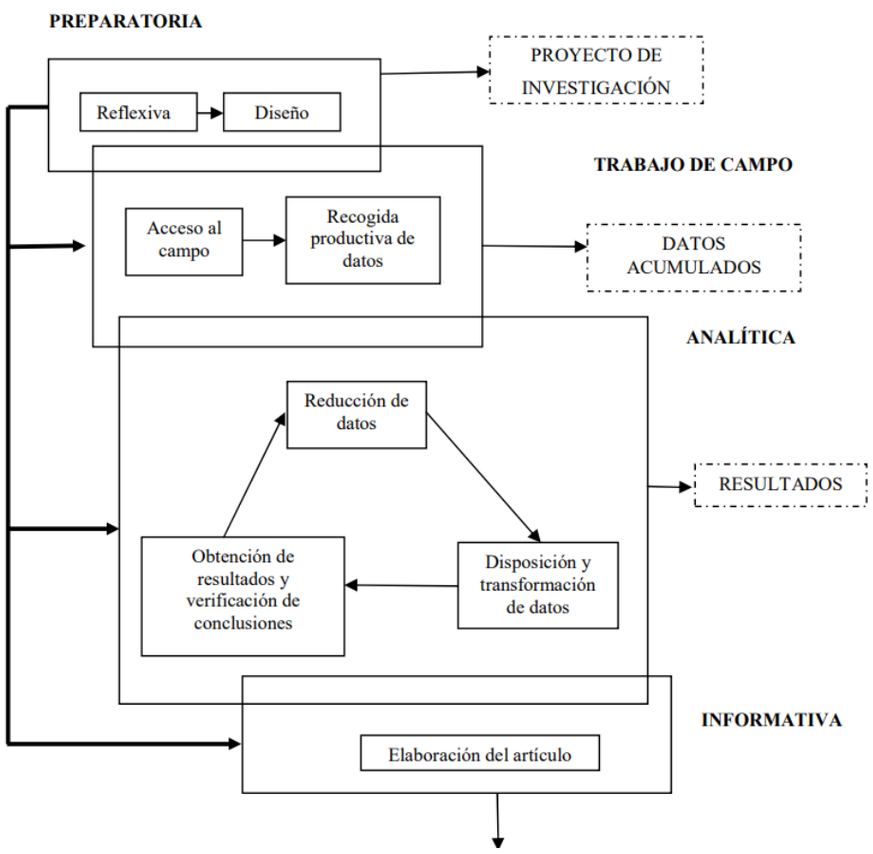
redes de apoyo en contacto con los beneficiarios de la política que reciben sus productos y servicios (Servidores públicos, instructores, consultores, asesores, tutores, encargados de apoyo administrativo).

Mediante esta estructura se indagó el proceso de toma de decisiones de la implementación de la política pública pyme. Las características de la unidad de análisis que se revisaron correspondieron a: su legitimidad e integridad, su coordinación, funcionalidad, recursos, participación en el proceso de implementación, procesos de producción, cumplimiento de la normativa, transparencia y supervisión y control.

4.7 Fases y etapas de la investigación

El proceso de esta investigación se basa en la propuesta de Rodríguez et al. (1999) compuesto por cuatro fases: preparatoria, trabajo de campo, analítica e informativa (Ver Figura № 6). El trabajo de campo se realizó entre abril y diciembre de 2021 continuándose con las transcripciones hacia abril de 2022 y la analítica finalizó en octubre de 2022.

Figura № 6. Fases y etapas del proceso de investigación.



Fuente: Adaptado de Rodríguez. et. al. 1999.

4.7.1 La observación no participante

La observación no participante se caracteriza por llevar a cabo el estudio de la materia u objeto estudiado sin participar con él; de este modo, se busca conseguir la mayor objetividad posible, ya que al no participar de forma activa con lo que se estudia, se puede observar en su estado natural sin que el investigador pueda alterar su naturaleza mediante el simple hecho de estudiarlo.

Dos tipos de observación son comunes: La observación directa, en la cual la investigación estudia directamente el objeto sobre el que se va a ser investigado; y la observación indirecta, en la que el estudio del objeto a investigar se realiza a partir de documentación relacionada con dicho objeto, ya sean documentos gráficos, literarios, fotografías, trabajos de investigación anteriores, o cualquier otro tipo de documentación relacionada con el objeto investigado en cuestión.

El proceso de observación para esta investigación empezó en el año 2010, período a partir del cual el investigador estuvo atento y concurrió en calidad de observador a la mayoría de los eventos de implementación de la PPP.

4.7.2 La colecta de datos

Los instrumentos para la colecta de datos fueron: Una guía de entrevista de profundidad para la entrevista a gestores de políticas públicas y un cuestionario semi estructurado para la encuesta a gestores de pymes. El diseño correspondiente fue una propuesta elaborada por el investigador la misma que contó con la autorización del Director del Comité asesor de Tesis y de un miembro experto de la misma.

Para efectos de la entrevista a Funcionarios públicos a cargo de la implementación de la PPP, se redactó una guía de entrevista de profundidad que también contó con la revisión por parte del Comité Asesor de Tesis. Lo mismo ocurrió con el cuestionario para encuesta a gestores de pymes y emprendimientos. Los aludidos instrumentos se insertan en el Apéndice № 1. En la parte operativa, la entrevista a gestores de política se aplicó mediante

entrevistas personales on line (vía Zoom principalmente); en tanto que el cuestionario de la encuesta se subió a la plataforma Forms de Google lo que permitió recuperar on-line las respuestas consignadas por los encuestados y subidas a la plataforma Google Forms.

El instrumental utilizado para la investigación consistió de:

- Grabadora digital de voz marca Olympus modelo WS-311M.
- Computadora de escritorio dotada de software MS-Windows 10 equipado con software, video cámara y accesorios, el software de apoyo a la transcripción de voz www.otranscribe.com.

El proceso de las entrevistas y encuestas:

Se consideró que para esta investigación es pertinente un muestreo no probabilístico cuyo propósito metodológico no es generalizar resultados cuantitativos predictivos, pues la indagación cualitativa busca profundidad. En ese propósito, un factor decisivo para explorar una cantera de informantes fue una combinación entre “muestras por conveniencia” y la “muestra autoseleccionada” según la conceptuación de Warren Crowther (2009, en comunicación personal), lo que se dio con ocasión del evento de capacitación para pymes y emprendedores que se refirió líneas arriba.

Para concretarla, el investigador se inscribió como participante del evento y hacia la mitad del curso ofreció una charla de una hora de duración sobre la gestión de operaciones o de administración de la producción en la pyme, evento que permitió sintonizar la audiencia y motivarlos para concertar ocho citas que comprendió a seis gestores de pymes de subsistencia y dos de pymes de competitividad. Una vez identificados, el investigador procedió progresivamente con las respectivas encuestas y concertó una entrevista con un gestor de pyme.

El instrumento empleado fue una encuesta basada en un cuestionario con preguntas semiestructuradas y abiertas que se subieron a la plataforma Google Forms con el propósito de que los participantes pudieran accesarla y responder

voluntariamente en línea (Ver la Guía de entrevista y la lista de participantes en los Apéndice № 1). Una vez vencido el período de respuestas, el investigador accedió a la plataforma y las descargó para luego convertirlas al formato Excel.

Por otro lado, previa a la inmersión investigativa y basado en el mapeo de actores, se determinó la muestra para entrevistar a funcionarios y jerarcas de los organismos públicos que participan en la implementación de la PPP, lo que se conformó mediando el apoyo de sendos oficios suscritos por el director del Programa de Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas las cuales fueron dirigidos a 10 instituciones implementadoras de la PPP. A continuación, el investigador procedió al correspondiente seguimiento para la concertación de citas y procedió a la logística para la entrevista y su realización propiamente dicha.

La lista de actores a entrevistar incluyeron a:

- Catorce funcionarios que laboran o laboraron en el ecosistema de instituciones públicas que participan en la implementación de la PPP. (Ver la Lista de Participantes en el Apéndice № 2).

- Ocho gestores y propietarios de emprendimientos y pymes, a los cuales se les ubicó dentro del grupo de participantes que asistían virtualmente al Taller de Transformación Digital organizado por la Fundación para la Sostenibilidad y la Equidad – ALIARSE, la Universidad de Costa Rica, el MICITT, MEIC y la compañía Hewlet Packard, al que fueron convocados para participar entre el 4 de abril y 30 de Agosto de 2021.

Entre los actores convocados, se contó con la cooperación del ex Vice ministro del MEIC y jerarcas de segundo nivel de la DIGEPYME-MEIC, INA, PRONAMYPE - MTSS, CONICYT- MICITT, CIE – ITCR, AUGE- UCR, el SBD y la ONG CELIEM. Algunos de los jerarcas a entrevistar delegaron la atención de entrevistas a funcionarios de nivel intermedio. Dos jerarcas excusaron su participación (PROCOMER y UNA) aunque se les contactó expresamente y prometieron cooperar.

El investigador mantuvo como apoyo un cuaderno de Notas de Campo que constituyó la bitácora de la investigación para efectos de gestionar los eventos del trabajo de campo. Dada la circunstancia y restricciones de contacto físico por la pandemia COVID19, casi todo el trabajo de campo se realizó mediante entrevistas por videoconferencia con utilización de las plataformas: Teams, Zoom, Whatsapp,

Google Meet, Jitsi y Webex. Se anota que en la parte logística, se requirió un nutrido proceso de intercambio comunicacional vía correos electrónicos, llamadas telefónicas y comunicaciones por la plataforma Whatsapp.

Todas las entrevistas fueron grabadas en archivos con el formato de audio que estaba permitido por las plataformas empleadas. Lo siguiente fue convertir los archivos con esos formatos de audio a un formato estándar (*.wav) compatible con el software www.otranscribe.com a fin de realizar una transcripción a velocidad regulable y llegar a una recuperación lo más fidedigna en el formato de texto. Una vez concluido este proceso, se adaptó y habilitó el material de texto a los formatos que demanda el ingreso de los mismos al software Atlas.TI.

Para completar el material de análisis, el investigador recuperó 62 documentos entre normativa de la política pública pyme, comunicados de prensa, informes de funcionarios ejecutores de la pyme y otros documentos públicos, así como directrices, notas de prensa, discursos, y archivos de noticieros de prensa explorados y recuperados de mediante exploración y minería de datos.

Con objeto del procesamiento de datos recopilados en el trabajo de campo se procedió a explorar y evaluar la utilización de varios programas especializados en el procesamiento cualitativo de esos datos, entre ellos: NVivo, CAQDAS, MaxQDA y Atlas.Ti, de los que se eligió el software Atlas.TI en tanto que es una aplicación de reconocido prestigio profesional y académico. Como apoyo y complemento adicionales, se empleó el software MS-Excel.

El Software Atlas.Ti es un producto de la compañía Scientific Software Development Gmbh, desarrollado por Thomas Muhr (Berlín, Alemania) y es una herramienta informática profesional de gestión y procesamiento de datos cualitativos que permite el tratamiento de datos textuales, gráficos, de audio, y de vídeo mediante codificación intuitiva sobre la pantalla con definición flexible de segmentos de datos. (www.atlasti.com y Piñuel, J. L., 2002, 29).

4.8 Fuentes de la investigación

Fuentes primarias:

La principal fuente de investigación consistió en 14 entrevistas de profundidad a jerarcas y funcionarios públicos de DIGEPYME-MEIC, MTSS, PROCOMER,

PROPYME-MICIT, INA, SBD a cargo del diseño y la ejecución de los programas de implementación de las políticas de pymes. La lista de entrevistados se incluye en el Apéndice № 2.

También se realizaron encuestas a 9 gestores de la pyme y beneficiarios de la política pyme a quienes se les abordó de un total de 30 participantes en el programa de capacitación del convenio UCR, MICITT, MEIC y la empresa Hewlett Packard realizado en forma virtual del 9-4-2021 al 31-7-2021.

Fuentes secundarias:

Compuesta por la documentación archivada y visibilizada acorde a la política de transparencia de los organismos implementadores de la PPP. Por una parte, la documentación sobre la implementación de la política social de la pyme, custodiada por PRONAMYPE – MTSS, DESAF, IMAS y el Banco Popular. Por el otro lado, la documentación sobre la implementación de la política de competitividad de la pyme, custodiada por MEIC, DIGEPYME, SBD, MICITT, INA, PROCOMER, CGR y PRONAMYPE - MTSS.

En adición se consultaron los instrumentos jurídicos como la Ley Pyme y los Decretos Ejecutivos, la normativa relacionada (Leyes, proyectos de ley, Decretos Ejecutivos), las directivas ministeriales, los Acuerdos Ejecutivos, los informes de auditoría interna y los de la Contraloría General de la República - CGR, los estudios y diagnósticos sectoriales, los comunicados oficiales, encuestas y declaraciones y entrevistas a funcionarios públicos y privados de DIGEPYME-MEIC, MTSS, PROCOMER, PROPYME-MICIT, INA, SBD a cargo del diseño y la ejecución de los programas, además de la normativa de otras instituciones incidentes en la política PYME. También el material de la prensa sobre entrevistas a actores y funcionarios de jerarquías ministeriales, así como políticos, empresarios, funcionarios de ONGs, gremios empresariales y del ámbito académico que han desempeñado roles en la temática pyme, como también material promocional de congresos, ferias y foros públicos.

4.9 Procesamiento de datos y Ruta del procesamiento

El proceso de preparación para el procesamiento de datos se realizó acorde a la Hoja de Ruta para el Análisis recomendado por Velandia (2020), y sus pasos son:

- Alistamiento de la información: Se inició con la transcripción de los archivos de voz de las entrevistas realizadas a archivos de texto, seguida por la conversión a formatos operables, para llegar a cargar los archivos al software Atlas.Ti. Los detalles se han descrito líneas arriba bajo “procesamiento de entrevistas”.

- Destilación de la información: Es un reiterativo proceso de filtrado de la información, marcación, generación y registro de citas relacionadas con las preguntas de investigación. Se identificaron las voces que responden a la temática bajo análisis y los objetivos específicos. Entonces, se procedió a filtrar y depurar segmentos de las respuestas de los entrevistados que estaban fuera de contexto y de la temática considerada en la guía de investigación.

- Nominación: Se asignó el nombre y se describió la marcación de citas.

- Codificación: Comprendió la categorización y la codificación propiamente. Esta etapa demandó dos procesos, uno para la identificación de las categorías y otra para asignar códigos que están implicados en cada categoría. Los resultados son categorías y códigos que responden a objetivos específicos de la investigación. Inicialmente, los códigos se definieron a través de un proceso cíclico de prueba y error que permitió identificar los conceptos que se afiliaban apropiadamente a las categorías propuestas de forma que los caracteriza en toda su dimensión. El apéndice № 3 muestra la matriz lógica que identifica, define códigos y categorías.

- Vinculación: Relaciones y densidad. Este componente se refiere a identificación de cualidades causales o de antecedente y consecuencia que proveen credibilidad y confiabilidad a las citas y su correlación a los respectivos códigos, categorías y entre códigos acorde al algoritmo previsto en el software Atlas.TI a efecto de construir la red de relaciones semánticas.

- Redes: Son representaciones relacionales basadas en la capacidad que Atlas.Ti permite para la construcción de redes semánticas entre las citas codificadas al interior de una categoría e inclusive inter códigos e inter categorías. Este proceso contribuyó a afinar el análisis, el resultado al mismo tiempo, representó gráficamente dichas relaciones.

- Triangulación: Es la contrastación conceptual entre el contenido de los datos colectados, la teoría o las posturas conceptuales identificadas en la literatura y la

interpretación que introduce el investigador. Esta etapa generó los insumos para la redacción del informe de investigación.

4.9.1 El Libro de Códigos

El Libro de Códigos para esta investigación se ha estructurado según la lógica de los objetivos específicos, las categorías consideradas para cada objetivo específico y los propios códigos.

- Objetivos específicos.

1. Explorar la incidencia de las instituciones y los actores de la política en la implementación de las políticas públicas de pymes.

2. Identificar y caracterizar los actores y la toma de decisiones para el proceso de implementación de la política pública de fortalecimiento de la pyme en Costa Rica en el período 2014 -2018.

3. Analizar la forma en que las decisiones y acciones de los actores incidieron en la brecha de implementación de la política pública de pymes de Costa Rica en el período 2014 -2018.

- **Categorías** (8):

1.1 Instituciones
1.2 Actores
1.3 Contenido de la política
2.1 Decisiones
2.2 Proceso implementación
3.1 Acciones de política pública
3.2 Método de implementación
3.3 Efectos de implementación

- **Códigos** (45).

Las instituciones tienen seis códigos, los actores seis códigos, el contenido de la política cinco, las decisiones dos, el proceso implementación posee ocho códigos, las acciones de política pública ocho, el método de implementación cuatro y los efectos de implementación operan ocho códigos.

El detalle conceptuación figura en el Apéndice número 4 y la tabla número 4 es la matriz básica.

La figura № 7 reproduce la red semántica jerárquica (categorías) que orienta la investigación.

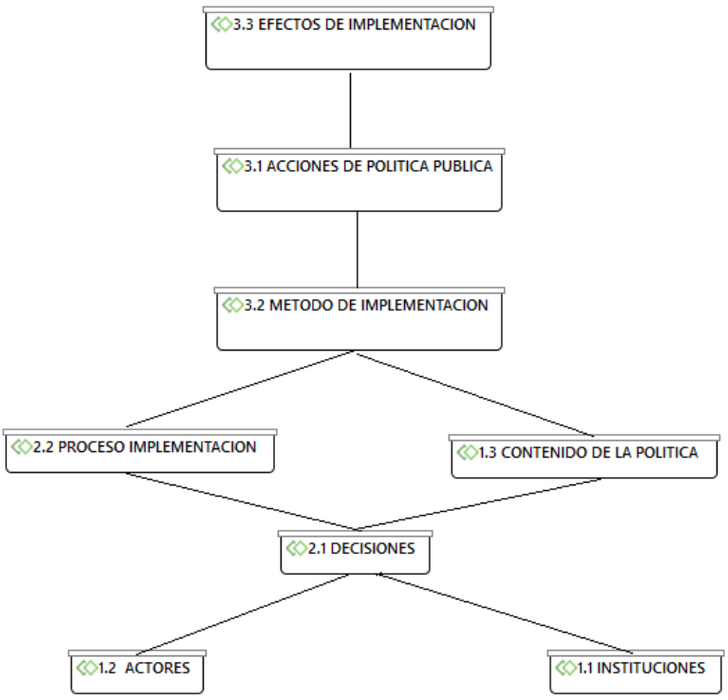
Se aprecia cómo los actores e instituciones definen la toma de decisiones para dilucidar el contenido de la política, definir el proceso de la implementación, con que han de traducirse en acciones de política pública a efectos de concretar los efectos previstos de la implementación.

Tabla No 4. Matriz básica y Libro de Códigos de la investigación

Objetivo Específico	Categoría	Código
1: Explorar la incidencia de las instituciones y los actores de la política en la implementación de las políticas públicas de pymes.	1.1 INSTITUCIONES	1.1.1 Normas, reglamentos y directrices
		1.1.2 Alianzas y convenios
		1.1.3 Adecuación institucional
		1.1.4 Proyectos de Ley
		1.1.5 Políticas coadyuvantes
		1.1.6 Gestión pública
	1.2 ACTORES	1.2.1 Identidad actores
		1.2.2 Intereses
		1.2.3 Conducta y comportamiento
		1.2.4 Redes y alianzas
		1.2.5 Poder y recursos
		1.2.6 Capacidad de ejecución
	1.3 CONTENIDO DE LA POLÍTICA	1.3.1 Objetivos de política
		1.3.2 Amplitud y alcance
		1.3.3 Efecto esperado
		1.3.4 Población meta
		1.3.5 Instrumentos
2. Identificar y caracterizar los actores y la toma de decisiones para el proceso de implementación de la política pública de fortalecimiento de la pyme en Costa Rica en el período 2014 – 2018.	2.1 DECISIONES	2.1.1 Decisiones estratégicas y tácticas
		2.1.2 Decisiones operativas
	2.2 PROCESO IMPLEMENTACIÓN	2.3.1 Objetivos estratégicos
		2.2.2 Diseño de programas
		2.2.3 Procedimientos y métodos
		2.2.4 Logística de recursos
		2.2.5 Responsabilidad ejecutores
		2.2.6 Gestión de alianzas
		2.2.7 Efectividad de la coordinación
		2.2.8 Control, Seguimiento y monitoreo
3. Identificar y caracterizar los actores y la toma de decisiones para el proceso de implementación de la política pública de fortalecimiento de la pyme en Costa Rica en el período 2014 - 2018.	3.1 ACCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA	3.1.1 Plan de acción de la política
		3.1.2 Generación de productos
		3.1.3 Programas y proyectos por tipo pyme
		3.1.4 Calidad de servicios
		3.1.5 Capacidad entes ejecutores
		3.1.6 Articulación inter programa
		3.1.7 Satisfacción de beneficiarios
	3.2 MÉTODO DE IMPLEMENTACIÓN	3.2.1 Por proceso lineal
		3.2.2 Planificación para el cambio
		3.2.3 Planificación gradualista
		3.2.4 Alcance y cobertura de la IPPP
	3.3 EFECTOS DE IMPLEMENTACIÓN	3.3.1 Efectos directos e indirectos
		3.3.2 Efectos favorables y desfavorables
		3.3.3 Competitividad y Sostenibilidad
		3.3.4 Financiamiento Pyme
		3.3.5 Mejora clima de negocios
		3.3.6 Reducción o eliminación barreras
		3.3.7 Eficiencia - Valor público
		3.3.8 Innovación de productos de PPP

Fuente: Elaboración propia, 2021.

Figura № 7. Red semántica jerárquica de la investigación



Fuente: Elaboración propia, 2022

4.10 Alcances de la investigación

El horizonte temporal de la investigación es el período entre los años 2014 a 2018 y corresponde a la administración gubernamental de Luis Guillermo Solís Rivera. La focalización territorial del estudio es el ámbito nacional y se da cobertura a todo el espectro de los emprendimientos, las micro, las pequeñas y medianas empresas de Costa Rica.

La investigación enfrentó la indisponibilidad de jerarcas clave de la implementación para la atención de entrevistas, debido a que, varios de ellos estaban comprometidos en los procesos preparatorios de la campaña electoral nacional de 2022. Específicamente, un ministro se postulaba como candidato a presidente de la República, frustrándose el intento de entrevistarlo y la entrevista fue delegada a subordinados.

Capítulo 5. Instituciones y actores en la implementación de la política pública de pymes

Este capítulo revisa las evidencias de la evolución fáctica de la implementación de política pública de pymes en Costa Rica, con la finalidad de intuir la incidencia y la influencia del componente institucional normativo y la participación de actores sociales en la implementación de política pública de pyme en Costa Rica. El período en que se concentra el estudio es el correspondiente a la administración gubernamental de Luis Guillermo Solís Rivera, de 2014 a 2018. El análisis presentado da cobertura al objetivo específico número uno de esta investigación: "Explorar la incidencia de las instituciones y actores de la política en la implementación de la política pública de pymes" e intenta proveer respuestas a la pregunta de investigación número uno: ¿Qué ocurre entre la emisión de la política pública y su implementación efectiva?.

Inicia esta sección, la caracterización de la pyme y los emprendimientos en Costa Rica, para continuar con el abordaje de la institucionalidad y los actores públicos involucrados. En la siguiente sección, se presenta la perspectiva de los gestores de política y de los gestores de emprendimientos entrevistados y mediando la visibilización de las opiniones vertidas, las mismas que se contrastan con las posturas teóricas y las perspectivas del investigador con miras de dilucidar aspectos y características de las influencias intuidas.

5.1 Perfil de la micro, pequeña y mediana empresa costarricense

En la introducción de este estudio, se ha establecido que la definición legal de la pyme en Costa Rica es la siguiente:

> Es una unidad productiva de carácter permanente que disponga de los recursos humanos, los maneje y los opere, bajo las figuras de persona física o de persona jurídica, en actividades industriales, comerciales, de servicios o agropecuarias que

desarrollen actividades de agricultura orgánica; y que cotice al menos a dos de las cargas fiscales, sociales y laborales que existen en el país (Art.3, Ley Nº 8262).

Tanto la LFPME № 8262 y su reglamento el Decreto Ejecutivo № 39.295-MEIC, establecen criterios cualitativos y cuantitativos para definir el tamaño de la pyme.

Criterios cualitativos:

- Debe ser una unidad productiva de carácter permanente y,
- Que cotice al menos para dos de las cargas fiscales, sociales y laborales.

Criterios cuantitativos:

- El valor de las ventas anuales,
- El valor monetario de los activos y
- El número de empleados ocupados

Con respecto a los valores específicos de las variables cuantitativas para cada categoría de empresa, se relega a Decretos Ejecutivos la potestad de fijar y actualizar una fórmula algebraica y los valores numéricos entre los que deben oscilar los valores de las ventas, los activos y el empleo. Los parámetros más recientes para determinar la clasificación de las empresas, fueron establecidos por el DE 39.295-MEIC (La Gaceta № 200 del 12 de agosto de 2020).

Con fines prácticos, se acostumbra nominar que la microempresa es la organización que ocupa hasta 5 empleados, la pequeña empresa ocupa de 6 a 30 empleados, la mediana empresa de 31 a 100 empleados y la gran empresa más de 100 empleados. Sin embargo, lo correcto es determinarlo oficialmente si se es una micro, pequeña o mediana empresa, consultando la página web www.meic.go.cr , y sea el propio MEIC quién certifica la clasificación empresarial.

Hacia finales de 2019 habían 137.378 empresas en costa Rica, de ellos, 133.845 eran pymes y representaban el 97.5 % del total de empresas. Entre 2015 y 2019 el parque empresarial de Costa Rica registró la siguiente evolución:

Tabla № 5. Parque empresarial según tamaño de la empresa, 2015 -2019

Tamaño Empresa	Año 2015	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019
Micro	110 400	109 863	110 341	111 914	110 973
Pequeña	16 439	17 140	17 266	17 286	17 237
Mediana	5 326	5 506	5 614	5 671	5 635
Total PYME	**132 165**	**132 509**	**133 221**	**134 871**	**133 845**
Grande	3 230	3 387	3 461	3 496	3 533
Total General	**135 395**	**135 896**	**136 682**	**138 367**	**137 378**

Fuente: MEIC, 2021 sobre datos de BCCR.

Considerando los estratos de tamaño de las empresas, la mayor proporción correspondió a microempresas (80.9 %), seguidas por las pequeñas empresas (12.5 %), luego las medianas empresas (4.1%) y finalmente la gran empresa representó el 2.5 % del total. La cantidad total de pyme para el 2015 fue de 132.165, mientras que en el 2018 fue de 134.871 pymes, lo cual representa un aumento de 1.2 %. Las empresas grandes aumentaron en forma sostenida, 9.4%, pasando de 3.230 empresas a 3.496. En 2018, el número total de las pymes representaban el 97,47 de todas las empresas del parque nacional de ese año, mientras que en 2019, el número de las pymes representaron el 97,42% de todo el parque nacional.

La concentración de pymes según la provincia (Tabla № 6), reporta que San José concentra el mayor volumen de la pyme, seguido por Alajuela, Cartago, Heredia, Guanacaste, Puntarenas y Limón.

Tabla № 6. Cantidad de empresas según tamaño y provincias. 2015 -2019.

Provincia	Año 2015	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019
Total General	135 395	135 896	136 682	138 367	137 378
San José	60 445	60 354	60 375	60 410	59 461
Total PYME	**58 717**	**58 546**	**58 546**	**58 590**	**57 626**
Grande	1 728	1 808	1 829	1 820	1 835
Alajuela	24 550	24 711	24 967	24 937	24 927
Total PYME	**24 047**	**24 183**	**24 418**	**24 359**	**24 360**
Grande	503	528	549	578	567
Cartago	11 009	11 033	10 941	11 037	10 973
Total PYME	**10 779**	**10 795**	**10 700**	**10 789**	**10 728**
Grande	230	238	241	248	245
Heredia	15 513	15 477	15 602	15 850	15 949
Total PYME	**15 087**	**15 036**	**15 150**	**15 408**	**15 488**
Grande	426	441	452	442	461
Guanacaste	9 143	9 238	9 424	9 691	9 782
Total PYME	**9 029**	**9 114**	**9 287**	**9 553**	**9 637**
Grande	114	124	137	138	145
Puntarenas	9 072	9 382	9 585	9 930	10 039
Total PYME	**8 971**	**9 260**	**9 461**	**9 800**	**9 901**
Grande	101	122	124	130	138
Limón	5 650	5 695	5 777	5 884	5 910
Total PYME	**5 522**	**5 569**	**5 648**	**5 744**	**5 768**
Grande	128	126	129	140	142
Total PYME ND	**13**	**6**	**11**	**628**	**337**

Fuente: MEIC.

En el año 2019, la provincia de San José tenía 57.626 pymes, siendo esta la provincia con mayor concentración de unidades productivas. Por su parte, Alajuela tuvo un total de 24.927 empresas, de las cuales, 24.360 eran pyme. Este total representó el 17,7%; del parque empresarial, lo cual ubica a esta provincia como la segunda con mayor concentración de pyme.

En Heredia, el peso porcentual de las empresas pyme con respecto al total del parque empresarial para el año 2019 representó el 11.3%, para un total de 15.488 empresas. Cartago en 2019 contaba con un total de 10.973 empresas, representando el 7.8% del total. Las 9.901 empresas pyme de Puntarenas representaron para el año 2019 el 7,2% del total. Con respecto a Guanacaste, el peso porcentual de las empresas pyme con respecto al total empresarial para el año 2019 representó el 7,0 % y finalmente Limón, con 5.768 empresas, representó un 4,2%, siendo esta la provincia con menor cantidad de empresas en el país.

Tabla № 7. San José, Cantidad de empresas según Cantón. 2015-2019

Número	Provincia / Cantón	2015	2016	2017	2018	2019
1	San José	60 445	60 354	60 375	60 410	59 461
101	San José	21 226	20 955	20 828	20 528	19 825
102	Escazú	7 257	7 353	7 471	7 645	7 682
103	Desamparados	3 345	3 340	3 320	3 300	3 210
104	Puriscal	554	527	537	545	554
105	Tarrazú	473	468	458	477	483
106	Aserrí	564	553	560	568	545
107	Mora	889	918	948	953	967
108	Goicoechea	3 327	3 313	3 287	3 273	3 184
109	Santa Ana	4 196	4 294	4 391	4 474	4 571
110	Alajuelita	548	560	546	544	534
111	Vázquez de Coronado	1 395	1 348	1 346	1 374	1 331
112	Acosta	278	300	283	270	255
113	Tibás	2 364	2 330	2 303	2 282	2 232
114	Moravia	2 196	2 165	2 127	2 088	2 081
115	Montes de Oca	4 679	4 700	4 657	4 660	4 568
116	Turrubares	64	66	66	64	79
117	Dota	185	188	193	200	207
118	Curridabat	4 117	4 129	4 161	4 203	4 229
119	Pérez Zeledón	2 636	2 695	2 729	2 795	2 751
120	León Cortés Castro	152	152	164	167	173

Fuente: MEIC.

Con respecto a la distribución del número pymes en los diferentes cantones de la provincia de San José, la Tabla № 8 indica que entre los años 2015 a 2019, el cantón de San José concentraba el mayor número de pymes. Específicamente, en 2019, en el cantón de San José había 18.964 pymes. La menor cantidad de pymes de 2019, se encontraban en el cantón de Turrubares, con solo 79 pymes.

Tabla № 8. Cantidad de empresas pyme según cantón. 2015 - 2019

Tamaño	Provincia / Cantón	2015	2016	2017	2018	2019
1	PYMES San José	58 717	58 546	58 546	58 590	57 626
101	San José	20 396	20 071	19 947	19 654	18 964
102	Escazú	7 037	7 124	7 242	7 411	7 431
103	Desamparados	3 294	3 291	3 275	3 249	3 161
104	Puriscal	548	521	530	538	546
105	Tarrazú	468	463	453	472	479
106	Aserrí	560	550	557	565	542
107	Mora	885	912	940	945	960
108	Goicoechea	3 243	3 231	3 205	3 181	3 087
109	Santa Ana	4 069	4 162	4 251	4 342	4 436
110	Alajuelita	546	556	541	538	529
111	Vázquez de Coronado	1 382	1 334	1 330	1 356	1 315
112	Acosta	275	297	280	266	252
113	Tibás	2 288	2 250	2 224	2 205	2 148
114	Moravia	2 166	2 138	2 101	2 061	2 056
115	Montes de Oca	4 556	4 572	4 523	4 533	4 440
116	Turrubares	63	65	66	64	79
117	Dota	184	186	191	198	206
118	Curridabat	4 007	4 015	4 042	4 093	4 121
119	Pérez Zeledón	2 599	2 657	2 686	2 753	2 702
120	León Cortés Castro	151	151	162	166	172

Fuente: MEIC.

Pymes por sector económico de actividad

En el año 2018 el sector económico que concentró el 65 % de la pyme correspondía **a servicios,** seguido del sector **comercio** que concentró el 21,7%, en tercer lugar, el sector **agrícola** que tuvo el 6,3% de la pyme y finalmente el 5,2 % de la pyme eran del **sector industria**. El crecimiento más sostenido de las pymes se registró en el sector servicios, aumentando de 63,6% en el 2015 al 66% en el 2019. En cambio la industria retrocedió del 5, 5 % al 5,0%.

Tabla № 9. Pymes por sector económico de actividad

Sector Económico	Año 2015		Año 2016		Año 2017		Año 2018		Año 2019	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Total General	135 395	100,0%	135 896	100,0%	136 682	100,0%	138 367	100,0%	137 378	100,0%
Agropecuario	9 139	6,7%	8 939	6,6%	8 786	6,4%	8 674	6,3%	8 514	6,2%
Industria	7 408	5,5%	7 281	5,4%	7 194	5,3%	7 132	5,2%	6 803	5,0%
Comercio	30 143	22,3%	30 174	22,2%	30 116	22,0%	30 052	21,7%	29 045	21,1%
Servicios	86 136	63,6%	87 049	64,1%	88 060	64,4%	90 004	65,0%	90 637	66,0%
Otros[1]	2 569	1,9%	2 453	1,8%	2 526	1,8%	2 505	1,8%	2 379	1,7%

Fuente: MEIC.

Absorción de empleo en la pyme

En 2018, la gran empresa dio cobijo a 710,998 trabajadores mientras que la pyme ocupó 358.238 trabajadores. Dichas cifras revelan el bajo impacto en el empleo de la numerosa pyme, pues ocupa sólo el equivalente a la mitad de trabajadores ocupados por la gran empresa (50,3%).

Tabla № 10. Ocupación de cantidad de trabajadores en la pyme

Tamaño Empresa	Año 2015	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019
Micro	104 963	106 194	106 105	108 086	109 958
Pequeña	115 117	120 802	121 872	121 227	120 960
Mediana	121 591	124 990	126 714	128 926	127 104
Total PYME	341 671	351 986	354 690	358 238	358 022
Grande	628 085	666 116	694 051	710 998	709 894
Total General	969 755	1 018 102	1 048 741	1 069 236	1 067 916

Fuente: MEIC.

Valor de las exportaciones según tamaño de la empresa

En Costa Rica como en la mayoría de los países, las pymes son el sector empresarial mayoritario de la economía, y en 2019 correspondieron al 97,42 % del total de las empresas del país. Sin embargo, cuando se revisan sus exportaciones, se encuentra que éstas son muy reducidas. Esto es, la pyme exporta muy poco. Así en el año 2019 las pymes sólo exportaron el 7,78 % del valor de las exportaciones totales medidas en U.S. dólares. De toda la pyme, son las medianas empresas las que exportan, las pequeñas lo hacen en menor escala y la participación en exportaciones de la microempresa es apenas el 0,75%.

Tabla № 11. Exportaciones según tamaño de la empresa

Tamaño Empresa	2015	2016	2017	2018	2019
Total General	$9 170 141 580,67	$9 890 463 879,54	$10 578 935 233,78	$11 230 282 539,45	$11 431 585 866,05
Micro	$80 462 616,08	$75 369 172,42	$84 168 429,64	$85 906 606,04	$80 109 715,88
Pequeña	$252 798 409,75	$237 724 699,89	$261 430 673,13	$242 144 337,44	$250 095 206,89
Mediana	$499 925 435,13	$550 212 568,97	$527 798 311,76	$564 003 304,16	$495 060 637,19
Total PYME	$833 186 460,96	$863 306 441,28	$873 397 414,53	$892 054 247,64	$825 265 559,96
Grande	$8 329 817 724,92	$9 019 745 633,71	$9 698 653 985,18	$10 330 288 232,28	$10 597 441 640,28

Fuente: MEIC.

Aporte de las pyme al PIB

En materia del valor de la producción de bienes y servicios en el lapso de un año (PIB), la pyme contribuyó al PIB en un 38,82% en 2017, su contribución en el año 2018 aumentó a 38,13%, y para el 2019 contribuyeron al PIB en un 36,05%.

Tabla № 12. Aporte porcentual al PIB de empresas según tamaño

Tamaño Empresa	2017	2018	2019
Total General	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**
Micro	13,41%	12,96%	11,97%
Pequeña	12,90%	12,52%	12,19%
Mediana	12,50%	12,65%	11,88%
Total PYMES	**38,82%**	**38,13%**	**36,05%**
Grande	61,18%	61,87%	63,95%

Fuente: MEIC.

El MEIC reconoce los términos de la siguiente lista entre las características más resaltantes de la pyme en Costa Rica. Así para el año 2019, llama la atención los siguientes hechos con respecto a la pyme (MEIC, 2019):

- Aunque las microempresas son las de mayor número en el parque empresarial, seguidas de las pequeñas y las medianas; las microempresas enfrentan las mayores brechas de competitividad a nivel nacional.

- En cuanto, a la generación de empleo, la pyme sólo contribuye comparativamente con la mitad del empleo ocupado por la gran empresa.

- Con respecto a las exportaciones, la representatividad de la cantidad de pymes exportadoras disminuyó del año 2015 al año 2019, del 72,1% al 70,7%.

- Las pymes en el año 2017 contribuyeron al PIB en un 38,82%, y para 2018 disminuyó a 38,13 y en 2019 disminuyó a 36,05%.

- El registro de la condición pyme otorgada por el MEIC, en un período de 10 años, pasó de 800 empresas registradas a unas 26.000, incrementándose acorde a incentivos y exoneraciones del pago de ciertos impuestos si se cumple con la

condición del registro. El registro implica el cumplimiento de al menos dos de los requisitos de formalidad: cotizar a la seguridad social (CCSS), a la recaudación de impuestos (Ministerio de Hacienda) y al seguro de riesgos del trabajo (INS u otro). De esa forma en junio del 2018 estaban registradas 8.637 empresas.

5.2 La institucionalidad en la política pública de pymes

El MEIC admite que el argumento legal de mayor jerarquía que fundamenta la política pública de pymes (PPP), procede del artículo número 50, capítulo V, Derechos y Garantías individuales, de la Constitución Política de Costa Rica, que establece: *"El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza"*.

El citado artículo provee sustento al impulso de leyes que buscan promover y fortalecer el desarrollo productivo del país, y en el caso de la política pública de pymes, constituye la normativa básica para generar un entorno favorable al desarrollo empresarial que permita impulsar el talento costarricense en el desarrollo de negocios, y que contribuya con la dinamización de la economía interna, la internacionalización y la atracción de inversión de capital extranjero para instalar empresas que favorezcan los encadenamientos productivos con empresas locales (MEIC, 2019d).

La ex viceministra del MEIC, Velia Govaere señaló que, en los últimos 25 años se ha visto un impulso desigual en la creación de leyes, entes rectores, políticas e instrumentos de implementación del apoyo a mipymes, pero que siguió un claro estancamiento que duró hasta el año 1995 (Govaere, V., 2010, 22).

5.2.1 La política pública de pymes de sostenibilidad

Se registran varias iniciativas de gestación de políticas públicas para la pyme en Costa Rica. Una data de 1985 que impulsó el abordaje del problema de las microempresas y la informalidad con apoyo de la Organización Internacional para el Trabajo - OIT. Otra de esas iniciativas estaba basada en la donación de

fondos monetarios que adoptó la forma de un fideicomiso aportado por el Gobierno de los Países Bajos. En el año 1992, por Decreto Ejecutivo № 21099-MEIC-MTSS y el Decreto Ejecutivo № 21455-MEIC-MTSS, se estableció formalmente el Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa – PRONAMYPE y se la ubicó bajo la rectoría del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y su objetivo era atender a una población meta conformada por personas con un micro negocio en marcha, o con una idea de negocio por iniciar, pero que están ubicadas en un estrato igual o menor a la línea de pobreza definida por el INEC.

PRONAMYPE es un programa que a la fecha (2023) está activo bajo la rectoría del MTSS. El referido programa se asociaba inicialmente al paradigma social de empleabilidad y combate a la pobreza, pero después de 2014, PRONAMYPE llega a vincularse a las políticas de la Economía Social Solidaria y permaneció siempre bajo la rectoría del MTSS y su población meta la constituyen: las Sociedades Civiles, Asociaciones Cooperativas, Asociaciones Solidaristas, Asociaciones sin fines de lucro, Asociaciones de Desarrollo Integral, Centros Agrícolas Cantonales, Asociaciones Administradoras de Acueductos Rurales (ASADAS), Fundaciones y Sociedades Anónimas Laborales.

La propia Economía Social solidaria ha sido definida en los siguientes términos:

> (es) la forma de organización asociativa que tiene al ser humano como centro del desarrollo económico y social, que se ejecuta bajo parámetros de distribución más equitativa de la riqueza, en la cual las relaciones solidarias y la cooperación mutua constituyen la base de las entidades participantes, para lograr la satisfacción de las necesidades de sus integrantes y sus territorios, generando procesos sostenibles de desarrollo económico y social. (Gobierno del Bicentenario - Costa Rica y MTSS, Política Pública de la Economía Social Solidaria 2021-2025, 5 - 9).

5.2.2 La política pública de pymes de competitividad

En 1995, emergió otra iniciativa bajo los auspicios de la Cámara de Industrias de Costa Rica y un grupo de diputados liderados por Guido Alberto Monge Fernández, y contó con el respaldo de varias otras instituciones y partidos políticos, llegando a elaborar y presentar un proyecto de ley a la Asamblea

Legislativa. El proyecto de ley proponía una política pública de la pyme que estaba fundada en el paradigma de la competitividad y el modelo económico de inserción de Costa Rica en el comercio internacional y procuraba mitigar varios efectos adversos en el empresariado de pequeña escala como consecuencia de los Tratados de Libre Comercio que se estaban negociando.

La mencionada iniciativa evolucionó durante tres años hasta que se perfeccionó, consolidó y la Asamblea legislativa la promulgó el 2 de mayo de 2002 a cinco días de la conclusión de la administración de Miguel Ángel Rodríguez, la Ley № 8262 de Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa. Dicha ley estableció el cuerpo normativo de la nueva política pública y designó como rector de la política pública pyme al Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

El dos de Mayo de 2002, tras tres años de argumentación y debates, la Asamblea Legislativa de Costa Rica dictó la Ley № 8262, conocida como la Ley de Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa - LFPME. Al amparo de ese dispositivo jurídico, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio ejerció y aun ejerce como rector de la política y en acatamiento de la ley creó la Dirección General de de Pequeña y Mediana Empresa - DIGEPYME para promover y apoyar la competitividad de pymes y emprendimientos pyme, iniciando de esta manera, con los procedimientos para afinar una política pública de la pyme. El documento de la LFPME tiene la siguiente estructura: Capítulo I - Objeto y ámbito de aplicación, Capítulo II - Consejo Asesor Mixto de la Pequeña y Mediana Empresa, Capítulo III - Financiamiento para las PYMES, Capítulo IV - Programa de Fortalecimiento para la innovación y desarrollo tecnológico de las PYMES, Capítulo V - Otros instrumentos y herramientas de apoyo, Capítulo VI: - Coordinación institucional para promover las PYMES, Capítulo VII - Reformas de otras leyes y el Capítulo VIII - Disposiciones transitorias.

Desde que el dos mayo de 2002, en calidad de uno de los últimos actos de la administración de Miguel Ángel Rodríguez Echeverría fuera promulgada la Ley de Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa (LFPME), Ley № 8262, su vigencia ha transitado por cinco administraciones gubernamentales, las de Abel Pacheco de la Espriella (2002 – 2006), Oscar Arias Sánchez (2006 – 2010), Laura Chinchilla Miranda (2010 – 2014), Luis Guillermo Solís Rivera (2014 – 2018), la de

Carlos Alvarado Quesada (2018 – 2022) y probablemente discurrirá por la vigente administración de Rodrigo Chaves Robles.

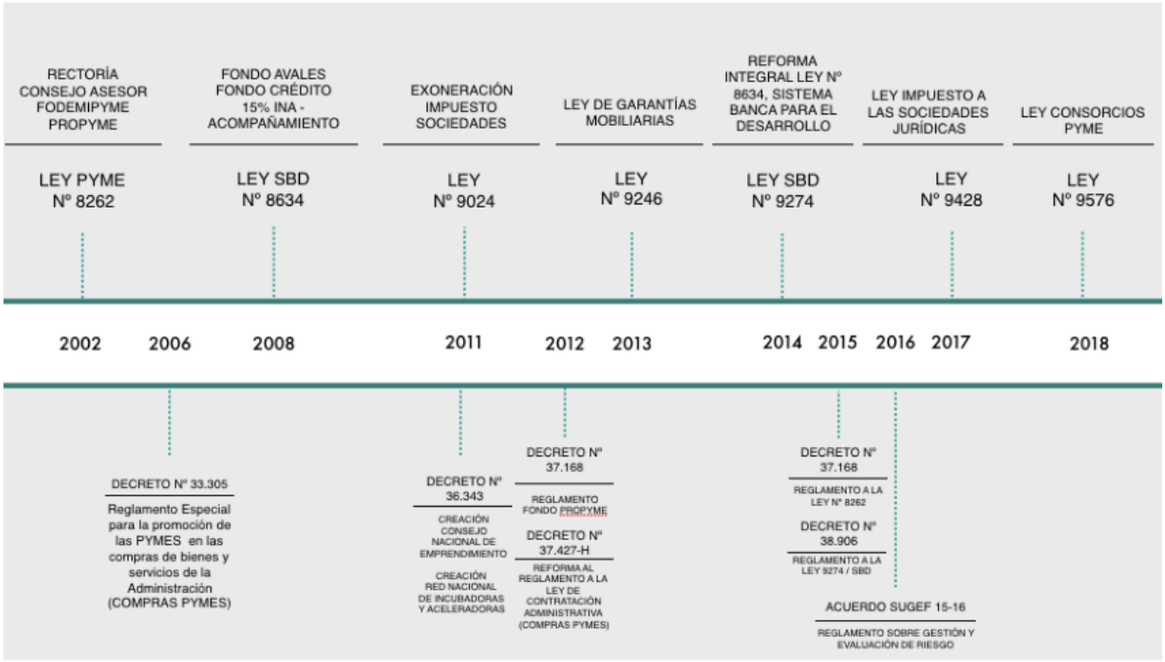
En términos generales, se trata de una política de Estado que está vinculada a cuestiones sobre las que parece haber un acuerdo generalizado, en analogía a las políticas para una mayor educación, combate de la pobreza, mayores niveles de seguridad; es decir, sin poner en tela de juicio las causas que originaron, en cambio sí insertando alguna innovación de la autoría de la administración de turno.

Una política de Estado responde a intereses más generalizados, valores que son menos cuestionables por la mayoría de la sociedad y que además son de suma importancia para el desarrollo del país, aunque no necesariamente exista unanimidad sobre la misma. En cambio, una política de gobierno es aquella que se circunscribe a una gestión en particular y responde a los intereses y criterios de ésta, por lo tanto, dura mientras esté vigente el gobierno que la concibió. Son políticas que normalmente no tienen continuidad más allá del propio gobierno que la formuló y la sostuvo. Tampoco busca consensos extendidos, sino que refleja el pensamiento de la mayoría que durante un período determinado sustenta a ese gobierno (Bernazza citado por Guardamagna y Cueto, 2013).

5.3 Normativa de la política pública de pymes

El 2 de mayo del año 2002, mediando la Ley Nº 8262, Costa Rica estableció el principal marco normativo que funda la política pública de pymes, cuya configuración evolucionó tal como se resume en la figura Nº 8, para impulsar la pyme y fortalecer los instrumentos, herramientas y procesos para el desarrollo de las empresas costarricenses en sus diferentes etapas de evolución.

Figura Nº 8. Evolución cronológica del marco legal pyme



Fuente: MEIC, 2019

En el documento `Normativa aplicable a las PYME en Costa Rica´, el MEIC explicita el ordenamiento cronológico temático del marco normativo a partir del enfoque sistémico que integran las diferentes categorías del ecosistema para el desarrollo empresarial del país. El texto que sigue resume los principales aspectos temáticos del referido documento (MEIC, 2019. Normativa aplicable a las PYME en Costa Rica).

a). Normativa institucional y políticas

El dispositivo legal precursor que pone a la pyme en los objetivos sectoriales y bajo la rectoría del MEIC, se establece en el inciso b), artículo 1 y el artículo 2 de la Ley Nº 6054, Ley orgánica del MEIC, de 14-6-1977:

> "Artículo 1o.- Corresponde al Ministerio de Economía , Industria y Comercio : a) Participar en la formulación de la política económica del Gobierno y en la planificación nacional, en los campos de su competencia.
> b) Ser el ente rector de las políticas públicas de Estado en materia de fomento a la iniciativa privada, desarrollo y fomento de la cultura para los sectores de industria , comercio y servicios , así como para el sector de las pequeñas y medianas empresas"

"Artículo 2o.—El Ministerio de Economía , Industria y Comercio tendrá a su cargo , con carácter de máxima autoridad , la formulación y supervisión de la ejecución de las políticas , especialmente para las PYMES ; para ello , podrá establecer la organización interna má s apropiada acorde con este cometido y los mecanismos de coordinación idóneos con las instituciones tanto del sector público como del sector privado, para mejorar la efectividad de los programas de apoyo ejecutados por instituciones del sector público y del sector privado."

Normativa que crea la Articulación Institucional a cargo del MEIC

El Art. 25 de la Ley Nº 8262, Ley de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas establece que el MEIC desarrollará herramientas de coordinación, que permitan orientar y guiar la acción de los entes y órganos de la administración central y descentralizada y de las entidades privadas que desarrollen programas y proyectos relacionados con las PYMES.

El Art. 4 de la misma Ley, crea el Consejo Asesor Mixto de la PYME como órgano asesor del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC).

Decreto Ejecutivo No 39295-MEIC, Reglamento de la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas empresas (LFPME), Ley Nº 8262 del 2 de mayo de 2002, en su artículo 45, crea el Consejo Nacional de Emprendimiento. En su artículo 53, crea la Red de Apoyo a la PYME y Emprendedores

b). Normativa sobre Financiamiento

Normativa que establece la Articulación Sistémica de operadores financieros:

Ley Nº 9274, Reforma Integral de la Ley Nº 8634, Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo. El Artículo 1 crea el Sistema de Banca para el Desarrollo - SBD, como un mecanismo para financiar e impulsar proyectos productivos, viables, acordes con el modelo de desarrollo del país.

Establecimiento de los Fondos de Financiamiento

El artículo 8 de la Ley Nº 8262, LFPME crea el Fondo especial para el desarrollo de las micros , pequeñas y medianas empresas - FODEMIPYME en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, cuyo objetivo es fomentar y fortalecer el desarrollo de la micro , pequeña y mediana empresa , y de las empresas de la economía social económicamente viables y generadoras de puestos de trabajo.

Ley Nº 9654, Reforma de la Ley N.° 8634, Sistema de Banca para el Desarrollo, de 23 de abril de 2008. El Artículo 9 establece como recursos para el SBD:

a) El Fondo Nacional para el Desarrollo (Fonade).
b) El Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (Fofide).
c) El Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD).
d) Los recursos establecidos en el inciso ii) del artículo 59 de la Ley Nº 1644, Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, de 26 de setiembre de 1953.

Fondos de Capital Semilla y Capital de Riesgo

El Art. 15 de la Ley Nº 9654, Reforma de la Ley Nº 8634, Sistema de Banca para el Desarrollo crea el Fondo Nacional para el Desarrollo para fomentar, promocionar, incentivar y participar en la creación, la reactivación y el desarrollo de empresas, mediante modelos de deuda subordinada al éxito, capital semilla y capital de riesgo.

Regulación Diferenciada establecida por el Acuerdo SUGEF 15-16, Reglamento sobre gestión y evaluación del riesgo de crédito para el Sistema de Banca para el Desarrollo, del 14 de Junio del 2016.

c). Soporte: Capacitación – Asesoría - Asistencia Técnica

Servicios de Desarrollo empresarial: Se instauran los servicios de capacitación, asistencia técnica, asesoría empresarial y orientación a la formalización acorde al Art. 22 de la LFPME. El Art 41 de la Ley Nº 9654, Reforma de la Ley Nº 8634, Sistema de Banca para el Desarrollo, de 23 de abril de 2008 designa Colaboradores del Sistema de Banca para el Desarrollo al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

Incubación y aceleración de empresas

El Art. 41 de la Ley Nº 9654, Reforma de la Ley Nº 8634, Sistema de Banca para el Desarrollo, de 23 de abril de 2008, establece como colaboradores del Sistema de Banca para el Desarrollo al Instituto Nacional de Aprendizaje desarrollará y ejecutará un modelo integral de incubación de nuevas empresas e impulso de nuevos modelos de negocio.

El Art. 62 del Decreto Ejecutivo Nº 39295-MEIC, Reglamento de la LFPME, Ley Nº 8262 del 2 de mayo de 2002, crea la Red Nacional de Incubación o Aceleración (RNIA), que tendrá a cargo la articulación de los elementos que componen el proceso de incubación y aceleración.

d). Innovación y Desarrollo Tecnológico

El Fondo PROPYME

El Art. 13 de la Ley Nº 8262, LFPME crea el Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PROPYME), el cual tiene como objetivo financiar las acciones y actividades dirigidas a promover y mejorar la capacidad de gestión y competitividad de las pequeñas y medianas empresas costarricenses , mediante el desarrollo tecnológico como instrumento para contribuir al desarrollo económico y social de las diversas regiones del país.

Según el Artículo 28, se establece que el MEIC procurará la creación de centros tecnológicos de apoyo para las PYMES mediante el establecimiento de una red de cooperación entre las universidades , y los institutos técnicos y tecnológicos.

En el Art. 41 de la Ley Nº 9654, Reforma de la Ley Nº 8634, Sistema de Banca para el Desarrollo, de 23 de abril de 2008, se establece como colaboradores del Sistema de Banca para el Desarrollo al Instituto Nacional de Aprendizaje que desplegará programas, actividades y acciones afirmativas orientadas a la creación de procesos de innovación y transferencia tecnológica

e). Mercados

Asociatividad - Consorcios pyme: Se emite la Ley Nº 9576, Ley para el fomento de la competitividad de la PYME mediante el desarrollo de consorcios

Compras públicas

Se establece en el Art. 20 de la Ley Nº 8262, para estimular el crecimiento y desarrollo de las PYMES, la Administración Pública desarrollará, bajo la coordinación del MEIC , un programa de compras de bienes y servicios que asegure la participación mínima de las PYMES en el monto total de compras para cada institución o dependencia de la Administración Pública.

El Decreto Nº 37427-H, Reforma del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, mediante sus Arts. 34 y 35 establecen las Forma de pago y reconocimiento de intereses, así como el pago anticipado y las formas de rendir garantías.

Mercado interno

El Art. 21 de la Ley Nº 8262, promueve el comercio interno de las PYMES, y con ello procura fortalecer la comercialización de sus productos en el mercado nacional; para lo cual promueve las siguientes acciones:

a) Fortalecer el encadenamiento productivo y las alianzas estratégicas.
b) Organizar ferias locales y centros de exhibición e información permanentes.

c) Procurar el enlace entre las PYMES y la gran empresa.

d) Establecer un centro promotor de diseño.

e) Todas las actividades similares que permitan dinamizar mercados en beneficio de las PYMES."

Internacionalización

Según lo establece el Art. 8 de la Ley Nº 7638, Ley de Creación del Ministerio de Comercio Exterior y de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, de 30 de octubre de 1996, se establece apoyar a la PYME exportadora y con potencial exportador, por medio de programas orientados a brindarle información, capacitación y promoción comercial para facilitar su acceso a los mercados internacionales.

Al amparo de las aludidas normas, la implementación de la PPP en Costa Rica se inició mediando la publicación del principal instrumento normativo de la política pública pyme, esto es, la Ley de Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa (LFPME), Ley Nº 8262, promulgada por la Asamblea Legislativa el 2 de mayo de 2002. La LFPME estableció como objetivo:

"crear un marco normativo que promueva un sistema estratégico integrado de desarrollo de largo plazo, el cual permita el desarrollo productivo de las pequeñas y medianas empresas, en adelante PYMES, y posicione a este sector como protagónico, cuyo dinamismo contribuya al proceso de desarrollo económico y social del país, mediante la generación de empleo y el mejoramiento de las condiciones productivas y de acceso a la riqueza" (Artículo 1° de la LFPME).

En su artículo 2°, se determinan los siguientes objetivos específicos:

a) Fomentar el desarrollo integral de las PYMES, en consideración de sus aptitudes para la generación de empleo, la democratización económica, el desarrollo regional, los encadenamientos entre sectores económicos, el aprovechamiento de pequeños capitales y la capacidad empresarial de los costarricenses.

b) Establecer la organización institucional de apoyo a las PYMES, mediante la definición del ente rector, sus funciones y la relación sistémica de éste

con las instituciones de apoyo a los programas específicos, así como los mecanismos y las herramientas de coordinación.

c) Promover el establecimiento de condiciones de apoyo equivalentes a las que se otorgan a las PYMES en otras naciones.

d) Procurar la formación de mercados altamente competitivos, mediante el fomento de la creación permanente y el funcionamiento de mayor cantidad de PYMES.

e) Inducir el establecimiento de mejores condiciones del entorno institucional para la creación y operación de PYMES.

f) Facilitar el acceso de PYMES a mercados de bienes y servicios

De acuerdo a lo previsto por la LFPME, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) por medio de la Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME), se convierte en el rector de las políticas de apoyo a este sector, encargándose de la coordinación y articulación de un sistema estratégico integrado de desarrollo a largo plazo.

En concreto, la implementación prevista de la PPP se centraría en diez principales áreas de actuación de la política:

- Creación de empresas y simplificación de trámites;
- Acceso al financiamiento;
- Asistencia técnica y capacitación;
- Innovación y mejoras de gestión;
- Internacionalización;
- Articulación productiva, y
- Compras públicas.
- Fortalecimiento de la capacidad institucional
- Formación de mercados
- Promoción del empresarialismo dinámico

El 2 de mayo de 2002 se emitió la Ley Nº 8296, que reformó el transitorio XIII de la Ley de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, Nº 8262.

El 3-12-2002 se emitió por medio del Decreto Ejecutivo Nº 30.857-MEIC (La Gaceta No. 233), el primer reglamento de la ley que los instrumentos básicos: definiciones, fórmula para calcular el tamaño de las empresas y establece el ámbito de acción a la DIGEPYME.

El 1-8-2003 se publica en La Gaceta No. 147 el Decreto Ejecutivo Nº 31.296 MICIT-MEIC que establece los mecanismos de operación para el PROPYME para financiamiento no reembolsable de proyectos de innovación y desarrollo tecnológico.

Por Decreto Ejecutivo Nº 31296 MICIT - MEIC de julio de 2003 se pone en funcionamiento el Fondo para la innovación y desarrollo tecnológico – PROPYME cuyo objeto es financiar las acciones y actividades dirigidas a promover y mejorar la capacidad de gestión y competitividad de las pyme, mediante el desarrollo tecnológico (Informe de Gestión 2003-2006, Ministro MEIC Gilberto Barrantes Rodríguez www.reventazon.meic.go.cr/información/informes/2006/7.pdf, p.31)

El 22-3-2004 se publica en La Gaceta No.57 el Decreto Ejecutivo Nº 31.697-MEIC que regula la operación del FODEMIPYME. Mediante ese Decreto Ejecutivo se crea y pone en operación del Fondo de Garantías para la micro, pequeñas y medianas empresas en el Banco Popular por al menos ₡ 9.000 millones, con el objeto de conceder avales a las pymes que cumplan dos condiciones básicas: la primera es que no sean sujetos de crédito en los Bancos del Estado y el Banco Popular, por carecer de garantías reales para responder por un préstamo; y la segunda, que presenten proyectos viables, con posibilidades de éxito y sostenibilidad, que promuevan la creación de empleos, la innovación así como incrementos en la productividad.

Como era de esperar, la implementación de estas disposiciones requirió de la conformación de una estructura integral en cada instancia institucional, la misma que tomó tiempo concretarla. Como consecuencia, su operacionalización se aletargó y las atenciones fueron muy limitadas, en razón de la dificultad de las pymes para cumplir con los requerimientos. Por otra parte, la propia entidad rectora (MEIC) entraba en un proceso de reorganización que requirió un número

de acuerdos y trámites internos para después proseguir con autorizaciones por parte de la CGR y MIDEPLAN (Informe de Gestión del ministro Gilberto Barrantes, p. 31).

El 20-3-2006 se emite el Decreto Ejecutivo Nº 33.112-MEIC que regula el Fondo de Garantía y la Fodemipyme.

El 6-4-2006, se publica el Decreto Nº 33.111-MEIC, que corrige varias deficiencias normativas e introduce cambios estratégicos como proveer beneficios a emprendedores, ampliar la definición de "unidad productiva de carácter permanente", los involucrados con franquicias e incubadoras de empresas, el otorgamiento de la condición pyme y el establecimiento de la Red de Apoyo a la Pyme .

El 1-9-2006 se publica el Decreto Ejecutivo № 33.305 (Gaceta № 168) - Reglamento Especial para la Promoción de las Pymes en las Compras de bienes y servicios de la administración.

El 7-5-2008 se emite la Ley № 8634 Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo.

El 14 de noviembre de 2008, se publica el Decreto Ejecutivo Nº 34.853, Nuevo reglamento de FODEMIPYME.

En enero de 2011 se publica el Decreto Ejecutivo Nº DE-36340 para reformar las condiciones de suspensión de operadores y reitera las condiciones de protección del patrimonio de este fondo.

El 23 de noviembre 2011 el Decreto Ejecutivo Nº 36.575 MICIT-MEIC se publica para reformar la operatividad del PROPYME.

El 8 de mayo del 2012 se emite el Decreto Ejecutivo Nº 37.168-MICIT-MEIC que viene a fortalecer la operación del fondo PROPYME

El 18 de mayo de 2012 por Decreto Nº 37.105 MEIC se crea el Sistema Integrado de Desarrollo al Emprendedor y la Pyme (SIDEP), dentro del cual se incluyen el Consejo Asesor Mixto y la Red Institucional de apoyo a Pyme.

El 18 de mayo de 2012 se emite el Decreto Nº 37.121-MEIC en derogación del 33.111. Se regula la Red Institucional de apoyo a la Pyme y el Emprendedor y del "gestor Pyme".

El 19-8-2013 se emitió el DE № 37911-MAG que crea la condición pympa y le da la rectoría al MAG.

El 21-11-2014 se emitió el Decreto Ejecutivo N° 38733-MEIC-MCM-MAG-MTSS-MICIT-MDHIS denominado Estímulo a la Empresariedad para el Fortalecimiento Social y Económico de las Mujeres.

El 27-11-2014 se emite la Ley № 9274, Reforma integral de la Ley № 8634, Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo y reforma de otras leyes.

El 23-11-2015 se emite el DE № 39295-MEIC que reforma el Reglamento de la LFPME Ley № 8262.

El 20-7-2018 se emite la Ley № 9576, Ley para el fomento de la competitividad de la pyme mediante el desarrollo de consorcios.

5.4 Actores en la implementación de la política pública de pymes

Los actores son imprescindibles pues juegan un decisivo rol en la implementación de las políticas públicas y, no ha sido la excepción en el caso de la implementación de la política pública de pymes.

La constelación de actores y sus formas de interacción conforman la capacidad de determinado sistema de interacción política para hacer frente a ciertos tipos de problemas políticos. Habiendo seleccionado un problema objeto de análisis, corresponde identificar la constelación de actores involucrados en el proceso político de resolución de ese problema. Igualmente corresponde analizar las coincidencias y divergencias entre las preferencias de los actores respecto a los resultados posibles, y pasar luego a establecer los modos de interacción entre ellos mismos. Todo ello habilita a una mayor comprensión de los resultados de determinada interacción política, pero también del ejercicio del poder.

Las instituciones, al mismo tiempo que estructuran los incentivos de los intercambios políticos, sociales o económicos, median entre el poder y los resultados. Las interacciones entre los actores no se desarrollan en el espacio neutro, sino en un espacio estructurado por relaciones de “poder”.

Este es uno de los aspectos centrales que se trata de analizar en las arenas de políticas, pues las estructuras presentan una dualidad de constricción-libertad en tanto que son vehículos para la actividad organizativa, pero también implican relaciones de poder y de control (Zurbriggen, 2006, 76).

Los actores de la implementación de la política pública de pymes, se han ido configurando mediante una **constelación de actores** conforme avanzaban las dos rondas de implementación identificadas en este estudio.

Una conformación genérica de esa constelación de actores es la que se sugiere en la Figura № 9, cuyos componentes se han ubicado en el diagrama acorde a su afinidad con la arena pyme de competitividad o pyme de subsistencia en que les tocó desenvolverse, no obstante, hay actores que han estado comprometidos con todo el estrato pyme.

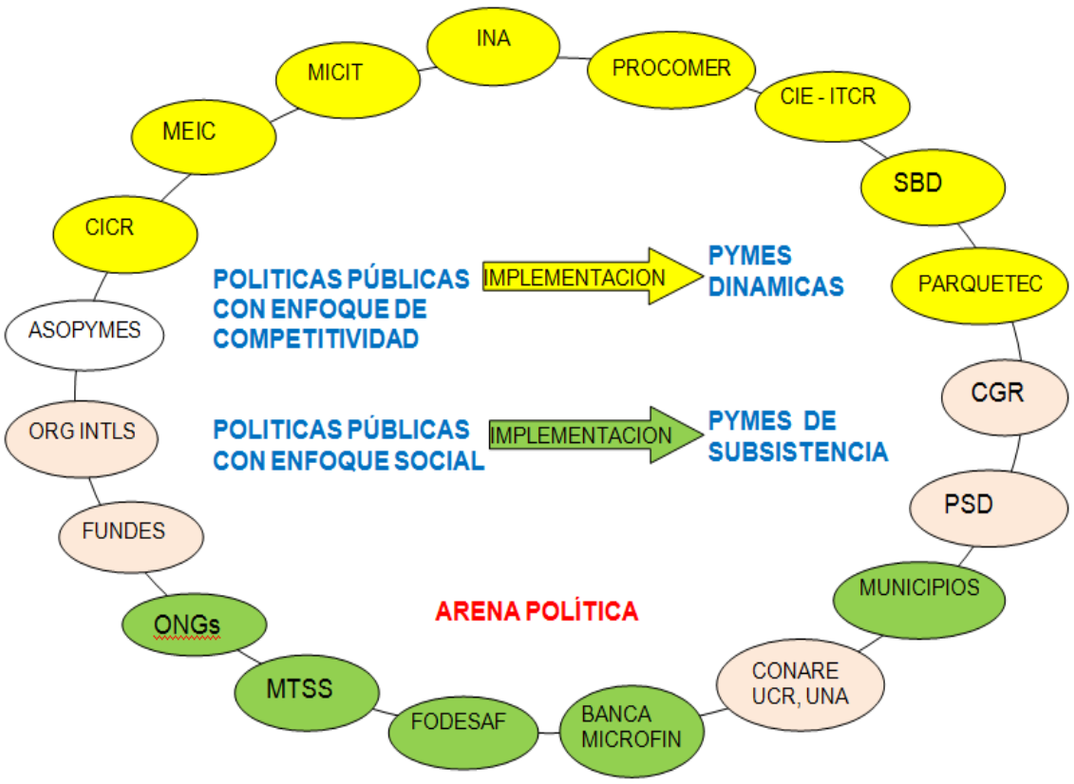
5.4.1 La constelación de Actores del ecosistema pyme

Teniendo claridad sobre el problema de investigación, corresponde identificar la constelación de actores involucrados en el proceso político de resolución de ese problema y analizar las coincidencias y divergencias entre las preferencias de los actores respecto a los resultados posibles, y pasar luego a establecer los modos de interacción entre ellos mismos. Ya hemos referido que la constelación de actores y sus formas de interacción conforman la capacidad de los sistemas de interacción política para hacer frente a ciertos tipos de problemas políticos.

Las instituciones, al mismo tiempo que estructuran los incentivos de los intercambios políticos, sociales o económicos, median entre el poder y los resultados. Las interacciones entre los actores no se desarrollan en el espacio neutro, sino en un espacio estructurado por relaciones de “poder”.

Este es uno de los aspectos centrales que se trata de analizar en las arenas de políticas, pues las estructuras presentan una dualidad de constricción-libertad en tanto que son vehículos para la actividad organizativa, pero también implican relaciones de poder y de control (Zurbriggen, 2006, 76) y que para el caso de esta investigación se configura de la manera propuesta en la Figura № 9.

Figura № 9. Constelación de actores en la implementación



Fuente: Elaboración propia, 2021.

5.4.2 Actores clave de la implementación de la política pública de pyme

La lista de actores con influencia en la implementación de la política pública de pymes en Costa Rica, incluye entes privados y públicos y la figura 9, ilustra también, la distribución de los mismos en función a su afinidad con las políticas de pymes, ya sean de pymes de subsistencia o pymes de competitividad.

Tabla № 13. Actores clave en la Implementación de la Política Pública de pymes

Actor clave	Interés general	Problemas percibidos	Recursos y Mandatos	Interés en la IPPP	Conflictos potenciales
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	Desarrollo económico	Bajo presupuesto	Recurso humano local, logística, experiencia	Dirigir y coordinar implementación de PPP	Competencia: MAG, COMEX
DIGEPYME	Desarrollo emprendedor y pymes	Desmembración Cambio político.	Recursos del MEIC escasos.	Autonomía en gestión programas y proyectos propios	Otros departamentos del MEIC
Consejo Asesor Mixto Pyme	Autorizar Políticas pyme	Insostenibilidad	Mandato de LFPME. Sin recursos	Inconstante	Celo y poder político
Instituto Nacional de Aprendizaje	Formación profesional y servicios de desarrollo empresarial	Cuellos de botella normativo y operativo	Recurso humano, logístico y presupuesto	Expertise en servicios desarrollo empresarial	Autonomía privatización
Sistema de Banca para Desarrollo	Facilitar acceso al crédito	Riesgo y rentabi-lidad operadores externos, dispersión	Normativa, fondos, organización	Proveer cobertura con rentabilidad	Sistema financiero
MICITT - PROPYME	Innovación tecnológica	Rigidez, inoperancia	Fomentar innovación tecnológica	Identificar proyectos sostenibles	Con SBD y financieras
Banco Popular FODEMIPYME	Pyme	Rentabilidad y riesgo	Financiamiento pyme	Media a baja	SBD, Sistema financiero
PRONAMYPE	Empleabilidad	Clientelismo político	Fondo de fideicomiso agotándose	Marginal	SBD, Sistema financiero
PROCOMER	Internacionalización	Elitista	Claros y consistentes	Pyme dinámica	Muy especialista
Bancos	Rentabilidad	Excluyentes	Riesgo y rentabilidad	Negocios rentables	Dispar conoci-miento negocios
Incubadoras U	Pymes dinámicas	Élite	Claro y comprometido	Pyme dinámica	Sofisticación
Cámara de Industrias CR	Empresas competitivas	Representatividad difusa pyme	Poder económico y político	Central	Enfoque de desarrollo
CONARE	Contribución de las Universidades	Mucha teoría	Ley 8262, LFPME	Desarrollo económico	Visión de élite

Fuente: Elaboración propia, 2022.

En la figura № **9** se contabilizó el conjunto de actores que tuvieron incidencia en la implementación de la política pública de pyme. Sin embargo, su heterogeneidad permite un análisis según la estrategia de los “actores clave”, de modo que el resultado se muestra en la tabla № 13 incluyéndole algunas de sus características. Más adelante, en el Capítulo 6, se los describirá con detalle.

5.5 La institucionalidad y actores en la perspectiva de emprendedores y gestores de pymes y emprendimientos

El soporte y argumentos de esta sección provienen del componente de institucionalidad de las entrevistas de profundidad y encuestas realizadas a los gestores institucionales de la política pública de pymes y los propios gestores de emprendimientos y pymes. Se anota que, en la guía de entrevistas y encuestas que se empleó se listaron un juego de preguntas pertinentes, las mismas que, para efectos de la entrevista propiamente dicha, se adaptaron a cada actor institucional y a cada gestor entrevistado acorde a su rol en el ecosistema pyme.

La institucionalidad en la perspectiva de los gestores de la política pública pyme

Hay coincidencia entre los gestores de la política pública de pymes, de que la normativa que sustenta los fundamentos de la política es considerada como necesaria y pertinente para dar origen a la autoridad y la guía para la acción pública, es decir para dar sustento a la implementación de la política pública. Así, el entrevistado E1 reconocía que: "la Ley 8262 le dio la rectoría al MEIC en el tema del desarrollo empresarial, particularmente de la pyme" (E1, 1:1).

También el entrevistado E7 anotó que se comprende el origen y rol de la propia PPP, incluyendo el de sus componentes como la política del SBD. Pues recordó que dichas políticas fueron pensadas como un mecanismo formal de compensación a los efectos negativos del Tratado de Libre Comercio CAFTA que, se promovió, debatió y negoció entre los años 2000 y 2004 y se aprobó el 14 de noviembre de 2008.

> En el 2008 la ley (del SBD) se crea y se crea un reglamento que responde a un momento coyuntural y a un concepto que se tenía de lo que era el apoyo a la micro, pequeñas y medianas empresas, particularmente con una ley de complementaria al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Centroamérica; ¿porqué complementaria?, porque con el TLC entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos, se iban a dar una serie de sectores ganadores y perdedores. (E7, 13:2). … Entonces, para mitigar los efectos de los sectores perdedores, se habló y se crea la Ley del SBD que viene a implementarse en el Gobierno de Doña

> Laura Chinchilla y respondía a ese momento coyuntural, y operativamente presentó muchas "amarras", presentó muchas trabas. (E7, 13:3).

El mismo entrevistado expresa que tampoco una Ley es definitiva:

> “está la ley de 2008, la Ley 8634 que es la ley del SBD, posteriormente se da una reforma con la Ley 9274. Básicamente, quizá la evolución más grande que hemos tenido ha sido, de que se da la reforma en 2019 cuando se da el paso de FINADE a FONADE. (E7, 15:1).

No obstante, existe la idea de que la normativa cambió radicalmente el tradicional rol del MEIC lo cual justificaba las reformas. Así, la voz de la Entrevista E2 del MEIC evoca esa vocación por la industria que caracterizaba al MEIC antes de 2002, de la cual indica que se sustituyó por la pyme con los resultados ya conocidos. En otra parte de entrevista señala que una de las razones es que, la industria usa tecnología, genera empleo de calidad y valor agregado que la pyme no lo aporta o lo hace en niveles muy modestos. El referido entrevistado acota: *“esa Ley entró a regir dentro de una estructura organizacional que estaba enfocada más que todo al industrial como un todo, entendiendo al sector industrial como el sector manufacturero, creador de manufacturas”* (E2, 8:3). En otros términos, insiste en que: *“se creó una estructura de pequeñas y medianas empresas, pero se dejó de lado, digamos, toda la fase industrial que se llevaba a cabo, o toda la atención al sector empresarial”* (E2, 8:4).

El portavoz E2 enfatizó la nueva orfandad en la promoción industrial en el MEIC:

> “La Ley 8262 crea la Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa y la Ley Orgánica del MEIC tiene otra serie de funciones, pero como lo que estaba en boom, eran las pymes, se dejó las otras funciones que tenía que desarrollar el MEIC, funciones en torno al sector manufacturero, sobre todo. Al dejarse por fuera este sector, y al dejarse por fuera en la estrategia de atención al sector empresarial, se deja de por fuera entonces a la posibilidad de hacer encadenamientos productivos, encadenamientos empresariales con empresas grandes, se deja por fuera la visión hacia el sector productivo nacional” (E2, 8:5).

Para otros gestores de la política, la normativa fue insuficiente. En ese sentido, el mensaje del entrevistado de la incubadora AUGE de la UCR fue enfático y elocuente, en el sentido de que la institucionalidad vigente "**No es la vía rápida, no es el camino fácil para hacer las cosas":**

> "el caso por ejemplo de AUGE, nosotros hemos logrado navegar en esa normativa para poder impulsar igualmente lo que nosotros consideramos como emprendimientos dinámicos, que es un emprendimiento a una expectativa de que puedan crecer y puedan desarrollarse. Pero digamos que nos toca acomodarnos y estar en los márgenes de esa normativa, **No es la vía rápida, no es el camino fácil para hacer las cosas**. Entonces, Yo creo que se requiere una reforma de ley a la Ley de Fortalecimiento de micro, pequeña y mediana empresa, eso hay que repensar esa ley para que sea más una ley de empresarialidad y que sea más basta, que no solamente se mire a la pyme, sino que se mire al emprendimiento como tal y que mire a las empresas grandes como tal. Y eso, obviamente tiene efecto en los reglamentos que se derivan de esa ley. (E12, 5:4).

Como consecuencia, en varios aspectos de la normativa, se esperaban reformas sustantivas que no han llegado, así el portavoz de MEIC insistió: *"hemos sugerido por muchos años, que se haga una modificación de la Ley 8262 para que se de recursos al MEIC"* (E2, 8:50).

Sobre el particular, se anota que ya había sido presentado varios proyectos de reforma de la Ley FPME. Como un caso particular de la falencia de la normativa, a menudo se cita que la pyme careció de vocación agropecuaria, cuya enmienda sólo llegó 11 años al crearse, por DE № 37911 **d**el 19-8-2013, la figura de las **pympas** y establecerse la rectoría a cargo del MAG, además la posibilidad de certificar la condición pympa según el DE № 42314 – MAG 6-2-2020. El portavoz E3 lo indica en los siguientes términos.

> Se debe tener en claro que la rectoría de la política pyme de comercio, servicios e industria la ejerce el MEIC. La condición de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios - Pympa, aparece muchos años después. El rector para las pequeñas y medianas productoras agropecuarias - **pympas** lo ejerce el MAG. El sector de minería y actividades extractivas cae en el limbo. (E3, 9:2)

5.6 La institucionalidad en la perspectiva de emprendedores y gestores de emprendimientos y pymes

Los emprendedores y gestores de emprendimientos y pymes constituyen la población meta de la PPP. Sus cualidades y tipicidades son aspectos que se aborda en el capítulo seis.

Con respecto al tema del desempeño institucional, las percepciones de los gestores de emprendimientos y pymes encuestados son muy variadas, sin embargo, se registra la tendencia a reconocer buen desempeño del MEIC y el INA, y el mal desempeño de los bancos. Algunos señalan un buen desempeño del INAMU, pero otros, califican mal a IMAS e INAMU, en especial por la exclusión de género. Un encuestado señala que no hay buenas instituciones pero señala que los peores son el Ministerio de Hacienda y la CCSS.

En general, los emprendedores evaluaron en forma muy dispersa la funcionalidad de los entes de la implementación, tal como se ilustra en la tabla 14.

Tabla № 14. Desempeño institucional en la perspectiva de emprendedores y pymes.

I D	Contenido de cita
Pyme 1	Los bancos públicos son los peores
Pyme 2	No sé
Pyme 3	Mejores MEIC. INAMU. Los peores: los bancos, estatales y privados
Pyme 4	No sé. No tengo como comparar
Pyme 5	El INA es la mejor. Las peores son: Imas y el Inamu, por discriminación ya que hombres y mujeres deben ser tratados por igual
Pyme 6	No es un tema de mi interés así que no tengo calificación para estas instituciones.
Pyme 7	Mejores: INA, MEIC
Pyme 8	Creo que ninguna cumple con lo que se debe para apoyar a las pymes. Pero las peores son la CCSS y Hacienda.

Fuente: Los emprendedores encuestados.

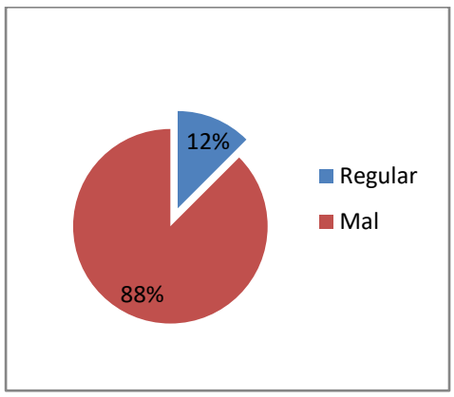
Con respecto al Desempeño de la DIGEPYME – MEIC en materia de la IPPP, Sólo uno (12.5%) de los ocho encuestados consideran regular el desempeño institucional de la DIGEPYME – MEIC con relación a la IPPP (Tabla 15).

Tabla № 15. Desempeño institucional de la DIGEPYME – MEIC en la perspectiva de emprendedores y pymes.

I D	Contenido de cita
Pyme 1	2 Mal
Pyme 2	2 Mal
Pyme 3	2 Mal
Pyme 4	2 Mal
Pyme 5	3 Regular
Pyme 6	2 Mal
Pyme 7	2 Mal

Fuente: Los emprendedores encuestados

Figura № 10. Desempeño institucional de la DIGEPYME – MEIC en la perspectiva de los emprendedores y gestores de pymes.



Fuente: Los emprendedores encuestados

Sin embargo, por el contenido de sus respuestas a las preguntas formuladas, los gestores de emprendimientos y pymes, cuyo perfil profesional es en promedio con estudios universitarios concluidos y varios de ellos con maestrías académicas o profesionales, revelan falencias cognitivas y bajo nivel de dominio temático. Lo cual es sugestivo de perfiles muy orientados a la práctica operativa y comercial rutinarias de corto plazo, situación que es opuesta al perfil de los gestores institucionales, que poseen un mayor dominio conceptual y normativo.

Así, la mayoría de los encuestados expresó desconocer la normativa de la PPP a la pregunta respectiva sobre su conocimiento de la LFPME. Alrededor de la mitad de ellos respondió que no conoce la Ley № 8262 y la otra mitad tampoco confirma ese saber. Las respuestas en ese sentido fueron, “No tengo conocimiento”, “No conozco bien la ley”, “no la conozco”, “no sé” (Tabla 16):

Tabla № 16. Conocimiento de los aspectos normativos e institucionales de la PPP de los emprendedores y pymes.

I D	Contenido de cita
Pyme 1	No tengo conocimiento
Pyme 2	Debe ser mejorada, sigue siendo inalcanzable para muchos
Pyme 3	No conozco bien la ley
Pyme 4	Que son puro bla bla bla, el impuesto a las sociedades deben ser solo para los grandes contribuyentes, y empresas fantasma (las que se usan para disfrazar capitales...)
Pyme 5	no la conozco
Pyme 6	No sé
Pyme 7	No he disfrutado de ningún beneficio, mi empresa debe pagar lo mismo que cualquier empresa que no es PYME, somos certificados PYME pero a nadie le importa.

Fuente: Los emprendedores encuestados

5.7 Incidencia de la institucionalidad y los actores en la implementación de la política pública pymes en la perspectiva de gestores de política

En diciembre de 2010, la Administración Chinchilla Miranda con motivo de presentar su Política Nacional del Emprendimiento 2010 - 2014, observó las siguientes inconsistencias en la Política Pública de pymes vigente (pp. 2 y 3):

> a) La institucionalidad existente no atiende en forma completa todas las etapas el proceso emprendedor. Las iniciativas del MEIC, se concentran en la etapa de consolidación de los esfuerzos empresariales, más que en la gestación de emprendimientos.
>
> b) Es inexistente una coordinación de esfuerzos institucionales para el fomento del emprendimiento.
>
> c) El marco regulatorio y legal no facilita la creación y desarrollo de nuevas empresas.
>
> d) Aunque el tema del emprendimiento es abarcado en algunas universidades públicas, es necesario institucionalizar el tema del emprendimiento en todos los niveles del sistema educativo.
>
> e) Insuficiencia en las opciones de financiamiento a los emprendedores.
>
> f) La participación de mujeres en proyectos emprendedores, se limita principalmente a actividades de subsistencia, limitándose de este modo su posibilidad de superación.
>
> g) Es recomendable la creación de un Sistema Nacional de Incubación de Empresas, impulsando la creación de una Red Nacional de Incubadoras.

Las entrevistas a gestores de las políticas y las encuestas a gestores de emprendimientos y pymes permitieron colectar las opiniones y perspectivas de los mencionados actores con relación a la institucionalidad y los actores de la PPP.

Todos los entrevistados (E) y la mayoría de los encuestados (pyme 1 a pyme 8) concuerdan que es muy importante la institucionalidad y normativa de la PPP. Los más convencidos son los jerarcas de los entes públicos, lo que se corrobora mediante la revisión de la primera sección de los documentos de sus respectivos Informes de Gestión, los cuales, rutinariamente hacen referencia al componente normativo e institucional en el cual ubican el foco de sus funciones. Los gestores de emprendimientos y pymes también reconocen la importancia de lo normativo, si bien ocurre que, como se refirió, no todos tienen presente el conocimiento sustantivo de la normativa.

Representatividad de la pyme en el ecosistema pyme y Redes

Un tema que requiere dilucidaciones es la representatividad de los emprendedores y de la pyme en los órganos creados por Ley. Icónicamente, el primero de ellos es el Consejo Asesor Mixto de la Pyme creado por la LFPME.

El Jerarca del MEIC es de la idea de que no fue posible garantizar la representatividad a la hora de configurar el Ecosistema Pyme, ya que al final, por la heterogeneidad de la pyme, “están los que están” (E1:44), ya sea por vocación o por circunstancias, como es el caso de que el actor ASOPYMES, dirigida por don Anselmo, nunca fue asimilado a ninguna directiva institucional. El entrevistado E1 y otros lo señalan del siguiente modo.

> Si Ud. revisa la conformación del Consejo Asesor Mixto, la pyme si tiene la representación de la pyme no agremiada o sea en el Consejo Asesor Mixto la pyme tiene tres representantes del sector privado, de esos tres representantes hay dos que los nombra la UCCAEP y hay uno que lo nombra de organizaciones o de instancias pyme que no están agremiadas a las cámaras. Lamentablemente si le puedo decir y eso es una debilidad no solamente en Costa Rica, más marcado a nivel de la región centroamericana, de algunas uniones pyme y algunas organizaciones más con vocación pyme (E1:38).

> En Costa Rica, … la organización de las pymes como pymes no existe. .. la experiencia de Anselmo con la asociación, digamos, era lo más cercano, pero

> no era representativo del sector pyme, o sea era muy local la organización. (E1:39). Igual sucede hoy por ahí con lo que se llama CANAPYME- la Cámara Nacional de Pymes, porque, Yo le puedo decir dónde nació esa Cámara Nacional de Pymes, fue la iniciativa de alguien que llegó a un congreso organizado por organización que anualmente venía haciendo esos estos eventos y entonces, en ese congreso le dicen a la gente del congreso que van a conformar una cámara y que si todos se apuntan. Entonces, todos los que estaban en el congreso le dicen que son socios fundadores y por eso son 800 los miembros de esa Cámara. O sea eso no es una cámara representativa y si Usted ve, la conformación de esa primera junta directiva, cuando yo la vi, decía, pero toda esta junta directiva ninguno es pyme, en esta junta directiva estaban representantes de bufetes de abogados, de no sé qué, pero no eran pymes. (E1:40).

> … todas las cámaras empresariales: la Cámara de Industria, la Cámara de Exportadores, la Cámara de Comercio, todas tienen sus agremiados mayoritariamente son pymes, pero además todas tienen comisiones pymes, todas. El tema es que dependen mucho de la junta directiva de las cámaras que tan relevantes son esas comisiones pymes. (E1:41). … la Cámara de Comerciantes Detallistas que no hay duda, la Cámara es grande, sino además no hay duda que es pyme ... (E1:42). … entonces, no es que hay organizaciones excluidas, sino que están los que están y no que más bien, ha habido falta de organización y de liderazgos en ese segmento; por la misma heterogeneidad de la pyme. (E1:44).

> he visto algunas entidades que se abrogan la representación de las pymes, (Se ríe) ... pero concuerdo que están pensando más en sus propios intereses como dar una oferta de servicios que puedan monetizar … la pyme es tan heterogénea y tan diferente en su composición que no puede estar representada por una única organización, hay que sectorializar eso, … creo que es por allí, donde hay la posibilidad de construir algo que tenga más sentido, porque si los que se pongan el nombre son las asociaciones de pymes, son la Cámara de las pymes y eso, funciona para ellos pero no representa a nadie (E5:15).

La opinión de este investigador es que, como se referirá en la siguiente sección, la influencia de la CICR ha sido de tal magnitud que, la LFPME nació con la identidad de pyme dinámica competitiva, de pymes con metas de internacionalización como se comenta en el apartado de Contexto de este documento.

Un actor excluido es la Asociación de Pequeña y Mediana Empresa de Costa Rica – ASOPYME, entidad constituida en 1988, pues se le vinculó más con

la vocación de pyme artesanal, distinta del nicho de empresas de interés la CICR y de los jerarcas del MEIC provenientes de los círculos de esa cámara. En 1999, el investigador entrevistó a don Anselmo Sánchez V., presidente de ASOPYME en su sede diagonal a la Casa Matute, contiguo al INA-Turismo de San José y la percepción fue que, en su momento, tenían representación de amplio espectro.

En efecto, para el entrevistado E1,

> cuando se está construyendo un ecosistema, Yo no sé si sobran o faltan actores, verdad, a mi me parece que el tema tiene que ver con las vocaciones y con las especializaciones de los actores… (E1:29)

La anterior justificación, ilustra la posibilidad de ocurrencia de mapeos dirigidos y manipulados de los actores, es decir, mapeos que a propósito incluyen o excluyen actores según los intereses de cierta élite política que gestiona la IPPP.

Para el gestor E1, una buena valoración de los actores clave en la IPPP incluye a:

> El Instituto Nacional de Aprendizaje, el Ministerio de Ciencia y Tecnología, unido al Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el CONICYT, el PROCOMER y junto al PROCOMER el Ministerio de Comercio Exterior, el Sistema de Banca para el Desarrollo y los operadores financieros del Sistema de Banca para Desarrollo y, el Ministerio de Hacienda en materia rectora de los temas de compras públicas. Ahí tenemos cinco actores institucionales que son claves, en sus rectorías, (E1:45).

Cuando los actores participan en una red como el ecosistema pyme lo hacen con sus recursos y potencialidades institucionales pero también con cierto perfil de conductas aprendidas y el liderazgo de sus portavoces. En ese sentido, los entrevistados reconocen que ese poder ya sea económico o político, o ambos están presentes en el interjuego y que a algunos actores les posiciona como de élite en tanto que a otros de poca trascendencia o “peso muerto”. Varios gestores de la PPP entrevistados reconocen esa tendencia y el rol de los recursos en la relación con el ecosistema pyme del MEIC.

> Es cierto que hay actores como PROCOMER que nadie lo para y nadie le dice qué hacer. Me atrevo a decir que PROCOMER tiene recursos excesivos. Los recursos de PROCOMER deberían destinarse a otras cosas. PROCOMER gasta plata

> hasta en cosas superfluas que generalmente no generan impacto. Y hay otras instituciones como el MEIC que tienen nada de recursos, (E4:24). Y al final de cuentas cada institución tiene su propia ley y ellos deciden qué hacer. (E4:25).
>
> Pero eso no pasa con todos, cada uno tiene su propia ley, algunos toman sus propias decisiones y muchas veces no escuchan al rector y los proyectos. (E4:26).
>
> Para mí el principal actor, el principal aliado en el ecosistema del emprendimiento del MEIC es el INA, realmente lo veo como un hermano, lo veo como una yunta de bueyes. El MEIC es un buey y el otro es el INA, ése es el principal actor. El otro actor que debería estar allí, es el SBD, pero no lo es. El SBD es como el que se monta en la carreta, es como un peso muerto, porque realmente, se enfocan sólo en lo que ellos quieren. (E4:39).
>
> Los actores que son peso muerto, son instituciones que cuesta mucho alinearlas, son instituciones que tienen muchos recursos pero que no saben cómo ejecutarlos, no saben cómo utilizarlos, como en el caso del INAMU. El INAMU tiene muchos recursos, pero de emprendimiento y empresariedad no sabe nada y no se dejan asesorar y no son humildes en eso. (E4:40).
>
> Para mí, CONARE es como un virreinato, CONARE es como el Vaticano en Italia, CONARE hace lo que le da la gana, las Universidades estatales hacen, lo dicen, ellos son como dioses del Olimpo, ellos no se bajan de allí, …, de hablar con los plebeyos, ellos no, no no. Ellos están en su mundo, la academia en este país está en una burbuja, allí en el cielo, en la estratósfera. (E4:42).

En general, la apreciación sobre la funcionalidad de los entes miembros de la constelación de actores fue muy diversa con el común denominador de que enfatizan la lista de sus disfuncionalidades por sobre sus aportes, inclusive se señalaron que algunos actores eran más problemáticos lo que implica que presentan más dificultades que aportan soluciones a la pyme y que otros son oportunistas y que más bien están a la búsqueda de rentabilizar su participación.

> la CCSS es una de las más inflexibles, y que su interés va por la obligatoriedad de que se asegure a los trabajadores y con altos costos que eso trae, empuja a que las empresas tengan que irse hacia la informalidad, (E5:19).
>
> Con ministerio de Hacienda, debería haber incentivos para que hayan diferentes criterios de base imponible para las empresas o para los emprendimientos de acuerdo a la fase del tamaño; muy poco el tratamiento diferenciado. (E5:21).

De la DIGEPYME, lo que veo es poca capacidad de ejecución, creo que tiene muy pocos recursos y al no estar especializados y tratar de abarcar todo el parque pyme, con lo que siento que hacen algunas cosas difusas. (E5:22).

Del INA yo diría que tiene muchos recursos pero tiene poca flexibilidad o poca velocidad de reacción para dar ofertas más diferenciadas, hacen los intentos y a veces sacan cosas grandísimas, pero me parece que viene a ser una estructura tan grande que es como un elefante y eso es un problema. (E5:23).

Sobre las incubadoras, hay mucha informalidad, en lo que está tipificado como incuba-doras, hoy día hay muchas organizaciones que dicen tener una incubadora solamente por el hecho de tener una persona o dos personas que dan una orientación a los emprendedores, entonces, siento que allí hay una deuda con los estándares más altos de los procesos de incubación. (E5:24)

… de MICITT - PROPYME, creo que en realidad el problema que tienen es la falta de recursos para llegar a más gente porque son escasos los recursos que se pueden ubicar ahí. (E5:26).

Ministerio de Salud, necesita mayor flexibilidad, para atender también diferentes grados de desarrollo de las empresas, porque dar el mismo tratamiento que le dan a todas las empresas prácticamente no puede funcionar de esa manera. (E5:27)

Del SBD, siento que primero son pocos recursos para las expectativas que tiene la gente, … todavía hay muchas dificultades en generar productos especializados por sectores. Entonces son créditos muy estándar que cuesta diferenciarlos de los créditos comerciales o de los créditos que ya tienen resultados. Hace falta que ellos tengan productos más adaptados a nivel de crédito. (E5:29)

Los Bancos públicos han perdido ese foco en la parte productiva, se han dedicado mucho a ser competitivas y a tener rentabilidad de los productos y de alguna manera, los bancos públicos, han retrocedido en su capacidad para generar crédito productivo. (E5:30)

Las ONGs se ponen varios sombreros, porque algunas se vuelven incubadoras, otras se vuelven generadoras de capacitación, otras hacen proyectos en ciertos sectores, entonces, ahí es muy variado. (E5:31)

De las Universidades, cada universidad también tiene ciertas organizaciones con diferentes posturas respecto a la empresarialidad. Hay unas que tiene vocación como el ITCR y la UTN que toman su vocación hacia la generación de profesionales que van a insertar en la parte productiva y la oferta de la UCR es mucho más polémico (E5:33)

> cuando analizamos, en qué áreas las 161 instituciones públicas y privadas se desenvuelven, casi todas se desenvuelven en los servicios de desarrollo empresarial, ... (E8:112).

Con relación a los actores y el Ecosistema Pyme, las impresiones del entrevistado E1 revelan pragmatismo.

> hay actores que son relevantes en la coyuntura actual que en el momento en que Yo estaba en el MEIC, no estaban, por ejemplo, nada más para darle uno, la Superintendencia de Telecomunicaciones, hoy para mí es un actor fundamental por los retos que tenemos en la brecha digital, hace 10 años no era un tema tan trascendente, digamos no era tan importante, pero hoy sí. Además que tenemos sectores como la parte de animación digital y video juegos, un sector que funciona su carretera, su puerto es conectividad, entonces creo que eso va variando con el tiempo. (E1:30). Entonces había otros actores de lo regional que no participan en lo nacional, por ejemplo, cooperativas que estaban muy arraigadas en la zona norte, o en la zona sur, que jugaron un rol allí, pero no en lo nacional. (E1:31).

El panorama descrito en estas intervenciones, sugieren que la funcionalidad de la Red Pyme y el ecosistema se edificó y funciona a medias, faltó compromiso y dedicación en concretarlo. Esto es un hecho que la propia administración de Luis G. Solís y el MEIC lo manifiestan con oportunidad de argumentar el proyecto FOMPRODUCE (Proyecto FOMPRODUCE, 2015, pp. 2 - 4).

5.8 La institucionalidad en la implementación de la política de pymes

Con respecto a la normativa, en la sección 5.2.3 se ha listado la normativa de la política pública de las pymes de subsistencia adoptada antes de 2002, es decir antes de anunciarse la PPP:

- Dos Decretos ejecutivos que crean el Programa Nacional de Micro, Pequeña y Mediana Empresa - PRONAMYPE, es decir de las pymes de subsistencia bajo el enfoque de empleabilidad y pobreza.

La normativa que sustenta la política pública de la pyme competitiva en el período en estudio (2002 – 2018) está contenida en la larga lista que corre en las páginas 126 a 130 de este documento; el mismo, se muestra resumida parcialmente en la Figura № 8. Pero, el hallazgo clave para este estudio es que dicha normativa es

numerosa y consiste de: Nueve Leyes, 21 Decretos Ejecutivos, un Acuerdo y una Política Nacional de Fomento al Emprendimiento, lo cual es un indicativo de que aún prosigue la fase de formulación y diseño de la PPP. La Tabla № 17 resume en forma resumida dicho cuerpo normativo.

Tabla № 17. Normativa que sustenta a la política pública de pymes 2002 - 2018

Política pública	Tipo de norma	Detalle de la norma
Política Pública Pyme de Subsistencia	Decretos	DE № 21099-MEIC-MTSS. Crea PRONAMYPE
		DE № 21455-MEIC-MTSS PRONAMYPE Rectoría MTSS
Política Pública Pymes Competitivas	Leyes	Ley Nº 6054, Ley orgánica MEIC1977. Énfasis pyme
		Ley LFPME, Ley № 8262
		Ley № 8634, Ley del SBD
		Ley Nº 8296, Reforma transitorio XIII Ley Nº 8262
		Ley № 9024, Exoneración impuesto Sociedades
		Ley № 9246, Ley de Garantías inmobiliarias
		Ley № 9274, Reforma integral SBD
		Ley № 9248, Impuesto a sociedades jurídicas
		Ley № 9576, Ley Consorcios pyme
	Decretos	DE Nº 30857-MEIC, Reglamento LFPME
		DE Nº 31296 MICIT-MEIC, operación PROPYME
		DE Nº 31.697-MEIC regula FODEMIPYME
		DE Nº 33111-MEIC, corrige normativa LFPME.
		DE Nº 33.112-MEIC, Fondo Garantías FODEMIPYME
		DE № 33305 Reglamento pymes compras públicas
		DE Nº 34.853, Nuevo reglamento FODEMIPYME
		DE Nº DE-36340 reformar operadores FODEMIPYME
		DE Nº 36343 Sistema y Consejo Nacional del Emprendimiento
		DE Nº DE-36575 MICIT-MEIC operatividad Propyme
		DE Nº 36945-MEIC – Pymes turismo
		DE Nº 37105 MEIC, crea SIDEP
		DE Nº 37121-MEIC, Regula la Red pyme
		DE Nº 37168 Reforma reglamento LFPME y Propyme
		DE Nº 37427-H, reforma Reglamento Compras pyme
		DE № 37457-MEIC Reglamento Ley № 6054
		DE № 37911-MAG, Condición pympa
		DE N° 38733-MEIC-MCM-MAG-MTSS-MICIT-MDHIS Mujeres
		DE Nº 38906, Reglamento Ley № 9274
		DE Nº 39278, Reglamento de FODEMIPYME, 17 noviembre 2015
		DE № 39295-MEIC, Reforma Reglamento Ley № 8262
		DE 40417, Reglamento Ley 9248
	Acuerdos	Reglamento operativo FODEMIPYME 5-9-2017
		Acuerdo SUGEF 15-16 Reglamento riesgo SBD
	Política Pública	Política Nacional de Fomento al Emprendimiento 2014-2018.

Fuente: Elaboración propia.

La situación descrita es evidencia de que, aún cuando se aprueba y emite una Ley generatriz, como lo fue la LFPME Ley № 8262, para una implementación real de la política pública es insuficiente esa norma y se requiere una cuidadosa complementación legal de respaldo para fundamentar rediseños de la política pública y el inicio de acciones de implementación. Eso significa que ocurre todo lo contrario a la creencia que se aprueba una ley y acto seguido se oprime un botón de “ejecútese” y la política pública de pymes se implementa automáticamente.

La cronología de la instauración de la política de pymes de competitividad (Figura № 8) listó una numerosa evidencia empírica normativa que se resume en 9 leyes, 21 decretos ejecutivos, un Acuerdo ejecutivo y un Reglamento Operativo de FODEMIPYME.

Esta carga normativa, según valencia (2022), es característica del nivel macro y del diseño de las políticas públicas:

> la implementación tiene un fuerte componente normativo en un nivel macro, en éste, el diseño de la política pública establece objetivos y discursos que deberían permanecer en las diferentes fases del proceso; sin embargo, en un nivel micro, las organizaciones y grupos que participan en el escenario local guardan dentro de sus estructuras y relaciones, factores idiosincráticos que pueden contribuir u obstaculizar la implementación (Valencia, 2022, 9).

> Teniendo en cuenta los planteamientos de Thornton y Ocasio (2008), Thornton, Ocasio y Lounsbury (2012), el marco de implementación de la política pública cuenta con características de una acción organizada regulada por fuerzas institucionales que inciden sobre la configuración de su estructura y por ende sobre el comportamiento de los actores que participan en ella. (Valencia, 2022, 13)

Con respecto a la dinámica institucional en torno a la gestión de la PPP, el entrevistado E8 es de la opinión de que el potencial de recursos y el poder económico son también aspectos que definen la acción y el éxito o colapso de la implementación:

> como se mueve la institucionalidad en nuestro país, es de acuerdo al grado de poder económico que tenga la institución x, es decir, si convoca el Ministerio de Hacienda, todo el mundo va, porque tiene dinero; pero convoca el MEIC, nadie va. Entonces, el poder en este caso político y el poder político y el poder económico

> institucional juegan un papel importante en el impase, o en la ejecución de acciones tendientes a cualquier cosa que se haya decidido en ese Consejo (Consejo Asesor Mixto de la Pyme).

> Entonces, ¿qué es lo que ha pasado?, que los ministros de turno no tenían el suficiente apoyo político, o digamos así, NO TENÍAN la SUFICIENTE visión política, hay otras formas de decirlo, y.. por lo tanto consideraban que no era necesario, además porque … ehh de las experiencias de las reuniones pasadas no han ... no se dieron frutos contundentes. (E8, 14).

> Entonces las opciones de cooperación más viables se dan en función a la dispobilidad de recursos institucionales: “Entonces nosotros nos hemos metido a apoyar a esas instituciones (IMAS, INAMU, Municipalidades) para que tengan un enfoque un poquito más hacia el emprendimiento y la empresariedad y no solo sea hacia la subsistencia, …” (E4:10)

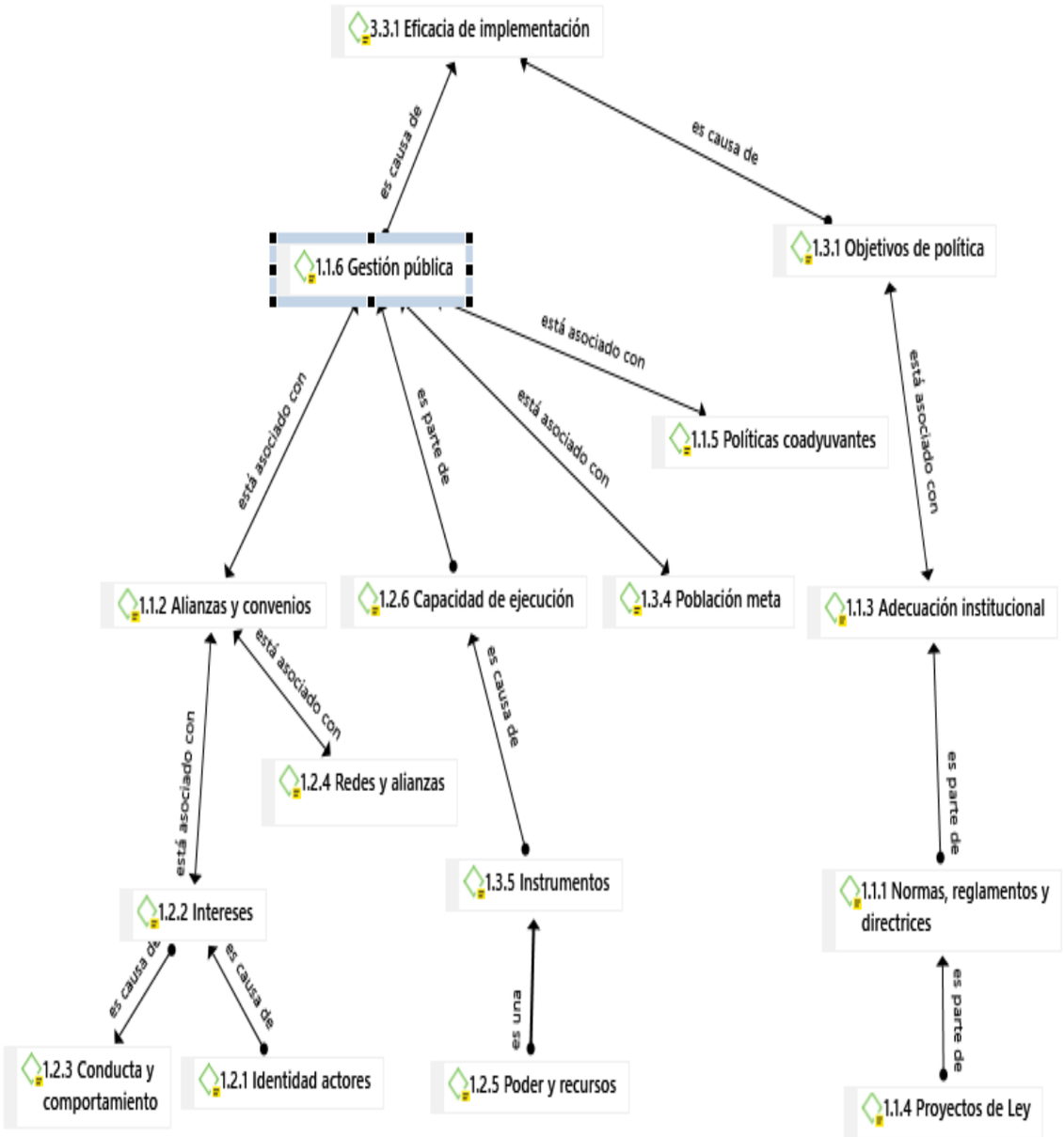
Se trata de un equipo heterogéneo de actores que portando sus antecedentes, su experiencia e historicidad, sus personalidades y liderazgos, así como sus sesgos políticos y recursos, participaron en un el proceso de confluencia para dar forma a la concreción de actividades de la PPP, en un contexto de restricciones presupuestales y de otras índoles muy particular. Es de esperar que bajo esas circunstancias, las acciones producto de esta confluencia van a diferir y es poco esperable que sean de la mismas características de un lugar a otro; tratándose de circunstancias únicas, no repetibles de un país a otro, inclusive de una región a otra dentro del mismo país.

El año 2010, el Banco Mundial en un informe específico, señaló varios aspectos que confirman las observaciones anotadas y la mayoría de las opiniones reseñadas, las cuales continúan vigentes y su solución está aún pendiente:

> Con respecto a la institucionalidad, ésta no parece ser adecuada, pues se le ha asignado el tema a un ministerio que lidera un proceso —entre iguales, lo que ha demostrado ser una debilidad para implementar decisiones. Además, el MEIC tiene a su cargo muchas otras actividades que distraen la atención de un tema que requiere de mayor dedicación de las altas autoridades. Debe disponerse de recursos humanos y financieros adecuados y suficientes, pues su escasez ha sido uno de los puntos débiles en la implementación de la mejora regulatoria. (Banco Mundial, 2010, 3 y 5).

Como cierre de este capítulo, se ilustra la Red Semántica (Figura Nº 11) que resume el mapa de interconexiones de los códigos de las categorías de institucionalidad y de la categoría de actores. Los códigos que constituyen ambas categorías se interconectan progresiva y verticalmente de abajo hacia arriba, de forma que, confluyen para configurar la eficacia de la implementación de la política. Nótese que es en el vértice de la ilustración donde se verifica la eficacia de la implementación por intermedio de la convergencia vectorial de los códigos que representan los procesos de la gestión pública y los objetivos de la política.

Figura № 11. Red Semántica Institucionalidad - Actores en la Implementación de la política pública de pymes.



Fuente: Elaboración propia, 2022.

Capítulo 6. Actores y Toma de Decisiones en la Implementación de las Políticas de Pymes

Este capítulo explora y analiza la incidencia de las instituciones y actores sociales en la implementación de la política pública de pymes. Con ese propósito, se inicia con el proceso de identificar y caracterizar los actores y a la toma de decisiones comprometidas para el proceso de implementación de la política pública de fortalecimiento de la pyme en Costa Rica en el período 2014 -2018; acto seguido, se introduce el enfoque del contexto socio – económico y político en el cual se desarrollaron las acciones de la implementación de la política pública de pymes.

6.1 Actores en la implementación de la política pública de pymes

En adición a las consideraciones introducidas respecto a la constelación de actores en el ecosistema pyme (Capítulo 5), en esta sección se amplían detalles de sus respectivas caracterizaciones y roles en la implementación de las PPP.

6.1.1 El Consejo Asesor Mixto de la Pyme

El Consejo Asesor Mixto de la Pyme **s**e creó en mérito al Art. 4° de la Ley № 8262 y lo establecido por el Decreto Ejecutivo № 30857 MEIC – Presidencia de la República (25/11/2002) y luego reformado por el DE № 33111- MEIC.

Objetivo: Ser el órgano asesor del Ministerio de Economía, Industria y Comercio - MEIC en materia de desarrollo de políticas públicas de la pyme.

Está previsto que el Consejo Asesor Mixto de la Pyme estuviera integrado por los siguientes cargos y ejercidos por:

- Presidenta, Ministro(a) de Economía, Industria y Comercio,
- Miembro Suplente, Viceministro(a) de Economía, Industria y Comercio,
- Miembro Propietario, Ministro(a) de Comercio Exterior,
- Miembro Suplente, Viceministro(a) de Comercio Exterior,
- Miembro Propietario, Ministro(a) del MICITT,
- Miembro Suplente, Viceministro(a) del MICITT,
- Miembro Propietario, Gerente General Banco Popular,
- Miembro Suplente, Subgerente General de Negocios Banco Popular,
- Miembro Propietario, Rector de CONARE,
- Miembro Propietario, Presidente Ejecutivo del INA,
- Miembro Suplente, Subgerente Administrativo del INA,
- Miembro Propietario, Gerente General de PROCOMER,
- Miembro Propietario, Representante de PYMES de Costa Rica,
- Miembro Propietario, Presidente Cámara de Industrias - UCCAEP,
- Miembro Propietario, Coordinadora general de la Cooperativa Autogestionaria Sulá Batsú.

La Secretaría Ejecutiva del Consejo la ejerce el (la) Director(a) de la DIGEPYME.

Funciones:

a) Analizar el entorno económico, político y social, así como su impacto sobre las pymes y sobre la capacidad de estas de dinamizar la competencia en los mercados de bienes y servicios.
b) Contribuir con el MEIC en el desarrollo de las políticas públicas en materia de pymes.
c) Conocer el diagnóstico anual sobre el grado de eficacia y eficiencia de los programas de apoyo dirigidos a las pymes.
d) Procurar la cooperación activa entre los sectores público y privado, en la ejecución de los programas de promoción de las pyme.
e) Evaluar la aplicación de las estrategias, los programas, los proyectos y las acciones para fortalecer el desarrollo y la competitividad de la pyme, mediante indicadores de impacto, y proponer las medidas correctivas necesarias.
f) Cuando lo estime conveniente, invitar a participar en las sesiones del Consejo Asesor a los ministros de otras carteras, a los representantes de otras organizaciones públicas y privadas cuya actividad incida sobre las políticas para las pymes, o a otras personas relacionadas con el tema.

Hubo períodos de inoperancia del Consejo Asesor que debía reunirse al menos cada dos meses. También hubo etapas en que no se le consultó y por tanto no tomó decisiones. No siempre se le convocó.

6.1.2 El Ministerio de Economía, Industria y Comercio - MEIC

El Ministerio de Economía, Industrias y Comercio – MEIC, en su condición de rector del ecosistema pyme, es el actor central del proceso de implementación de la política pública de pymes (PPP). El ministro del MEIC y el Viceministro de Pymes tienen los roles directivos más importante en materia de la PPP.

El MEIC se creó en junio de 1977, por medio de la Ley Nº 6054, en la cual se le otorga las siguientes competencias: a) Participar en la formulación de la política económica del Gobierno y en la planificación nacional, en los campos de su competencia. b) Ser el ente rector de las políticas públicas de Estado en materia de fomento a la iniciativa privada, desarrollo empresarial y **fomento de la cultura empresarial** para los sectores de industria, comercio y servicios, **así como para el sector de las pequeñas y medianas empresas**. (MEIC, 2019, 2).

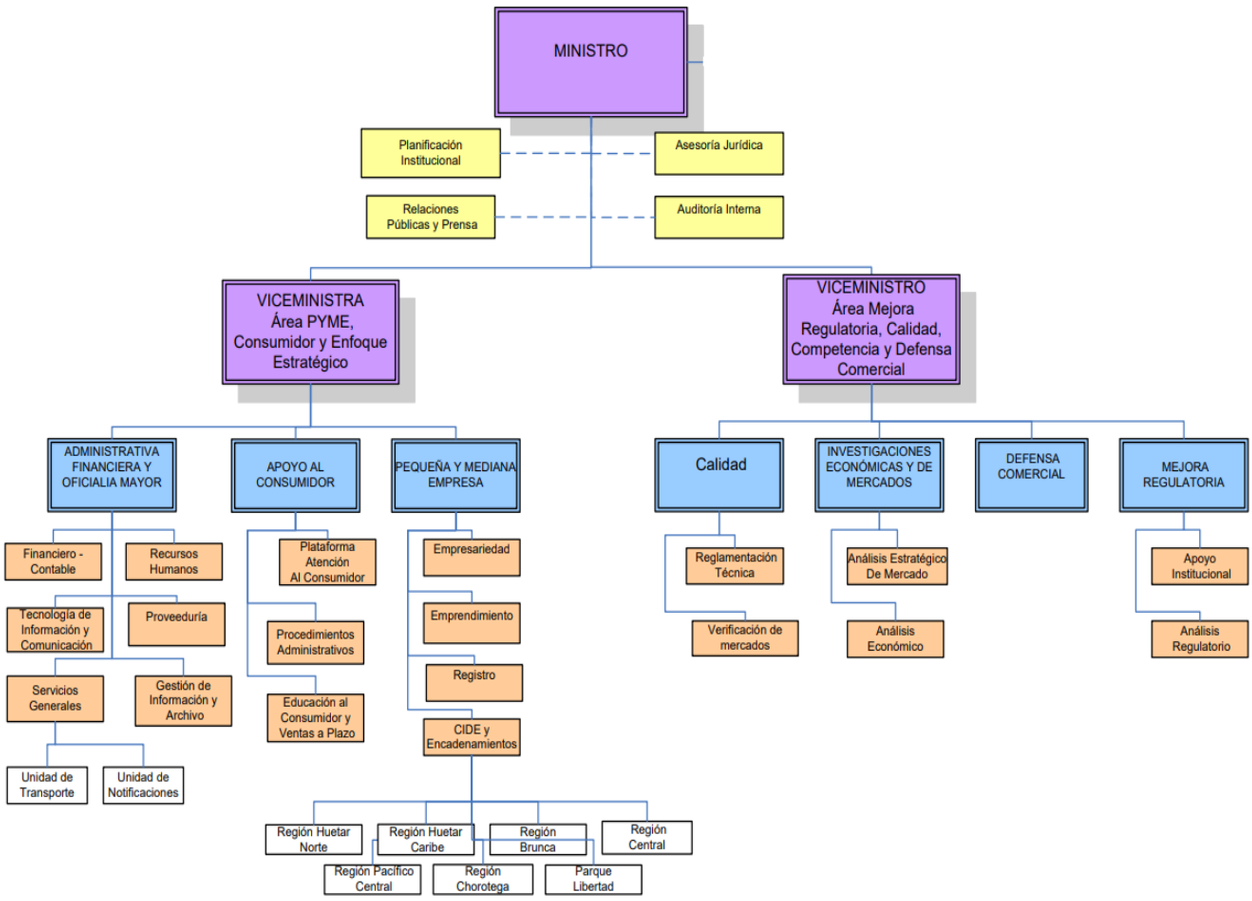
Funciones:

Definir, formular, promover, coordinar y evaluar los programas de promoción y apoyo de las pymes, dentro del marco de sus competencias, con énfasis en la aplicación de soluciones referidas a los obstáculos más relevantes en su desarrollo; asimismo, darles seguimiento a tales programas. Igualmente le corresponde, impulsar, en las instituciones públicas y privadas relacionadas con el sector, las propuestas tendientes al crecimiento, el fortalecimiento, la promoción y el desarrollo del sector de pymes. Y, coordinar las políticas, los programas, las acciones y las metas establecidos por las organizaciones del sector público y el sector privado. (Art. 3 de la Ley Nº 6054, reformado por la Ley Nº 8262). Las instituciones del sector público están obligadas de comunicar anualmente al MEIC, la información necesaria respecto de los programas y recursos que se destinen al sector de pymes como los Servicios de Desarrollo Empresarial y sus ofertas de crédito para la pyme (Art. 29, Ley Nº 8282). https://www.meic.go.cr/meic/documentos/1hj0b4mrw/funciones_MEIC.docx.

Organización:

El MEIC está dirigido por el ministro de MEIC, secundado por dos Viceministros. El Viceministro de Pymes, Consumidor y Enfoque Estratégico de quién depende la Dirección General de la Pequeña y Mediana Empresa – DIGEPYME. El otro Viceministro es de Mejora Regulatoria y calidad, Competencia y Defensa Comercial. La Figura № 12 ilustra la organización del MEIC en 2018.

Figura № 12. Estructura orgánica MEIC



Fuente: MEIC.

6.1.3 Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa – DIGEPYME.

La Dirección General de la Pequeña y Mediana Empresa – DIGEPYME, es la Dirección del MEIC, que está especializada en pymes. Fue creada en 2003 y puesta en funciones en 2004. De acuerdo a la LFPME sus áreas de trabajo son:

Comercialización, capacitación y asistencia técnica, financiamiento, información, desarrollo sostenible, innovación tecnológica y cooperación internacional.

De acuerdo con el Artículo 40, capítulo X, del Decreto Ejecutivo № 37457-MEIC (2-11-2012), la DIGEPYME tiene a su cargo la formulación de las políticas de fomento y desarrollo en las áreas de desarrollo: emprendimiento, comercialización, capacitación y asistencia técnica; financiamiento, información, desarrollo sostenible; innovación tecnológica y cooperación internacional en beneficio de las pymes tanto a nivel regional y nacional.

Misión: Ejecutar las acciones de rectoría para el fortalecimiento competitivo y sostenible de las pyme, mediante el desarrollo de diversos proyectos y programas de apoyo de asistencia técnica a los sectores de la industria, comercio y servicios; permitiendo mejorar el nivel socio económico de éstas.

Funciones: Proponer las políticas de apoyo a la pyme y al emprendimiento, para consideración del Ministro(a) Rector, para ser presentadas a los Consejos respectivos para su conocimiento. Funciones específicas:

- Fortalecer a las micro, pequeñas y medianas empresas y el emprendedurismo en zonas estratégicas del país vinculadas a sectores y áreas prioritarias, por medio de nuevos accesos a mercados, desarrollo e implementación de la asociatividad, encadenamientos y otras herramientas de asistencia técnica.
- Coordinar todo el accionar en cumplimiento de lo establecido en la legislación vigente, así como los lineamientos establecidos por las autoridades superiores.
- Formular y evaluar las políticas y estrategias de apoyo a las pyme y al Emprendimiento.
- Coordinar y articular interinstitucionalmente acciones, programas e instrumentos que promuevan el desarrollo, competitividad, entre otros; para el fortalecimiento de la pyme.
- Aplicar un modelo de atención especializado para apoyar a la pyme, procurando su crecimiento y la generación de nuevas oportunidades.
- Apoyar los encadenamientos productivos para el fortalecimiento del potencial de las empresas nacionales mediante la cooperación sostenible entre ellas y con el apoyo de los programas públicos dirigidos a la pyme.

- El establecimiento del abordaje integral de todos los apoyos y las acciones de fomento y fortalecimiento a este sector, incluyendo al emprendedurismo, mediante la coordinación interinstitucional y la definición de objetivos y esquemas de trabajo comunes.

Organización: Aunque su organización está definida por el Art. 41 del DE № 37457- MEIC (2012), en 2018 estaba conformada por los departamentos de Empresariedad, Emprendimientos, Centros Integrales de Desarrollo Empresarial y Encadenamientos (CIDE) y el departamento de Registro.

Departamento de Empresariedad.- En términos generales debe formular y evaluar las políticas y estrategias empresariales de apoyo a las pyme.

Departamento de Emprendimientos.- Le corresponde coordinar y articular interinstitucionalmente acciones, programas e instrumentos que promuevan el desarrollo de emprendimientos.

Departamento de Gestión de CIDE y Encadenamientos.- Sus funciones en términos generales están relacionadas en aplicar un modelo de atención especializado para apoyar a la PYME, procurando su crecimiento y la generación de nuevas oportunidades. Hay sedes de CIDE en San José, y en las regiones Brunca, Huetar Caribe, Chorotega, Huetar Norte y Pacífico Central.

Departamento de Registro.- Las funciones en términos generales son administrar y mantener actualizado el registro de emprendedores y de las pyme registradas en el SIEC; así como tramitar las solicitudes de exoneraciones y de producción nacional. Laboran en este departamento 6 personas.

Dirección: Coordina todo el accionar de esta Dirección en cumplimiento de lo establecido en la legislación vigente, así como los lineamientos establecidos por las autoridades superiores, Ministra y Viceministra.

Recursos Humanos:

Componen el personal de la DIGEPYME 34 funcionarios, distribuidos entre las oficinas centrales y las distintas sedes de los Centros Integrales de Desarrollo Empresarial y Encadenamientos - CIDE. El cargo de Director(a) de la DIGEPYME, es un cargo del régimen de confianza, le cooperan 30 profesionales del Servicio Civil, un técnico del servicio civil, un secretario del servicio civil y una oficinista del servicio civil, cuyo detalle se lista en la Tabla № 18.

Tabla № 18. Recursos Humanos de la DIGEPYME

1	Dir.Gral Pequeña Y Med.Empres
1	Oficinista De Servicio Civil 2
1	Profesional Servicio Civil 1-B
24	Profesional Servicio Civil 2
1	Profesional Servicio Civil 3
4	Profesional Jefe Servicio Civil 2
1	Secretario De Servicio Civil 2
2	Técnico De Servicio Civil 3

Fuente: MEIC, Memoria Institucional 2019

6.1.4 El Instituto Nacional de Aprendizaje - INA

El Instituto Nacional de Aprendizaje es una entidad autónoma creada por la Ley №. 3506 del 21 de mayo de 1965 y reformada por su Ley Orgánica № 6868 del 6 de mayo de 1983. Esta ley fue reformada por la Ley № 7983 “Protección al Trabajador “del 18 de febrero de 2000, la cual afecta en su artículo 89 básicamente los aspectos relativos al financiamiento institucional. Asimismo, la Ley № 8262 del 17 de mayo de 2002 "Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas" adiciona algunos cambios a la Ley Orgánica del INA.

Su principal función es promover y desarrollar la capacitación y formación profesional de los hombres y mujeres en todos los sectores de la producción para impulsar el desarrollo económico y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo del pueblo costarricense, mediante acciones de formación, capacitación, certificación y acreditación para el trabajo productivo, sostenible, equitativo, de alta calidad y competitividad.

El INA cumple un importante rol en el país, y su eje económico señala que sus labores se orientan al desarrollo y promoción de los diferentes sectores productivos del país, de acuerdo con las exigencias actuales impuestas por la globalización, la apertura del mercado internacional y el cambio tecnológico. Destacan en este eje entre otros, aspectos relacionados con promoción de la pyme, la reconversión tecnológica de la manufactura, gestión empresarial, investigación y estudios del trabajo, desarrollo rural, desarrollo de la microelectrónica, informática y telemática.

Misión: Forma, capacita y certifica a personas físicas y jurídicas, para contribuir al crecimiento personal, movilidad social, productividad y competitividad; que permita al país adaptarse a los cambios que el entorno exige.

Objetivo estratégico: Contribuir con la movilidad social de las personas y el crecimiento de la productividad en el país, mediante la respuesta oportuna, innovadora y pertinente a las necesidades de capacitación, formación profesional y certificación de las personas y empresas para lograr la empleabilidad y competitividad. Esto es permitir mejorar las condiciones de vida de la población, mediante la atención a la población en desventaja social y brindando servicios que mejoren las condiciones de empleabilidad de las personas, con la atención prioritaria a los sectores claves de la economía, el impulso al emprendedurismo y Pymes. (www.ina.ac.cr).

Objetivos:

- Desarrollar acciones de formación y capacitación dirigidas a mejorar la productividad y competitividad de las empresas, de los jóvenes y de los trabajadores en general de los diferentes sectores de la economía social, mediante programas de desarrollo tecnológico, reconversión productiva, aseguramiento de la calidad; con miras a hacer frente a las exigencias de la globalización y la apertura de los mercados.

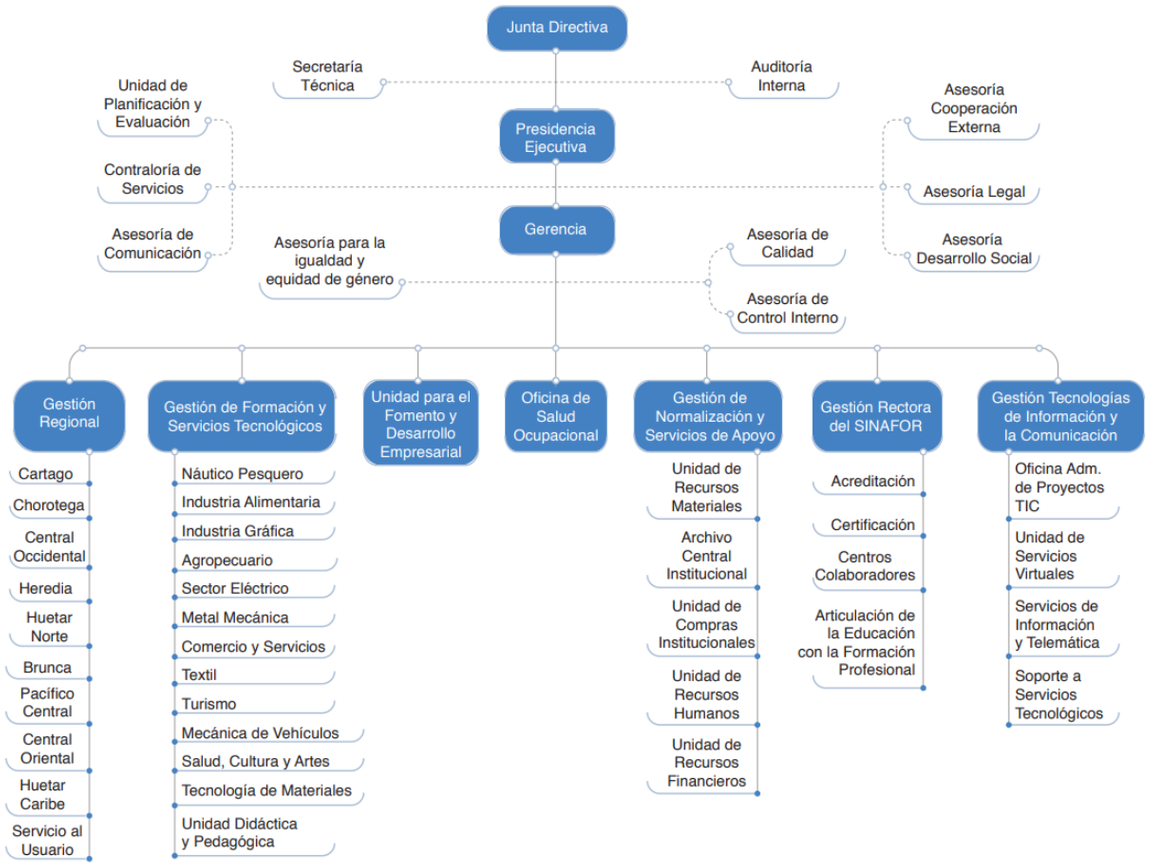
- Promover y desarrollar formación y capacitación flexibles y oportunas dirigidas a atender las necesidades de las personas en desventaja social.

- Fortalecer el desarrollo de las capacidades humanas mediante programas de formación profesional, capacitación y servicios tecnológicos diseñados, bajo el concepto de formación continua y flexible.

- Promover y ejecutar acciones tendientes al desarrollo institucional en el ámbito de todos sus recursos y procesos.

Organización: El INA está organizada según la estructura orgánica presentada por el organigrama que se muestra en la Figura № 13, en el cual uno de sus departamentos más icónicos para la atención a emprendimientos y pymes es la Unidad para el Fomento y Desarrollo Empresarial - UFODE.

Figura № 13 Organigrama del INA



Fuente: INA

La Unidad Unidad para el Fomento y Desarrollo Empresarial - UFODE

La Unidad de Fomento y Desarrollo Empresarial (UFODE) del INA, es la entidad encargada de cumplir y brindar los servicios de Gestión empresarial (charlas, talleres, capacitaciones, asesorías y otras), para los beneficiarios del Sistema de Banca y Desarrollo (SBD). La atención se provee en nueve sedes: La sede Central Oriental con sede en San José, la Central Occidental en Naranjo, la de Heredia en Heredia, la de Cartago en Cartago, la Huetar Norte en La Marina, la Huetar Caribe en Limón, la Pacífico Central en Puntarenas, la Chorotega en Liberia y la Brunca con sede en San Isidro del General.

Centros de Desarrollo Empresarial: Son Centros que incentivan el modelo de trabajo con el emprendedor o empresario, donde éste compromete su esfuerzo y constancia en la ejecución de las acciones recomendadas en el curso de la asesoría brindada por el centro. Las sedes de atención se encuentran en San José (Rohrmoser), Ciudad Quesada, Limón, Cartago y Liberia. Tienen por objeto

desarrollar y fomentar las capacidades empresariales y de negocios de los emprendimientos con oportunidad de crecimiento y de las Pyme.

La Unidad Especializada para la atención de pyme y el Sistema de Banca para el desarrollo - Unidad PYMEsbd

Con la publicación de la Ley de Reforma del SBD Ley № 9274 (Octubre de 2014), el 03 de julio de 2017, la Junta Directiva del INA tomó el acuerdo AC 245-2017-JD por el que se aprobó continuar el proceso de modificación la Unidad Pyme del INA. Para mediados de 2018, la Unidad continuaba en una posición donde no se contaba con las funciones de ejecución, por el contrario, era una Unidad administrativa que gestionaba la atención de las pyme por medio de la coordinación, promoción, investigación y seguimiento. (Li, J. A. - INA, 2018, 4. Informe labores Unidad PYMEsbd).

Objetivo: Dictar las directrices de atención, acompañamiento y seguimiento de los servicios de capacitación y formación profesional dirigidos a la atención de emprendimientos y las pymes nacionales.

Procesos: Esta unidad es de asesoría directa a la Gerencia General del INA, y se compone de 3 procesos:

- Proceso de Prestación de Servicios para la pyme,
- Proceso de Proyectos de Desarrollo Empresarial
- Proceso de investigación, prospección de mercados e innovación.

Acorde a la Ley № 9274 Ley del SBD, Reforma integral de la Ley № 8634, se adiciona como objetivo general del INA, gestionar acciones intra e interinstitucional para brindar el apoyo a las pymes beneficiarias en alineamiento a lo establecido en la Ley № 92742, mediante actividades de capacitación, asesoría técnica y de apoyo empresarial, presupuestando una suma mínima del quince por ciento (15%) del presupuesto institucional ordinario y extraordinario de cada año, activando mecanismos de contratación exceptuada para la prestación de servicios de manera directa, mediante convenios o cartas de entendimiento de cooperación con diversas instituciones o subcontratando servicios. Acorde al citado dispositivo se añaden los siguientes objetivos específicos.

- Coordinar a lo interno la atención de pymes ejecutando el Sistema de Capacitación y Formación Profesional (SCFP) con la oferta regular vigente.

- Brindar apoyo a la pyme en la presentación de proyectos con potencial viabilidad ante el SBD para su financiamiento.

- Brindar acompañamiento a beneficiarios de financiamiento del SBD.

- Gestionar la promoción, formación de emprendedores y su incorporación a los beneficios de SBD.

- Brindar acompañamiento a proyectos productivos en cualquiera de las etapas de su ciclo de vida.

- Brindar acompañamiento a la pyme para mejorar su competitividad y sostenibilidad.

- Brindar apoyo a los procesos de pre incubación, incubación y aceleración de empresas.

- Otorgar becas a nivel nacional e internacional, para los beneficiarios de esta ley, principalmente para los microempresarios.

- Gestionar la promoción y divulgación de información a los beneficiarios del SBD.

- Brindar apoyo a proyectos de innovación, desarrollo científico y tecnológico y uso de tecnología innovadora, mediante servicios de formación y capacitación.

- Gestionar el desarrollo de un módulo de capacitación de apoyo a la formalización de unidades productivas en coordinación con los ministerios rectores.

- Gestionar cualquier otro servicio de capacitación y formación profesional que el Consejo Rector considere pertinente para fortalecer el sector productivo.

6.1.5 El Sistema de Banca para Desarrollo – SBD

El Sistema de Banca para Desarrollo, es como indica el nombre, un sistema y no un banco en sí. Su Director Ejecutivo lo explica en los siguientes términos:

> El Sistema de Banca para Desarrollo no es un Banco de desarrollo, es una política de Estado que lo que busca es generar una oferta de crédito empresarial dirigido especialmente orientado hacia las micro, pequeñas y medianas empresas. Funciona mediante un sistema, es decir un conjunto de entidades a las cuales les llamamos operadores financieros que son responsables de canalizar los recursos. Nosotros, trabajamos por medio de tres fondos que son los recursos para el Sistema de Banca para Desarrollo. Uno de ellos son los recursos del art. 59 de la Ley № 1644 que típicamente le llaman “peaje bancario”. (Aguiar, Miguel, 2017, minuto 1:13 a 2:05. Entrevista: ¿Qué es Banca para Desarrollo?. 2-7-2017. https://www.youtube.com/watch?v=ntscDQsl64Y).

El SBD es un conjunto de organizaciones de índole financiera y no financiera que prestan apoyo financiero y de avales a la microempresa, pequeña y mediana empresa entre otros destinos.

El SBD fue creado en 2008 por la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo - LSBD, Ley № 8634 (Gaceta 7-5-2008) y reglamentado por DE № 34901- MEIC-MAG (Gaceta 1-12-2008). El SBD está conformado por un conjunto de entidades de diversa naturaleza, que financia e impulsa proyectos productivos, factibles técnica y económicamente, cuya rectoría está a cargo de un Consejo Rector apoyado por una Secretaría Técnica que se configura como su brazo instrumental. El Consejo Rector del SBD, y propiamente su Secretaría Técnica, se catalogan como administrador de fondos públicos y forman parte del sector público descentralizado de Costa Rica, de conformidad con la clasificación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica - MIDEPLAN.

En la Ley № 9274 (2014) que reforma la Ley № 8634, se establece el Sistema de Banca para el Desarrollo como un mecanismo para financiar e impulsar proyectos productivos, viables, acordes con el modelo de desarrollo del país; así como el Fideicomiso Nacional de Desarrollo como un instrumento operativo con patrimonio autónomo (₡163.159,2 millones al 30-9-2017), para la canalización de recursos. En dicha Ley se establecen, entre otros, como objetivos del SBD, la inclusión financiera y económica de los sujetos beneficiarios, así como el establecimiento de políticas crediticias que promuevan el desarrollo, la productividad y la competitividad de los sectores productivos. Los sujetos beneficiarios del SBD incluyen a los emprendedores, las pymes, los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, los modelos asociativos empresariales y los beneficiarios de microcrédito. (https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2018/SIGYD_D_2018018823.pdf).

En el SBD concurren (por obligación o por voluntad) entes de naturaleza financiera y no financiera, públicas y privadas a partir de una concepción de desarrollo en la que se considera igual de relevante el financiamiento como el apoyo empresarial. En este último ámbito, el Instituto Nacional de Aprendizaje - INA debe destinar un 15% de sus presupuestos ordinarios y extraordinarios a necesidades de capacitación, asistencia técnica, emprendedurismo, desarrollo de empresas, etc., a los beneficiarios de la ley del SBD. También se prevé la participación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo - INFOCOOP, el Instituto Mixto de Ayuda Social - IMAS y el MIDEPLAN.

Misión: Contribuir al crecimiento económico, la inclusión financiera, la reducción de la pobreza y la transformación productiva en Costa Rica, por medio de un Sistema de Banca de Desarrollo moderno, eficiente, ético y solidario.

Plan Estratégico: Convertir al SBD en una eficaz palanca de inclusión financiera, en un mecanismo para fortalecer y aumentar la competitividad de la mipyme y pympas, en un catalizador de la transformación productiva hacia una economía más moderna, encadenada y de valor agregado, en que los sectores tradicionales de la economía no representan más del 20% de su cartera total; y en un eficaz promotor del emprendimiento, la innovación, el comercio y el empleo; al tiempo que impacta la pobreza en todas las regiones del país y promueve una banca más eficiente, solidaria y ética.

Objetivos estratégicos:

- Impulsar la transformación del país hacia una economía más moderna, basada en tecnología, innovación y conocimiento.
- Promover, en alianza con otras instituciones clave del país, el emprendedurismo en todas sus formas, sectores y regiones.
- Fortalecer la competitividad, crecimiento, valor agregado y modernización productiva de las mipymes, pympas y organizaciones de la economía asociativa en todo el territorio nacional.
- Impulsar la inclusión financiera de aquellas empresas y sectores de la población histórica y actualmente excluidos.
- Convertir la banca de desarrollo en un catalizador del cambio hacia una banca más incluyente, ética y solidaria.
- Promover el crecimiento de los encadenamientos productivos y el valor agregado en sectores clave de la economía.

Recursos: El SBD se nutre de los siguientes recursos (Artículo 9, LSBD):

- El Fondo Nacional para el Desarrollo (FONADE).

- El Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (FOFIDE).

- El fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD).

- Los recursos establecidos en el inciso ii) del artículo 59 de la Ley № 1644, Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, de 26 de setiembre de 1953, (CREDES).

Los recursos del SBD se canalizan por medio de Banca de segundo piso, conformada por 47 entidades acreditadas por el Consejo Rector al cierre del periodo 2018. A su vez, los operadores financieros utilizan como medio para la captación de solicitudes de recursos la figura de los agentes colocadores y 42 agentes corresponsales (SBD, 2018, Informe 2018, 5).

Operadores financieros:

El SBD coloca los recursos disponibles a través de operadores financieros acreditados por el Consejo Rector y Programas Especiales que cumplen con los fines y objetivos establecidos por la Ley № 9274, su Reglamento y el Modelo de Acreditación de Operadores Financieros. Las acreditaciones se dan emitiendo una licencia para que los operadores financieros puedan canalizar los recursos del Banca para el Desarrollo. Al 31 de diciembre del 2017 se contaba con 55 operadores inscritos, de ellos, 42 estaban acreditados y activos (Tablas 19 y 20):

Tabla № 19. Operadores financieros del SBD, 2017.

1. Acorde	15. Cooparroz R.L.	29. Coopesanmarcos R L
2. Agrileasing Latinoamericano S.A.	16. Coopeagri R L	30. Coopetarrazú R L
3. AsoproSan Ramón	17. Coopealianza R L	31. Coopevictoria R L
4. Arrendadora Cafsa	18. Coopeamistad R L	32. Cooproaranjo R L
5. BAC	19. Coopeacosta R L	33. Credecoop R L
6. Banco BCT S.A.	20. Coopeatenas R L	34. EDESA
7. Banco de Costa Rica (BCR)	21. Coopebrisas R.L.	35. Fiderpac
8. Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)	22. Coopedota R L	36. Financiera Cafsa
9. Banco Crédito Agrícola de Cartago	23. Coopegrecia R L	37. Financiera DESYFIN
10. Banco Popular y de Desarrollo Comunal	24. Coopelecheros R L	38. Fudecosur
11. Bandecosa	25. Coopeservidores R.L.	39. Fundebase
12. BCT	26. Coopemapro R L	40. Fundecoca
13. Coopesol	27. Coopenae R L	41. Mucap
14. Coocique R L	28. Coopepalmares R L	42. Sava

Fuente: www.sepsa.go.cr/DOCS/2018-020-Credito_Sector_Agro_2013-2017.pdf

Tabla № 20 Agentes colocadores del SBD

1. BAC		2. BCR	3. BCT
a. CAFSA	g. FIDERPAC	a. Coopesabalito	a. Coopesol
b. CEMEX	h. JUAN VIÑAS	b. Coopeagropal	b. Coocique
c. CECA S A	i. Arrend. AAA	c. Coopetarrazu	c. Coopeagri
d. COOPROLE	j. EXCLUSIVE	d. Coopeamistad	d. Coopealianza
e. EDESA	k. El Colono	e. Fundebase	e. Coopedota
f. EL VIEJO	l. Fifco	f. Coopeatenas	f. Coopelecheros

Fuente: www.sepsa.go.cr/DOCS/2018-020-Credito_Sector_Agro_2013-2017.pdf

Agentes colocadores y Agentes corresponsales:

Agente colocador: Es la organización, acreditada en el SBD que, en un modelo de banca de segundo piso, realiza operaciones de primer piso con autonomía funcional del Banco acreditado responsable del programa que ampara su participación, excepto por la identificación y selección de los eventuales sujetos de crédito que conforme a derecho deben corresponder a los indicados en artículo 6 de la Ley № 9274. La exposición crediticia del Banco es con esta organización, quien a su vez tiene la exposición con el beneficiario final. Puede fungir como agente colocador cualquiera de las organizaciones tipificadas en el artículo 36 de la Ley № 9274 y artículo 59 de la Ley № 1644.

Operadores SBD

Operación de primer piso: Operación crediticia en la que existe una relación directa con el beneficiario final de un crédito para el desarrollo.

Operación de segundo piso: Operación crediticia en la que existe una relación indirecta con el beneficiario final de un crédito para el desarrollo y una relación directa con un agente colocador.

Operador Financiero no regulado: Entidades que no realizan intermediación financiera; por lo tanto, la SUGEF no las regula, independientemente de su naturaleza jurídica, que presenta su solicitud de autorización o acreditación ante el Consejo Rector del SBD y cumpla con todos los requisitos normativos, de control y supervisión establecidos y demás parámetros de valoración de riesgo.

Operador Financiero regulado: Intermediario financiero regulado por la SUGEF, independientemente de su naturaleza jurídica (pública o privada), que presente su solicitud de autorización o acreditación ante el Consejo Rector del SBD y cumpla

con todos los requisitos normativos, de control y supervisión establecidos y demás parámetros de valoración de riesgo aprobados por ese Consejo.

Agente corresponsal: Organización que conforme a un contrato funge como medio de vinculación o contacto con los eventuales sujetos de crédito, cuya gestión en cualquiera de las fases o etapas del proceso de crédito (excepto la aprobación, que le corresponde al Banco acreditado y responsable del programa) se realiza en nombre y con base en las políticas y procedimientos del Banco acreditado o bien, subordinada a las condiciones que éste le establezca contractualmente. La exposición crediticia del Banco es con el beneficiario final de la Ley № 9274. Puede fungir como agente corresponsal cualquiera organización que cumpla con los criterios de selección definidos por el Banco.

Agentes especiales: Organizaciones que actúan con el Banco en un programa ya sea como agente colocador o como agente corresponsal.

Banca de segundo piso: Modelo de operación en el que un Banco acreditado en el Sistema de Banca para el Desarrollo concede crédito a un agente colocador, para que éste a su vez, otorgue crédito a los beneficiarios finales, en función de los parámetros y las condiciones que se establecen en la Ley № 9274, y reglado mediante contrato. (El art. 3 del Reglamento, 2016)

Beneficiarios: Emprendedores, microempresas, pymes, micro, pequeño y mediano productor agropecuario, modelos asociativos empresariales y beneficiarios de microcrédito.

La Tabla № 21, muestra el perfil de operadores financieros del SBD en 2020 (SBD, https://www.sbdcr.com/wp-content/uploads/2021/03/Informe-de-Resultados-POI-2018-fn.pdf)

Tabla № 21. Operadores financieros del SBD (2020)

Tipo de operador	Cantidad
Bancos públicos	3
Bancos privados	5
Cooperativas de ahorro y crédito	8
Mutuales	1
Financieras	3
Microfinancieras	10
Cooperativas sectoriales	13
Agentes colocadores	14
Agentes corresponsales	50

Fuente: SUGEF, 2020, pp.25

Fondos de financiamiento del SBD

Un primer fondo, es la que se constituye de los recursos de lo que se llama “peaje”, no son otra cosa que una obligación de las cuentas corrientes que tienen los bancos privados de asignar un porcentaje (17% si el banco privado decide prestarle directamente a las pymes o 10% si los bancos privados deciden depositar esa retención en la banca nacional pública para que éstos la presten a la pyme). En junio de 2015 el monto del Fondo fue aproximadamente en 350 mil millones de colones en su conjunto. (Aguiar, M., 2017, minuto 4:40 a 4:45. ¿Qué es Banca para Desarrollo?, 2-7-2017 https://www.youtube.com/watch?v=ntscDQsl64Y).

Gobernanza del SBD:

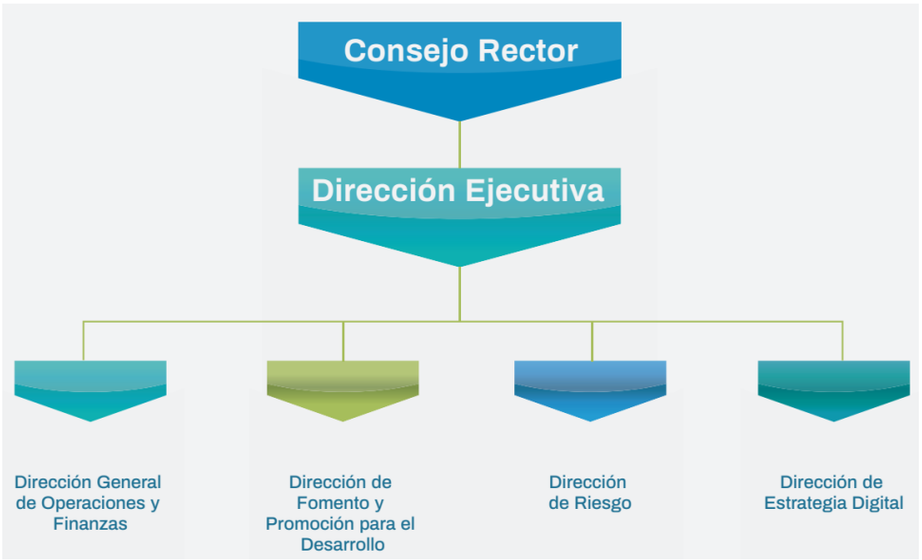
El Consejo Rector: El Consejo Rector es la máxima autoridad del SBD está integrada por: El Ministro(a) de Economía, Industria y Comercio (MEIC) que lo preside, el Ministro(a) de Agricultura y Ganadería (MAG), un representante del sector industrial y de servicios designado por la Cámara de Industrias de Costa Rica, un representante del sector agropecuario designado por la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria y un miembro independiente, nombrado por el Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas de Costa Rica.

La **Secretaría Técnica** es la instancia encargada de la ejecución, articulación, coordinación e implementación de los alcances de la Ley. Sigue una estructura orgánica de **Comités**. Los **comités asesores**, están integrados al menos por tres miembros de los cuales uno debe ser miembro del Consejo Rector y los **comités administrativos** son competencia de la Dirección Ejecutiva, su integración es exclusiva con personal de la ST a excepción de ser necesaria la participación de un independiente debidamente justificado.

Consejo Rector: Es el cuerpo directivo superior que está formado por:

- Ministro(a) de MEIC, Presidente del Consejo Rector.
- Ministro de MAG, Vicepresidente del Consejo Rector.
- Presidente de la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA), Director del Consejo Rector.
- Presidente de la Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR), Director del Consejo Rector.
- Presidente de Academia de Centroamérica, Director del Consejo Rector.

Figura № 14. Estructura orgánica del SBD



Fuente: SBD, 2018

Ejes de la política:

- Inclusión financiera productiva, emprendimientos y movilidad social
- Fomento de Mipymes y modelos asociativos empresariales
- Desarrollo regional
- Encadenamientos productivos y clústeres
- Innovación, transferencia y adaptación tecnológica
- Ejecución de proyectos y programas interinstitucionales y de cooperación
- Participación y coordinación de servicios no financieros y de desarrollo empresarial

Objetivos estratégicos:

- Elevar el acceso al crédito para la mipymes en un mínimo de 2,5 veces el crecimiento porcentual del PIB nominal anual.

- Implementar para el año 2020 los alcances establecidos en la Ley № 8634 y sus Reformas, su reglamento y las políticas definidas por el Consejo Rector, en relación con la aplicación y utilización de los recursos del INA asignados a beneficiarios del SBD.

- Mejorar la sostenibilidad financiera en términos de un valor patrimonial, que registre un crecimiento anual real de al menos 2 puntos porcentuales.

- Digitalizar todos los procesos y servicios brindados por el SBD.

- Consolidar la estructura organizacional de la Secretaria Técnica del SBD.

6.1.6 El Ministerio de Agricultura y Ganadería – MAG

Por medio de la Constitución Política de 1949, se funda el Ministerio de Agricultura e Industria, y se crean los Centros Agrícolas Cantonales y de Agrónomos regionales. Por medio de la ley de presupuesto № 2656, en 1960, se adoptó el nombre de Ministerio de Agricultura y Ganadería, por lo que se separa la actividad de industria, geología y minas. Poco después se crea la Fundación de Clubes 4S. Luego de la reestructuración del MAG en 1994, se publica en 1997 el Reglamento a la Ley Orgánica del MAG y se crea por ley el Servicio Fitosanitario del Estado, a partir de la Dirección de Sanidad Vegetal (www.mag.go.cr).

El MAG, es el responsable de promover la competitividad y el desarrollo de las actividades agropecuarias y del ámbito rural, en armonía con la protección del ambiente y los recursos productivos, como un medio para impulsar una mejor calidad de vida, permitiéndole a los agentes económicos de la producción, mayor y mejor integración al mercado nacional e internacional.

Misión: Impulsar la dignificación de las familias rurales de pequeños y medianos productores de los territorios rurales, promoviendo el desarrollo de capacidades técnicas y de gestión empresarial en los sistemas productivos y en las organizaciones agropecuarias, que promuevan la competitividad, equidad y sostenibilidad social, económica y ambiental de la actividad agropecuaria.

Entre sus **objetivos** se encuentran:

- Formular y ejecutar procesos estratégicos de desarrollo nacional agropecuario, fundamentados en análisis integrales sobre la situación actual y prospectiva del Sector Agropecuario.

- Mejorar la productividad y competitividad de las organizaciones y empresas agropecuarias familiares, mediante el proceso de fortalecimiento productivo, empresarial, comercial y organizacional, que facilite y propicie la producción de alimentos básicos agropecuarios y que permita la incorporación de los pequeños productores a los circuitos comerciales.

- Incrementar la producción y la productividad de las agro cadenas de importancia económica y estratégica para el país.

- Desarrollar en las Instituciones del sector y entre los agentes económicos de la producción agropecuaria nacional los principios de transparencia y previsibilidad, responsabilidad social, sostenibilidad, articulación público-público y público-privado y la rendición de cuentas.

- Formular y ejecutar los procesos de información y asesoría tecnológica a los agentes económicos de la producción, tendiente a impulsar los principios de producir conservando y conservar produciendo y el fomento a la aplicación de las buenas prácticas agrícolas y pecuarias.

- Desarrollar procesos de modernización y adopción de tecnología para los productores de mayor valor agregado, que le permitan a los productores y a las empresas agropecuarias producir y competir en los mercados.

- Incrementar el uso de financiamientos adecuados y oportunos a los proyectos de producción, comercialización, transformación e infraestructura productiva, cuya factibilidad esté respaldada técnicamente.

- Investigar, innovar, validar y transferir, los procesos tendientes a mejorar la tecnología agropecuaria, así como avanzar hacia una agricultura con conocimiento y eficiencia: riego, biotecnología, agricultura de precisión.

- Incrementar la transparencia y las decisiones basadas en criterios técnicos, en los procesos de manejo de cuotas de importación y exportación de productos agropecuarios y de los contingentes arancelarios.

- Impulsar la eficiencia y competitividad de las instituciones del sector.

La condición de Pequeño y Mediano Productor Agropecuario - PYMPA

El artículo 10 del DE 37911-MAG establece:

> Se considera pequeño o mediano productor agropecuario a las personas físicas o jurídicas, cuyas propiedades de uso agropecuario destinadas a la producción primaria agrícola o pecuaria tengan un rango de área declarada con valores iguales o inferiores al parámetro de calificación de la tabla 22.
> En el caso de las cooperativas de autogestión y asociaciones de productores

indígenas se dividen los valores de los parámetros de área, entre el número de asociados de cada cooperativa o asociación.

Acorde al Decreto Ejecutivo № 43013-MAG, corresponde el registro ante el MAG de personas agricultoras o propietarias de un bien inmueble de uso agropecuario ante el MAG, de los datos de su inmueble y de toda actividad agropecuaria para confirmar la condición de Pequeño y Mediano productor, según los parámetros establecidos por esta dependencia. La persona interesada puede registrarse como persona física o como persona jurídica, para lo cual debe apersonarse a la Agencia de Extensión Agropecuaria más cercana de la finca, para solicitar el registro y una certificación de Pympa.

Los beneficios de acreditarse como PYMPA son:

- Exención al pago del Impuesto al Valor Agregado para los arrendamientos de PYMPAS con montos menores a 1,5 salarios base.

- Exoneración del pago del Impuesto a las Personas Jurídicas establecido en el art. 16 de la Ley 9428.

- Valoración del impuesto de Bienes Inmuebles para Terrenos de Uso Agropecuario con base en lo establecido en la Ley 9071.

- Dispensa de la prueba para el control de emisiones a los vehículos de los Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios.

- Tarifa Diferenciada para el Registro de Pozos de los Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios (PYMPA).

- Pagar con una tasa reducida y progresiva sobre la Base Ajustada al Salario durante los primeros cuatro años de vida (Reglamento para la aplicación de la Base Ajustada al Salario para Microempresas en el Seguro de Salud).

El art. 9 del Decreto Ejecutivo 37911-MAG establece un conjunto de parámetros de tamaño de la finca para la determinación de PYMPA (Tabla № 22).

Tabla № 22. Parámetros de tamaño de finca para determinación de PYMPA

Finca de uso agropecuario destinadas a la producción primaria agrícola o pecuaria	Parámetro para pequeño productor (en ha)	Parámetro para mediano productor (en ha)
Pecuario grupo 1: Pastos naturales, pastos mejorados o forrajes para la producción de ganado bovino de carne o doble propósito; así como caballos y búfalos, incluye sistemas silvopastoriles	≤ 75	> 75 =200
Pecuario grupo 2: Pastos naturales, pastos mejorados, pastos de corta o forrajes para la utilización en sistemas de producción de lechería especializada, así como estabulados y semiestabulados	≤ 50	> 50 = 125
Pecuario grupo 3: Pastos naturales, pastos mejorados, pastos de corta o forrajes en sistemas de producción de especies pecuarias menores (cabras y ovejas)	≤ 10	> 10 = 20
Pecuario grupo 4: Áreas para estanques de acuacultura de tilapia, trucha o camarón	≤ 5	> 5 = 10
Pecuario grupo 5: Granjas destinadas a la producción de cerdos, aves, conejos, abejas y zoocriaderos)	≤ 2	>2 = 5
Plantas ornamentales, flores, follajes y productos de jardinería Grupo 1: producción de plantas vivas (no forestales) en invernadero o ambientales protegidos, vivero de cultivo de tejido	≤ 2	>2=5
Plantas ornamentales, flores, follajes y productos de jardinería Grupo 2: producción de plantas vivas (no forestales) bajo cobertura sarán	≤ 5	>5=15
Plantas ornamentales, flores, follajes y productos de jardinería Grupo 3: producción de plantas vivas (no forestales) a campo abierto. Incluye plantaciones de ciprés ornamental	≤ 10	> 10=20
Hortalizas y legumbres grupo 1: papa, cebolla, tomate, chayote, chile dulce y chile picante; incluye producción en invernadero o ambientes protegidos, así como en hidroponía	≤ 1	> 1 = 5
Hortalizas y legumbres grupo 2: lechuga, repollo, zanahoria, pepino, remolacha, brócoli, coliflor, apio, zapallo, ayote, culantro, culantro coyote, rábano, mostaza, arracache, cebollín, hongos, jengibre, berenjena, calabaza, albahaca, orégano, tomillo, ajo y demás hortalizas y legumbres; incluye viveros, además la producción en invernadero o ambientes protegidos, así como en hidroponía	≤ 1	> 1 = 3
Raíces y tubérculos: yuca, tiquisque, malanga, camote, ñame, ñampí	≤ 5	> 5 = 15
Frutales grupo 1: piña, banano, naranja, melón, sandía, mango; incluye viveros	≤ 25	> 25 = 100
Frutales grupo 2: papaya y plátano; incluye viveros	≤ 15	> 15 = 35
Frutales grupo 3: limón ácido, mandarina y otros cítricos; pipa, coco, manzana, ciruela, aguacate, fresa, mora, rambután, cas, carambola, guayaba, maracuyá, higos, manzana de agua, tamarindo, jocote, zapote, níspero, guanábana, anona, pitahaya, caimito etc.; incluye viveros	≤ 5	> 5 = 10
Café, cacao y especias: café, cacao, pimienta, canela, vainilla, incluye viveros	≤ 15	> 15 = 50
Granos básicos grupo 1: arroz, sorgo	≤ 25	> 25 = 100
Granos básicos grupo 2: frijol, maíz	≤ 10	> 10 = 50
Palma aceitera: palma africana, incluye viveros	≤ 15	> 15 = 100
Semillas, cultivos y frutos diversos; plantas medicinales, aloe vera, manzanilla, menta	≤ 1	> 1 = 3
Materiales vegetales trenzables, bambú y productos vegetales que producen fibras naturales (yute, abacá, etc.)	≤ 5	> 5 = 10
Caña de azúcar	≤ 25	> 25 = 75
Pejibaye: palmito y pejibaye para fruta	≤ 5	> 5 = 15
Tabaco	≤ 1	> 1 = 5
Cultivos energéticos: higuerilla, jatrofa, biomasa	≤ 5	> 5 = 10

Fuente: www.mag.go.cr

6.1.7 El Ministerio de Educación Pública – MEP

El Ministerio de Educación Pública – MEP, es el ministerio de gobierno encargado de administrar el sistema de educación pública del país. Sus funciones principales

son las de ejecutar planes, programas y otras determinaciones que garanticen una educación general básica, pública y gratuita, coordinar las relaciones del Poder Ejecutivo con las instituciones nacionales de educación superior y otras instituciones internacionales, y coordinar e inspeccionar la educación que se imparte en los centros educativos privados. Establecido el 22 de octubre de 1869 como la Secretaría de Instrucción Pública, está dirigido por un ministro, quien actúa como el principal responsable de la administración y organización de la institución y de la formulación de la política de educación nacional.

Programa de mentalidad Emprendedora

El MEP en alianza con el MEIC conduce dos programas orientados a crear la cultura emprendedora y formar en habilidades emprendedoras en la población estudiantil de primaria y secundaria:

El MEP cuenta con la colaboración de la Fundación Omar Dengo y de la organización Junior Achievement que contribuyen al fomento de la cultura emprendedora a nivel de las escuelas y colegios públicos. En algunos casos ya se ha incorporado el tema de emprendimiento en los currículos de enseñanza.

El Programa, Cultura y Mentalidad Emprendedora se imparte en los Colegios Técnicos Profesionales y tiene dos componentes.

a) Cultura y Mentalidad Emprendedora para:

- Fomentar la cultura emprendedora en los Colegios Técnicos Profesionales por medio de estrategias de empresas de prácticas, generación de proyectos, ferias de emprendedores institucionales, regionales y nacional.
- Desarrollo de habilidades emprendedoras entre los estudiantes del ciclo exploratorio y del Ciclo de especialidad de los Colegios Técnicos Profesionales.

b) Atención para fortalecer la gestión empresarial:

- Fortalecer el programa de Incubadoras de Empresas en Colegios Técnicos Profesionales - CTP, por medio de recurso humano en la red de mentores, y recursos financieros para el autofinanciamiento.

- Brindar Acompañamiento a los jóvenes emprendedores egresados de la Educación Técnica Profesional, por medio de las incubadoras de empresas en CTPs, e incubación en alianza con universidades, o de la Red Nacional de Incubadoras y Aceleradoras de Empresas.
- Crear productos financieros para jóvenes emprendedores egresados de la Educación Técnica, inscritos en las incubadoras o servicios de incubación coordinados por el MEP, según las fases de evolución de la empresa mediante Capital Semilla, Capital de Trabajo, Financiamiento y Avales.

El Programa Cultura y Mentalidad Emprendedora en la Educación Académica del I, II y III Ciclo, también tiene dos componentes:

a) Conformación del Ecosistema de Educación Emprendedora en el Sistema Educativo Costarricense

- Conformar el Ecosistema de Educación Emprendedora, con la coordinación de las Direcciones Académicas del MEP para crear e implementar las estrategias para la incorporación de la educación emprendedora en los diferentes ciclos y modalidades del sistema educativo.

- Crear e implementar estrategias que permitan permear la educación emprendedora en todos los ciclos y modalidades del sistema educativo.

b) El Fomento de la Cultura Emprendedora Cooperativa

- Gestionar proyectos de empresas cooperativas en centros educativos del país, que beneficia a niños y jóvenes del sistema educativo.
- Implementar un programa interinstitucional que permita la certificación para docentes en cultura emprendedora cooperativa.

- Ofrecer financiamiento para la gestión de proyectos productivos implementados por cooperativas en centros educativos, con capital semilla y préstamos en condiciones blandas, con aval y garantías que contemplen las particularidades de los asociados.

6.1.8 FODEMIPYME - Banco Popular y de Desarrollo Comunal - BPDC

FODEMIPYME es un fondo especial para el desarrollo de la micro, pequeña y medianas empresas creado por la Ley № 8262 LFPME, administrado por el Banco

Popular para el desarrollo de este tipo de emprendimientos. Opera dos fondos, uno de garantías y otro de financiamiento, los cuales son actualmente manejados por el Banco Popular y de Desarrollo Comunal. Estos fondos permiten desarrollar tres acciones específicas:

- Conceder avales o garantías a las pyme. Esto se da en el caso de no contar con las condiciones suficientes para solicitar un crédito a alguna entidad financiera, de manera que se le da este aval a la empresa con el objetivo de contribuir al acceso al financiamiento.

- Conceder créditos a las pyme que les permitan desarrollar sus proyectos en líneas como capital de trabajo, capacitación, desarrollo de tecnología, conocimiento, investigación, entre otros que son mencionados en la Ley № 8262. Este crédito se da a partir del cumplimiento de condiciones como viabilidad del proyecto, debidamente documentada mediante un estudio técnico.

- Realizar transferencias de recursos no reembolsables a entidades públicas, organizaciones cooperativas, entre otras. Con esto se pretende desarrollar programas que tiendan al fortalecimiento de las pyme.

El objetivo: El Objetivo es fomentar y fortalecer el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, y de las empresas de la economía social económicamente viables y generadoras de puestos de trabajo (Artículo 3 del Reglamento operativo de FODEMIPYME, del 5-9-2017,).

Fondos:

El FODMEIPYME cuenta con dos fondos: a) Un Fondo de Avales y Garantías y b) Un Fondo de Financiamiento, que consiste de dos fondos: El Fondo de Créditos y el Fondo para el Financiamiento de Servicios de Desarrollo Empresarial.

Beneficiarios: Son beneficiarios de FODEMIPYME (Art. 5),

a) Las empresas, que cuenten con la condición pyme.

b) Las empresas de la economía social, clasificadas como tales.

c) Las pympas definidas en la Ley No. 8634 y su reglamento.

d) Las empresas del sector agropecuario orgánico definidas en la Ley N° 8542 y su reglamento.

Requisitos para acceder a los servicios:

El beneficiario que opte por los recursos de los fondos de FODEMIPYME debe cumplir al menos dos de los siguientes tres requisitos:

- Documento que evidencie el pago de cargas sociales estar al día.

- Documento que evidencie el cumplimiento de obligaciones tributarias (estar al día con Tributación Directa)

- Documento que evidencie el cumplimiento de Obligaciones Laborales. (Pago de póliza de riesgo de trabajo vigente).

Para los sectores de industria, comercio y servicio: Presentar la Certificación de Condición pyme, los del sector Agropecuario la Certificación de Condición pympa emitida por el MAG. Para determinar el tamaño para los sectores de industria, comercio y servicio se utilizará el dato establecido en la Certificación de Condición pyme. Las pympas se sujetarán a la fórmula establecida por el MEIC. http://www.meic.go.cr/, DE № 34901- MEIC-MAG. En caso de solicitar aval debe demostrar insuficiencia de garantía.

Fondo de avales y garantías: La finalidad del Fondo de Avales y Garantías es conceder: a) Avales solidarios a las pymes, y a las empresas de la economía social, que por insuficiencia de garantía, no puedan ser sujetas de financiamiento, en condiciones y proporciones especialmente favorables al adecuado desarrollo de sus actividades, por parte de las entidades financieras reguladas por la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF); b) Garantías de Participación y Cumplimiento a las micro, pequeñas y medianas empresas, y a las empresas de la economía social que requieran garantizar la participación y/o el cumplimiento en la venta de bienes y servicios a entidades públicas y privadas; c) Garantías a la emisión de acciones en que se divide el capital social de una sociedad anónima que califique como Beneficiaria (Artículo 7).

Tipos de avales y garantías (Art. 12):

a) Garantías de crédito.

b) Garantías de participación, incluyendo aquellas requeridas en el Programa de Compras del Estado, creado en el artículo 20 de la Ley № 8262, Ley de Fortalecimiento a la Pequeñas y Medianas Empresas.

c) Garantías de cumplimiento, incluyendo aquellas requeridas en el Programa de Compras del Estado, creado en el artículo 20 de la Ley № 8262, Ley de Fortalecimiento a la Pequeñas y Medianas Empresas.

d) Avales o garantías a las emisiones de títulos valores de las empresas, que se emitan conforme a los criterios y las disposiciones de la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL).

Mecanismos para la concesión de avales y garantías: a) Aval individual y b) Aval de cartera.

Recursos del Fondo de Financiamiento: Se conformará con un porcentaje de las utilidades netas del Banco Popular (Artículo 8 de la Ley № 8262), el cual no podrá ser inferior a un cinco por ciento (5%) del total de utilidades netas después de impuestos y reservas.

Entidades operadoras: Los beneficiarios tendrán acceso a los avales y garantías de FODEMIPYME a través de las entidades operadoras. Se aceptarán como entidades operadoras del fondo de avales y garantías de FODEMIPYME a todos los entes supervisados por SUGEF con un nivel de operación normal (Art. 14). La periodicidad de las subastas, se determinará en función de la demanda y la disponibilidad de recursos.

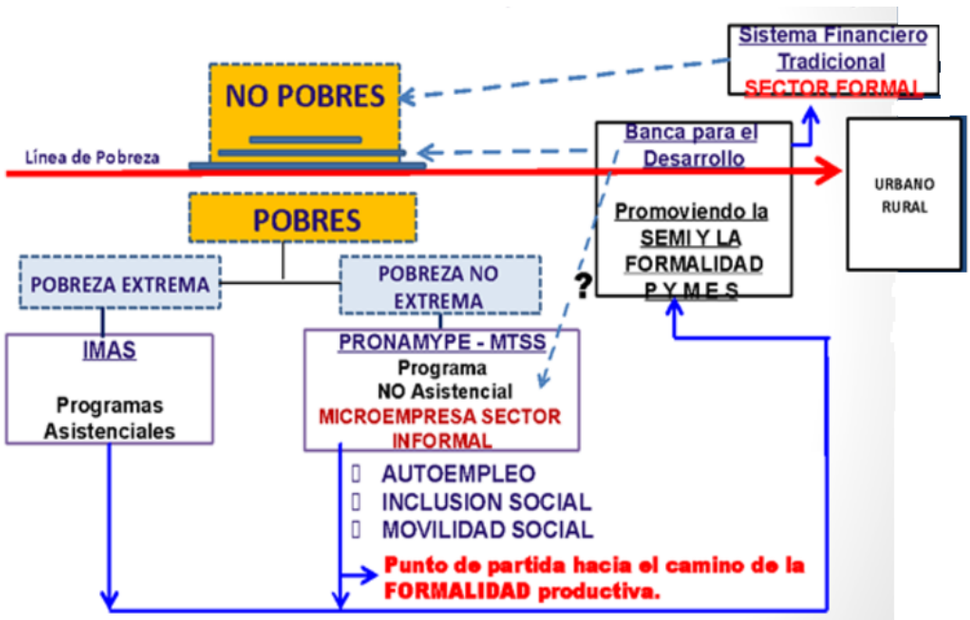
Porcentaje y monto máximo de avales y garantías: De conformidad con la Ley № 8262, en ningún caso, el porcentaje de aval podrá ser mayor que el 75% de cada operación y el monto garantizado a cada proyecto no podrá ser superior a setenta millones de colones, cifra que se actualizará anualmente según la evolución del índice de precios al consumidor, calculado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (Art. 24).

6.1.9 El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa - PRONAMYPE

Es un programa para mitigar la problemática social del desempleo y su objetivo es apoyar a personas en condición de pobreza no extrema que posean microempresas en marcha o con emprendimientos para su sostenibilidad. Es decir, tiene cobertura al lado de emprendimientos de sostenibilidad. El programa

fue creado en 1992 por Decreto Ejecutivo № 21455-MEIC-MTSS, como parte del Ministerio de Economía, Industria y Comercio y con la participación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), pero por posteriores reformas, se traslada al MTSS debido a que su objetivo de mejorar las condiciones de empleabilidad es más afín a la misión del MTSS. En un principio, estuvo dirigido a la micro y pequeña empresa, no obstante, dicha población meta no cumplía con los objetivos de la Ley de FODESAF y la misión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, además, por el hecho de que en 2002 se promulgó la LFPYME № 8262 que asimiló a la pyme como su población meta.

Figura № 15. Espacio social y nicho del PRONAMYPE.



Fuente: Adaptado de MTSS-PRONAMYPE, 2021

PRONAMYPE continúa bajo la rectoría del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, específicamente en el Programa Nacional de Desarrollo, bajo la Política de empleabilidad y pobreza. El MTSS señala que:

> El PRONAMYPE ha sido impulsado por los diferentes gobiernos de turno, para apoyar las estrategias orientadas a paliar LA PROBLEMÁTICA SOCIAL DEL FENÓMENO DEL DESEMPLEO (sic). (MTSS, 2021). PRONAMYPE FOMENTA el AUTOEMPLEO (sic), de personas categorizadas en condición de pobreza, apoyando proyectos productivos (en cualquier de sus fases), esperando **favorecer con ello la MOVILIDAD SOCIAL ASCENDENTE** (sic), del beneficiario y sus familias (MTSS, 2021).

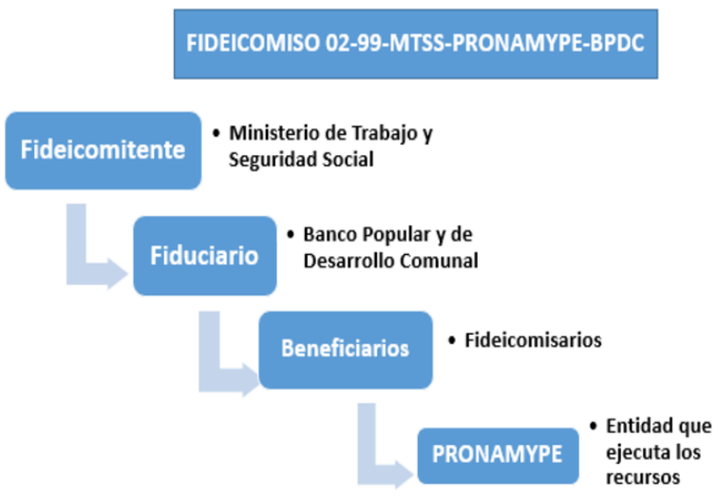
Recursos y Modelo de Gestión:

El patrimonio original del Programa se conformó a partir de una donación del Gobierno de Holanda, con fines de apoyar a la microempresa. A partir del año 2016, el Fideicomitente (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), incorporó bajo la misma figura del Fideicomiso, y del mismo Fiduciario (Banco Popular), la administración de los recursos de otro programa llamado “Mi Primer Empleo”. (MTSS – PRONAMYPE, 2021).

Los recursos de PRONAMYPE provienen de los recursos de la DESAF, y recursos producto de las recuperaciones de los créditos otorgados y del ingreso por pago de intereses vencidos y moratorios sobre la cartera colocada. También de la Comisión cobrada por cada crédito nuevo que se otorgan (2%), de otras fuentes público privadas y el presupuesto anual Ordinario del MTSS (Planilla de funcionarios).

El Banco Popular tiene el rol de Fiduciario, los recursos propiamente dichos, se encuentran depositados en la Caja Única del Estado, a través de la cual son canalizados hasta llegar al cliente final. La figura № 16 muestra el modelo de gestión de PRONAMYPE.

Figura № 16. Modelo de Gestión de PRONAMYPE



Fuente: MTSS – PRONAMYPE, 2021

La figura № 17 muestra la ubicación del PRONAMYPE en la estructura orgánica del MTSS:

Figura № 17. Estructura orgánica PRONAMYPE - MTSS

Fuente: MTSS – PRONAMYPE, 2021

La Población meta: Son “los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como las personas menores de edad, quienes a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema, de acuerdo con los requisitos que se establezcan en esta y las demás leyes vigentes y sus reglamentos” (Artículo 2 de la Ley № 5662).

El artículo 8 del DE № 21455 redefine como beneficiarios a “las personas afectadas por la pobreza, la exclusión, la discapacidad y el riesgo social calificadas por el PRONAMYPE con base en sus reglamentos y procedimientos”, además introduce y establece prioridades: “ocupan especial prioridad las mujeres madres solteras, las jefas de hogar, las personas con discapacidad, los que tienen a su cargo personas con discapacidad, los adultos mayores y los jóvenes en situación de riesgo, de escasos recursos económicos, con emprendimientos productivos o micro empresas de baja productividad”.

Los beneficiarios pertenecen a los sectores prioritarios: Personas afectadas por la pobreza, en los segmentos de: Personas en condición de pobreza, personas con proyectos productivos en etapa inicial priorizando en distritos con mayor índice de pobreza y en zonas rurales. Entre las prioridades están la población con discapacidad tanto cognitiva “leve”, como física para lo cual se coordinan esfuerzos con la Dirección Nacional de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y la Fundación Omar Dengo.

Los bienes y servicios provistos son de tres tipos:

a.- Capital semilla: Fomenta emprendimientos mediante la asignación de recursos a proyectos productivos en proceso de iniciación y puesta en marcha, así como unidades productivas que visualizan una oportunidad de mejorar su competitividad, rentabilidad e innovar para ingresar a mercados.

b.- Créditos: El monto máximo a otorgar es de ₡10.000.000.

c.- Asistencia Técnica para crear capacidades empresariales, potenciar los procesos productivos desde la fase de producción, acopio, industrialización y comercialización. Se provee capacitación de acompañamiento ligada a la naturaleza del crédito otorgado.

La organización para canalización de créditos: PRONAMYPE opera a través de dos Unidades Administrativas, a cargo de una jefatura, la Jefatura del Departamento PRONAMYPE formado por un funcionario, secundado por la Unidad Técnica de Apoyo (UTA), encargada de todo lo referente al tema crediticio (cinco profesionales) y el apoyo de la Unidad de Desarrollo Empresarial (UDE), encargada de gestionar lo relativos a los productos de capacitación, asistencia técnica y capital semilla (tres profesionales).

La organización para canalización de créditos incluye la participación de Organizaciones Intermediarias para acceder a los beneficiarios finales:

Figura № 18. Organización para canalización de créditos de PRONAMYPE.

Fuente: PRONAMYPE

Quince de las organizaciones Intermediarias Activas participan en la canalización de recursos para el crédito a los beneficiarios, pero dicha gestión contempla

participación de otras organizaciones “pasivas” que no colocan recursos, pero sí colaboran con la labor de recuperación de la cartera. La tabla № 23 lista las organizaciones Intermediarias.

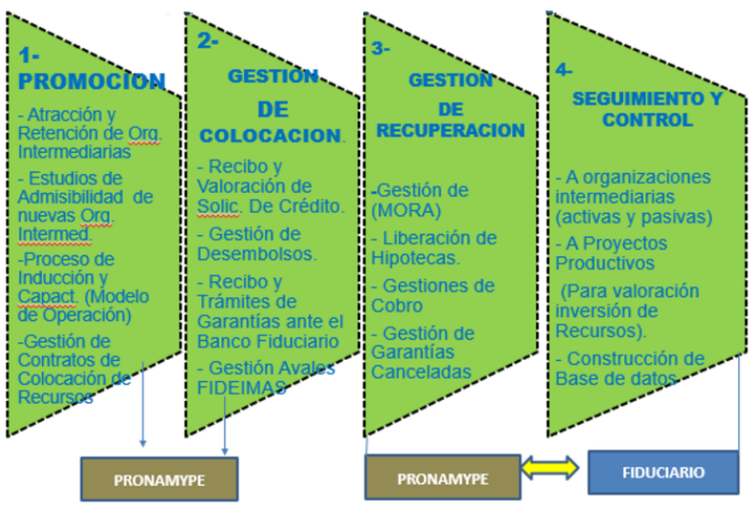
Tabla № 23. Organizaciones intermediarias

Organización Intermediaria	Zona Geográfica
1. Fudecosur	Pérez Zeledón, Buenos Aires de Puntarenas y Cotobrus
2. Apiagol	Golfito, Corredores, Osa, Buenos Aires, Río Claro
3. Asopro San ramón	San Ramón, Palmares, Naranjo, Alfaro Ruiz
5. Apacoop	San Pablo León Cortés
6. Coopellanobonito	Los Santos
7.Cemprodeca	Hojancha, Guanacaste
8. C. Agric. Cant.Puntarenas	Península de Nicoya
9. Fundebase	Cartago, Guanacaste y GAM
10. Coopebrisas	Zarcero y Alfaro Ruiz.
11. Coopepuriscal	Puriscal, Turrubares y Acosta.
12. Coopecivel-PANACI	Cobertura nacional.

Fuente: Adaptado de FODESAF 2014, p. 3 y 4.

El proceso de gestión de Créditos sigue el siguiente esquema:

Figura № 19. **PRONAMYPE, proceso de Gestión de Créditos**



Fuente: MTSS – PRONAMYPE, 2021

6.1.10 El Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones - MICITT

El Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones – MICITT, es el ente rector del sector Ciencia, Innovación, Tecnología, Telecomunicaciones y Gobernanza Digital del Gobierno de la República de Costa Rica. El MICITT trabaja para generar políticas que permitan el adecuado desarrollo científico y tecnológico, con lo que se pretende hacer posible el "avance económico y social en el marco de una estrategia de desarrollo sostenido integral". Por Ley N° 7169, Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico se tiene como objetivos:

- Establecer estímulos en sector público, privado y académico que incrementen capacidad de generación de ciencia y tecnología
- Crear condiciones adecuadas para que la ciencia y tecnología cumplan su rol instrumental en el logro de competitividad y crecimiento del sector productivo nacional
- Estimular la innovación tecnológica como elemento esencial para fortalecer la capacidad del país para adaptarse a cambios en la economía y comercio
- Estimular la gestión tecnológica nivel nacional para la reconversión del sector productivo e incremento de la capacidad competitiva
- Fomentar las actividades que apoyen el proceso de innovación tecnológica.

Misión: Generar e impulsar el cumplimiento de las políticas públicas en materia de ciencia, innovación, tecnología y telecomunicaciones del país mediante el ejercicio de la rectoría sectorial y la ejecución efectiva de sus procesos sustantivos y de gestión, para mejorar la competitividad en beneficio del bienestar social, la igualdad y la prosperidad de la sociedad costarricense en el marco de la transformación digital y la cuarta revolución.

Organización: El MICITT está conformado por el Despacho del Ministro y dos Vice ministerios, la Dirección Administrativa Financiera, la Dirección de Gobernanza Digital y Certificadores de Firma Digital, la Auditoría Interna, la Contraloría de Servicios, la Secretaría de Planificación Institucional y Sectorial y las unidades de Asuntos Jurídicos, de Comunicación Institucional, de Cooperación Internacional y la unidad de Servicios Tecnológicos

El Vice Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación tiene como objetivo maximizar el aprovechamiento del potencial de desarrollo del país mediante iniciativas basadas en el conocimiento y la innovación. Para ello promueve la

articulación de las acciones con los sectores académico, privado y gubernamental y canaliza los retos y oportunidades nacionales hacia la competitividad, la prosperidad y bienestar de la ciudadanía. Está conformado por: la Dirección de Talento y Apropiación Social del Conocimiento, la Dirección de Innovación y la Dirección de Investigación y Desarrollo Tecnológico.

El Vice Ministerio de Telecomunicaciones busca garantizar que las telecomunicaciones se conviertan en una fuerza central para potenciar el desarrollo humano sostenible en un ambiente de convergencia inclusivo y solidario de conformidad con las declaraciones de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información. Está conformado por: Dirección Espectro Radioeléctrico y Redes de Telecomunicaciones, la Dirección de Evolución y Mercado de Telecomunicaciones y la Dirección de Concesiones y Normas.

6.1.11 PROPYME

PROPYME es el Programa de Apoyo a la Micro, pequeña y mediana empresa creado por la Ley FPME № 8262, y administrado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas - CONICIT, para financiar acciones que aumenten la capacidad de gestión y competitividad de las PYME, por medio del desarrollo tecnológico.

Función: Financiamiento de proyectos PYME y emprendedores para fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico del país. (Art.15 Ley № 8262).

Objetivo: Financiar las acciones y actividades dirigidas a promover y mejora la capacidad de gestión y competitividad de las pymes, mediante el desarrollo tecnológico como instrumento para contribuir al desarrollo económico.

Responsable: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas – CONICIT.

El Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa - PROPYME, se enfoca en el financiamiento de actividades de investigación y proyectos que permitan dar paso a procesos de innovación y avance tecnológico, para apoyar la generación de competitividad y mejor gestión de los procesos y productos de la pyme. Sus fondos provienen directamente del presupuesto nacional, mediante la

creación de un fideicomiso, administrado por el Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT).

PROPYME convoca periódicamente a un proceso para acceder a financiamiento de proyectos para obtener la posibilidad de obtener una cobertura máxima del 80% de los recursos económicos que se requiere para el desarrollo de investigaciones y proyectos que permitan la innovación y el desarrollo tecnológico.

El programa Huella PYME: Integra la asignación de fondos no reembolsables a través del PINN y el PROPYME, con asesoría y acompañamiento del MICITT y los gestores de innovación capacitados, todo esto enfocado en la innovación de producto-servicio, proceso, comercialización y modelo organizacional. Para asegurar que las pymes tengan el acompañamiento adecuado, se fortaleció la estrategia de capacitación y certificación de gestores y se apoyó la unión de un grupo de más de 300 gestores certificados en la Red de Gestores de Innovación con el fin de crear un espacio donde los gestores puedan conocerse y mantenerse actualizados en temas de innovación y motivados a seguir participando.

Se ofrecen tres tipos de fondos no reembolsables:

- Fondos de hasta $50.000 del PINN para mejora de procesos, certificación de las mismas y la implementación de un sistema de gestión de innovación.
- Fondos de hasta $100.000 del PINN para implementar proyectos de innovación y fortalecer el sistema de gestión de innovación.
- Fondos de PROPYME para capacitación en prototipaje rápido.

Durante 24 meses las pyme reciben asesoría en la formulación de proyectos, y acompañamiento de su desarrollo. (Memoria institucional MICITT, 2015-2016, www.micit.go.cr/sites/default/files/memoria_institucional_micitt_2015-2016.pdf)

El Programa de Innovación y Capital Humano para la Competitividad - PINN

Es un fondo creado para contribuir al crecimiento de la productividad mediante el apoyo a las actividades de innovación del sector productivo y la formación de

capital humano avanzado en áreas estratégicas definidas en el Plan Nacional de Tecnología e Innovación (PNCTI). Art. 3 Decreto Ejecutivo N° 38593.

Servicios ofrecidos:

Componente de Inversión para la Innovación empresarial y el Componente de Capital Humano avanzado para la competitividad.

Componentes del PINN:

- Inversión para la Innovación Empresarial: estimular la innovación y la creación de empresas de base tecnológica
- Mejorar las capacidades competitivas de las PYME con mejores prácticas
- Aumentar la inversión de las PYME en innovación, transferencia tecnológica y vinculaciones tecnológicas
- Ayudar para fortalecer capacidades emprendedoras.

Aumento de la oferta de capital humano avanzado para la competitividad e innovación empresarial:

- Becas de posgrado en Ciencia, Tecnología e Innovación Atraer expertos para la generación de proyectos de investigación, desarrollo e innovación
- Actualizar a expertos costarricenses en tecnología de punta.

6.1.12 Ministerio de Cultura, Juventud y Deporte - MJC

El Vice Ministerio de Juventud: El Vice Ministerio de Juventud, en coordinación con el MEIC, entendiendo la importancia del trabajo en emprendimiento joven y como uno de los temas señalados en el Plan Nacional de Desarrollo; trabaja desde el año 2015 el programa “Tours de Emprendimiento Joven”, cuyo objetivo es facilitar a las personas jóvenes del país espacios de información, guía y capacitación en temas de emprendimiento joven.

El Proyecto Tours de Emprendimiento Joven consiste en la implementación de distintas acciones como charlas, cursos o talleres para desarrollar el tema de emprendimiento e innovación, para promover la cultura emprendedora de las personas jóvenes en el país. La ejecución del proyecto busca a su vez, contribuir con lo estipulado en el artículo 97 de la Política Nacional de la Persona Joven y

asociado el grupo de Derechos denominado “Acceso al empleo y a la adquisición de competencias para templabilidad”; en el artículo 97 se establece: “Fortalecer programas de capacitación, asistencia técnica y microcrédito para las iniciativas de jóvenes emprendedores recién graduados con plazos y tasas diferenciadas, dando énfasis a zonas de menor desarrollo y a poblaciones en condiciones de vulnerabilidad”.

6.1.13 La Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica - PROCOMER

La Promotora de Comercio Exterior - PROCOMER, es el principal órgano de la promoción de las exportaciones de Costa Rica que se dedica a la tarea de facilitar al sector exportador la tramitación de sus exportaciones, centralizando, agilizando y simplificando el proceso además de promover, investigar mercados internacionales y realizar inteligencia comercial para los productos y servicios exportables de Costa Rica. Si bien la mayor proporción de empresas que atiende PROCOMER son empresas grandes, también tiene el mandato por ley de promover a la pyme que esté desarrollando potencial exportador.

PROCOMER ofrece un sistema integrado de programas y servicios para la pequeña y mediana empresa interesada en incorporarse de manera exitosa al comercio internacional. Este programa se divide en varias etapas, entre las cuales están la de diagnóstico (valoración de fortalezas y debilidades de las empresas, realizando el programa de Creando Exportadores), la de capacitación, auditoria para la exportación, información (validación del producto) y comercialización. La segunda etapa se refiere a las alianzas para la promoción por medio de asesoría para la internacionalización. La tercera etapa comprende el fortalecimiento de áreas y necesidades específicas de las empresas, inteligencia comercial, mejoramiento de la capacidad exportadora, mercado internacional, logística y encadenamientos de mercado internacional.

En adición, PROCOMER, con el propósito de contribuir al crecimiento de la economía y con el objetivo de facilitar, agilizar, simplificar y descentralizar los trámites, diseñó y opera el Sistema de Información de Ventanilla Única de Comercio Exterior - SIVUCE. SIVUCE permite que las empresas obtengan mayor fluidez en los trámites, y amplia cobertura en el horario de servicio, lo que facilita y

mejora la logística de exportación. Algunas ventajas del sistema son: Reducción de costos para el sistema exportador, eliminación de tiempos de traslado, asesoría personalizada, es un sistema de fácil instalación, ofrece registros de operaciones, estandarización de criterios.

6.1.14 CONARE y la Red Incubadoras y Aceleradoras de Empresas

El Consejo Nacional de Rectores (CONARE) es el ente constitucional coordinador del Sistema de Educación Superior Universitaria Estatal encargado de la adecuada planificación y desarrollo. Gestiona de manera innovadora la acción sistémica de las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal para promover el desarrollo nacional según mandatos establecidos en la Constitución Política y en el Convenio de Coordinación de la Educación Superior del 8 de noviembre de 1988.

Conforman el CONARE, el Rector (a) de: la Universidad de Costa Rica, del Instituto Tecnológico de Costa Rica, de la Universidad Nacional, de la Universidad Estatal a Distancia y la Universidad Técnica Nacional y el Director de la Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES), la cual será su órgano técnico. Su misión es gestionar de manera innovadora la acción de las instituciones de educación superior universitaria estatal para promover el desarrollo nacional según los mandatos del Convenio de Coordinación y la Constitución Política.

Incubadoras del sistema CONARE: La Universidades estatales tienen incorporadas incubadoras de empresas desde el enfoque de pymes dinámicas. El ITCR opera el Centro de Incubación de Empresas o Tec Emprende Lab; la UCR opera AUGE, que es una incubadora de pymes dinámicas con metodología comprobada y la UTN opera una incubadora de corte tecnológico. Hay también proyectos y programas de incubación de menor escala en la Universidad Nacional, la Universidad Estatal a Distancia - UNED y otros entes.

La Agencia Universitaria para la Gestión del Emprendimiento - AUGEUCR

Es la incubadora de la UCR que provee servicios de pre-incubación, incubación, aceleración. Atiende emprendimientos por oportunidad, dinámicos, de alto impacto y de base científica y tecnológica que cuentan con el apoyo de la red de laboratorios de los Centros de Investigación Científica, así como de las facultades y escuelas de la Universidad. Incuba proyectos innovadores e impulsa organizaciones dinámicas para contribuir con un desarrollo inclusivo y sostenible.

Entre los servicios ofrecidos, están: La Plataforma Virtual para el desarrollo del emprendimiento, con diferentes módulos. Coaching personalizado, acceso a zona de cowork y la posibilidad de acceso a fondos no reembolsables del SBD. Modelo de atención intramuros. AUGE consolida varias inicitivas de de emprendedores de todas las facultades y escuelas de la UCR, en particular el programa de emprendimientos de la Facultad de Ciencias Económicas que concluye con un concurso y feria anuales. La UCR opera también el programa de Emprendedores de Oro, para adultos mayores.

El Centro de Incubación de Empresas CIE – TEC EMPRENDE LAB

El TEC Lab es una Incubadora de empresas tecnológicas vinculada al ITCR. Los servicios que provee son: Pre-Incubación e Incubación. El tipo de emprendimiento que atiende: son emprendimiento por oportunidad dinámicos y de base tecnológica además de emprendimientos sociales.

Los servicios que ofrece son: Fomento del espíritu emprendedor, asesorías a la medida (uno a uno), asesorías técnicas (uno a uno), acompañamiento, capacitaciones a la medida (temas varios como: Diseño de una idea de negocio efectiva, coaching empresarial para mipymes, coolhunting, observación de las tendencias del mercado, costeo de productos y servicios, plan de negocios para mujeres emprendedoras, planificación del negocio, elevator pitch, experiencia de usuario, herramientas para el desarrollo del pensamiento creativo, innovación para mipymes, habilidades blandas, design thinking). Se ubica en Cartago y el modelo de atención es extramuros y los servicios son gratuitos y de pago,.

Incubadora CIEBT de la Universidad Tecnológica Nacional - UTN

Presta servicios de pre-incubación, incubación a emprendimiento por oportunidad, dinámicos y de base tecnológica. El equipo de trabajo ubicado en Alajuela promueve la cultura emprendedora y la incubación de empresas, a partir del acompañamiento a proyectos innovadores. Sus servicios incluyen: Talleres para el fomento de la cultura emprendedora en temas como: Plan de vida, habilidades blandas, emprendimiento, innovación, modelo de negocio, propuesta de valor y capacitación y asesorías en áreas como: elevator pitch. Propiedad intelectual, gestión financiera, administración, diseño Acompañamiento, procesos productivos y mercadeo. Desarrollo de nuevos productos, la definición de su modelo de negocio y la elaboración del plan de apoyo a proyectos y a pymes en la asignación y ejecución de recursos financieros (SBD, MICITT, Propyme). Modelo: Intramuros y extramuros. Los servicios son gratuitos y de pago.

6.1.15 La Asociación Incubadora Parque Tec

La Asociación Incubadora Parque Tec es una asociación cuyo propósito es impulsar nuevas empresas con ideas novedosas en el sector tecnológico. Parque Tec ofrece: Incubación, aceleración para emprendimientos por oportunidad y sociales. También ofrece servicios de acompañamiento empresarial, capacitación y asistencia técnica en incubación y aceleración de empresas. El tipo de programa dependerá del nivel de madurez de la empresa y sus necesidades que son detectadas. Ofrece sesiones de mentoría, capacitación, simulación de juntas directivas, sesiones de ventas y asistencia técnica si así lo requiere el proyecto. Su modelo de atención es intramuros y extramuros.

6.1.16 Organizaciones No Gubernamentales

Varias organizaciones no gubernamentales - ONGs también apoyan a pymes:

FINCA: Fundación Integral Campesina de Costa Rica, que es una organización financiera privada de desarrollo sin fines de lucro, creada en 1984, con la consigna de mejorar el bienestar de las familias rurales costarricenses.

ACORDE: Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo, que fue creada en 1987 por la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) para el apoyo financiero al pequeño y micro empresario.

6.2 Contexto y toma de decisiones de implementación

En el capítulo de Marco Teórico, hemos señalado que decidir connota una acción por la cual un ser humano realiza una selección entre múltiples alternativas posibles y que dicha selección, causará un curso de acción en determinado sentido. (Gonzáles y Gómez, 2007). Las decisiones en el campo de la implementación de las políticas públicas de la pyme cobran tal relevancia porque a menudo se manifiestan en éxito, en colapso o en una brecha de implementación.

Un común denominador es que la toma de decisiones se da en algún contexto de connotaciones económicas, políticas, sociales y culturales. Dado que para cualquier implementación de políticas públicas involucra una nutrida toma de decisiones, entonces, la implementación se sujeta también a ser concretada dentro de ese contexto y/o uno más extenso, pero contexto al fin. De ese modo, para el caso que nos convoca, es posible listar especificidades de ese contexto.

El contexto en políticas públicas es el espacio donde se desarrolla un evento o un hecho. Como señalan Pollit y Dan (2015,15), el contexto es "el *conjunto de elementos diferentes, incluyendo las relaciones interpersonales, la cultura organizacional, estructuras, procedimientos, marcos legales y clima político"* (Pollit y Dan, 2015, en Rosas, 2015, 15).

Según Rosas (2015, 17), el contexto "no sólo es el espacio donde se desarrollan los problemas públicos, sino que a su vez, en este espacio se diseña, implementa y evalúa la política social*"* y es además, *"*… activo, plural, transversal e infinito por lo que necesita ser definido en cada situación en que se utiliza*"*. Dado lo anterior, la política pública se agenda, diseña, ejecuta y evalúa en un contexto social y económico, está sujeta a reglas… (Pierson, 2000, citado por Farfán, 2007, 91).

La atención al contexto no satura la descripción y explicación de los procesos políticos, sino que, por el contrario, promueve el conocimiento sistemático. El contexto y los efectos contextuales se prestan a una descripción y

explicación sistemáticas, por lo tanto, su comprensión adecuada facilita el descubrimiento de verdaderas regularidades en los procesos políticos (Goodin, R. y Tilly, C., 2006, 3 - 35). Finalmente, “cada vez que un investigador prueba una hipótesis, lo hace, necesariamente, en el contexto de muchos otros supuestos”, así lo refiere Loise Antony (2006, en Goodin y Tilly, loc. cit.) relevando la importancia del contexto en la investigación científica.

En el sentido anotado, esta investigación propone que muchas de las decisiones y acciones de los diferentes actores entre ellos los jerarcas de los ministerios y entes de la administración pública y privada, al igual que los propios empresarios de la pyme y organismos de apoyo que integran el ecosistema de apoyo a la pyme se manejaron influidos por aspectos de contexto económico, social y político que estaba presente en el período en estudio.

A continuación se señalan y explican la forma de cómo dichos elementos de contexto incidieron decisivamente en las decisiones y acciones y configuraron la implementación de las políticas públicas de pymes:

a) Las reformas pos-crisis de la deuda (1980 – 1982). Costa Rica fue afectada por la severidad de la crisis de la deuda y las consecuencias del incremento de precios del petróleo que le llevaron a declarar la moratoria de pagos de la deuda pública, el incremento del tipo de cambio y una galopante inflación. En 1982 sobrevino la crisis económica que se manifestó en un decrecimiento del 10% del PIB, una devaluación del 97%, un déficit fiscal del 14% del PIB, el desempleo del 24% y el incremento de la tasa de pobreza al 50% (Woodbridge, J., 2018). Dada esta circunstancia, Costa Rica fue compelida a acatar las recomendaciones de disciplina macroeconómica del Consenso de Washington, las que se aplicaron en el país mediante el redimensionamiento de la participación del Estado en la economía, la reestructuración financiera y del aparato productivo.

b) El agotamiento del modelo económico de sustitución de importaciones y la adopción del modelo económico de apertura de mercados. A partir de 1986, se migra del modelo de sustitución de importaciones al de apertura de mercados; en esa etapa, Costa Rica desactivó una serie de beneficios financieros y fiscales que sustentaban el dinamismo de los programas de industrialización lo que incluía el esquema de programas de democratización económica con el Estado empresario alrededor de organismos como la Corporación de Desarrollo S.A. - CODESA y el Consejo Nacional de Producción – CNP. El resultado fue la

ralentización de los programas sociales para la atención de la pobreza lo que derivó en la ampliación del sector informal en la economía que concentraba a la mayor parte de la población en situación de pobreza.

c) La reincidencia de Costa Rica en un nuevo período de acentuación de la desigualdad social, la exclusión y la pobreza. Las recomendaciones de la CEPAL postulaban un programa de lucha estructurado sobre la base de tres pilares fundamentales: i) un crecimiento económico alto, sostenido y de buena calidad; ii) políticas sociales que incluyan una fuerte inversión en capital humano y la distribución equitativa de los beneficios de ese crecimiento y iii) voluntad política, fortalecimiento de las instituciones democráticas y construcción de grandes acuerdos para avanzar en el camino del desarrollo. (CEPAL, 2008).

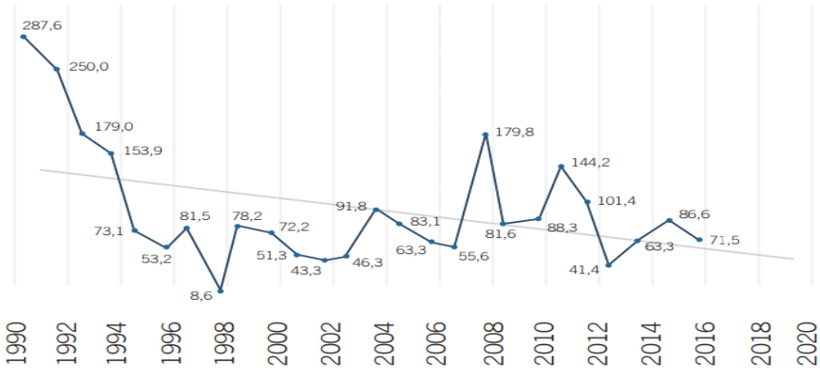
d) La Migración de la era del bipartidismo al multipartidismo en la democracia costarricense: El bipartidismo es un fenómeno político que se dio en Costa Rica en el período de 1986 a 2002 en donde dos partidos políticos, el Partido Liberación Nacional – PLN y el Partido Unidad Social Cristiana - PUSC, fueron los partidos hegemónicos de la vida política y electoral. Según Albrecht Koschützke y Hajo Lanz, de la Fundación Friedrich Ebert para Centroamérica; “Durante décadas se habían turnado en el gobierno con perfecta regularidad el PLN, de tendencia socialdemócrata-conservadora, y el PUSC socialcristiano”. Durante las elecciones de 1986 a 2002 obtuvieron un porcentaje similar de los votos que, entre los dos, normalmente oscilaba en más del 90% del total. El bipartidismo se resquebraja en las elecciones de 2002 con la emergencia del centro izquierdista Partido Acción Ciudadana - PAC, el posicionamiento del derechista Movimiento Libertario y el ascenso del izquierdista Frente Amplio en las elecciones del 2014 (Urcuyo, 2014, 3).

e) El imperativo del déficit fiscal y de la deuda pública: El déficit fiscal resulta de la ineficacia de los gobiernos por controlar el gasto público que excedió a los ingresos en una proporción creciente del orden del 6% del Producto Interno Bruto. Esta circunstancia fue un denominador común y discurrió como una restricción al financiamiento de las políticas públicas durante todo el período 1998 – 2018. Para corregirla era necesaria aprobar e implementar una reforma tributaria y mecanismos de reducción del gasto público, la misma que sólo ocurrió parcialmente en noviembre de 2018 y se implementó a partir de junio de 2019.

f) Ingreso de Costa Rica al estrato de Países de Renta Media: Al haber superado cierto nivel de ingreso per cápita, Costa Rica devino a ser un país con una economía de renta media alta, (World Bank List of economies, June 2019. https://databank.worldbank.org/data/download/site-content/CLASS.xls). En dicha condición, quedó inhabilitada de acceder al esquema de apoyos de la asistencia oficial para el desarrollo y la cooperación técnica internacional dirigida a países de Menor Desarrollo Económico Relativo. Ese hecho es reiterado por varios organismos internacionales y, en particular, la CEPAL (2012) apunta "que Costa Rica se haya graduado" de ser un país de menor desarrollo y se haya incorporado al círculo de países de desarrollo intermedio, la limita de ser sujeto de la asignación de recursos financieros de cooperación para el desarrollo y combate a la pobreza; situación que también se reconoce en el Informe del Estado de la Nación cuando señala: "… aquellos países que superan un determinado ingreso per cápita pasan a 'graduarse', lo que les inhabilita como destino de la cooperación" (González, 2016, 4).

Según datos oficiales (MIDEPLAN, 2016), desde que en los años noventa se incrementaron los flujos de la cooperación internacional no reembolsable con destino a Costa Rica, después disminuyeron significativamente (Figura № 20).

Figura № 20. Tendencia de la Cooperación Internacional no reembolsable



Fuente: MIDEPLAN, 2016

g) Los cambios socio - culturales y económicos derivados de la globalización, la economía del conocimiento, las tecnologías de información y comunicación y la cuarta revolución industrial: El entorno de la pyme durante el período 2002 a 2018 se vio influido por grandes cambios sociales, culturales y económicos generados por: La desaceleración del crecimiento de la economía mundial, la ampliación del mercado global, la modernización de la sociedad bajo el influjo de la economía del conocimiento y las tecnologías de

información y conocimiento, los cambios en los patrones de producción y comercialización, la presión de los organismos internacionales (FMI, Banco Mundial, BID, OCDE, CEPAL, OMC, OIT, OEA, CLAD) para la adopción de reformas del Estado, modernización de la gestión pública y la disminución del rol del Estado en la economía. A esa tendencia se sumó, la aspiración de Costa Rica por adherirse como miembro de la OCDE, para ese efecto, se aceleró el proceso de dar cumplimiento al proceso de Adhesión de Costa Rica a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En el entorno económico nacional, se da el creciente desplazamiento de la actividad económica costarricense hacia el sector de servicios y la consiguiente disminución de la participación de la industria y el sector primario. En términos más realistas, se observa el traslape y convivencia de un sector empresarial pyme dinámico con uno tradicional y frondoso sector pyme informal.

h) Cambios Cognitivo-culturales y paradigmáticos en la escalabilidad a través de los procesos evolutivos secuenciales desde los emprendimientos, la pyme y las pympas como vía para llegar a convertirse en grandes empresas e insertarse en el comercio internacional; en una visión muy propia de las década de los años 1980 y 1990s en que se formuló la PPP. En las década que siguieron al cambio de milenio emergieron varios modelos de pymes dinámicas de base tecnológica, los emprendimientos start-ups, spin-ofs, Kibs y unicornios, empresas geolocalizadas y las Empresas de Servicio Intensivos en Conocimientos - Knowledge Intensive Business Services – KIBS que incluye emprendimientos de prestación de servicios de alto valor agregado en términos de capital intelectual y tecnología (Müller y Zenker, 2001 citado por Arroyo y Cárcamo, 2020, 68) www.youtube.com/watch?v=zSIbqyMNAXs y www.youtube.com/watch?v=N9kOyCvljxU.

i) El efecto China. El surgimiento de la China como la segunda economía global, significó afectaciones globales en la pyme, sobre todo después de la formalización de las relaciones diplomáticas entre Costa Rica y China (1-6-2007, Gobierno de Oscar Arias). La fuerte competencia que significa china en esos campos ha afectado a la pyme, ya que su combinación de bajos salarios y alta productividad hace que china ofrezca productos de bajo precio que desplazan a los de la pyme basada en esos sectores lo que lleva al cierre de muchas de ellas. China desplaza los negocios basados en mano de obra barata como el sector textil y confecciones y aunque sus intereses se concentran en búsqueda de fuentes de materia prima y

commodities, lo hacen también en la conquista de mercados para sus productos. Eventualmente, China puede significar un mercado para las exportaciones de cierto sector de pymes, no obstante la pyme costarricense opera y razona en el corto plazo por lo que requiere apoyo con políticas públicas específicas. (Díaz y Pucinelli, 2011. www.uncuyo.edu.ar/relacionesinternacionales/upload/redilaeje36.pdf).

j) Eventos de corrupción: La Administración gubernamental de Luis Guillermo Solís se vio envuelta en el caso de corrupción conocido como el Cementazo o del cemento chino. El referido caso devino en un escándalo político de corrupción revelado a mediados de 2017, donde se cuestionó el préstamo de $31,5 millones por parte del Banco de Costa Rica a un empresario de la empresa Sinocem Costa Rica S.A., en condiciones irregulares y que incidió colateralmente al MEIC en su función de ente regulador de mercados.

k) La adhesión de Costa Rica a procesos de integración internacional: El proceso de adhesión de Costa Rica a la OECD, la transformación digital en la economía y el Gobierno Digital. Costa Rica transitó un proceso exitoso de inserción como país miembro de la OECD, para ello aceleró su incursión en la revolución digital, la Tecnología de Información y Comunicación -TIC, el comercio electrónico y el Gobierno Digital. Datos de MICITT señalan que al 2017 un 82% de los costarricenses tenían teléfono inteligente y el INEC indica que 3 de cada 4 hogares disponen de acceso a Internet (Amador y Ovando/PROSIC - UCR, 2020).

6. 3 Decisiones de implementación de la política pública de pymes a través de las administraciones gubernamentales.

En el lapso temporal de este análisis, discurrieron las siguientes administraciones gubernamentales:

6.3.1 La Administración de Abel Pacheco 2002 - 2006

El presidente Abel Pacheco nombró como ministro del MEIC a Gilberto Barrantes Rodríguez, quién inició labores para estructurar la complementación normativa

requerida y sentar las bases institucionales según mandato de la Ley 8262 y la Ley orgánica del MEIC.

Adecuación y ajustes normativos:

El 25 de Noviembre de 2202 se emite el Decreto Ejecutivo Nº 30857 MEIC, Reglamento de la Ley Nº 8262. En Julio de 2003 se emite el DE Nº 31296 para poner en funcionamiento la PROPYME y el 22 marzo de 2004 se emite el DE Nº 31697 que pone en operación a la FODEMIPYME ene el BP. El 22 de mayo de 2006 se emite la primera reforma del Reglamento de la Ley Nº 8262, por medio del Decreto Ejecutivo Nº DE-33.111 – MEIC.

Las siguientes son las acciones de implementación fueron reportadas en el informe de Gestión del Ministro Gilberto Barrantes (https://docplayer.es/59610613-Gilberto-barrantes-rodriguez-ministro.html).

Hacia finales de 2003 se instaló el Consejo asesor Mixto de la pyme y a continuación se dio inicio con el diagnóstico de instituciones con oferta y que apoyan a la pyme. En abril de 2004 se lanzó la Red de Apoyo a la pyme.

En el año 2005, se inició la reestructuración del MEIC, que incluyó el establecimiento de la DIGEPYME con dos departamentos y cinco Centros Regionales para el apoyo a la pyme – CREAPYMES: En San Carlos, Limón, San Isidro de el General, Liberia y Puntarenas. Los CREAPYMES proveen servicios de: Información, apoyo empresarial integrado, encadenamientos y emprendedurismo y creación de empresas.

También se emprendió con la apertura de presupuesto y plazas para el recurso humano de la DIGEPYME, el Proyecto de participación de la pyme en el comercio internacional y el Proyecto Pyme digital que implicaba la asimilación de la pyme en la corriente de las tecnologías de Información y Comunicaciones -TICs. También se formuló la provisión de la atención de desarrollo empresarial a la pyme, la apertura de espacios en el Proyecto Costa Rica Provee (2001 - 2005), complementado con el Programa de Compras del Estado (2005), el inicio para la creación del Programa de Ventanilla Única para la formalización de empresas y la realización de un estudio para el inicio de un Programa Ventanilla Única para la Formalización de Empresas – VENUFE. El 14 de abril de 2004 se inauguró la primera Red Pyme teniendo como miembros a: INA, PROCOMER, CICR, ITCR y el Banco Nacional de Costa Rica. El ministro señaló que habían detectado cerca de 200 programas para la pyme a cargo de más de 50 instituciones.

A este respecto, el Ministro Gilberto Barrantes anotó en su informe:

> ...el MEIC se ha preocupado por generar un clima de negocios que facilite el desarrollo del sector productivo nacional, mediante el establecimiento de reglas claras y el fortaleciendo de las pequeñas y medianas empresas que, por sus características, requieren de una especial atención. Este esfuerzo necesitó del fortalecimiento institucional del Ministerio de Economía para contar con una estructura de apoyo a las pymes que permanezca en el largo plazo y que trascienda los gobiernos. Por eso, durante el 2004 nos dimos a la tarea de darle al Ministerio una estructura ágil y eficiente que responda con la calidad y prontitud que el sector privado y toda la sociedad costarricense requieren y merece, mediante la conclusión de un proceso de reestructuración. En este sentido, se estableció formalmente la Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME) con dos unidades estratégicas, encargadas de coordinar las acciones que las instituciones públicas y privadas del país realizan en apoyo a este sector de la economía y de acercar esta oferta de servicios a las PYME de todo el país. (2006, 1. https://docplayer.es/59610613-Gilberto-barrantes-rodriguez-ministro.html).

Asistencia técnica pymes: El Proyecto Regional de Gestión Empresarial (CRUSA – MEIC) prestó apoyo para varias de las tareas del MEIC.

6.3.2 La Administración de Oscar Arias 2006 -2010

El presidente Oscar Arias, le dio el mandato de ministro del MEIC a Alfredo Volio. En el año 2007, el Ministro Alfredo Volio presentó la visión institucional del proyecto de ley que pretende crear el Ministerio de Producción - MIPRO, fusionando el Ministerio de Agricultura y Ganadería, y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, proyecto que devino en irrealizable.

En reunión del Consejo Asesor Mixto de la Pyme se determinó que el MEIC, como rector de la política pública para el sector PYME, promueva reformas a la Ley Nº 8262 para que se procure una mayor independencia administrativa del fondo de avales de FODEMIPYME, del Banco Popular, y para que se permita al FODEMIPYME operar bajo el esquema de avales de cartera, para lo cual cada entidad operadora del fondo de avales, podrá otorgar los mismos, siempre y cuando cumplan con la normativa vigente.

En esa materia, se menciona que la posición política del Banco Popular es permitir el acceso al fondo a cooperativas y ONG´s. Reitera que lo que hace falta para incrementar el uso del fondo es voluntad política. En cuanto al aspecto financiero la visión que tiene cada banco es muy sectorial e institucional, en lugar de una visión país.

Desempeñaron funciones Eduardo Sibaja Arias, como Viceministro MEIC y Luis Fernando Chaves Gómez como Director de la DIGEPYME (Acta Consejo Asesor Mixto de la pyme 1-2007, 7-3-2007. http://reventazon.meic.go.cr/informacion/pyme/actas/1-2007.pdf). Otra persona que fue nominada como directora de la DIGEPYME fue Ivannia Mata Solís.

Se contaba con la Cooperación internacional del Gobierno de España - Fondo PNUD, Proyecto de Desarrollo de la competitividad en la Región Brunca (3 años con inicio en 2009 y US $ 4.000.000) y del programa CR – CRUSA en materia de la Metodología de la atención a la pyme y el BIRF con el Proyecto Limón Ciudad Puerto.

En es e período se revisó el Programa Creando Empresarias y Plan de Negocios (INA - BP), el Programa de Gestión Empresarial de la pyme, el Proyecto Un Pueblo - Un Producto con el apoyo de la Cooperación internacional del JICA del Gobierno de Japón. Además se fortalecieron los cinco Centros Regionales CREAPYMEs para el Proyecto de Regionalización de apoyos a la pyme y se proveyó capacitación con apoyo de CRUSA, INA, BPDC y CADEXCO. Se estimularon los Encadenamientos Empresariales y el Programa de Mejora Artesanal, se realizaron Ferias y Ruedas de negocios y se diseñó y operativizó la web pyme con el Expediente Electrónico de la pyme (Registro de empresas, y bases de datos).

La DIGEPYME de ese período es concebida con el propósito de formular políticas específicas de fomento y desarrollo de la pyme y facilitar la ejecución de planes, programas, proyectos y acciones integrales orientados a ese fin (Informe de Gestión DIGEPYME, de Enero 2008 a Abril 2009, Ivannia Mata Solís, p.3., http://reventazon.meic.go.cr/informacion/informes/2010/8.pdf).

En cuanto a su organización, la DIGEPYME que contaba con 33 funcionarios, tenía la siguiente estructura:

- Departamento de Gestión estratégica empresarial cuya función está en la de definición, promoción, coordinación interinstitucional y seguimiento a las políticas, programas y actividades.

- Departamento de Desarrollo Productivo Empresarial: Su función fue de aplicar las metodologías de atención a la pyme y ejecutar los proyectos dirigidos al incremento de la competitividad empresarial.

El tema álgido en el MEIC fue el presupuesto limitado, sólo el 7% del presupuesto total (Informe final de Gestión Ronald Aguilar Abarca, 2007. http://reventazon.meic.go.cr/informacion/informes/2007/1.pdf)

Acorde al informe ministerial, la DIGEPYME prestó asistencia a 15.632 empresas, mientras que el INA inauguró servicios para la pyme en 2009, y en 2010 Implementó la plataforma virtual de apoyo a la pymes www.inapymes.com . A abril de 2010, el INA había asesorado a 217 pymes (Acta 4438 informe Presidente Carlos Sequeira Lépiz, https://www.ina.ac.cr/transparencia/).

6.3.3 La administración de Laura Chinchilla Miranda, 2010 - 2014

Laura Chinchilla nombró como ministra del MEIC a Mayi Antillón Guerrero y a Luis Álvarez Soto como Viceministro a cargo de Pymes y otros. Como acto relevante, en fecha temprana, que no volvió a ser el estilo de otros gobernantes, el 16 de julio de 2010, presentó la política pública de fomento a las pymes en la cual se revelaba que la política pyme era de prioridad para esa administración. Dicha política articulaba 5 áreas estratégicas: Acceso al financiamiento, Acceso a mercados, Servicios de desarrollo empresarial, Innovación y Desarrollo Tecnológico y, Articulación productiva. (CGR, 2012, 3. Informe auditoría INFORME No. DFOE-EC-IF-03-2012, 6-6-2012). Otros gobernantes, incluido el actual, solo presentaron su respectivo Plan de Gobierno al finalizar el año en que tomaron posesión del cargo. Además, la administración Chinchilla Miranda presentó e impulsó una Política Nacional del Emprendimiento 2010 - 2014, que introdujo la atención y apoyos a emprendedores como complemento necesario de la política pública pyme vigente y a cargo de DIGEPYME – MEIC.

6.3.4 La administración de Luis Guillermo Solís 2014 - 2018

El presidente de la República Luis Guillermo Solís Rivera proveniente de las filas del Partido Acción Ciudadana (PAC), se definió como un socialdemócrata que pretende conciliar la acción del mercado y del Estado. En sus declaraciones, el electo presidente expresó (Urcuyo, 2014).

> Yo soy socialdemócrata. Creo en una economía de mercado y creo en un Estado que regula, un Estado fuerte que interviene y que hace que el mercado no se coma su propia cola y termine monopolizando en detrimento de la voluntad del mayor número.

Su crítica al modelo de crecimiento económico sin bienestar lo ha llevado a plantear las amenazas de la globalización y la necesidad de repartir más adecuadamente la riqueza. En su discurso inaugural afirmó (Urcuyo, 2014, 6):

> La producción de riqueza solo contribuye al progreso de una nación en la medida en que genere el bienestar colectivo. Si no se reparte adecuadamente, la riqueza causa graves trastornos sociales y políticos… Admitir que en nuestro país la solidaridad social se resquebrajó gravemente en las últimas décadas a consecuencia de políticas económicas que modernizaron el aparato productivo nacional, pero fragmentaron la sociedad es fácil; difícil e imperdonable sería no revertirlas.

Solís Rivera especificó que la ruta y los objetivos finales de su gobierno en el período 2014 -2018 se definen del siguiente modo: “Pasar de la democracia formal a la democracia real”.

Con relación al gobierno entrante y caracterizando la notable legitimidad pero el frágil entorno legislativo en que Luis Guillermo Solís accedía al poder, Constantino Urcuyo anotó:

> Tras una campaña intensa y desafiando todas las predicciones, el centroizquierdista Luis Guillermo Solís llegó a la presidencia de Costa Rica en una segunda vuelta electoral, alcanzando el 78% de la votación. El deseo de cambio político, después de dos gobiernos del mismo partido, predominó y el electorado se pronunció masivamente en contra del continuismo. Empero el nuevo presidente no logró la mayoría en el parlamento y debe empezar a gobernar en minoría, forzado a establecer alianzas parlamentarias con la izquierda y los socialcristianos. La debilidad parlamentaria obligará a guardar un delicado equilibrio entre las

> fuerzas del centro, las de la izquierda del Frente Amplio y los movimientos sociales (Urcuyo, 2014, 1).

El Gabinete ministerial de esa administración, en lo que respecta al MEIC, tuvo la siguiente conformación:

- Ministro MEIC: Welmer Ramos González, del 8-5-2014 al 2-2-2017
- Ministra MEIC: Geannina Dinarte Romero, del 14-2-2017 al 8-5-2018
- Viceministra de Pymes y Emprendimiento: Geannina Dinarte Romero, del 8-5-2014 al 14-2-2017
- Viceministra de Pymes y Emprendimiento: Marcia Montes Cantillo, del 4-4-2017 al 8-5-2018
- Vice ministro de Simplificación de Trámites, Competencia y Defensa: Isaac Castro Esquivel, del 8-5-2014 al 11-12-2014
- Vice ministro de Simplificación de Trámites, Competencia y Defensa: Carlos Roberto Mora Gómez, del 22-1-2015 al 8-5-2018.
- Directora DIGEPYME: Laura López Salazar Mayo 2014 – 2017
- Directora DIGEPYME: Gabriela León 2017 – 2018.

Durante el período de la administración centro izquierdista de Luis G. Solís que discurrió entre el 1 de mayo de 2014 al 30 de abril de 2018, la composición de las bancadas partidarias en la Asamblea Legislativa fue desfavorable al gobierno del Partido Acción Ciudadana – PAC ya que sólo obtuvo trece diputados del total de 57. Además de las curules del PAC, la Asamblea Legislativa se componía de 18 diputados del opositor Partido Liberación Nacional – PLN, 9 del izquierdista Frente Amplio - FA y 8 del Partido Unidad Nacional Social Cristiana – PUSC, 4 del partido Movimiento Libertario – ML, dos diputados del partido Renovación Costarricense - RC, un diputado el Partido Accesibilidad Sin Exclusión – PASE y uno del Partido Restauración Nacional - PREN y uno de la Alianza Demócrata Cristiana - ADC.

Aunque inicialmente hubo cierto nivel de acercamientos entre el PAC, FA y PUSC y lograron la elección de Henry Mora (PAC), como presidente de la Asamblea Legislativa. No obstante, el PAC no logró consolidar mejores alianzas y por tanto se debilitó la posibilidad de apoyo a sus proyectos legislativos, entre ellos el proyecto de Ley FOMPRODUCE que habiéndose presentado en 2015, colapsó a inicios de 2018.

Este entorno desmejoró notablemente conforme se dieron tres hechos:

- La división entre los dos líderes principales del PAC, Luis G. Solís y Ottón Solís, este último siendo presidente de la Comisión de hacendarios buscaba un sustancial recorte presupuestal ante el ya frondoso déficit fiscal.

- El pase a la fracción de independientes del diputado del PAC Víctor Morales Zapata.

- El escándalo de la aparente corrupción en Banco de Costa Rica con el denominado “Caso Cementazo”.

El presidente Luis Guillermo Solís nominó a Welmer Ramos como ministro del MEIC y a Geannina Dinarte como vice ministra a cargo de pymes. El 27 de noviembre de 2014, presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2015 - 2018 que propuso tres pilares para el período gubernamental: a) Eliminar la pobreza extrema y reducir la desigualdad, b) Impulsar el crecimiento económico del país y generar más y mejores empleos y c) luchar contra la corrupción y fortalecer un estado transparente y eficiente (Mideplan Costa Rica, 2014. https://www.youtube.com/watch?v=B7I8pnfrH4g).

En el proceso de sectorialización de las intervenciones del Gobierno a fin de orientar su transformación en políticas públicas, el Plan Nacional de Desarrollo 2015 - 2018, dejó clara la propuesta sectorial de intervención del Ministerio de Economía, Industria y Comercio - MEIC en los siguientes términos:

> **se creará la dirección de industria y se impulsará la creación de PROEMPRESA como una agencia a cargo del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, que se constituirá en una plataforma institucional para el desarrollo de las empresas nacionales, por lo cual, será un mecanismo determinante para el fortalecimiento y la promoción de las pyme en diversos campos de la economía**, **así como permitirá el abordaje, acompañamiento y apoyo al emprendedurismo y la empresariedad en poblaciones consideradas de alta prioridad como las mujeres, la juventud y las personas con discapacidad**. Este proyecto está en etapa de diseño y se espera que muy pronto pueda ser materializado. (Gobierno de Costa Rica, 2014, 348 – 349). (La negrita es nuestra).

Es importante señalar que, acorde a este enunciado en términos de actos de decisión se propuso:

- Mantener y fortalecer la propuesta de la administración de Laura Chinchilla contenida en su ´Política Pública de Apoyo a las PYME y al Emprendedurismo 2010 - 2014´, por medio de la cual se había dado un giro conceptual de la política pública de la pyme hacia el emprendedurismo.
- Renovar y asimilar el concepto de ´empresariedad´ a la propuesta de original de ´emprendedurismo´ del plan de Laura Chinchilla.
- Rescatar la vocación de ´industria´ que, desde sus inicios fue la característica principal e identidad del MEIC, pero que se diluyó a partir del año 2002, para proveer espacio y protagonismo a la política pública de la pyme.
- ´Impulsar la creación de PROEMPRESA como una agencia a cargo del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, que se constituirá en una plataforma institucional para el desarrollo de las empresas nacionales´.

Un aspecto decisivo para la implementación de la PPP, es el hecho que el Plan Nacional de Desarrollo 2015 - 2018 prevé la creación de la agencia especializada de promoción del empresarialismo y pymes denominado inicialmente PROEMPRESA. Con ese propósito, el 1 de diciembre de 2015, la administración Solís Rivera inició el trámite del proyecto de Ley con la denominación de FOMPRODUCE. El proyecto de Ley fue presentado a la Asamblea Legislativa con el patrocinio del MEIC, MAG, MICITT, PROCOMER y el INA; y el proyecto de Ley se cobijó bajo el Expediente № 19822 de la Asamblea Legislativa entre diciembre de 2015, todo 2016, 2017 e inicios del año 2018.

Se planteaba que FOMPRODUCE sería la “Agencia Costarricense de Fomento Productivo, Innovación y Valor Agregado”, al estilo de la exitosa PROCOMER, que articularía la oferta pública de servicios no financieros y de desarrollo empresarial para lograr la mejora productiva y competitiva de las unidades productivas así como el crecimiento de la economía nacional, mediante la implementación de las políticas de desarrollo productivo.

El proyecto FOMPRODUCE planteó la Creación de la Agencia Costarricense de Fomento Productivo, Innovación y Valor Agregado “FOMPRODUCE”, Expediente Legislativo N° 19.822. La iniciativa de ley procura dotar al país de una “nueva arquitectura institucional para el fomento productivo, la innovación y la generación del valor agregado”. Con el fin de lograr dicho objetivo, se propuso lo siguiente:

1. La creación de la Agencia Costarricense de Fomento Productivo, Innovación y Valor Agregado (Fomproduce), como un ente público de carácter no estatal.
2. Reformas a leyes con miras al fortalecimiento de las pymes (leyes 8262, 9274 y 6868) y apoyo al sector agropecuario (leyes 7064 y 6050), así como reformas al Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación.
3. Derogatorias de artículos de las leyes 8262, 6054, 9274, 6868 y 7169.
4. Se incluyen seis normas transitorias para regular varios plazos para reglamentación de la ley; garantía de los derechos laborales de las y los funcionarios que laboran en DIGEPYME del MEIC y otros. (Asamblea Legislativa, 2019. Informe del Proyecto Ley: Creación de la Agencia Costarricense de Fomento Productivo, Innovación y Valor Agregado – FOMPRODUCE, pp. 2 y 3).

El proyecto, finalmente, devino en conflictiva con el propio MEIC y el INA, se generaron marchas de protesta y conatos de huelga, en varios sectores del INA y del propio MEIC y no logró el favor de los congresistas para su aprobación.

Entre otras decisiones y acciones, la administración Solís Rivera propuso e implementó la Política de Fomento al Emprendimiento de Costa Rica 2014-2018.

6.4 Rondas de la Política Pública de Pymes

Este investigador propone que, cabe otra lectura a los sucesos en materia de política de pymes en Costa Rica entre 1977 y 2018, pues, se verifican la existencia de características de diseño e implementación de las políticas públicas de la pyme que permiten sugerir que tales políticas y sus correspondientes concreciones se circunscriben en tres tendencias que con fines didácticos, denominamos “Rondas de Implementación”.

Como punto de referencia se cita a Govaere (2010, pp. 21 a 25), que muy escuetamente, sugiere que hay dos generaciones de la política pública de pymes: La Primera Generación previa a la LFPME Ley 8262, que corre desde 1985 a 2002 y, la Segunda Generación que se inicia con la LFMPE, en el período posterior a 2002.

A esa lectura, es pertinente añadir un ajuste para incorporar la idea de “Rondas en el diseño y la implementación de la políticas públicas de emprendimiento y las micro, pequeña y mediana empresas”. Ampliando retrospectivamente el horizonte evolutivo histórico, se percibe y verifica que ha discurrido tres Rondas de la PPP, hasta el momento (Marzo de 2023), las cuales se caracterizan a continuación.

6.4.1 Ronda 1: Política Pública de Micro y Pequeñas Empresas – MYPE.

Esta primera “Ronda Mype” se inicia en 1977 y prospera hasta 2002, por lo que corresponde a las administraciones de Rodrigo Carazo, Luis A. Monge, Oscar Arias, Rafael A. Calderón, José María Figueres Olsen y Miguel A. Rodríguez.

Respaldo legal:

Ley Nº 6054, Ley orgánica MEIC (1977)

DE № 21099 - MEIC-MTSS que crea el PRONAMYPE

DE № 21455 - MEIC-MTSS PRONAMYPE, rectoría del MTSS

Concentración: Microempresa y pequeña empresa

Población meta: Microempresa y pequeña empresa informal

Enfoque: Formalización y mitigación regulatoria

Énfasis: Simplificación administrativa para la mype

Ecosistema: MTSS, CICR, MEIC, PRONAMYPE, FUNDES.

Parámetros de tamaño mype: Número de trabajadores

Microempresa: 1 a 4 trabajadores

Pequeña empresa: 5 a 10 trabajadores

Clasificación: Por actividad económica según el Código Industrial Internacional Uniforme (CIIU) de las Naciones Unidas.

Número de trabajadores ocupados por mypes en 1998: 603.344

Mypes según sectores de actividad económica:

Servicios: 12%

Comercio: 11%

Agricultura: 10%

Industria: n.d.

Cooperación técnica: Proyecto PROMICRO – OIT/RLA/95/MO5/NET
Organización Internacional del Trabajo OIT,
FUNDES Costa Rica,
Gobierno de Países Bajos.

Problemática: Informalidad, exceso de requisitos (80 trámites en 16 entes), alto costo de formalizarse.

Ente público gestor: PRONAMYPE – MTSS. Consejo Superior de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa – COSUMYPE.

Proyecto de cooperación: PROMICRO - OIT/RLA/95/MO5/NET

Fuentes:

Price, J. y Fonseca, H. (1999) PRONAMYPE / PROMICRO-OIT, Simplificación administrativa para la formalización de la Micro y Pequeña Empresa en Costa Rica.

Zúñiga U., Fernando. (1999). La promoción de la micro, pequeña y mediana empresa en Costa Rica: Instituciones, política e instrumentos. PROMICRO /OIT.

6.3.2 Ronda 2: Política Pública de la Micro y Pequeña Empresa – pyme.

Esta segunda “Ronda Pyme” se inicia con la emisión de la LFPME Ley 8262 y discurre desde 2002 a 2010, por las administraciones gubernamentales de Abel Pacheco y Oscar Arias.

- Respaldo legal: LFPME, Ley Nº 8262, Ley SBD Nº 8634 y varios Decretos Leyes.
- Concentración: Micro, pequeña y mediana empresa
- Enfoque: Adaptación normativa y construcción de la institucionalidad pyme
- Énfasis: Adecuación Institucional y normativa para la PPP.
- Ecosistema: MEIC, INA, MICITT, BPDC, CONARE, CICR
- Población meta: Micro, pequeña y mediana empresa de competitividad
- Tamaño de empresa: Según parámetros de LFPME y reglamentos basado en valor de las ventas anuales, activos y número de trabajadores.
- Tamaño práctico: Microempresa 1 a 5 trabajadores, Pequeña empresa, de 6 a 30 trabajadores y Mediana empresa, de 31 a 100 trabajadores.
- Programas alternos: PRONAMYPE – MTSS, IMAS.

6.4.3 Ronda 3: Política Pública de Emprendimiento y Micro, Pequeña y Mediana empresa.

La tercera “Ronda de Emprendimiento y Pyme” discurre desde 2010 a 2023, por las administraciones gubernamentales de Laura Chinchilla, Luis G. Solís, Carlos Quesada y Rodrigo Chaves.

- Respaldo legal: Ley Nº 8262, Ley Nº 8634, Nº 9274, Decretos ejecutivos
- Concentración: Emprendedores, micro, pequeña y mediana empresa.
- Enfoque: Ciclo de vida del emprendimiento y pequeña empresa.
- Énfasis: Inclusión y acompañamiento, desarrollo empresarial y financiamiento.
- Ecosistema: MEIC, INA, MICITT, BPDC, CONARE, SBD, Municipalidades
- Población meta: Emprendimientos y micro, pequeña y mediana empresa, pympas y sectores vulnerables.
- Tamaño de empresa: Según parámetros de LFPME y reglamentos basado en valor de las ventas anuales, valor de activos y número de trabajadores.
- Tamaño práctico: 1 a 5 trabajadores, microempresa; de 6 a 30 trabajadores, pequeña empresa; de 31 a 100 trabajadores, mediana empresa.
- Programas alternos: PRONAMYPE – MTSS, INAMU, IMAS, MCJD.
- Políticas: Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa
  Política Nacional del Emprendimiento 2010 – 2014
  Política de Fomento al Emprendimiento de Costa Rica 2014-2018
  Estrategia Nacional Costa Rica: Nación Emprendedora 2030

La propuesta permite añadir rondas en la medida que la sistematización de las características de los cambios así lo justifiquen. En ese propósito, lo importante es sistematizar convergencias entre taxonomías cualitativas y cambios paradigmático-epistemológicos en emprendimientos y pymes.

6.5 Actores y Toma de decisiones

Acorde a González y Gómez (2007) la toma de decisiones y las Políticas Públicas son dos campos disciplinares concomitantes, en la medida en que no se pueden concebir Políticas Públicas sin tomar decisiones, y decidir connota una acción por la cual … (se) realiza una selección entre múltiples alternativas posibles.

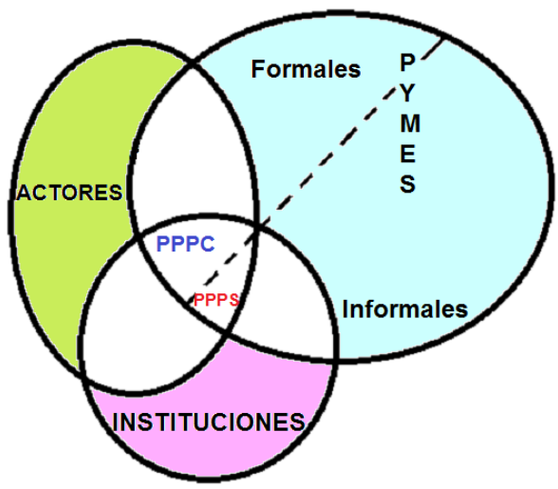
6.5.1 Las decisiones sobre las políticas públicas pyme

El gráfico 21, ilustra, para el caso costarricense, que las decisiones han estado orientadas por una estructuración acorde a la cualidad de formalidad o

informalidad de la pyme a la que se dirige la intervención. Eso implica que dichas decisiones y las acciones negociadas se han dado en esos ámbitos espaciales y esas arenas de la política.

Los espacios en color en la gráfica son los dominios propios de esos agentes (actores, instituciones o las pymes), en tanto que los espacios en blanco son las "arenas" de las dinámicas entre esos agentes. El espacio en blanco con la sigla PPPC corresponde al área de acuerdos y definición de las políticas públicas de pymes bajo el enfoque de competitividad; de igual manera, el espacio en blanco que lleva la sigla PPPS es el área que corresponde a los acuerdos y definición de políticas públicas de pymes bajo el enfoque social.

Figura № 21. Arenas funcionales pyme para la toma de decisiones



Fuente: Elaboración propia, 2021.

6.5.2 Las decisiones del período 2002 - 2018

Las decisiones que tuvieron serias repercusiones para la implementación de las políticas públicas de pymes fueron:

- **La decisión del proyecto del Ministerio de la Producción – MINPRO:** Durante la administración de Oscar Arias (2006 -2010), se pretendió fusionar el MEIC, MAG y el MICITT en un único ministerio de la producción y se llegó a nombrar un Ministro de la Producción, pero la propuesta no prosperó.

- La decisión por el giro conceptual de incluir emprendedurismo a la política de pymes: La propuesta se maduró durante la administración de Laura Chinchilla y se amplió posteriormente en la administración de Luis G. Solís. En su oportunidad la ministra del MEIC Mayi Antillón expresó:

> " ... los emprendedores que hay en nuestro país en la última década, vienen y se desarrollan a pesar del gobierno, porque el gobierno no tenía una política pública de emprendedurismo y no es hasta 2010 que el Gobierno de la República lanza la política pública“ (Programa de TV Sinart Canal 13, UNA Mirada: Emprendedurismo en Costa Rica, 11-5-2011, minuto 9:17 - 9:39, https://www.youtube.com/watch?v=X4IyuMUql0s).

- El proyecto de creación de la Agencia FOMPRODUCE:

Presentada a la corriente legislativa en diciembre de 2015, proponía crear una agencia encargada del fomento de emprendimientos y la pyme. Consumió todo el lapso de la administración Luis G. Solís, sin prosperar y colapsó por ante la Asamblea Legislativa en el primer cuatrimestre de 2018.

- La estandarización de la clasificación de la pyme:

Hasta 2017, prevalecían unas cinco formas de clasificar a las empresas, dependiendo de qué institución es al que se acudía a tramitar a efectos de tramitar beneficios a que tenían derecho por ser una pyme. Así la CCSS tenía su propio indicador del clasificación de empresas, igual el MAG para las empresas agropecuarias, PROCOMER hacía lo propio, el Banco Nacional tenía también su propio indicador y el MEIC tenía diez y ocho años de haber implementado el Registro Pyme mediante el SIEC acorde a la Ley № 8262 y sus Reglamentos, siendo uno de los últimos, el DE № 39.295-MEIC. La tabla № 24 consigna esa diversidad de formas de clasificar empresas.

El hecho de haber superado esa diversidad en la forma de clasificar empresas y adoptar convenios y aceptación por parte de los entes que tienen programas para las pymes de la correspondiente certificación de la Condición Pyme emitida por el SIEC - MEIC, es referido como un logro de la gestión del MEIC en el período la Viceministra - Pyme Marcia Montero Cantillo (Montero, 2017. Informe Final de Gestión del MEIC). Cabe, señalar que, la certificación de la condición pyme emitida por el SIEC – MEIC, es aceptada para trámites por la mayoría de los entes. Sin embargo, para con las micro, pequeñas y

medianas empresas agropecuarias, es el MAG quién tiene la potestad para certificar la condición Pympa y para hacerlo se fundamenta en una regulación basada en las dimensiones de la finca.

El SIEC – MEIC estableció un paquete de tres fórmulas para calcular la condición pyme. Dichas fórmulas contienen coeficientes de los valores de las ventas, activos y el empleo para cada clase de pyme. Tales coeficientes se revisan y renuevan periódicamente en sus valores numéricos y el resultado se publica mediando un Decreto Ejecutivo. Uno de los decretos más reciente es el DE № 39.295-MEIC (La Gaceta № 200 del 12 de agosto de 2020).

Tabla № 24. Indicadores de la clasificación pyme vigentes en 2017

Institución	Variables	Criterio	Clasificación	Observaciones
MAG	Ingresos	x ≤ 155.000 $	Micro	Actividad agrícola LG N° 84 www.gaceta.go.cr/pub/2010/05/03/comp_03_05_2010.pdf
		x ≤ 540.000 $	Pequeña	
		x ≤ 1500.000 $	Mediana	
CCSS	N° de trabajadores	x≤5	Micro	Todas las actividades Ley № 8262 LFPME adaptada
		5<x≤30	Pequeña	
		30<x≤100	Mediana	
		x>100	Grande	
PROCOMER	N° de trabajadores	x≤6	Microempresa	Todas las actividades www.procomer.com/uploads/downloads/empleo_exportador_2010.pdf
		6≤x≤99	Pymes	
		x≥100	Grande	
MEIC	Ingresos, activos y número de trabajadores	P = 10	Micro	Industria: P = [(0,6x pe/100) + (0,3 xvan/¢1.738.000.000) + (0,1 xafe /¢1.086.000.000)] x 100 Comercio y servicios: P = [(0,6x pe/30) + (0,3 xvan/¢2.979.000.000) + (0,1 xate /¢931.000.000)] x 100 Información y Comunicación: P = [(0,6 x pe/50) +(0,3 xvan/¢2.979.000.000) + (0,1 xate /¢931.000.000)] x 100 DE N°: 30857, 33111, 33747, 35585, 37121 Resolución N°: 0039/2014 MEIC, DIGEPYME 029-15. DE № 39.295-MEIC.
		10 < P = 35	Pequeña	
		35 < P = 100	Mediana	
BNCR	Ingresos y número de trabajadores	x≤5 y x ≤ 175.000 $	Micro	https://www.bncr.fi.cr/BNCR/Pymes/SegAtendidos.aspx
		5<x≤30 y x ≤ 600.000 $	Pequeña	
		30<x≤100 y x ≤ 1500.000 $	Mediana	

Fuente: Adaptado de Montero, M.-MEIC (2017, pp. 6 y 7)

- **Decisión sobre la política de emprendimientos**

En diciembre de 2010, el Gobierno de Laura Chinchilla presentó la “Política Pública de Apoyo a las pyme y al Emprendedurismo 2010-2014”, en el que se planteó un giro en la política pyme al incluir el apoyo a los emprendedores en los procesos de formación y consolidación de sus proyectos empresariales, reconociendo que la creación de nuevas empresas es un elemento dinamizador de toda economía. En esa oportunidad, se indicó que la política se argumentó en el DE N° 33111- MEIC, Reglamento de la LFPME, para desarrollar proyectos y programas en los campos de la cultura empresarial y desarrollo de emprendedores y en el artículo 6 de la Ley N° 8634 SBD. Este giro se fundamenta en el reconocimiento de que el modelo de la “empresa por tamaño” era insuficiente y debía incluir el concepto del “Ciclo de Vida Empresarial” en la que se considera que existe un proceso de emprendimiento como etapa previa a la pyme.

La propuesta buscó corregir varias de las debilidades institucionales detectadas (Enunciadas en el apartado 5.8 de este documento), para crear instrumentos para apoyar el desarrollo de emprendedores y que fortalezcan el proceso de consolidación de micro, pequeñas y medianas empresas con alto nivel de innovación y competitividad. También buscó promover valores que fomente una actitud emprendedora tanto en el ámbito público como en el ámbito privado. En ese propósito, la nueva política configuró los siguientes Ejes Transversales (MEIC, 2010, 3 y 4):

1. Apoyo Mujeres Emprendedoras: Reconoce la participación de las mujeres como motores del emprendimiento costarricense.
2. Personas Jóvenes: Apoyo a proyectos emprendedores generados por jóvenes emprendedores y el fomento de la cultura emprendedora en este sector.
3. Innovación y tecnología: Incorporación de la innovación y el impulso al uso de tecnologías en todas las etapas del proceso emprendedor.
4. Compromiso con el ambiente: Uso racional del medio que nos rodea y el desarrollo de actividades amigables con el mismo.
5. Interculturalidad: La integración e interacción entre las distintas culturas.
6. Marca Región: Desarrollo de una marca regional específica que identifique a los productos de cada una de las regiones del país.
7. Fomento de la asociatividad: El fomento de esquemas asociativos en emprendedores y promover vinculación entre empresas y emprendedores.

Además, dicha Política Nacional de Emprendimiento se estructuró con las siguientes áreas estratégicas:

a. Fomento Emprendedor
b. Articulación institucional,
c. Sistema Nacional de Incubación
d. Sistema de Información y Monitoreo
e. Banca de Oportunidades o Instrumentos de financiamiento para emprendedores
f. Acompañamiento Emprendedor
g. Innovación y desarrollo tecnológico para emprendedores
h. Fomento de Emprendimientos hacia la exportación

- Por su parte, la Administración Solís Rivera (2014-2018) retomó y perfeccionó la antes reseñada política y la nominó como la "Política de Fomento al Emprendimiento 2014 - 2018", señalando como propósito, articular esfuerzos institucionales públicos, privados y de la academia para fortalecer el ecosistema de emprendimiento. Esta reelaboración se fundamentó en la existencia de un proceso denominado "Cadena de Emprendimiento" compuesto por cinco etapas: Sensibilización, identificación, formulación, puesta en marcha y aceleración.

Sensibilización: Se busca promover la mentalidad emprendedora, desarrollar habilidades gerenciales y capacidades creativas y promover la innovación. Concientizar a las personas para que perciban el valor o la importancia del emprendimiento y se motiva a la acción, logrando influenciar los proyectos de vida.

Identificación: Reconocer las oportunidades, problemas o necesidades del mercado, para posteriormente diseñar una idea de negocio básica, definir una propuesta de valor clara y concreta, diseñar bocetos de productos y prototipar.

Formulación: Diseño del modelo de negocio diferenciado, el prototipado y su validación, confrontar en términos reales si el producto o servicio prototipado cumple con las necesidades de los clientes y definir el modelo de negocio.

Puesta en marcha: Comienzo de la operación de la empresa en el mercado.

Aceleración: Maximización del valor agregado a través de la internacionalización y la innovación, orientando esfuerzos a consolidar el crecimiento sostenido de la empresa. El incremento en la velocidad de ejecución y consecución de resultados.

En este contexto, la renovada estrategia de fomento al emprendimiento tuvo como misión: Fortalecer el ecosistema de emprendimiento costarricense y, como visión: Ser un país emprendedor sustentado en un ecosistema institucional consolidado, focalizado en la innovación, competitividad y sostenibilidad, que estimule el espíritu emprendedor y facilite la creación de emprendimientos con potencial de crecimiento. Y sus Objetivos fueron:

Objetivo General: Fortalecer y articular la oferta institucional, robusteciendo la cadena de servicios financieros y no financieros, con instrumentos innovadores e inclusivos, que permitan la creación y desarrollo de emprendimientos con potencial de crecimiento y el fomento de una cultura de emprendimiento innovadora.

Objetivos Específicos:

a. Promover la implementación de servicios y marcos normativos que respondan adecuadamente a las necesidades de las personas emprendedoras.
b. Promover la integración y articulación de las acciones de las instituciones del ecosistema emprendedor del país.
c. Incrementar la oferta de productos financieros para el apoyo de los emprendimientos.
d. Tener adecuadas herramientas y procesos de formación en emprendimiento e innovación en el sistema educativo, fomentando así la mentalidad y cultura de emprendimiento.
e. Fomentar la innovación en productos y servicios.

Por otro lado, los Ejes Transversales de la estrategia se mantuvieron en:

- Apoyo a mujeres emprendedoras: Promoción de la autonomía económica de la mujer.
- Apoyo a emprendedores jóvenes: Apoyo a proyectos generados por jóvenes y fomento de la cultura emprendedora.
- Inclusión Social: En la atención de los emprendedores, la integración e interacción de las distintas culturas.
- Responsabilidad ambiental: Uso racional del medio que nos rodea y el desarrollo de actividades amigables con el mismo.
- Fomento a la asociatividad: Fomento de esquemas asociativos (consorcios, clúster, emprendimientos sociales) y vinculación efectiva entre empresas y emprendedores.
- Participación público-privada: Incentivar la participación de las empresas y capitales privados.

Finalmente, esta política ha logrado integrarse en forma sostenida a la acción pública en favor de la pyme y el emprendimiento. La Ministra Dinarte del MEIC, aseveró a un académico del ITCR:

> "Nosotros hemos venido avanzando en la definición de un plan de acción para poner en marcha la política de emprendimiento que se lanzó en noviembre de 2014; hemos venido trabajando de forma más cercana con los distintos actores del sistema de emprendimiento. Esto nos ha permitido identificar brechas, limitaciones y oportunidades y nos ha llevado a lograr acuerdos entre las partes para lograr una mejor implementación de la política pública", (E6:3)

- **Decisiones sobre Trámites y Mejora Regulatoria**

La excesiva cantidad de trámites y su complejidad genera inseguridad jurídica, propicia la corrupción y fomenta la informalidad, afectando negativamente la competitividad del aparato productivo. La mejora regulatoria o simplificación y agilización de trámites es un tema que, por sus efectos sobre la competitividad de las empresas es un elemento dinamizador de las actividades productivas. Aunque Costa Rica ha avanzado en un marco normativo para la mejora en la regulación y simplificación de trámites, sin embargo crear una nueva empresa todavía es muy costoso y demanda más de veinte días para abrir una empresa.

6.5.3 Las decisiones de Gobierno. El Acuerdo Político Administrativo.

Después de que Luis Guillermo Solís Rivera asumió el Gobierno el 2 de mayo de 2014, en noviembre de 2014 se publicó el documento del Plan Nacional de Desarrollo de esa administración. El Acuerdo Político Administrativo correspondiente al período de esa administración y que de forma general fundamentó la implementación de las políticas públicas tuvo como pilares a los siguientes dispositivos normativos:

La Directriz Presidencial Nº 006- MIDEPLAN (Diario Oficial La Gaceta Nº 134) del 14 de julio del 2014, por la cual la administración Luis Guillermo Solís emitió la directiva general para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) "Alberto Cañas Escalante" 2015-2018.

El Plan Nacional de Desarrollo "Alberto Cañas Escalante" 2015-2018, en su artículo Nº 10 establece la distribución de los sectores para formular el Plan

Nacional de Desarrollo. De esa forma señala, en el artículo 11 inciso l), que la rectoría del sector de “Economía, Industria, Comercio y Turismo”, recae en el Ministro de Economía, Industria y Comercio. Con ese procedimiento, se ratificó que le corresponde al MEIC implementar las políticas.

En el documento del PND señalado, el objetivo sectorial de “Economía, Industria, Comercio y Turismo” se estableció en los siguientes términos:

> ”Fomentar un sector industrial competitivo, fuertemente integrado al resto de los sectores de la economía, con un significativo componente de innovación tecnológica en sus procesos productivos, impulsador de más inversión, emprendedurismo, encadenamientos productivos con las micro, pequeñas y medianas empresas y generador de empleo digno, contribuyendo de esa manera al crecimiento y desarrollo económico sostenido, equitativo y respetuoso con el ambiente”.

En lo específico, el capítulo 5 del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”, estableció como objetivo sectorial *“Fortalecer las Pyme, defendiendo los derechos de los consumidores y la sana competencia”, y como meta “el aporte de las Pyme al PIB de 35%”*.

La propuesta estratégica sectorial para el fomento a la pyme figura en la página número 250 del PND, y en la misma se establecieron objetivos sectoriales, metas, los resultados, indicadores de medición, las líneas de base, las metas e identificó al ministro rector responsable. La tabla № 15 sistematiza los detalles de esa estrategia sectorial.

Tabla № 25 Propuesta Estratégica Sectorial MEIC, 2015 – 2018

Objetivo sectorial:	Fortalecer las Pyme, defendiendo los derechos de los consumidores y la sana competencia.
Resultado:	Pyme aportando mayor valor agregado al PIB
Indicador:	% de aporte de las Pyme al PIB
Línea base:	Participación de las Pyme al PIB del 33,05% en el 2013
Meta período 2015-2018:	2015: 33,55% 2016: 34,05% 2017: 34,55% 2018: 35,00%
Meta anual:	Aporte de las Pyme al PIB de 35%
Rector responsable:	Ministro MEIC Welmer Ramos González

Fuente: Adaptado de Gobierno de Costa Rica, PND 2014, 250.

Esta revisión deja en claro que: El objetivo sectorial fue “Fortalecer las pyme, defendiendo los derechos de los consumidores y la sana competencia”, que el resultado esperado fue, “la pyme aportando mayor valor agregado al PIB”, que la meta anual era lograr que el “aporte de las pyme al PIB se ubique en un 35% anual” y que el responsable de su concreción es el Ministro de MEIC.

6.5.4 Ajustes y modificación de una política pública.

Una política pública se puede modificar cuando ya no responde a las necesidades de la sociedad, también cuando se requiere una actualización o reforma de la misma, cuando los actores predominantes consideran que ya no responde a sus intereses o la propia población va impulsando aquellos cambios. Los acuerdos sociales respecto a las políticas no se alcanzan de una vez y para siempre. La incorporación de nuevos temas en la agenda pública es una de las razones para que este bienestar tenga que ser renegociado.

Para modificar una política pública, debe ser a través de formas en las cuales el tema a proponer sea impulsado por uno de los actores y sea de sumo interés para ser puesto en la agenda pública. También se puede despertar el interés público o gubernamental a través de estudios previos los cuales reflejen la problemática existente y ésta a su vez sea conocida por la sociedad. (https://ti.unla.edu.mx/).

Desde los inicios de la administración de Luis G. Solís Rivera, se proyectó introducir ajustes a la PPP, y uno de los más trascendentes fue el proyecto de la creación de la agencia FOMPRODUCE, cuya idea seminal aparece en el PND. La decisión está contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2015 – 2018, dado a luz pública en noviembre de 2014. Esta previsión, propone la creación de la agencia especializada de promoción del empresarialismo y pymes denominado, inicialmente PROEMPRESA, pero que para el momento de su inclusión en la agenda legislativa llegó a denominarse FOMPRODUCE. Se planteaba que FOMPRODUCE sería la “Agencia Costarricense de Fomento Productivo, Innovación y Valor Agregado”, al estilo de la exitosa PROCOMER, que articularía la oferta pública de servicios no financieros y de desarrollo empresarial para lograr la mejora productiva y competitiva de las unidades productivas.

La propuesta de crear FOMPRODUCE en la calidad de un ente público no estatal supeditada a las decisiones sobre política pública de los ministerios correspondientes, estaría dirigida por un cuerpo directivo cuya mayoría de los 7 miembros son representantes de los despachos ministeriales (4) y son nombrados por el Estado, que es financiada por el Estado y transferencias de otros entes, y que su gestión esté sujeta a control de la administración pública. La Asamblea Legislativa le encontró muchas incoherencias y su trámite no prosperó.

6.6 Los actores y las decisiones de implementación de la PPP

Se presenta una relación de actores cuyas decisiones tuvieron incidencia en la implementación de las políticas públicas de pymes. La Tabla № 26, congrega a las principales autoridades que se sucedieron en el MEIC y la DIGEPYME entre 2002 y 2018.

Tabla № 26. Jerarcas del MEIC con potestad decisoria, 2002 – 2018

Gobierno	Fechas	Ministro(a)	Viceministro(a)	Director(a) DIGEPYME
Abel Pacheco 2002 – 2006	2002 – 2003	Vilma Villalobos Carbajal		
	2003 – 2006	Gilberto Barrantes Rodríguez		
Oscar Arias 2006 – 2010	2006 – 2007	Alfredo Volio Pérez, Ministro MIPRO	Jorge Woodbridge González. De mayo-2006 a noviembre de 2007	Luis Fernando Chaves G. De 5-12-2007 a 15-1-2008
	4-5-2007 a 13-5-2009	Marco A. Vargas Díaz	Luis Fernando Chaves G. Eduardo Sibaja Arias	Ivannia Mata Solís
	2009 -2010	Eduardo Sibaja Arias	Velia Govaere Vicarioli	
Laura Chinchilla 2010 – 2014	2010 -2014	Mayi Antillón Guerrero	Luis Alvarez Soto	Lucy Conejo, Rosa Monge, Guillermo Matamoros, Andrea Arias Gómez
Luis G. Solís 2014 – 2018	8-5-2014 a 2-2-2017	Welmer Ramos González	Geannina Dinarte Romero	Laura López Salazar, Laura Latiff Brenes
	14-2-2017 a 8-5-2018	Geannina Dinarte Romero	Marcia Montes Cantillo	Gabriela León Segura De 10-2016 a 2-5-2018

Fuente: Elaboración propia, 2022.

Actores clave en la Implementación de la Política Pública de pymes

La relación de actores jerárquicos, si se consideran a los jerarcas de segundo nivel puede resultar muy numerosa. Por ello se adoptó el criterio de los actores

clave. Bajo esa consideración, la tabla № 27, resume características saltantes de los actores clave en la Implementación de la política pública de pymes en Costa Rica para el período 2002 - 2018.

Ha de notarse que la designación de los jerarcas es una potestad de la administración gubernamental, lo que implica que los elegidos se asimilan con régimen de “funcionarios de confianza”, y que en estos casos es inaplicable el régimen de méritos del Servicio Civil, por tanto, tales funcionarios están dispensados de cumplir con los atestados ideales y experiencia.

Durante su mandato gubernamental, el presidente Luis G. Solís, nominó a varios personajes del PAC para cargos jerárquicos de la función pública que correspondieron al MEIC. Sin embargo a diferencia de la anterior administración Chinchilla Miranda que el fuero jerárquico del MEIC estuvo formado por experimentados profesionales provenientes de la CICR, los profesionales nominados en la administración Solís Rivera poseían escasa experiencia y limitadas relaciones con el sector productivo e industrial. Figuran entre esos nominados, los siguientes profesionales (Tabla 27).

Tabla № 27. Actores con roles jerárquicos en el MEIC, 2014 - 2018.

ACTOR	ROL	ANTECEDENTES	OBSERVACIONES
Welmer Ramos González	Ministro de MEIC Del 8-5-2014 al 2-2-2017	Economista, MBA, MSc. en evaluación de proyectos. Ex funcionario del BCCR, Asesor parlamentario y diputado. Asesor Legislativo en Ley SBD.	Renunció el 2-2-2017. Fue precandidato del PAC a la presidencia de la República en 2018. https://www.youtube.com/watch?v=2rwevmloOj8.
Geannina Dinarte Romero	Ministra MEIC, Del 2-2-2017 al 8-5-2018. Vice-Ministra Pymes MEIC Del 8-5-2014 a 14-2-2017.	Politóloga, MSc. En Gerencia de Proyectos de desarrollo. Ejerció como asesora legislativa del PAC entre 2006 - 2014.	Sustituyó al ministro MEIC, según acuerdo N° 812-P del 14 febrero del 2017. Limitada experiencia y vinculación con el sector productivo. Vinculación política y personal privilegiada con jerarca del PAC.
Marcia Montes Cantillo	Viceministra Pyme MEIC. De 4- 4-2017 a 8-5-2018	Contadora pública. MSc. en Asesoría fiscal	Asumió el Vice ministerio Pyme en la etapa de compromisos políticos del ministro saliente de MEIC.

Fuente: Acuerdo N° 034-MEIC-2017.

6.7 Las decisiones y actores en la perspectiva de los gestores de la política pública pyme.

Los entrevistados gestores de la PPP, manifiestan diversas dudas sobre la idea de un buen desempeño en la toma de decisiones de la PPP en la administración de Luis G. Solís. Para el gestor E4 que el efecto de esas decisiones es un debilitamiento institucional de la DIGEPYME y el MEIC:

> Cada gobierno que pasa, por lo menos en estos últimos dos gobiernos, en el gobierno de (Luis) Guillermo y el gobierno Carlos Alvarado, el MEIC y la DIGEPYME han sido debilitados, (E4:58)

Para el Entrevistado E1, los resultados de difuminan:

> Ud. me dice ¿Cuál es el resultado más relevante de ese período?. .... , Me cuesta mucho identificarlo. (E1:62).

El mismo entrevistado marca las diferencias de la acción del MEIC con relación al PRONAMYPE, no obstante que de algún modo sirven a un mismo mercado:

> … vamos a ver, en lo operativo, debería depender del MEIC porque está enfocado en promover el desarrollo, la micro, pequeña y mediana empresa, particularmente y ahí es donde hace, digamos el traslape y es que PRONAMYPE se crea con fondos de Asignaciones Familiares y eso hace que ese programa específicamente esté orientado a población en condición de pobreza (E1:3).

Además E1 aportó datos verificables sobre falencias en un programa del MEIC, lo cual asevera en su rol de consultor para la evaluación a que hace mención:

> … en un programa específico, que fue el Programa de Mujeres Empresarias, que el ministerio de Planificación hizo la evaluación del programa mujeres empresarias y hay ahí datos muy relevantes. Por ejemplo, había metas en el Plan Nacional de Desarrollo de acompañar y capacitar a las 6.000 mujeres y para el año 2016 – 2017, y se ha acompañado apenas 50 mujeres. (E1:60).

Para el entrevistado E7, dada la condición de viabilidad económica de los proyectos apoyados, el SBD está más en la línea de apoyar financieramente a las pymes dinámicas que prometen impacto y no a pymes de subsistencia:

> Las pymes de subsistencia, no es el nicho de nosotros, es más del IMAS, entonces, habría que replantearse si nosotros tenemos que entrar a financiar ahí o no y si es una transferencia del estado como lo hace el

> IMAS. Sobre las pymes dinámicas y los spin off es otra de las líneas de desarrollo del SBD el financiamiento de emprendedores de sectores punta de lanza que puedan arrastrar a la economía y que generen valor agregado. No es lo mismo financiar a un emprendedor con una panadería a financiar a unos jóvenes que van a desarrollar un software de reconocimiento facial en los aeropuertos y que pueda determinar si las personas son buscadas por la ley o se comportan de manera nerviosa y podrían ser sujetos de narcotráfico, ese tipo de tecnología si arrastra a todo el mercado tecnológico y genera valor agregado y eso es lo que debiéramos hacer y, de manera paralela, generar encadenamientos a esas actividades puntas de lanza para que se sigan arrastrando y con eso viene el tema de importancia del INA. (E7,13).

6.8 Perfil de los emprendedores y gestores de emprendimientos y pymes

Como se señaló en la sección 4.8 de este informe, la muestra autoseleccionada de gestores de pyme a quienes se les encuestó estaba compuesta de ocho emprendedores y gestores (propietarios y administradores) de dos categorías de emprendimientos y pymes. La aludida muestra tenía las siguientes características:

- Seis emprendimientos y pymes de subsistencia.
- Dos pymes dinámicas o de competitividad.

En cuanto al número de componentes, el grupo de gestores de empredimientos y pymes de subsistencia se componía de 5 mujeres y un hombre, mientras que el grupo de las pymes dinámicas estaba formada totalmente por hombres. La edad promedio de los gestores de emprendimientos de subistencia fue de 38 años y de las pymes dinámicas de 36 años. Con respecto a su nivel educativo, en ambos grupos tenían formación completa de nivel universitario, excepto uno del grupo de pymes de subsistencia cuya formación era de técnico medio; además, dos de los participantes tenían una maestría además de la licenciatura.

En lo referente a su pertenencia a sectores de actividad económica, las pymes de subsistencia ejercían la actividad económica de la producción y los servicios: uno que se dedicaba al decorado pictórico de macetas para jardín, tres a las confecciones de ropa, dos a productos alimenticios y uno a produccion de compost para jardines. Entre las pymes dinámicas, una pyme opera en el sector de actividad de mantenimiento de equipos de refrigeración y la otra pyme lo hace en el campo de software y servicios informáticos de gestión de riesgo penal.

Todas las pymes operan a nivel nacional, excepto una pyme dinámica que oferta tanto en el mercado nacional como en el mercado internacional.

En cuanto a su nivel de formalidad en el grupo en pleno, sólo dos fueron informales: Dos emprendimientos de subsistencia eran informales y cuatro formales. En el grupo de la pyme dinámica todos eran formales (Tabla Nº 28).

Tabla Nº 28. Perfil de la muestra de gestores de emprendimientos y pymes

	Edad	Género	Actividad	Nivel educativo	Status de formalidad	Mercado
PYMES DE SUBSISTENCIA						
Pyme 1	35	F	Macetas decoradas	Br. Administración	Informal	Nacional
Pyme 2	40	F	Estampado camisetas	Contadora. Comunicadora	Formal	Nacional
Pyme 3	35	F	Conservas alimenticias	Economista agrícola	Formal	Nacional
Pyme 4	48	F	Pastelería	Br. Bellas Artes	Formal	Nacional
Pyme 5	49	M	Confección ropa	MBA	Informal	Nacional
Pyme 6	21	F	Compostaje jardín	Técnico medio	Formal	Nacional
PYMES DINÁMICAS						
Pyme 7	31	M	Mantenimiento de refrigeración industrial	Lic en Administración de empresas	Formal	Nacional
Pyme 8	42	M	Software para riesgo	Dos Licenciaturas y una Maestría	Formal	Nacional e internacional

Fuente: Elaboración propia, 2022. F= Femenino. M=Masculino.

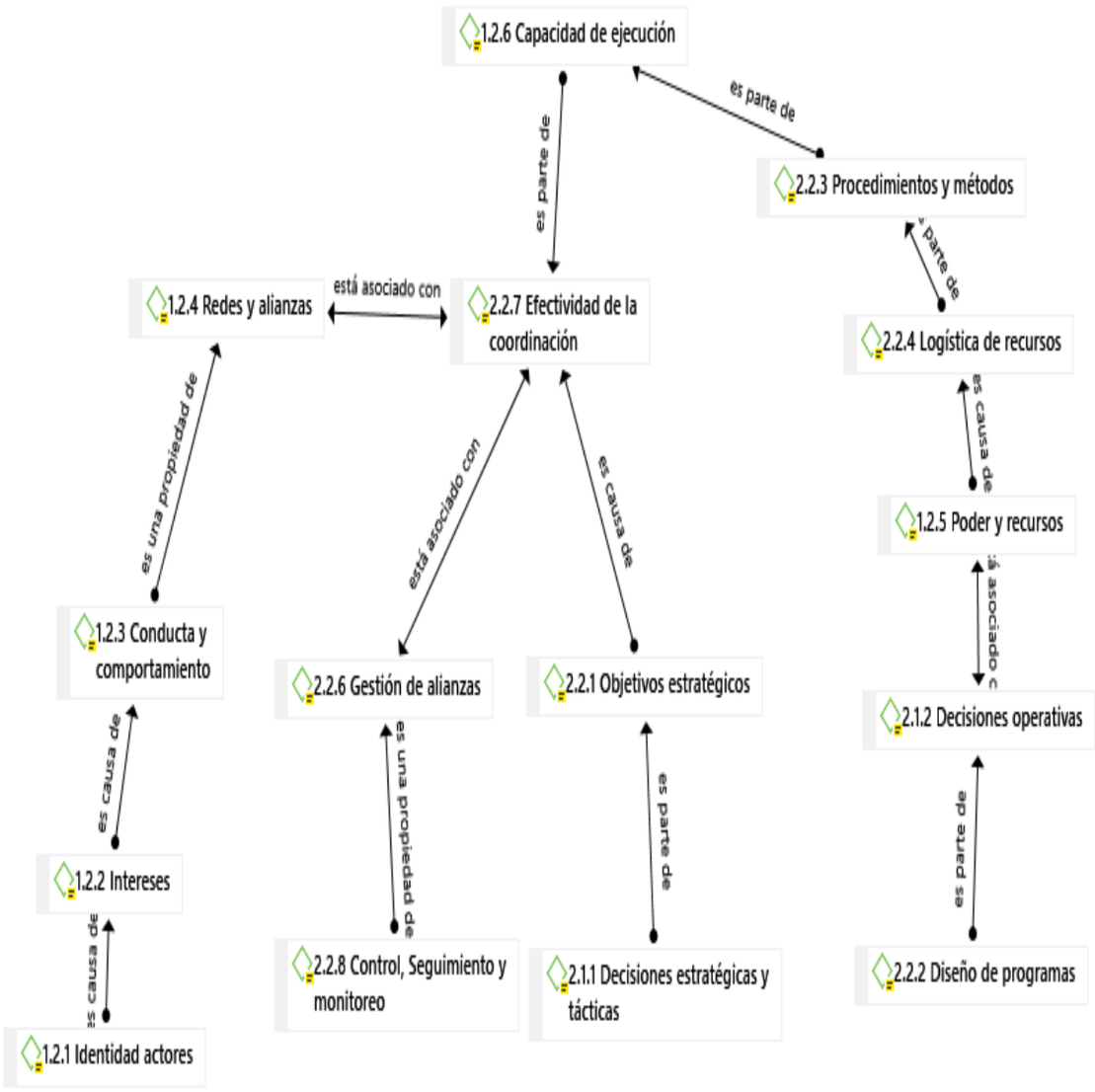
6.9 Las decisiones y los actores en la perspectiva de los emprendedores y gestores de pymes

Se ha referido en la última sección del capítulo 5, que es notoria la percepción de que los gestores de emprendimientos y pymes muestran poseer un conocimiento fraccionado y superficial de las instituciones, lo mismo que las decisiones de sus jerarcas y de otros actores del ecosistema pyme. Las opiniones que se recopilaron muestran rasgos de brevedad, ser poco explícitos, ligereza, prejuicio en función de alguna experiencia negativa con algún trámite, una institución o con actores, de los que estiman que no sirven adecuadamente. La tendencia más compartida en sus respuestas fue que el desempeño de la DIGEPYME – MEIC en el período consultado deja mucho que desear, es decir de muchas promesas y poco apoyo real, lo que indicaría deficiencia o insuficiencia de cumplimientos y/o que hay ausencia de comunicación adecuada. En detalle, la valoración que hicieron del desempeño de la DIGEPYME – MEIC, fue de 85.7 % como mala y 14,3%

regular. En tanto que la valoración de los encuestados con respecto al grado de éxito de la implementación de la política pública de pymes por el Gobierno de Luis G. Solís fue estimada en un 62,5 % como poco exitosa y el 12.5 % de moderada y otro 12.5 % lo valoró de fallo total.

Para finalizar este capítulo, la figura 22 presenta la ilustración del diagrama de Red Semántica, con la lógica y las relaciones entre los códigos y categorías de análisis en los rubros de decisiones, actores y el diseño de programas, a través de los cuales confluyen en procedimientos y métodos y en efectivas coordinaciones para definir capacidades de ejecución que solventan las actividades de implementación de la política pública de emprendedores y la pyme.

Figura № 22. Red Semántica de Decisiones y Actores



Fuente: Elaboración propia, 2022.

Capítulo 7. Acciones y Brecha de Implementación

Este capítulo revisará la articulación interinstitucional que se desarrolló para la implementación de la política costarricense de la pyme. Con ese propósito se revisarán las acciones de la política pública de pymes que se realizaron en el período 2014 – 2018, para intuir cómo incidieron en la brecha de implementación de la política pública de pymes.

7.1 Las acciones en la implementación de la política pública

Con el objeto de inventariar las acciones de la implementación de la PPP, se revisaron una variedad de informes finales de gestión de los jerarcas de las principales instituciones del ecosistema pyme. Dado que no todos fueron accesibles, ni todos poseían un documento formal, se revisaron los documentos disponibles empleando para ello la técnica de auditoría del muestreo aleatorio. Valga anotar que, se puso énfasis en los informes de los gestores de política de la institución más icónica y rector de la PPP, el MEIC – DIGEPYME. También se revisaron los informes de gestión de las otras institucionales del ecosistema emprendedor – pyme, siempre que estuvieron disponibles. Por otra parte, el foco temporal del análisis fue la administración de Luis Guillermo Solís (2014 – 2018).

Las acciones emprendidas por el MEIC responden al mandato legal específico (Leyes № 6054 y 8262) de atención a los emprendimientos y a la micro, pequeña y mediana empresa desde la perspectiva del ciclo de vida del emprendimiento. El MEIC es el encargado de procurar el logro de objetivos múltiples como la simplificación de trámites y mejora regulatoria, registro de pymes y emprendedores, apertura de un negocio, incubación y aceleración de empresas, capacitación y desarrollo empresarial, acceso al financiamiento, compras públicas

de pymes, información, y otros; por lo que su labor representa un eje transversal a todas las entidades de la administración pública y de la Red Pyme.

El MEIC reporta que, en su rol de Rector de la PPP, programa su labor en siete Ejes de Acción, los cuales son (Figura № 23):

- Fortalecimiento de la Rectoría y articulación
- Mejora del Clima de negocios
- Cultura y Mentalidad emprendedora
- Desarrollo de la Capacidad de Gestión empresarial
- Mejora del Entorno Financiero
- Innovación y reducción de Brechas Tecnológicas
- Articulación Productiva y acceso a Mercados

Figura № 23. Ejes de acción del Ecosistema Pyme bajo rectoría de MEIC

Fuente: MEIC.

En específico, la Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa - DIGEPYME reporta haber provisto los siguientes servicios:

- Organización y asesoramientos en las Ferias ExpoPyme anuales y que convocan alrededor de 300 expositores y de 15.000 visitantes.
- Ruedas de negocios y negociaciones.
- Mediando la acción de los cuatro departamentos.
- Empresariedad y Pymes, en 6 oficinas regionales más la oficina central.
- Programas de acompañamiento para emprendedores cubriendo todo el ciclo de vida de la empresa.
- Acompañamiento en internacionalización a los emprendedores y la pyme.

- Programa Nacional de Mujeres.
- Programas para artesanos.
- Para jóvenes emprendedores.
- Programa Pyme digital para proveer habilidades digitales.
- Encadenamientos productivos para vincular pymes con empresas grandes.
- Registros del SIEC: Registros de emprendedores, de pymes, de consorcios y el registro de empresas de producción nacional.
- Emisión de certificaciones de la condiciones de emprendedor y de pyme.
- Coordinar beneficios ofrecidos por otras instituciones.
- Simplificación de trámites: El pago escalonado de la cuota de la CCSS y otros.
- Verificación de la condición de registro pyme mediando consultas a la CCSS, INS y Ministerio de Hacienda.
- Coordinar las prestaciones de servicios del ecosistema pyme: INA, la SBD, Centros de Desarrollo Empresarial del INA, pymes y pymes dinámicas, los programas de internacionalización a cargo de PROCOMER.
- Acceso a las plataformas de atención a la pyme y al registro SIEC.

A continuación se detallan las acciones según rubro de acción.

7.1.1 La Simplificación de Trámites y Mejora Regulatoria

En este rubro, el MEIC trabajó en el espíritu con el que la Ley Nº 8220 de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos estableció. Siguió la premisa que una misma entidad no puede exigir al administrado la presentación de información más de una vez para el mismo trámite u otro distinto; la aplicación del silencio positivo, que una entidad no debe pedir al administrado información que ya posea otra entidad pública, que ningún administrado debe acudir a más de una entidad para la solicitud de un mismo trámite o requisito que persiga la misma finalidad.

Por parte de la Dirección de Mejora Regulatoria del MEIC, ésta lideró los esfuerzos públicos y privados, para lograr un marco regulatorio eficiente, sin papeleos y requisitos innecesarios, sin traslapes de competencia entre instituciones, que le brinde seguridad jurídica al administrado, de manera que les genere a las empresas un clima propicio de inversión. Esa labor la ejerció el MEIC por medio de dos de sus departamentos.

El Departamento de Análisis Regulatorio, verificó el cumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 8220, y recomendó las propuestas de modificación,

simplificación o de eliminación de trámites innecesarios, duplicados o sin fundamento legal.

El Departamento de Apoyo Institucional, coordinó la ejecución de proyectos de simplificación de trámites por medio de planes de mejora regulatoria de las instituciones públicas. Entre sus funciones estuvieron: a) Ejecutar proyectos especiales y los programas de apoyo a Instituciones. b) Ejecutar los programas de educación y de información a los ciudadanos y funcionarios de las instituciones públicas. c) Administrar el Catálogo Nacional de Trámites y velar porque los trámites inscritos se cumplan.

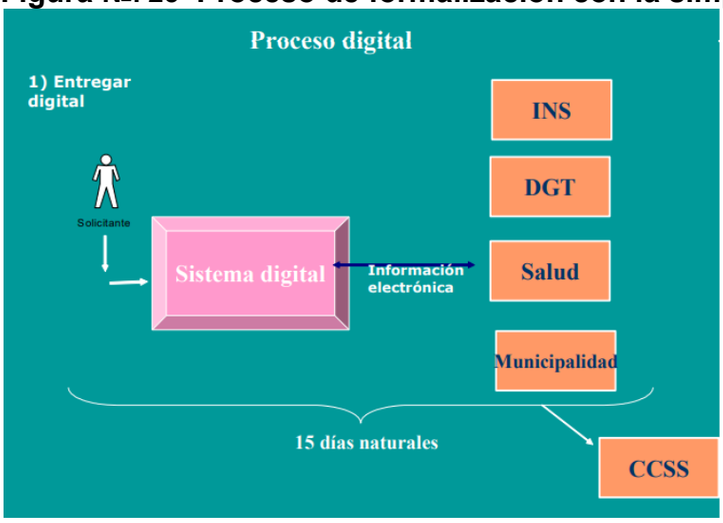
Para los trámites de la formalización de empresas, se consideró tres niveles de riesgo sanitario y ambiental: alto, moderado y bajo. Se previó un sistema digital para la apertura de nuevos negocios que comprendía el permiso de patente municipal, el registro como contribuyente en el Ministerio de Hacienda, la póliza de riesgos del trabajo en el INS, la inscripción como patrono en la CCSS y el permiso de salud. La tramitación digital para formalización se habilitó inicialmente para empresas de bajo riesgo, y progresivamente para los de mayor nivel de riesgo.

Las figuras 24 y 25, ilustran el cambio en los procesos de formalización de empresas que implicaron una reducción en la duración, de 39 días a 15 días.

Figura № 24. Proceso de formalización previo a la simplificación

Eduardo Sibaja, 2010. p. 27. http://reventazon.meic.go.cr/informacion/informes/2010/6.pdf

Figura №. 25 Proceso de formalización con la simplificación



Fuente: Informe del Ministro MEIC,

Se definió la Estrategia Nacional de Simplificación de Trámites y Mejora Regulatoria 2014-2018, con el fin de reducir de manera significativa los trámites que más obstaculizan las actividades productivas, en especial de la pyme. Dicha Estrategia contempló seis ejes estratégicos:

1. Planes de Mejora Regulatoria Institucionales: Designación del Oficial de Simplificación de Trámites y elaboración del Planes anuales de Mejora Regulatoria Institucionales. Las acciones fueron:

- El nombramiento de Oficiales de Simplificación de Trámites y nombrar Comisiones de Mejora Regulatoria Institucionales.

- Capacitación a los oficiales.

- Planes de mejora regulatoria institucionales (65) y trámites a simplificar (160).

- Seguimiento a la implementación.

- Simplificación de 75 trámites,

- Formulación de las propuestas de mejora para los años 2016 y 2017.

- Identificación de 90 trámites en 49 planes de mejora regulatoria institucionales.

2. Campaña de Divulgación al Ciudadano. De mayo 2014 a enero 2017 se brindó asesoría y capacitación a la Administración Central, entes descentralizados y municipalidades de la Región Brunca, Chorotega, Pacífico Central, así como de la Gran Área Metropolitana.

3. Apoyo Regional. Se elaboraron Planes de Apoyo Regional en Municipalidades e Instituciones Gubernamentales, MIPYMES y Ciudadanía/Consumidores. Con el proyecto "Mejoramiento del Clima de Negocios a través del fortalecimiento de la Gestión Municipal", que se trabajó con FUNDES - CRUSA para buscar la mejora de trámites para la obtención de la patente municipal y el permiso de construcción en 10 municipios. Se firmó convenios con municipalidades.

4. Simplificación de trámites transversales. Buscó abordar aquellos trámites que involucran más de una institución.

- Proyectos que permitirán la digitalización e interoperabilidad de los trámites

- Administrador de Proyectos de Construcción (APC). Se implementó la Plataforma de Aprobación de Planos de Construcción del CFI en las municipalidades.

- CrearEmpresa: Trámite de inscripción ante la CCSS al sistema CrearEmpresa, para unificar en una sola plataforma las gestiones para activar un negocio.

- Implementación de CrearEmpresa en las municipalidades.

5. Control Previo. Se elaboraron propuestas reglamentarias a fin de garantizar que se cumplan los principios de mejora regulatoria y Ley 8220.

7.1.2 Apertura de una empresa

Según lo estipulado en el Art. 79 del Código Municipal, todos los establecimientos deben contar con patentes municipales para llevar actividades productivas dentro del cantón:

> “Para ejercer cualquier actividad lucrativa, los interesados deberán contar con licencia municipal respectiva, la cual se obtendrá mediante el pago de un impuesto. Dicho impuesto se pagará durante todo el tiempo en que se haya ejercido la actividad lucrativa o por el tiempo que se haya poseído la licencia, aunque la actividad no se haya realizado.”

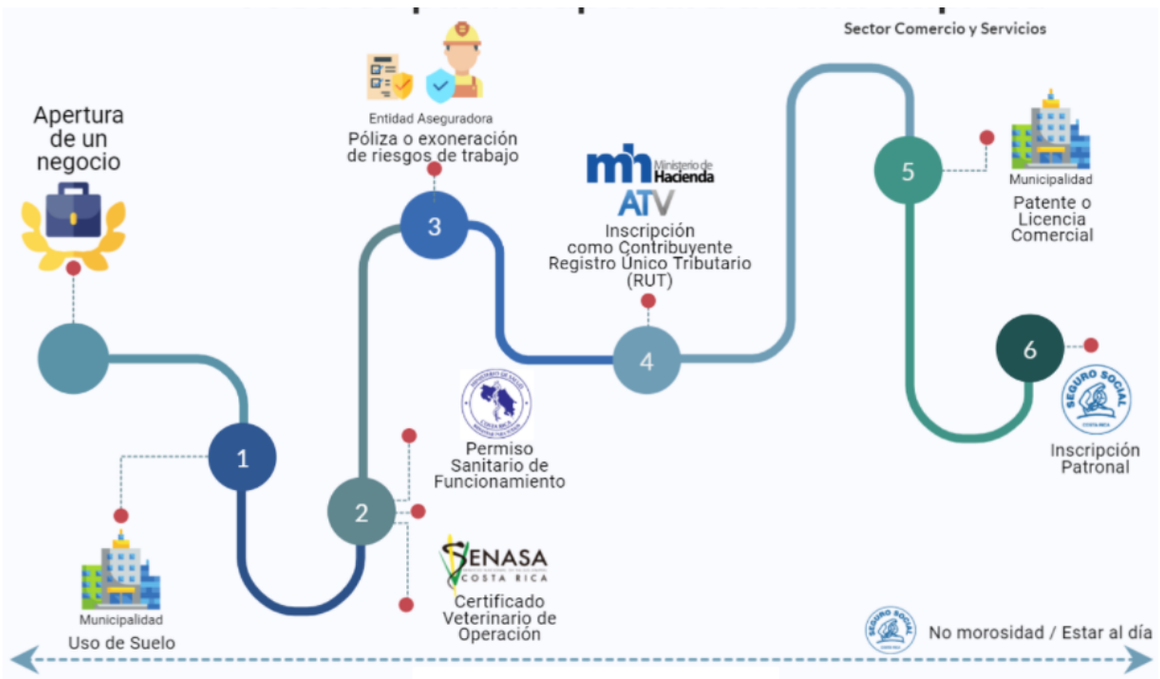
En el marco de la "Estrategia Nacional para la Transición a la Economía Formal", Eje III: Facilitación de Trámites, el cual tiene como objetivo: "reducir los obstáculos para la formalización de las unidades económicas, y el empleo, a nivel nacional y municipal, mediante un mejor acceso a servicios, eliminación de trámites innecesarios para las empresas y unidades económicas y la implementación de

experiencias innovadoras y buenas prácticas en los ámbitos de mejora regulatoria y simplificación de trámites", se contempla un plan de acción para este eje, con dos productos específicos: a) La implementación de un modelo de ventanilla única a nivel municipal y, b) La regularización y formalización de las personas trabajadoras del sector de la economía informal y familia, empresas y unidades económicas existentes y en proceso de creación.

El Proceso para la apertura de una empresa

El MEIC aconsejó el siguiente proceso (Figura № 26) para registrar y formalizar una empresa y conseguir la “condición pyme”.

Figura № 26. Proceso para apertura de un negocio en Costa Rica



Fuente: MEIC https://tramitescr.meic.go.cr/

Lo anterior conlleva los siguientes pasos para la apertura de un negocio:

Paso 1: Decidir el tipo de empresa a formar (Si con personería física o con personería jurídica). Si decide por personería jurídica deberá inscribirla ante Registro Mercantil y ahí mismo puede inscribirse las marcas.

Paso 2. Ruta de Creación y Formalización de una pyme:

1. Una vez definido el tipo de empresa (Paso 1), el emprendedor debe ir a la municipalidad a revisar Uso de la Tierra, para verificar que el lugar donde se ubicará su empresa cuenta con el aval respectivo
2. Solicita el respectivo Permiso de Funcionamiento al Ministerio de Salud.
3. Asegura los empleados (planilla) en Caja Costarricense de Seguro Social.
4. Obtiene la respectiva Póliza de Riesgos del Trabajo (INS u otra aperadora).
5. Solicita la Patente Municipal.
6. Se inscribe en Tributación Directa como contribuyente (si es con personería jurídica se tiene 10 días para inscribirla en Tributación Directa después de su inscripción en Registro de Propiedad). Con este trámite dispondrá de las respectivas facturas timbradas. Para la creación de una Sociedad, se consulta en web http://www.crearempresa.go.cr/, para obtener información de cómo constituir una sociedad ante el Registro Nacional.

Registro de Marcas: Se tramita ante el Registro de la Propiedad Industrial del Registro Nacional, siempre y cuando cumpla los requisitos para tal efecto.

Condición pyme: Consiste en estar al día en el Registro pyme del MEIC. Es el trámite del Registro pyme por primera vez o que realizó el trámite de renovación.

Requisitos para el registro pyme, inscripción por primera vez:

Se solicita aportar **dos** de los siguientes **tres** requisitos:

- Recibo de la póliza de Riesgos del Trabajo que emite el INS, al día.
- El Formulario de Declaración de Impuesto sobre la Renta: sea el Formulario D101 del Régimen Tradicional o el Formulario D105 del Régimen Simplificado, del último periodo fiscal.
- Planilla de la CCSS o el comprobante de trabajador independiente, donde se demuestre que está al día con las obligaciones ante esa institución. Igual este requisito se puede verificar en línea ante CCSS.

Aportar el documento “Formulario de Inscripción Registro PYME”, que opera como declaración jurada y que se obtiene en las Oficinas del MEIC o en la web del SIEC o bien en la Web “Sección trámites > Registro PYME”.

Renovación del Registro pyme: Se debe aportar el “Formulario de Inscripción Registro pyme”, que opera como declaración jurada. Se pide tramitar con un mes de anticipación a que se venza la vigencia del Registro pyme anterior. La duración del Trámite es de 5 días hábiles y la pyme queda inscrita en por un período de 12 meses y debe renovar la condición pyme cada año. Los trámites pueden ser personales o en línea.

Beneficios de estar registrada y obtener la Condición Pyme

Disponer de la Condición de pyme certificada por el SIEC – MEIC, les permite a los emprendedores y pymes acceder a los siguientes beneficios (Tabla 29):

Tabla № 29. Acceso a beneficios con la Condición Pyme.

I. Mecanismos de apoyo, Ley N°8262	II. Acceso a financiamiento	III. Exoneraciones e incentivos	IV. Otros
1. Programa de Compras públicas. 2. Servicios de desarrollo empresarial. 3. FODEMIPYME. 4. PROPYME.	1. FODEMIPYME. 2. INDER. 3. PROPYME. 4. Sistema de Banca para el Desarrollo. 5. Otros.	1. Exoneración impuesto de empresas jurídicas. 2. Exoneración del IVA (alquileres). 3. Exoneración escalonada de renta micro y pequeña empresa. 4. Exención parcial CCSS. 5. PSF Ministerio de Salud. 6. Registros sanitarios de productos. 7. Pago diferenciado $5 en registro para gestores de residuos.	1. Constancia gratuita de condición PYME. 2. Sello PYME. 3. Tarifa preferencial en revalidación CFIA. 4. 50% certificaciones GS1. 5. 25% descuento en tarifa PYMExpress. 6. Exoneración 3 años certificación drones Aviación Civil. 7. Tarifas de afiliación diferenciadas ante CANATUR.

Fuente: MEIC, www.consumo.go.cr/

En adición, se aporta la relación de beneficios a que puede accederse.

- Participar como Proveedor pyme del Estado
- Financiamiento, avales y garantías Fodemipyme (Banco Popular)
- Fondos no reembolsables para innovación Propyme (MICITT)
- Servicios de Desarrollo Empresarial, charlas, capacitaciones
- Ferias empresariales y encuentros de negocio

- Sello PYME y Constancia de Condición PYME gratuitos
- Recursos financieros del Sistema de Banca para Desarrollo
- Exoneración impuesto personas jurídicas Micro y Pequeñas empresas
- Pago escalonado nuevas microempresas: Cargas Sociales CCSS – Impuesto a la Renta Ministerio de Hacienda
- Permiso sanitario de funcionamiento de Microempresas $20
- Tarifa diferenciada en registro sanitario (20%) para Microempresas

7.1.3 Registro Pyme

El Registro Nacional Pyme es una de las herramientas de atención a la pyme y constituye el primer paso para recibir los apoyos y beneficios previstos en la LFPME. El registro permite contar con los datos generales de la empresa, determina su tamaño, su “condición pyme” y describe su actividad económica.

Al registro lo compone y complementa los siguientes registros: Registros de emprendedores, de consorcios y el registro de empresas de producción nacional.

Registro del nombre comercial y registro de marcas

Uno de los trámites claves para una pyme es el registro del nombre comercial para la pyme y/o su local y el registro de marcas para sus productos o servicios. En ambos se requiere realizar consultas a la base de datos de Propiedad Industrial – Consulta de marcas de la Organización Mundial de Propiedad Industrial - OMPI ingresando a la página web del Registro Nacional www.rnpdigital.com. Los pasos para el registro son: de definición del nombre para la empresa y de las marcas comerciales, verificar la disponibilidad del nombre elegido en la Base de Datos de la OMPI, proceder con el correspondiente de registro en línea.

7.1.4 Incubación y aceleración de emprendimientos y empresas

La Red Nacional de Incubación y Aceleración (RNIA) es una plataforma de apoyo a los emprendedores para fortalecer su desarrollo empresarial, así como crear y

propiciar oportunidades de nuevos negocios. Por medio de la RNIA se brinda asesoría, soporte y herramientas a los empresarios en busca de crear las condiciones idóneas para potenciar, desarrollar y consolidar sus emprendimientos.

Se entiende por **Incubadora** a una organización que tiene como finalidad la creación de nuevas empresas a través del acompañamiento, que posee la infraestructura necesaria y la figura jurídica que norma sus acciones.

Una **aceleradora** es una organización que tiene como función principal incrementar el desarrollo de las empresas para ingresar a mercados internacionales o abarcar una mayor proporción del mercado local.

Para formar parte del Directorio de la RNIA, las incubadoras y aceleradoras deben inscribirse por ante la DIGEPYME - MEIC completando un formulario. Hasta el año 2020 se habían registrado 14, las cuales permanecían activas e incluyen a:

a. CARICACO
b. INN UP-Centro de Innovación de la Cámara de Comercio de CR
c. CARAO VENTURES (CV)
d. Agencia Universitaria para la Gestión del Emprendimiento (AUGE-UCR)
e. Asociación GS1 Costa Rica (GS1 COSTA RICA)
f. Universidad Técnica Nacional (UTN) - Fomento al Emprendedurismo y Desarrollo Empresarial
g. TEC Emprende Lab
h. Incubadora de Negocios del Sur / MEP
i. Asociación Incubadora Parque Tec
j. Incubadora de Negocios COTAI ZN / MEP
k. Parque la Libertad (PLL)
l. Programa Semilla (PS)
m. Incubadora Empresarial Región Caribe (INERCA) / MEP
n. Centro de Innovación y Desarrollo Empresarial del Colegio de Ciencias Económicas de Costa Rica (CIDE-CCECR)

En el Apéndice 4, se adjunta una tabla que provee características descriptivas de las incubadoras y aceleradoras.

7.1.5. Acciones de la DIGEPYME – MEIC.

Diversas acciones fueron emprendidas y llevadas a efecto por la DIGEPYME-MEIC para el apoyo a emprendimientos y pymes. Las siguientes acciones constan en el Informe Final de Gestión del Ministro del MEIC Welmer Ramos (Ramos, W., 2017, pp.18 - 41).

Realización de la feria anual ExpoPyme versiones 2014, 2015 y 2916, 2017 con los resultados que se muestran en la Tabla Nº 30.

Tabla № 30. MEIC, Feria ExpoPyme 2016

Actividad	**Resultado**
Visitantes Expo PYME	13.510
Stands	105
Conferencias	18
Empresarios – emprendedores participantes en charlas	1.557
Empresarios –emprendedores participantes en charlas regionales	301
Rueda de Negocios	
Pymes suplidores	26
Empresas tractoras	12
Valor de negocios concertados en citas de negocios	$ 273.000
Espacio para micro franquicias Espacio para participantes del Programa Un Pueblo – Un Producto	

Fuente: DIGEPYME - MEIC, Informe de Gestión ministro Welmer Ramos, 2017.

1. Acciones del Departamento de registro y certificaciones SIEC.

El SIEC atendió:

- Solicitudes de Registro pyme, Emprendedor y Producción Nacional.
- Emisión de certificaciones.
- Recomendación para la exoneración incentivos médicos, incentivos agropecuarios, incentivos turísticos, incentivos de concesiones.
- Consultas personales y a través del correo electrónico
- Inactivación de Registros con Condición pyme.
- Notificación 30 días antes del Vencimiento del Registro Pyme.
- Notificación de resoluciones de Solicitudes pyme, Emprendedor y Producción Nacional.
- Notificación a cada registro pyme aprobado del uso del sello básico.
- Atención de solicitudes del uso del sello de valor agregado.
- Publicación el sitio web www.pyme.go.cr del listado de pyme Activas e Inactivas.
- Se incorporó en el SIEC el Sector de Turismo según el Decreto Nº 36945-MEIC para poder analizar pymes del sector de turismo que se dediquen a Servicio de

Hospedaje Turístico, así como los parámetros para calcular el P (En la fórmula pyme) y se diseñó una nueva plantilla de certificación para estos casos.

- Se incorporó en el SIEC el Sector de Economía Social, según lo establecido en el Decreto 39278-MEIC y Circular DIGEPYME-CIR-001-16. Se actualizó los respectivos parámetros para el cálculo de parámetro “P” para el tamaño de pyme, así como la plantilla de la certificación.

En la tabla 31 se muestran detalles del registro de pymes para los años 2014 a 2016, con indicación del número de pymes inscritas según el tamaño de las empresas, el sector de actividad económica y el personal ocupado. Las cifras confirman que el mayor número de empresas registradas corresponde microempresas seguida de pequeñas y medianas empresas. De similar modo, la mayor proporción corresponde al sector de servicios seguido por comercio e industrias. La variación en la cantidad de empresas registradas sigue los vaivenes de circunstancias como la posibilidad de acogerse a algún incentivo temporal como el pago de algún impuesto.

Tabla Nº 31. Empresas registradas 2014 –2016

Empresa/ Sector/ Tamaño	2014		2015		2016	
	Personal	Empresas	Personal	Empresas	Personal	Empresas
Comercial	**11.970**	**2.937**	**9.883**	**1.970**	**9.853**	**1.887**
Mediana	3.167	171	3.708	182	4.059	209
Micro	3.545	1.979	2.223	1.192	1.979	1.106
Pequeña	5.258	787	3.952	596	3.815	572
Industria Manufacturera	**8.495**	**1.043**	**7.771**	**869**	**7.682**	**926**
Mediana	2.603	60	2.396	53	2.762	64
Micro	2.716	795	2.185	627	2.014	681
Pequeña	3.176	188	3.190	189	2.906	181
Servicios	**20.166**	**4.907**	**17.640**	**4.017**	**17.558**	**3.686**
Mediana	4.983	218	5.235	227	5.818	251
Micro	6.476	3.573	4.856	2.828	4.451	2.522
Pequeña	8.707	1.116	7.549	962	7.289	913
Total general	**40.631**	**8.887**	**35.294**	**6.856**	**35.094**	**6.499**

Fuente: SIEC - MEIC, 2016

2. Acciones del departamento de emprendimientos.

- Red Nacional de Apoyo para el Fortalecimiento Social y Económico de las Mujeres: Se realizó la reunión de trabajo de la Red Nacional de Apoyo para el

Fortalecimiento Social y Económico de las mujeres y se estableció 4 convenios de trabajo interinstitucional entre el MEIC-INAMU-INA-MICITT.

- Programa Mujeres Emprendedoras y Empresarias: Desarrollo de un Plan Piloto de capacitación bajo la metodología de mujeres emprendedoras a 50 mujeres del cantón de Naranjo y otro Plan Piloto de capacitación bajo la metodología mujeres Empresarias a 15 mujeres del cantón de Naranjo.

- Proyecto Emprende: Desarrollo de un diagnóstico, plan de acción, capacitación asistencia técnica para 576 mujeres emprendedoras y empresarias.

- FOMUJERES: Realización de 52 Talleres de Empresariedad, Género y Liderazgo. Ejecutados en diferentes regiones del país, donde se capacitaron 679 mujeres, las cuales fueron beneficiarias de los Fondos FOMUJERES del INAMU.
Se realizaron 7 Foros sobre temas de Gestión Empresarial, donde se atendió un total de 431 mujeres (106 en San José en temas de Formalización y Educación Financiera, 44 en Liberia, con el tema: Mercadeo y ventas para Pyme, 52 en San Carlos con el tema: Innovación y Creatividad, 53 en Puntarenas con el tema: Mercadeo y ventas para Pyme, 53 en Limón con el tema Mercadeo y Ventas para pyme, 70 en San José con el tema Innovación y Creatividad, 53 en Ciudad Neily con el tema Mercadeo y Ventas para Pyme).

- Feria Nacional de Mujeres Empresarias: Se participó y colaboró en la VII Feria Nacional de Mujeres Empresarias con la exposición de 156 mujeres.

- Programa - Promoviendo Innovación y Competitividad en MIPYME del Sector Artesanías de Centroamérica:

- Diseño y elaboración de un Módulo para Artesanos en el nuevo SIEC.
- Convenio con la Universidad Veritas para el apoyo de los artesanos.
- Seguimiento al Proyecto de Apoyo a Artesanos y Muebleros de Sarchí

- Comisión Nacional de Artesanía: Seguimiento a la Comisión Nacional de Artesanías (MEIC, INA, ICT, MCJ), con objetivo de apoyar al sector artesanal.

- Comité de CALIDENA (Comité de Seguimiento):

- Línea base de Artesanos: Levantó la línea base de artesanos. Se mapeó artesanos y tiendas en CR con apoyo de estudiantes de universidades públicas.

- Sello PYME Artesanal. Se constituyó un Comité de Apoyo CALIDENA para el Sello Pyme Artesanal: Se realizaron 13 reuniones de trabajo con Comité

CALIDENA para el Sello Pyme Artesanal. Propuesta del Diseño e Implementación del Sello Pyme Artesanal (INTECO y MEIC-GIZ).

- Programa Tour de Emprendimiento e Innovación Joven: Se realizó una alianza estratégica entre el MEIC, MEP, MICITT y MCJ para trabajar el Tour de Emprendimiento e Innovación Joven. En el 2016 se organizaron y ejecutaron 40 actividades de sensibilización y/o capacitación. Se capacitó y sensibilizó a 1488 jóvenes y 94 docentes de centros educativos (CTPs, universidades públicas, privadas, otros) en las regiones Chorotega, Brunca, Huetar Caribe y Central.

- Encuesta de Jóvenes Emprendedores en julio del 2016.

- Encuentro de Jóvenes Emprendedores entre el Consejo de la Persona Joven (CPJ) y MEIC, se coordinó el Primer Encuentro Nacional de Jóvenes Emprendedores (diciembre del 2016), que se ejecutó en el CENAC. El Departamento de Emprendimiento coordinó y ejecutó el Primer Encuentro Nacional de Jóvenes Emprendedores, participación de 371 personas.

- Red Nacional de Incubación y Aceleración (RNIA): El MEIC trabajó en la elaboración de un informe de gestión de la Red Nacional de Incubación y Aceleración (RNIA) 2015, que verifica el desempeño de las entidades adscritas a la Red, con base en los resultados obtenidos por los emprendimientos apoyados en cada incubadora y/o aceleradora.

- Consejo Nacional de Emprendimiento (CNE) sesionó en dos ocasiones y tomaron acuerdos de fortalecer el ecosistema emprendedor nacional. Se propuso elaborar un pacto por el emprendimiento. Se coordinaron dos talleres de trabajo donde se desarrolló y elaboró un plan de trabajo que involucra a instituciones públicas, privadas y académicas, orientado a cumplir con la Política de Fomento al Emprendimiento de CR 2014-2018.

- Semana Global de Emprendimiento (GEW 2016). El MEIC coordinó y ejecutó la actividad el 4 de noviembre de 2016, Hotel Crowne Plaza con participación del Señor Presidente de la República, Luis G. Solís Rivera, y 125 participantes.

El MEIC y Yo Emprendedor coordinaron la edición, publicación y lanzamiento de la “Guía para la cultura emprendedora”. Se realizó una charla magistral con el experto Sergio Zuluaga de Colombia el 29 de noviembre en el Colegio de Profesional en ciencias Económicas de CR con la participación de 120 personas. Se impartieron 11 charlas magistrales con 772 participantes.

3. Acciones del Departamento de Empresariedad:

- Programa de Formalización: Se diseñó del programa CONSULTORIO EMPRESARIAL MOVIL, que brinda capacitación y asesoría en trámites de formalización de empresas en los 81 cantones del país.

El año 2015 se hizo la propuesta de un régimen especial de cargas sociales a la Junta Directiva de la CCSS.

También se trabajó con el Ministerio de Salud a fin de planear un modelo impositivo diferenciado para las empresas PYME informales que requiere el registro sanitario de productos y el permiso de funcionamiento con una reducción en las cuotas de pago y simplificación de trámites para el registro.

Capacitaciones en 2015: En el tema de formalización de empresas, en diferentes regiones del país, para un total de 327 empresas. En el 2016, 22 municipalidades del país estaban interesadas en el programa. Para la ejecución del programa se creó una carta de entendimiento con cada una de las municipalidades.

Actividades del proyecto de formalización en 2016: Colorado de Abangares, Parque la Libertad, Proyecto Plycent, Colegio Profesionales Ciencias Económicas, Proyecto Ovop Dota, INAMU - Corredores, INAMU - Golfito, INAMU - Osa, Municipalidades de Naranjo y Santa Ana, Auditorio-MEIC, Hotel Holiday.

- Programa de Compras Públicas:

Capacitación: 680 en 2015, 468 en 2015 y 937 en 2016.

Cursos INA-MEIC Compras de la administración pública y asistente en contratación administrativa, 160 en 2014, 30 en 2015 y 34 en 2016.

En el 2015 la cantidad de empresas pequeñas que vendieron al estado aumentó en cerca de 100 unidades productivas, de igual manera las micro empresas y las medianas también aumentaron su participación en las compras públicas.

- Programa Un Pueblo Un Producto, OVOP

Se elaboró el Proyecto para fomentar el desarrollo rural de las comunidades a través de la diversificación de la producción y el consumo interno, busca generar el orgullo de los pueblos y el aumento del valor agregado de sus productos y servicios, utilizando elementos diferenciadores, autóctonos tangibles e intangibles. Se basó en 4 ejes fundamentales: Producción local, Liderazgo comunitario, Promoción y comercialización e Identidad e imagen.

Entre las acciones realizadas: Se constituyeron el Comité Nacional OVOP con MAG, MEIC, INDER, IFAM; se trabajó con municipios en proyectos de desarrollo económico local: el Consejo Municipal de Zarcero y Turrialba, se implementaron talleres en Zarcero, Turrialba-Jiménez, Dota, se realizaron relevamientos de empresas en el cantón de Zarcero, Dota, en Juan Viñas y Tucurrique y se realizaron talleres en Zarcero, se realizaron cursos de plan de negocios dirigido a mujeres del Zarcero. Igualmente un evento para empresarios turísticos de los Santos y capacitaciones sobre el registro de marcas y patentes, trámites para la instalación de empresas.

4. Logros del Departamento de Centros Integrales de Desarrollo Empresarial

En el componente de CIDE y los encadenamientos, los logros fueron:

Programa de Micro franquicias:

Transferencia de la metodología por la empresa consultora FRANCORP. Consistió en 3 módulos de capacitación sobre: Enfoque estratégico y operativo del sistema de micro franquicias de Costa Rica, Proceso de operación de micro franquicias y, Estrategia de franquiciado en el sistema de Micro franquicias.

En diciembre del 2016, se completa la capacitación a los 16 funcionarios CIDE-PYME en aspectos de acompañamiento al franquiciado en el proceso de adquisición, firma de la concesión de una micro franquicia.

- Selección de las seis empresas que se micro franquiciarán.

- La Carpio: Se realizó un proceso de sensibilización en temas de emprendimiento con el apoyo de INA, INAMU, IMAS, Fundación Acción Joven. El ciclo de charlas incluyó 11 actividades, participaron 162 asistentes.

- Transferencia Metodológica para la Implementación de un Servicio Especializado de Atención a Personas emprendedoras en la región SICA Proyecto MEIC- GIZ Facilidad- CENPROMYPE.

- Proyecto Alcanzando Escala CRUSA-MEIC-CEPAL: Cadenas de Valor Pacífico Central. El objetivo es la identificación y desarrollo de dos cadenas de valor en la región Pacífico Central. El proyecto identificó las cadenas de miel y papaya.

- Proyecto Encadenamientos (recursos propios)

En 2016 se incluyó el desarrollo de estudios de encadenamientos o cierre de brechas para pymes. La Universidad de Costa Rica realizó estudios sobre:

a) Estudio de capacidades de encadenamientos a empresas PYME de cacao con valor agregado de la Región Huetar Caribe.

b) Diseño de un modelo de encadenamiento sectorial para comerciantes detallistas de Coopedetallistas, con empresas pyme agroindustriales de las regiones de Zarcero, Dota, Turrialba y Jiménez.

c) Desarrollo de la Cadena de Valor de la Industria de Panadería en Zarcero

d) Diagnóstico de las brechas de implementación de la Gestión de la Inocuidad como instrumento generador de encadenamientos productivos en las pyme de CR.

- Taller regional: “Servicios Especializados de Internacionalización y Turismo, para los Centros de Atención MIPYME”, proyecto financiado por la Cooperación Española, SIECA y CENPROMYPE.

Durante los días 7, 8 y 9 de junio del 2016, cinco funcionarios de los CIDE-PYME de las regiones Chorotega, Huetar Caribe, Huetar Norte y Brunca recibieron capacitación sobre internacionalización y turismo, con la metodología INTUR. Se logró que 14 empresas fueran apoyadas:

- Proyecto “emprendiendo para una vida sin violencia”, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD del Ministerio de Seguridad Pública, MSP. Se han realizado, 8 actividades con 20 jóvenes participantes.

- Desarrollo de proyectos regionales de los CIDE-PYME

El año 2015 - 2016 se apoyaron el desarrollo de 10 proyectos empresariales, cinco de los cuales se trabajaron con PROCOMER. Cincuenta empresas desarrollaron actividades para el incremento de sus ventas, encadenamientos, procesos de formalización, registro y acceso a servicios financieros.

7.2 Resultados de las acciones de la DIGEPYME - MEIC

Según el Plan Operativo Institucional - POI del 2017, el MEIC estableció 20 metas, de las cuales 18 se cumplieron y 2 estaban parcialmente cumplidas

Tabla № 32. Resultados operativos Programa 219 DIGEPYME – MEIC. Año 2017

Producto	Indicador	Meta		
		Programada	Alcanzada	Porcentaje
Asistencia Técnica a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas	PYME atendida	1,575	4,99	317%
	PYME y Emprendimientos atendidos mediante Servicios de Desarrollo Empresarial	1,495	8,599	575%
	Asesoría Empresarial brindada por los Centros de Acompañamiento Empresarial en las Regionales y en oficina central (CIDE)	3,913	4,526	107%

Fuente: Adaptado de Montero, M. Informe Final de Gestión 2017. pp. 11 y 12.

Efectividad en el cumplimiento presupuestal MEIC, año 2018

La siguiente tabla resume a nivel de programas los porcentajes en el nivel de cumplimiento presupuestal.

Tabla № 33. MEIC, Efectividad en el cumplimiento presupuestal, año 2018

Código Programa	Programa	Nivel de cumplimiento	
		Porcentaje*	Efectividad
217	Mejora Regulatoria	96,5%	Efectivo
218	Regulación Técnica y Verificación de Productos	95,7%	Efectivo
219	Dirección General Pequeña y Mediana Empresa	95,6%	Efectivo
223	Protección al Consumidor	94,7%	Efectivo
224	Promoción de la Competencia	93,5%	Efectivo

Fuente: MEIC, 2019 Informe anual de resultados físicos y financieros 2018, p. 47.

Con oportunidad del cierre del período gubernamental de Luis G. Solís, la Viceministra de Pymes del MEIC Marcia Montes, presentó su Informe Final de Gestión en el que incluye un resumen de los programas ejecutados para atender las diferentes etapas del emprendimiento y fomentar la cultura emprendedora. Su contenido es similar al informe del Ministro Ramos (Montes, M. 2018, pp. 18-19).

7.3 Resultados de las acciones estratégicas para la pyme

Según el Diagrama de Cadena de Resultados que se ilustra en la figura № 27, toda política pública recibe insumos que los convierte en actividades los cuales dan productos como resultado, estos productos son aprovechados por las poblaciones meta convirtiéndose en un beneficio o efecto útil cuyo impacto se traduce en la mejora de las condiciones de vida de ese estrato poblacional o de la sociedad en su conjunto.

Figura № 27. Diagrama de Cadena de Resultados

Fuente: MEIC

Los insumos, las actividades, los productos y el aprovechamiento son elementos que pueden tener más afinidad con la implementación de las políticas públicas, en tanto que el análisis del efecto y el impacto son elementos más afines a la evaluación de políticas públicas y ocurren preferentemente al final de la cadena. Una forma de evaluación que se da en todo el ciclo de vida de la política pública, y en la etapa de la implementación se da bajo la forma de monitoreo y control. Es importante anotar que en el caso de la política pública de pymes, a la fecha, no ha ocurrido evaluación formal alguna, tampoco aparece programada en el MIDEPLAN u otra entidad, por tanto, es un tema en deuda.

Corresponde al MEIC, como rector de la PPP, que los resultados de la implementación se concreten en sinergia de los logros de las acciones de los entes participantes en la constelación implementadora de la PPP, es la razón por la que se analiza más rigurosamente las acciones de implementación del MEIC y la forma en que sus acciones llegan a convertirse en beneficios aprovechables y que generan efectos virtuosos e impacto socio económico positivo en la población beneficiaria y la sociedad.

En el MEIC, la concreción de esos macro resultados se desarrolla a cargo del Programa 219 –DIGEPYME. El programa en mención, se denomina "Programa de Fortalecimiento de las Pyme" y tiene como indicadores de logro los siguientes:

- Incremento en el índice de productividad (laboral).
- Incremento en el índice de las ventas (%).
- Cantidad de emprendimientos nuevos que reciben apoyo empresarial.

Los indicadores se cuantifican y miden a nivel de la región central, las regiones Brunca, Chorotega, Huetar Caribe, Huetar Norte, Pacífico Central; también mediante la cantidad de emprendimientos nuevos de jóvenes, de mujeres, de discapacitados, que reciben apoyo empresarial y técnico. Cada indicador está acotado por un valor cuantitativo para la línea de base, las metas anuales y las metas para el período de planificación 2015 – 2018.

Con respecto a los logros, se reportan concreciones todas positivas y en orden del 109% a 266%. La siguiente Tabla 34, muestra un fragmento de los cumplimientos y resultados para el período de planificación 2015 – 2018.

Tabla № 34. MEIC, Resultados de la política pyme, 2015 y 2018.

PROGRAMACIÓN PND 2015-2018			META ANUAL 2018	CUMPLIMIENTO ANUAL METAS PROGRAMAS/PROYECTOS AL 31 DICIEMBRE 2018		RESULTADO PERÍODO 2015- 2018		RESPONSABLES
NOMBRE DEL PROGRAMA/	INDICADORES	META DE PERIODO 2015-2018		RESULTADO	%	RESULTADO	%	
Programa de Fortalecimiento de las PYME	Incremento en índice de la productividad (Laboral)	1,10	1,10	1,214	121,40%	1,21	121%	Programa 219 - DIGEPYME
	Incremento en el índice de las ventas (%)	1,20	1,20	1,291	109,10%	1,29	109%	
	Cantidad de emprendimientos nuevos que reciben apoyo empresarial y técnico	868	316	1222	387%	2307	266%	
	Cantidad de emprendimientos nuevos que reciben apoyo empresarial	608	221	752	340%	1219	200%	

Fuente: MEIC, 2019. Informe anual de resultados físicos y financieros 2018, p. 4-7.

7.3.1. Ejecución presupuestaria y cumplimiento de metas

El presupuesto representa el insumo con el que cuenta la DIGEPYME para llevar a cabo las acciones y actividades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2015 - 2018 y la Matriz Anual de la Programación Estratégica del Programa.

Los componentes del presupuesto del programa 219 DIGEPYME fueron:

Remuneraciones: Representa el pago quincenal del personal que labora en la DIGEPYME, para atender diferentes sectores productivos en el campo industrial, comercial y de servicios, con énfasis en la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PYME) y a los Emprendedores. Tuvo un 86,3% de ejecución.

Servicios: Comprendió la contratación de servicios profesionales en: “Asesoría Técnica para el Diagnóstico y Desarrollo de Proveedores PYME de la industria agroalimentaria -Programa de Desarrollo de Proveedores PDP- que fomente la vinculación productiva de las PYME costarricenses de la Región Chorotega”. La ejecución fue de 82,8%,

Materiales y Suministros: Comprende las compras que de manera oportuna se realizaron durante el año tales como: combustible, papel, tintas y otros. El 89,1 % del presupuesto que se ejecutó en este rubro,

Transferencias Corrientes: Representa el pago de incapacidades y la transferencia corriente al CENPROMYPE. El 97,4 % que se ha ejecutado en este rubro. (MEIC, 2019. Informe anual de resultados físicos y financieros – Año 2018. pp. 12 -14).

Entre las causas de la sub ejecución se citaron: menores precios de compra de materiales, retrasos en el inicio de proyectos, incapacidad y licencias de varios funcionarios e incumplimiento en tiempos de entrega por parte de proveedores. La tabla № 35 ilustra los montos y ese estado.

Tabla № 35. Ejecución presupuestaria del programa 219 DIGEPYME, 2018

Programa		Partida Presupuestaria	Ley de Presupuesto	Presupuesto Actual	Devengado	Porcentaje Ejecución Presupuestaria
Programa 219 - DIGEPYME	0	Remuneraciones	891.223.770	884.750.702	763.379.901,6	86,3%
	1	Servicios	101.738.793	76.811.000	63.620.754,5	82,8%
	2	Materiales	10.500.000	10.718.508	9.547.279,72	89,1%
	6	Transf Corrientes	39.753.437	39.743.039	38.690.111,32	97,4%
	9	Cuentas Especiales	0	14.120.800	0	0,0%
Total 219			**1.043.216.000**	**1.026.144.049**	**875.238.047,1**	**85,3%**

Fuente: MEIC, 2019, 8. Informe anual de resultados físicos y financieros – Año 2018. https://www.meic.go.cr/meic/documentos/g3p3m8yyx/Informe_Ejecucion_Presupuesto_2018.pdf

La ejecución presupuestaria del Programa 219 DIGEPYME fue reportada como efectiva con el 95,6 % de ejecución (Tabla №.36).

Tabla № 36. MEIC, Efectividad de la ejecución presupuestaria, 2018.

Código Programa	Programa	Nivel de cumplimiento	
		Porcentaje*	Efectividad
217	Mejora Regulatoria	96,5%	Efectivo
218	Regulación Técnica y Verificación de Productos	95,7%	Efectivo
219	Dirección General Pequeña y Mediana Empresa	95,6%	Efectivo
223	Protección al Consumidor	94,7%	Efectivo
224	Promoción de la Competencia	93,5%	Efectivo

Fuente: MEIC, 2019. Informe anual de resultados físicos y financieros – Año 2018.

Con respecto al monto asignado del presupuesto, varios gestores de la PPP señalaron que el presupuesto del MEIC para pymes es muy estrecho. En ese sentido, la Viceministra pyme MEIC señaló:

> Solo en el área pyme, el parque empresarial genera más del 30% del PIB, sin embargo la inversión que hace el estado para atender estas unidades productivas no llega ni a 1% del presupuesto total del gobierno. Quizás … esta estadística o cifra permita a las autoridades del MEIC defender el presupuesto institucional … (Montes, M., MEIC, 2018).

7.4 Acciones de las instituciones de la Red Pyme

Las acciones según varias instituciones del ecosistema emprendedor y pyme involucradas tuvieron el siguiente comportamiento.

7.4.1 Acciones del Instituto Nacional de Aprendizaje - INA

Existe un amplio y compartido reconocimiento de que el INA es el aliado estratégico más connotado del MEIC para la implementación de la PPP. La directora de la DIGEPYME, lo ratificó en los siguientes términos: "*El INA es una aliado importante y un ejecutor de la política pública"* (León, G., 2020). El INA en lo que corresponde a sus acciones para con los emprendedores y la pyme sufrió varias reorganizaciones parciales para adaptarse al mandato que le asignaron la Ley FPME, la Ley del SBD y sus reformas. El año 2010 emerge la Unidad Pymes que se consolida en el Centro de Desarrollo Empresarial. La Tabla 37 que sigue ilustra parte de esa evolución.

Tabla № 37. Evolución de la Unidad Pymes – INA.

	Asesoría UPYMES (DM-140-2010, marzo 2010)	Unidad PYMES (DM-538-10, nov. 2010)	Unidad PYMES (Manual Organizacional INA DM-538-2010, actualizado a Junio, 2011)	Unidad PYMES (Acuerdo AC-074-2012-JD, junio 2012) a la fecha
Caracterización	Unidad que se encarga de establecer los mecanismos y estrategias para la atención de las necesidades de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, de forma tal que se garantice un servicio idóneo para satisfacer dichas necesidades y por tanto, contribuir con el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas del pueblo costarricense.	**Es la unidad institucional especializada y responsable de la prestación de servicios de capacitación, asistencia técnica, formación y consultoría, para las micros, pequeñas y medianas empresas de Costa Rica**, con el fin de aumentar la competitividad de este importante sector.	Igual a la de Asesoría UPYMES (marzo, 2010)	Igual a la de Asesoría UPYMES (marzo, 2010)
Objetivo	Brindar las herramientas para el mejoramiento de la competitividad y productividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, mediante la definición de los mecanismos y estrategias tendientes a la atención de las necesidades de las PYME, con el fin de que se inserten y/o se mantengan de forma exitosa en el mercado.	**Brindar servicios de capacitación, asistencia técnica, consultoría y programas de formación para el desarrollo empresarial de las MIPYMES** nacionales, propiciando el mejoramiento de la competitividad e incremento de la productividad, en forma coordinada con las instituciones públicas y privadas relacionadas con el sector.	Igual a la de Asesoría UPYMES (marzo, 2010)	**Gestionar la atención a las PYME**, para el mejoramiento de su competitividad y productividad, mediante la promoción, coordinación, investigación y seguimiento.
Funciones	1. **Asesorar** a la Administración Superior del INA en el mantenimiento de una visión estratégica [...]. 2. **Coordinar, orientar y dar seguimiento** a la prestación de los servicios de capacitación y formación profesional a las MIPYMES [...]. 3. **Establecer mecanismos de coordinación** con el MEIC en la determinación de necesidades de servicios [...]. 4. **Dictar los lineamientos o directrices** de atención de las MIPYMES [...]. 5. **Procurar** la constitución y formalización de nuevas MIPYMES. 6. **Fiscalizar** el proceso de atención a las MIPYMES realizado por los NFST y las UR para determinar la necesidad [...]. 7. **Crear y mantener mecanismos de comunicación** y alianzas estratégicas [...] 8. **Estimular y promover** la recepción y gestión de ideas y proyectos [...] 9. **Fomentar** las relaciones y las generaciones de encadenamientos productivos [...] 10. Realizar acompañamiento para para la creación de empresas. 11. **Desarrollar y aplicar** una metodología de costos [...] 12. Determinar el grado de efecto producido en las MIPYMES [...] 13. Investigar el entorno económico [...] 14. **Desarrollar estrategias** y herramientas [...] 15. **Evaluar los resultados** de las gestiones de coordinación [...] Y otras de carácter administrativo.	Se mantuvieron iguales a las de Asesoría UPYMES (marzo, 2010)	Se mantuvieron iguales a las de Asesoría UPYMES (marzo, 2010)	1. **Asesorar** a las diferentes instancias de la institución en el mantenimiento de una visión estratégica [...] 2. **Proponer y coordinar** con instancias del INA [...] 3. **Coordinar** con las instituciones de la Red Interinstitucional de Apoyo a las PYME [...] 4. **Proponer** la incorporación de estrategias y contenidos [...] 5. **Estimular y promover** la recepción y gestión de ideas. 6. **Fomentar** las relaciones y las generaciones de encadenamientos [...] 7. **Evaluar** los resultados de las gestiones de coordinación dentro de la institución [...] Y otras de carácter administrativo.

Fuente: INA, 2017, 66. https://www.ina.ac.cr/transparencia/

Acciones del INA:

Coordinaciones con: CINDE, UCCAEP, CAMTIC para establecer en la Regional de Heredia, centro de atención de TICs, que incluya atención a Mipymes y con CINDE para emprendimientos tecnológicos.

Talleres empresariales bajo demanda en Emprendedurismo, Contratación del talento humano, Elementos básicos del mercadeo, Aplicaciones informáticas básicas, Formación de empresas, Negociación y manejo de conflictos, Investigación de mercados, Redes sociales y Whatsapp, Plan de negocio, Contabilidad y estados financieros, Imagen comercial, Documentación de un sistema de gestión de la calidad, Planeamiento estratégico, Técnicas de presupuesto, Mercadeo electrónico, Control de inventarios, Modelo de negocio, Controles financieros, Técnicas de ventas, Interpretación de la norma ISO 9000, Habilidades blandas, Costos y puntos de equilibrio, Servicio al cliente, Programa 5 S, Gestión del recurso humano, Mercadeo directo para PYMEs y Estrategias de ventas (Informe Li, 2018, 7).

Entre junio de 2017 y mayo de 2018, se realizó un sondeo de mercado entre los Entes de Derecho Público, para Contratación Administrativa con las Universidades del Estado. Se consultaron a la UCR, ITCR, UNED, Universidad Nacional, Universidad Técnica Nacional, Colegio Universitario de Cartago y Colegio Universitario de Limón.

En el año 2017, el POIA Pymes del INA, previó la siguiente distribución presupuestaria del 15% del presupuesto total del INA que debe dedicar a la atención de emprendedores y pymes en el esquema de acción conjunta previsto por mandato legal con el SBD.

- Capacitación, 25%
- Asistencia técnica, 25 %
- Incubación UEPYME- SBD 7%
- Innovación y tecnología, 5%
- Apoyo empresarial UEPYME- SBD, 30%
- Promoción y divulgación, 5%
- Becas UEPYMES- SBD, 3%

El INA desarrolla su labor mediando los Planes Operativos anuales - POA, el POA del año 2016 previó ejecutar las siguientes acciones por intermedio de la Unidad Pymes.

Tabla № 38. INA – Pymes: Plan Operativo Anual 2016

Unidad	Objetivo operativo	Indicador	Meta total anual
Unidades Regionales (UR) Total: 9 UR	Fortalecera las pequeñas y medianas empresas (Pymes), mediante su atención con una oferta de SCFP, que responda a las necesidades de ampliación de sus competencias técnicas, requeridas para su desarrollo empresarial, en el Marco de la Ley 9274.	Cantidad de personas de Pymes y emprendedoras atendidas con SCFP, en el marco de la Ley 9274.	10265
		Cantidad de PYME atendidas a través de S.C.F.P, en el marco de la Ley 9274.	4.341
Núcleos de Formación y Servicios Tecnológicos (NFST) Total: 12 NFST	Desarrollar los SCFP considerando lo establecido en el modelo curricular a fin de satisfacer las necesidades de los beneficiarios del SBD.	Porcentaje de diagnósticos técnicos realizados para los beneficiarios del SBD según demanda.	90-100 %
		Porcentaje de asistencias técnicas diseñadas para los beneficiarios del SBD.	90-100 %
		Cantidad de módulos diseñados y/o actualizados para los beneficiarios del SBD, Incorporando temáticas transversales.	13
		Cantidad de material de autoaprendizaje diseñado para los beneficiarios del SBD, como insumo para la modalidad virtual.	9
		Cantidad de evaluaciones técnico-curriculares realizadas a los servicios para los beneficiarios del SBD.	4
		Cantidad de eventos de intercambio de conocimientos, demostraciones, competencias y otros relacionados con el producto de los núcleos tecnológicos, para la atención de los beneficiarios del SBD.	15
UPYME	Incorporar herramientas, metodologías y mejores prácticas, que propicien el mejoramiento del servicio a las personas beneficiarias del SBD, mediante la aplicación de la metodología de atención local regionalizada.	Porcentaje de Unidades Regionales en que se aplica la metodología de atención local regionalizada.	100 %
	Realizar actividades de atención y fomento emprendedor a los beneficiarios del SBD, mediante el desarrollo de herramientas para el mejoramiento de las capacidades de la población.	Porcentaje de actividades realizadas para la atención y el fomento emprendedor para los beneficiarios del SBD.	80 %
	Atender a los beneficiarios del SBD mediante el programa de fortalecimiento de la competitividad para el mejoramiento de sus capacidades.	Porcentaje de beneficiarios del SBD participantes del Programa de fortalecimiento de la competitividad atendidos.	80 %
UPYME	Atender a los beneficiarios del SBD mediante SCFP para el mejoramiento de sus capacidades.	Porcentaje de beneficiarios del SBD atendidos con SCFP.	80 %
	Consolidar un modelo de prospección institucional, mediante información actualizada para la toma de decisiones en materia de Capacitación y Formación Profesional.	Cantidad de estudios de prospección realizados.	3
Asesoría de Comunicación	Desarrollar e implementar un plan institucional de comunicación en el marco del SBD, mediante la elaboración de instrumentos de comunicación, para mantener informada a la población.	Cantidad de instrumentos de comunicación elaborada según necesidades para el servicio al SBD.	126
Asesoría de Cooperación Externa (Coopex)	Mejorar los procesos de Planificación Institucional en el marco del SBD direccionando los recursos y esfuerzos para el cumplimiento de su misión, mediante la participación activa de las diferentes unidades.	Cantidad de actividades realizadas relacionadas con el Sistema Banca de Desarrollo.	5

Fuente: INA, 2017, 12. https://www.ina.ac.cr Estudio Especial cumplimiento Ley SBD.pdf.

El INA, a través de su Centro de Desarrollo Empresarial – CEDE, ejecuta el siguiente proceso (Figura № 28) para la atención al emprendedor y/o a la pyme: Recepción, diagnóstico, designación del asesor, definición del plan de asesoría, ejecución de la asesoría y la medición del impacto.

Figura № 28. CEDE – INA, Pasos para la atención a pymes.

Fuente: CEDE-INA

En cuanto a la labor de capacitaciones para emprendedores y la pyme, el INA elaboró el siguiente Plan de Capacitación y servicios para la pyme que contiene las metas a alcanzar, la fuente de los recursos y los responsables (Tabla № 39).

Tabla № 39. INA, Plan de Capacitación y servicios para la pyme 2015 -2018

Programa o proyecto	1.5. Programa de fomento y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas.
Objetivos	1.5.1. Promover emprendimientos productivos potencialmente viables mediante la facilitación de servicios de asesoría técnica en gestión empresarial. 1.5.2. Capacitar a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) para el mejoramiento de sus capacidades técnicas empresariales[26]

Resultado	Indicador	Línea base	Meta del periodo 2015-2018 y anual	Estimación presupuestaria en millones de colones, fuente de financiamiento y programa presupuestario	Riesgo	Nombre de la persona responsable e institución ejecutora
1.5.1.1. Emprendimientos productivos potencialmente viables con asesoría técnica que mejora su gestión empresarial.	Porcentaje de emprendimientos asesorados respecto del total de emprendimientos referidos en cada año a nivel nacional.	2013: 80%	2015-2018: 90% [27] 2015: 90% 2016: 90% 2017: 90% 2018: 90%	2015-2018: 486 Recursos Propios Programa 2: Apoyo Administrativo	Disponibilidad recurso humano docente. Congelamiento de plazas.	INA Minor Rodríguez Rodríguez Presidente Ejecutivo. Rolando Morales Aguilera. Gestor Regional.
1.5.2.1. MIPYMES capacitadas en el mejoramiento de sus capacidades técnicas empresariales.	Cantidad de MIPYMES capacitadas en el mejoramiento de sus capacidades técnicas.	2013: 3.577	2015-2018: 14.970 2015: 3.632 2016: 3.705 2017: 3.779 2018: 3.854	2015-2018: 20.913 Recursos Propios Programa 1, Servicios de Capacitación y Formación Profesional	Disponibilidad del recurso humano docente. Congelamiento de plazas.	INA Minor Rodríguez Rodríguez Presidente Ejecutivo. Rolando Morales Aguilera.

Fuente: INA

PYME Radio: Es un programa de radio que el INA dirige, produce, conduce y realiza. Los temas incluyen mercadeo, ventas, innovación, diseño, empaque, comercio internacional, protocolo e imagen corporativa, herramientas para el mejoramiento del desempeño de la empresa, por ejemplo software para pymes y seguimiento a los costos y procesos en las incubadoras y aceleradoras. El programa inició el 8 de abril del 2013, con el objetivo de llevar de forma innovadora información a los emprendedores y pymes para el fortalecimiento y desarrollo de su idea de negocio.

Acciones de Implementación de la política pública de pymes

Atención a Unidades Productivas de Upala: A partir de las afectaciones del Huracán Otto (24 de noviembre 2016), las Instituciones del Estado iniciaron la articulación para el desarrollo de estrategias y acciones conjuntas para atender a las personas habitantes de varios cantones afectados y a la reactivación de la economía de los mismos a cargo de MEIC, MAG, INA, INAMU y SBD. Entre de las acciones acordadas fue la asignación de recursos del SBD para financiar y refinanciar a unidades productivas con bancos BCR, BN, BP, y el apoyo de la Unidad PYME-SBD del INA.

Las acciones fueron realizadas por la Unidad PYME que implementó proyectos para poder atender la asignación de presupuesto que realizó la Dirección Superior del INA a partir del año 2107, se asignó el recurso correspondiente a los recursos destinados para el SBD. Los proyectos ejecutados fueron:

Talleres de Gestión Empresarial con entes de derecho público modalidad bajo demanda: El proyecto contempló la contratación de talleres en gestión empresarial, Emprendedurismo, contratación del talento humano, mercadeo, aplicaciones informáticas básicas, formación de empresas, negociación y manejo de conflictos, investigación de mercados, redes sociales y whatsapp, plan de negocio, contabilidad y estados financieros, imagen comercial, documentación de un sistema de gestión de la calidad, planeamiento estratégico, presupuesto, mercadeo electrónico, control de inventarios, modelo de negocio, controles financieros, técnicas de ventas, interpretación de la norma ISO 9000, habilidades blandas, costos y puntos de equilibrio, servicio al cliente, programa 5 S, gestión del recurso humano, mercadeo directo para pymes y estrategias de ventas.

Los talleres de gestión empresarial se dieron en el Pacífico Central, Brunca, Central Oriental, Occidental, Cartago, Heredia, Chorotega, Huetar Norte y Caribe.

Otros proyectos realizados:

- Proyecto INA-SBDC, Embajada EEUU y Universidad de San Antonio Texas.
- La iniciativa INA-SBDC, en coordinación con Gerencia General, busca adoptar un modelo de atención a pymes y emprendimientos para el acompañamiento, sistema de seguimiento y evaluación de impacto.

- **Proyectos de Desarrollo Empresarial:** Apoyo a proyectos de desarrollo local, asociativos y con población prioritaria de atención.
- Apoyo en la presentación de proyectos con potencial de viabilidad ante el SBD, evaluados previamente por el Operador Financiero, para su financiamiento.
- Diseño del modelo de apoyo de centros asociativos de valor agregado.
- Elaboración de un plan de información y divulgación de los servicios para los beneficiarios del SBD. Ver Figura 29.
- Ejecución ferias, eventos y programas en medios de comunicación, que tengan relación directa con los objetivos del SBD.
- Becas a los microempresarios.
- Proyectos con Embajada USA y Universidad de San Antonio de Texas, IICA atención ganadería, Fundación Omar Dengo.
- (Fuente: Li, J. A., informe 2018, 32 y 3).

La figura 29 ilustra un aviso promocional de las actividades del INA.

Figura № 29. INA, comunicación

Fuente: INA, Li, J. A., 2018.

La Unidad PYME para Sistema de Banca para Desarrollo - PYMEsbd

Este conjunto de acciones corresponden a la etapa en que el INA adopta con plenitud el mandato de Leyes del SBD, lo que se denominó PYMEsbd. Dichas acciones se enumeran según la entidad atendida, el objetivo y el número de participantes beneficiados, tal como se lee en la Tabla № 40.

Tabla № 40. Acciones realizadas en la UPYMEsbd

Entidad atendida	Objetivo	Participantes
Proyectos Emprende	Construcción de Plan de Acción de instituciones de proyecto Emprende en la Región Pacífico Central	6
Estética Cambio Integral	Guía para la mejora en costos, precio, modelo de negocio y plan de trabajo	1
CRESSA Logistics	Apoyo para la elaboración de Plan Estratégico	6
Asociación de Mujeres Emprendedoras de Tambor	Identificación de necesidades para desarrollo de visión empresarial por medio del diagnóstico colectivo.	20
Restaurante Palo Santo	Análisis de requerimientos de apoyo en gestión administrativa, a partir de	8
Atención de emprendi-mientos	Guía y apoyo para el Registro pyme y formalización.	5
Logicom	Proceso de Asesoría (Plan de Acción 2018)	6
Apoyo a Emprende Pacífico	Taller de construcción de plan de	7
NT Centroamérica	Talleres en habilidades blandas	11

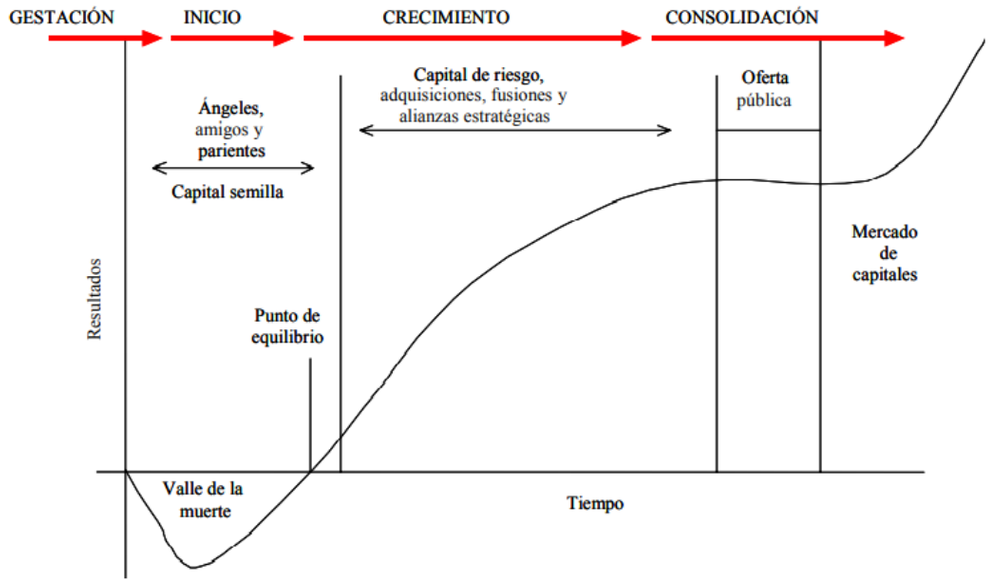
Fuente: INA, Li, J. A. 2018, 23.

A parte de la realización de ese conjunto de acciones, la Auditoría interna del INA en el documento AI-PIN01-2019, llamó la atención sobre la ausencia de una Propuesta integral para la atención del INA a las disposiciones de la Ley SBD y el eventual conflicto de ámbitos de competencia de la UPYME con otras unidades del INA, incongruencias e inconsistencias en los procesos y documentos de reorganización administrativa llevados a cabo en la UPYME. Fuente: INA (2019). Auditoría interna Informe anual de labores. Período 2018.

7.4.2 Acciones del Sistema de Banca para Desarrollo - SBD

Las acciones de implementación del financiamiento se tienen que adaptar al contexto de las etapas del desarrollo de un emprendimiento. El tipo de inversionista que se involucra en el financiamiento de una nueva empresa con potencial competitivo va cambiando según las diferentes etapas de desarrollo del proyecto empresarial, tal como se muestra en la figura 30.

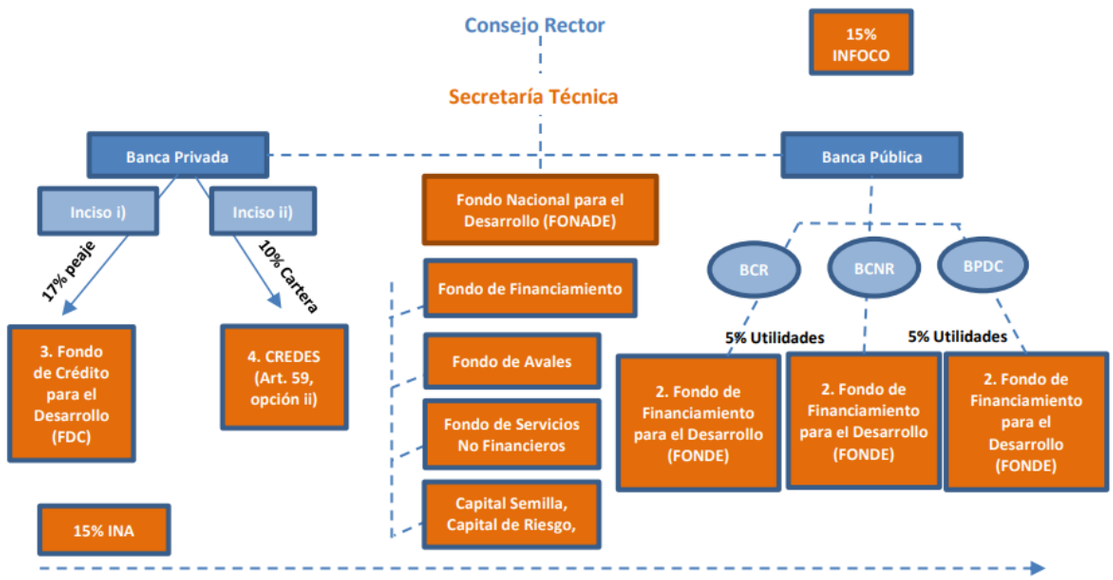
Figura № 30. Etapas de desarrollo del proyecto empresarial



Fuente: Cardullo, 1999 en Echecopar, et al., 2006, p.4.

El Sistema de Banca para Desarrollo se ha adaptado orgánicamente desde 2008, año de su creación hasta la reforma de 2014 y continúa en ese afán. Su conformación funcional en el año 2018, era la siguiente (Figura № 31).

Figura № 31. Funcionamiento operativo del SBD



Fuente: SBD.

El SBD reporta que en 2017 colocó 11.092 inversiones en créditos agropecuarios por un monto de 160.567 millones de colones, que representaron el 46,30% del total de sus inversiones y la distribución por regiones se muestra en la Tabla № 41 que sigue, donde la inversiones está en millones de colones.

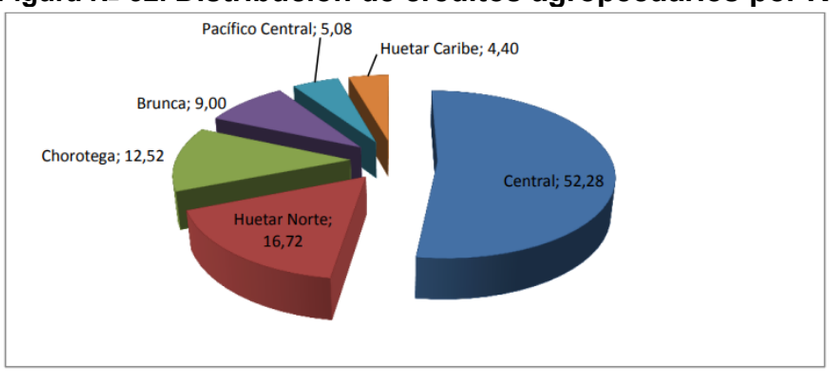
Tabla № 41. Créditos agropecuarios por Regiones, 2017

Región	Nº Créditos	Inversión en créditos
Central	14 121,00	83 940,29
Huetar Norte	2 412,00	26 846,69
Chorotega	2 430,00	20 102,76
Brunca	2 777,00	14 457,04
Pacífico Central	889,00	8 155,26
Huetar Caribe	1 181,00	7 065,01
Total Regional	23 810,00	160 567,04
Total agropecuario	**11 092,00**	**74 337,49**
% de participación agropecuaria	**46,59**	**46,30**
Saldo de cartera total	**42 612,00**	**321 256,08**

Fuente: www.sepsa.go.cr/DOCS/2018-020-Credito_Sector_Agro_2013-2017.pdf

A su vez, la distribución porcentual de sus colocaciones del 2017 fueron: El 52,28% en la región Central, seguido por la región Huetar Norte con 16,72%, la región Chorotega con 12,52%, la Brunca con 9%, el 5,08% en el Pacífico Central y 4,4% en la Huetar Caribe (Figura № 32).

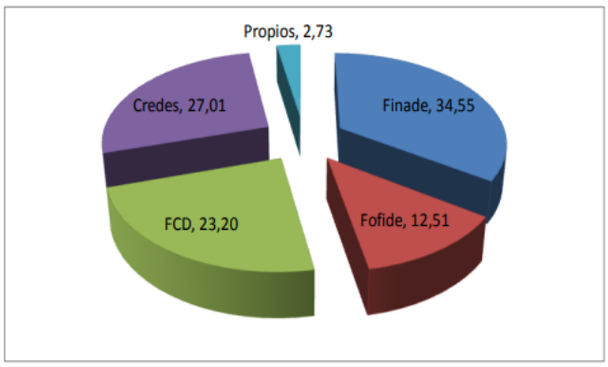
Figura № 32. Distribución de créditos agropecuarios por Regiones (%)



Fuente: www.sepsa.go.cr

La fuente de financiamiento de sus colocaciones crediticias fueron: el 34,55 % provenían de FINADE, el 27,01% de CREDES, el 23,2% del FCD, el 12,5% de FOFIDE y 2,73% de fondos propios (Figura № 33).

Figura № 33. Colocaciones del SBD según programa crediticio, 2017



Fuente: www.sepsa.go.cr

Con relación a los resultados y la ejecución presupuestaria, el 30 de enero de 2019, el Consejo Rector aprobó los resultados de la ejecución del POI con un 93,52%. Por su parte, la ejecución presupuestaria del ejercicio económico del 2018, fue de un 85%.

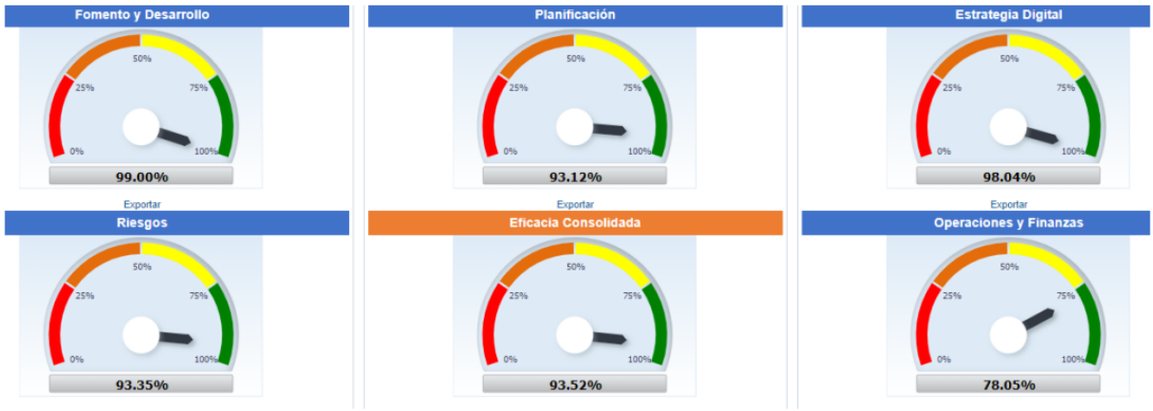
Tabla № 42. Resultados de la ejecución de las Acciones Operativas Planificadas. 2018

Componente	Peso Asignado	Resultado obtenido
Beneficiarios y operadores	40%	97,36%
Finanzas y sostenibilidad	20%	100,00%
Tecnología y procesos	30%	94,80%
Cultura social y empresarialidad	10%	61,33%
TOTAL		**93,52%**

Fuente: SBD, 2016, POI 2016 -2020, p.67.

El cumplimiento de metas del POI al 31 de diciembre de 2018 fue de 99% en Fomento y Desarrollo, 93,12% en planificación, 98% en estrategia digital, 93,35% en riesgos, 93,52% en eficacia consolidada, y 78% en operaciones y finanzas (Figura 34).

Figura № 34. Cumplimiento de metas del POI 2018



Fuente: SBD, 2016, POI 2016 -2020, p.44.

El mecanismo de evaluaciones periódicas en el SBD

La Ley 8634, que rige al SBD, en su Artículo 50, establece que el Consejo Rector instalará y juramentará, cada cuatro años, a la Comisión Evaluadora - CE con el fin de realizar una evaluación integral del accionar del SBD. Hasta la fecha, La CE ha elaborado y presentado tres informes de evaluación del SBD: El I Informe de Evaluación del 2011, el II Informe de Evaluación en 2016 y en 2022 el III Informe de Evaluación. En esos informes, la CE efectuó diagnósticos del estado de situación del SBD, identificó desafíos pendientes y formuló recomendaciones específicas, las cuales son implementadas por el Consejo Rector del SBD.

En la tercera evaluación del SBD, la Comisión Evaluadora

> … la CE constató un notable desarrollo institucional del sistema en cuanto a su diseño institucional, su gobernanza y funcionamiento; una importante colocación de fondos después de la reforma a la Ley de SBD del 2015; mejores indicadores para conocer los resultados de la inclusión financiera; así como un entorno favorecedor en la creación de instrumentos de apoyo al emprendimiento y la innovación.

Sin embargo la CE alertó:

> “el SBD es un esquema complejo que requiere mejora continua, por lo que quedan piezas por encajar, como la necesidad de mayor articulación de sus diversos actores …, la integración de los productos no financieros con los financieros y la necesidad de nuevas fuentes de recursos, entre otras”. (Comisión Evaluadora del SBD, 2022. III Informe de Evaluación del SBD 2016-2020)

7.4.3 Acciones de FODEMIPYME

El Informe de Resultados de la dirección del FODEMIPYME entre setiembre de 2018 – enero de 2019 (Arias, C.G., Informe de Gestión Banco Popular y Desarrollo Comunal, período 9-2018 a 1-2020) reporta las siguientes características cuantitativas del FODEMIPYME.

- Patrimonio del Fondo ¢51.795 millones
- Crédito colocados 28 casos por un monto de ¢2.823 millones de colones.
- Saldo Cartera de Crédito Activa ¢12,517 millones.
- Morosidad de la Cartera de Crédito mayor a 90 días se ubica en 8.28%.
- Avales Colocados 262 casos por ¢5.410 millones de colones.
- Empleos registrados por las pymes beneficiarias del Aval: 1592 empleos.
- Saldo Avalado Activo Vigente: 21.108 millones.
- La morosidad mayor a 90 días del Fondo de Avales se ubica 0.93%.
- Siniestralidad del Fondo de avales 27,07%, Índice de Ejecución 15,08%.
- El índice de Sostenibilidad Patrimonial (ISP) de FODEMIPYME (2.67%)

Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (FOFIDE)

- Cantidad de operaciones otorgadas: 1.602
- Saldo acumulado al cierre trimestral: 27.855 millones

Avales de garantía:

- FINADE: 110 operaciones avaladas, principal avalado 801 millones
- FODEMIPYME: 759 operaciones avaladas, principal avalado 15.116 millones.
- FIDEIMAS: 146 operaciones avaladas, principal avalado 330 millones.

7.4.4 Acciones de PROPYME

El Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa – PROPYME creado por el artículo 13 de la LFPME para financiar las acciones y actividades dirigidas a promover y mejorar la capacidad de gestión y competitividad de la pyme. En la práctica, el fondo ha registrado un ritmo de operaciones bastante inestable, así en el año 2015, se reporta un bajo nivel financiamiento con solo 13 proyectos, de los cuales 8 fueron de innovación y representaron el 68%, en cambio la atención al componente tecnológico fue relativamente escasa (Tabla № 43).

Tabla № 43. Actividades financiadas con Fondo PROPYME 2015

Fuente: MICITT, Memoria institucional 2015-2016, p. 89.

Programa	Cantidad	Monto aprobado	Participación Relativa según monto aprobado
Combinación de tipos de proyectos	1	¢16.891.317,00	9%
Proyectos de desarrollo tecnológico	2	¢17.759.083,32	9%
Proyectos de Desarrollo y Transferencia Tecnológica	2	¢25.552.709,75	14%
Proyectos de innovación	8	¢128.910.887,96	68%
Total general	13	¢189.113.998,03	100%

(https://www.micit.go.cr/sites/default/files/memoria_institucional_micitt_2015-2016.pdf)

Con motivo de los diez años de vigencia del la LFPME, en el año 2013, el Programa del Estado de la Nación, señaló: *Como principal limitación a este programa se destaca las condiciones adversas que se enfrentaron para "mover" o comenzar a colocar los recursos*. Esto dado que al ser administrado por el CONICIT "*la ley les da el desafío de ampliar su marco de acción para pasar de la actividad científico académica a la aplicación empresarial y cuyas estructuras tardaron en responder al nuevo mandato legal."* (Conejo, L., PEN, 2013, p.12, citado por Diagnóstico del ecosistema Pyme en CR, MEIC, 2015).

En razón de esta situación, se generaron avances sumamente lentos, condición que retrasó significativamente los impactos que se esperaban lograr una vez puesta en marcha la colocación de los recursos del PROPYME. Además, se observa que junto a la lenta colocación de los recursos, se da una fuerte concentración de estos en el Gran Área Metropolitana (GAM).

7.4.5 Ministerio de Cultura y Juventud

Los programas a cargo del Ministerio de Cultura y Juventud promueven colateralmente las pymes en temas culturales y proyectos de juventudes con énfasis en género.

Tabla № 44. Plan de servicios a la pyme cultural 2015 - 2018

Programa o proyecto	1.1.4 Programa de emprendimientos y MiPymes culturales-creativos.
Objetivo	1.1.4 Fortalecer los emprendimientos y MiPymes Culturales para potenciar la creación cultural individual y colectiva.

Resultado	Indicador	Línea Base	Meta del Periodo 2015-2018 y Anual	Estimación presupuestaria en millones de colones Fuente de Financiamiento	Riesgo	Nombre de la persona responsable e institución ejecutora
1.1.4.1 Emprendimientos y MiPymes culturales-creativos fortalecidos.	Número de emprendimientos y MiPymes culturales-creativas individuales-colectivas fortalecidas.	0	2015-2018: 131 Emprendimientos y MiPymes culturales-creativas individuales-colectiva fortalecidos. 2015: 51 2016: 42 2017: 30 2018: 8	¢527, 94 Presupuesto Nacional Programa Presupuestario 749 (Actividades Centrales)	Asignación presupuestaria por parte del Ministerio de Hacienda. No lograr la coordinación con otras instituciones relacionadas con el tema de emprendimientos y MiPymes.	*MCJ (Despacho de la Ministra, Unidad de Cultura y Economía): Loyda Pretiz, Anahí Moyano, *Fundación Parque la Libertad: Dora María Sequeira

Fuente: MCJ

Se reporta que como parte de la ejecución de los proyectos se realizaron 12 charlas sobre el tema de emprendimiento que incluye aspectos como ideas de negocio, política nacional de fomento al emprendimiento, estrategia de gobierno, fondos semilla. Las charlas fueron impartidas en 10 centros académicos o de formación y beneficiaron a 317 personas jóvenes (152 hombres y 165 mujeres).

7.5 Resultados de las acciones de implementación

Las distintas administraciones de gobierno que se han sucedido han perfeccionado, a modo de desarrollo de políticas incrementales, una variedad innovaciones legales, estrategias de política y el diseño de políticas y programas para los emprendedores y la pyme costarricense. Aunque, se esperaría que toda esa dinámica impulsara la implementación de la PPP, las voces de los entrevistados consultados difieren en sus apreciaciones.

Los gestores de política y de los gestores de pymes y emprendimientos revelan una percepción variada entre quienes reconocen el alcance de logros de en la implementación de la política pública de pymes como también de rezagos en la misma. La ausencia de reconocimiento unánime de logros de la IPPP, es un indicador que señala la persistencia de la brecha de implementación, de la cual hemos indicado que es la obtención de resultados menores o distintos a los previstos en la planeación.

El tema más aludido por las voces consultadas avalan y reiteran es la percepción de que el apoyo con el financiamiento es el componente más

insuficiente, excluyente y generalmente, cuando existe, es poco oportuna. En esa perspectiva, el entrevistado E4 llamó la atención sobre fondos con requisitos muy específicos y sobredimensionados, lo que es fuente de la subejecución de algunos fondos de financiamiento. También señaló que las instituciones financieras priorizan su metas de rentabilidad a la opción de servicio a emprendedores y que, además, se benefician terceros diferente de los emprendedores y pymes.

> Sí que si hay fondos, hay fondos. No es fácil accesarlos, sin embargo deberían haber más fondos todavía, para que las personas puedan accesar, porque los fondos son muy específicos: el fondo de Propyme es un fondo para emprendimientos más dinámicos, más de base tecnológica, más innovadores. FODEMIPYME es un fondo más para el desarrollo de pymes, entonces me parece que los fondos han venido funcionando, pero hay que trabajar más, porque muchas veces, hacen los fondos pero ponen "la vara muy alta", la meta la ponen muy alta y luego las personas no califican para esos fondos; después subejecutan esos fondos y al final dicen: "no llegó nadie". (E4:47).

> Fondos reembolsables: fondos de fondos de crédito y fondos no reembolsables: Fondos de capital semilla. Ojalá hayan más actores que puedan trabajar este sistema, un ejemplo: los bancos del estado. El Banco Nacional y el Banco de Costa Rica, pero como ellos tienen en la cabeza el "cero pérdidas", les cuesta mucho visualizar darle plata a un emprendedor, porque el riesgo es altísimo. (E4:48).

> Los beneficiarios reales de la política pública de pymes son las micro, pequeña y mediana empresas y los emprendedores y las personas emprendedoras, sin embargo, la política siempre se ha quedado un poquito débil con el apoyo al emprendimiento. La política se enfoca mucho en las pymes formales. Claro está que siempre hay terceros que se benefician de eso, las empresas consultoras, las empresas privadas, o las empresas a las que se otorga, los intermediarios de los fondos, (E4:50).

Con respecto a los resultados de las acciones de PRONAMYPE, varios estudios encuentran deficiencias en la ejecución del programa:

- El programa tiene una cobertura potencial y efectiva muy baja con relación a la población objetivo que se definió (FODESAF - MTSS, 2017. Informe de Ejecución anual PRONAMYPE 2016).

- La principal deficiencia es el referido a la generación, revisión y manejo de datos.

- Ejecución concentrada: Los créditos y las capacitaciones se concentran en los cantones de Pérez Zeledón, Buenos Aires y Coto Brus (FODESAF - MTSS, 2017. Informe de Ejecución anual PRONAMYPE 201 6. p. 20 y 21).

- Sub-ejecución de los fondos.

- Los beneficiarios interactúan directamente con las organizaciones intermediarias para obtener los servicios y desconocen de la existencia del programa. (Aguilar, I., Pabón, A., Pizarro, M., EII-UCR, 2017).

- Se da una ejecución sistemática del servicio de asistencia técnica con incumplimiento de metas.

(Fuentes: UCR, 2017, FODESAF, el propio PRONAMYPE y la UCR)

Visto así el tema del financiamiento, la implementación de la PPP implicó la paulatina materialización de lo dispuesto por la LFPME, se requirió adecuación normativa para dar cumplimiento al mandato fuente por las instituciones como el MICIT, Banco Popular, la Banca estatal y el propio MEIC. La Ley Nº 8262 creó dos fondos de financiamiento para la pyme:

- El Fondo Especial para el Desarrollo de las Micros, Pequeñas y Medianas empresas - FODEMIPYME. El artículo 8 de la Ley autoriza al Banco Popular y de Desarrollo Comunal - BPDC, establecerlo con el objetivo de fomentar y fortalecer el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, y de las empresas de la economía social económicamente viables y generadoras de puestos de trabajo.

En lo que respecta al Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa – PROPYME, que tiene como objetivo financiar el desarrollo tecnológico como instrumento para contribuir al desarrollo de pymes, el entrevistado gestor de políticas E10, indicó una referencia a un estudio de CAATEC que pone en duda la efectividad de PROPYME,

> No se ha logrado hacer un estudio específico de cuánto ha impactado PROPYME, ni siquiera en la población de pymes que hemos trabajado. Hay un estudio que hizo Ricardo Monge de CAATEC, que habla de que el programa es bueno, pero que se queda corto y entonces, como no hay métricas y por otro lado, no hay una evaluación real, (E10:12).

En efecto, los gestores de la política pyme sostienen que el PROPYME ha desarrollado acciones muy modestas y de poco impacto.

> no puede incluir a las pympas, porque el MEIC insiste en que tiene que haber una transformación para que eso sea una pyme y no una pympa. Entonces, si Yo trabajo directamente con un producto agrícola, y no le agrego transformación; o sea, tengo un melón y sigue siendo melón hasta el final, eso no; entonces tengo que procesar ese melón para que califique como una industria y califique para el registro pyme. Pero ese melón tiene tecnología de cultivo, tiene tecnología de manejo, tiene tecnología de almacenamiento y pos cosecha, tiene una serie de cosas asociadas al manejo de producto sin procesar, sin transformar; Y resulta que eso no se ve y entonces, como eso no está incluido no se puede trabajar. Y toda esa parte tiene que ver con el desarrollo de tecnología. Entonces lo que aquí tenemos es una suerte de buenas intenciones, pero malas estrategias, tácticas y operaciones en relación con llegarle a las regiones. (E10:24)

En materia de simplificación de trámites, en una entrevista del 9 de enero de 2018, la Ministra MEIC Geannina Dinarte aseveró que por haber concretado, en esta administración, la simplificación de 209 trámites, se constituía en la administración que mejores logros habría obtenido históricamente y refirió que en la administración de Oscar Arias se simplificaron 76 trámites y en la de Laura Chinchilla se simplificaron 56 trámites (Tabla № 45).

Tabla № 45. Simplificación de trámites, 2002 a 2018.

Período	Administración gubernamental	Número de trámites simplificados
2002 - 2006	Abel Pacheco	n.d.
2006 - 2010	Oscar Arias	76
2010 - 2014	Laura Chinchilla	56
2014 - 2018	Luis Guillermo Solís	209

Fuente: Elaboración propia, con data de Dinarte, G. - SINART Costa Rica Noticias, 9-1-2018. https://www.youtube.com/watch?v=slWOhXA4SG0.

El aspecto de la simplificación de trámites, en la entrevista al gestor de políticas E11, reconoce que no obstante que se dan avances sostenidos aunque lentos, son ellos mismos (los entes gubernamentales) los que reproducen más trámites:

> … en el tema de trámites, yo quisiera pensar que en cada gobierno, el tema ha ido mejorando consistentemente yo creo, uno no está en la maraña de cosas, yo pienso que nosotros nos hemos enmarañado solos ¿verdad?, todos los tienen sus requisitos me parece que tal vez en lo que se ha avanzado … fue articular un poquito mejor y darle a la gente las guías ¿verdad?, desde crear empresas, que para mí ha estado bien a nivel MEIC, … (E11:7).

7.5.1 Recursos

El ministro del MEIC en su informe final señaló cómo fue el manejo de recursos:

> … durante los períodos 2014, 2015 y 2016 este ministerio fue orientado a la administración de los recursos de manera eficiente y eficaz, por ende, evitó incurrir en gastos excesivos y estableció que los recursos asignados fueran destinados para hacer frente a todos los compromisos adquiridos por el mismo, por tal motivo no se destinaron recursos para cubrir gastos de representación institucional (Ramos, W., 2017. Informe final, 9).

La ejecución presupuestaria fue de 83,89% en 2014, 88,14% en 2015, 96,93% en 2016. El abultado presupuesto de 2016 contiene una asignación para el SBD.

Tabla № 46. MEIC: Presupuesto aprobado y ejecutado 2014 - 2016

Año	Ley N°	Autorizado ¢	Ejecutado ¢	% Ejecución
2014	9193	7.421.000.000	6.225.141.268	83,89%
2015	9289	7.395.446.000	6.518.308.055	88,14%
2016	9341	21.416.135.436	20.758.315.230	96,93%

Fuente: Informe final Ramos, W. 2017

En su Informe de fin de gobierno a la Asamblea Legislativa, el Presidente Luis Guillermo Solís destacó que, durante su administración se había logrado disminuir la pobreza y que se habían triplicado los fondos para el Sistema de Banca para Desarrollo. No hubo más menciones al tema de la IPPP. (Minuto 17:20, Discurso rendición de cuentas Luis Guillermo Solís 02 mayo del 2018 https://www.youtube.com/watch?v=9oqYB81tBdE).

Por otro lado, se reporta que la gestión del MEIC cumple con las previsiones y medidas de control interno y valoración de riesgos institucionales del Sistema Valoración de Riesgos Institucionales - SEVRI, habiéndose identificado 48 riesgos institucionales en 2017: Uno de grado AA muy alto, 11 de grado A alto, 23 de grado M moderado y 13 de riesgo bajo B.

7.6 La articulación interinstitucional para la implementación

La articulación interinstitucional cobra especial relevancia cuando se tiene un ecosistema empresarial de emprendimientos y pymes de CR, tal cual se reseñó en la constelación de actores del capítulo 5 de este informe. En esa sección señalamos que el MEIC ejerce la rectoría, el INA es el aliado importante y ejecutor de la PPP y lo secundan el MAG para las pympas, COMEX – PROCOMER para la internacionalización, el MICITT para el apoyo en innovación y tecnología, el SBD lidera los apoyos financieros junto al FODEMIPYME y el sistema financiero principalmente estatal, CONARE y las Universidades proveen capacitación, incubación y aceleración de emprendimientos además de varias instituciones públicas y privadas que componen el ecosistema de la PPP.

En la práctica, la implementación implica innovación y cambios de forma que es difícil formar y operar un sistema administrativo como el requerido y se experimentan resistencias y oposición de la burocracia afectada así como de los actores interesados. Como sostienen Scharpf (1997) y Barreta y Fudge (1981), en lugar de concebir la implementación como una transmisión de política pública en una serie de acciones consecuentes, habría que considerarla como un proceso de interacción y negociación que se lleva a cabo a lo largo del tiempo entre quienes buscan hacer efectiva la política pública y aquellos de quienes depende la acción. O como señala Gómez (2012):

> El éxito de la planificación no depende de uno u otro modelo teórico, sino de articular los recursos y las voluntades, organizándolas de la mejor manera posible alrededor de una intencionalidad. El mejor modelo de planificación permitirá al grupo integrar sus esfuerzos y actuar ordenadamente en la dirección prevista con el menor esfuerzo y el máximo provecho. La literatura revela que ningún modelo es por sí mismo mejor que otro, y que el resultado depende más bien de la capacidad de liderazgo, del clima generado en la institución y del respaldo obtenido desde el entorno (Gómez, 2012, 226).

Desde el punto de vista del poder, se tiene que tomar en cuenta las relaciones de poder e influencias entre y dentro de las organizaciones participantes. Lo cual implica prestar atención a las realidades políticas de los grupos que se oponen a la política pública.

La LFPME provee al MEIC la capacidad para desarrollar los mecanismos que considere pertinentes para dar un curso integrado y con la visión de “sistema estratégico” (artículo 1 de la Ley 8262), es decir potestad para desarrollar de actividades de fomento, fortalecimiento, coordinación, definición y promoción de las políticas, programas y acciones que requieren de una respuesta institucional ordenada, oportuna y coordinada. El artículo 25 de la misma ley señala que el MEIC será el ente rector y por ende encargado de generar las “herramientas de coordinación, que permitan orientar y guiar la acción de los entes y órganos de la administración central y descentralizada y de las entidades privadas que desarrollen programas y proyectos relacionados con las PYMES, con el fin de armonizar esfuerzos y lograr una adecuada satisfacción de las necesidades de ese sector.”

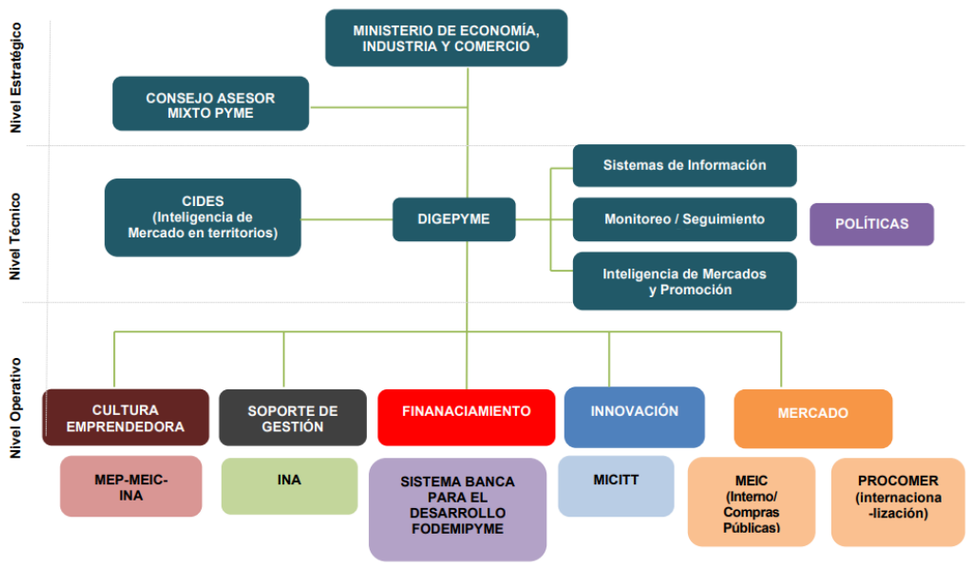
La institucionalidad para el apoyo de emprendimientos y pymes en Costa Rica, fue construyéndose paulatinamente a medida que se desarrollaban y sofisticaban los enfoques, propuestas y acciones de la implementación de la PPP. Una variedad de entes fueron sumándose en rededor al MEIC, y los primeros en hacerlo fueron el INA, el MICITT, COMEX – PROCOMER, MAG, CONARE y las Universidades. Después se involucraron el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Salud, la CCSS, el INS, el Registro Nacional, el Banco Popular, el SBD, INFOCOOP, el Ministerio de Educación Pública, las municipalidades, y los gremios de productores y de artesanos, turismo, mujeres, jóvenes, adultos mayores, indígenas y otros. En ese esquema, la Cámara de Industrias de Costa Rica – CICR ha sido un actor siempre omnipresente y visible, aunque a veces invisible. En secciones previas, se ha llamado la atención sobre actores omitidos y/o excluidos, entre ellos la ausencia de ASOPYMES como un representante de las poblaciones meta, de los emprendedores y de la micro, pequeña y mediana empresa, lo que deriva en una deuda que ha quedado sin saldar.

La DIGEPYME y el MEIC cosecharon experiencia en los procesos de construir convenios y alianzas institucionales para viabilizar y avanzar en el propósito de la IPPP. Una vez que la implementación fue madurando a través de tres administraciones gubernamentales, en el año 2017 el MEIC ya disponía una

propuesta centrada en el proceso emprendimiento y la pyme a una escala más amplia en el contexto geográfico, para lo que convocó a entes públicos de atención social como IMAS, INAMU, la academia, las municipalidades y gremios además de la cooperación técnica internacional.

En el MEIC, la articulación interna inicia en el vértice de la pirámide organizacional. A Nivel estratégico están involucrados el Ministro Rector del MEIC y el Consejo Asesor Mixto de la Pyme. A nivel técnico están concentrados en los órganos especializados: la DIGEPYME, las CIDES en calidad de órganos de inteligencia en las regiones, el Sistema de Información, el Monitoreo y seguimiento y la inteligencia de mercados y promoción. Finalmente, a nivel operativo, los programas y actividades en el terreno. Este esquema se replicó con alguna intensidad en las otras instituciones participantes de las alianzas bajo el liderazgo del MEIC. La figura №.35 resume una visión del organigrama funcional la articulación interinstitucional en torno al MEIC.

Figura № 35. Organigrama de la articulación institucional de la PPP



Fuente: PNE, 2019. MEIC.

Esta estructura orgánica de articulación es claramente percibida e interiorizada por los gestores de la política, como es el caso de la portavoz del ITCR que lo explicitó en los siguientes términos:

> Lo que si yo creo en forma muy general, es que la implementación de políticas públicas la hace el ecosistema de emprendimiento y de innovación, para mí, ¿verdad?, o sea, la que lidera en este caso el MEIC, pero en general, me parece que la implementación se lleva a cabo a través de la Red. ¿Verdad?, ¿Porqué?, porque allí están todas las aristas, si uno revisa el .... , si uno revisa bueno, que cómo se atienden a las mujeres, cómo se atienden a los jóvenes, eso se hace a través de..., inclusive si usted revisa, no me acuerdo exactamente el inciso, pero, en principio la Ley 8262 habla de cómo se tiene que articular el ecosistema, las diferentes instituciones para la implementación de la política y cómo anualmente se tienen que presentar resultados de esa .... y anualmente tiene un reporte en la parte de servicios de desarrollo empresarial, ¿verdad?, que en todo eso lo que participan las Universidades y que como así será, por ejemplo la Banca para Desarrollo y todo lo demás. (E5:11).

Además, de los cuatro ministerios que tienen competencia rectora en materia productiva: MEIC, MAG, Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), MICITT, también están: la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), el Sistema Banca de Desarrollo (SBD), y el Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT), así como la institucionalidad del sector agropecuario como el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), el Consejo Nacional de la Producción (CNP) y el Instituto de Investigación y Transferencia de Tecnología (INTA), entre otras. Sin embargo, el estudio de FUNDES, 2014 identificó la existencia de cuatro problemas generales en la manera en la que opera el conjunto de estos actores.

- Las instituciones trabajan en compartimientos estancos, pues los cuatro ministerios carecen de espacios conjuntos de coordinación, formulación y ejecución de políticas de desarrollo productivo.
- Hay funciones que se traslapan, como el SBD y el CONICIT que tienen asignadas funciones en materia de innovación y entre el INA/SBD y FODEMIPYME que tienen responsabilidades en materia de financiamiento y servicios de desarrollo empresarial.
- Débil coordinación entre los rectores y los actores que administran los recursos que se pueden ejecutar, es el caso del MICITT/CONICIT y del MEIC/FODEMIPYME.

- Ausencia de mecanismos claros de coordinación entre estas instituciones y otros actores públicos y privados que manejan fondos, por ejemplo, el CONICIT que no tiene influencia sobre los actores del sistema de ciencia, tecnología e innovación.

Alrededor de los 4 ministerios y los 3 actores implementadoras principales, existen una serie de instituciones públicas y privadas que también tienen a su cargo diversos programas relacionados al desarrollo productivo, y donde persiste la dificultad de alcanzar una efectiva coordinación entre actores.

Un mapeo de servicios realizado por FUNDES a solicitud del MEIC identificó que hay una concentración de programas en lo relativo a gestión empresarial, incubación de negocios, financiamiento, así como tecnología e innovación. El mapeo identificó 34 instituciones que brindan servicios a la población de interés en cuatro áreas (FUNDES, 2014).

- Gestión empresarial: MEIC, MICITT, COMEX, MCJ, INA, INAMU, Pymes de Costa Rica, INFOCOOP, Cámara de Exportadores de Costa Rica, Cámara de Industrias de Costa Rica, Cámara de Comercio de Costa Rica, Cooperativa de Servicios a Mujeres Productoras y Empresarias, Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología,
- Incubación de negocios: Auge-UCR, UNA-Emprendedores, el Centro de Incubación de Empresas del ITCR, Carao Ventures y Parque Tec.
  Financiamiento: Banco Nacional, Banco de Costa Rica, Banco Popular, Bolsa Nacional de Valores, Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo, BAC, Grupo Financiero IMPROSA, Mutual Cartago de Ahorro y Préstamo, Banco Centroamericano de Integración Económica.
- Tecnología e innovación: Fundación Omar Dengo, el MEP, MICITT, INA,

En adición, la DIGEPYME determinó que se cuenta con 22 instituciones que brindan servicios financieros, 28 ofrecen servicios de desarrollo empresarial, 2 servicios de encadenamiento productivo y un servicio de innovación. Existen muchos más actores que tienen programas o que están vinculados a pyme: MTSS, Instituto Costarricense de Turismo, Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Sistema de Banca para el Desarrollo, la Caja Costarricense del Seguro Social, el Ministerio de Hacienda, las municipalidades, PROCOMER, GS1, Acorde, Adri, RedCOM; la banca pública, los bancos BAC, Cathay, Promerica y Citi; además CANACODEA, CAMTIC, CEGESTI, CNP, CONICIT, CUC, CUN-Limón, DESIFYN, Fundación Canadá, INTECO, UTN, AED, FUNDES, UNED, Correos de Costa Rica y otros.

El estudio de FUNDES de 2014, reporta que existe dispersión y vacíos en la oferta y se ha mantenido por muchos años. El Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC), no ha tenido el alcance ni la robustez para llevar un expediente único e incluso, impide un registro del parque productivo de las pympas que no podían ser ingresadas por no pertenecer a los sectores de

industria, comercio o servicios. La falta de un registro único y un expediente único, ha propiciado que muchos apoyos se queden en pocos beneficiarios que conocen muy bien el ecosistema. Fundes concluyó que:

- Hay sobreoferta de servicios financieros que no es aprovechada porque las empresas no cumplen con los requisitos, porque desconocen la existencia de los recursos o porque están vinculados a un banco y no consultan en otras entidades.
- Hay sobreoferta de capacitación en gestión empresarial porque múltiples instituciones ofrecen lo mismo. Hay oferta gratuita y de pago.
- Hay sectores con poca oferta como en el campo de la innovación y el valor agregado, así como en el uso de las TICs.
- Existe concentración de servicios en la GAM, aunque algunas instituciones tienen sucursales (entidades financieras o las universidades).

Fundes resumió que, a pesar de la normativa y la amplia oferta de servicios de apoyo, hay desarticulación, duplicidades, dispersiones y vacíos que responden a la falta de coordinación entre las diversas instituciones públicas, privadas y académicas, con los ministerios rectores y con las 3 principales entidades implementadoras. Para Fundes, estas problemáticas evidencian la escasa articulación entre las instituciones y la debilidad del ecosistema para lograr el acompañamiento y apoyo que requieren las unidades productivas de menor tamaño. De ahí que se confirma la necesidad de corregir los problemas normativos, articular las acciones públicas y privadas, fortalecer la capacidad institucional pública y garantizar la eficiencia en el uso de recursos.

El propio MEIC reportó la existencia de una oferta abundante de servicios de desarrollo empresarial para la pyme, pero con traslapes importantes, una amplia gama de servicios financieros pero de difícil acceso para emprendimientos, una oferta insuficiente en materia de innovación, valor agregado y encadenamientos productivos, y una concentración muy fuerte en el Gran Área Metropolitana. En un diagnóstico encargado por MEIC se reportó la existencia de 161 instituciones que directa o indirectamente intervienen en la prestación de servicios a la pyme. Al respecto el entrevistado E8 señaló:

> cuando analizamos, en qué áreas las 161 instituciones públicas y privadas se desenvuelve, casi todas se desenvuelven en los servicios de desarrollo empresarial, (E8:112).

En la percepción de los entrevistados gestores de la política pública, hay otras conductas poco cooperativas en las instituciones. Por ejemplo que las instituciones financieras responden con celo institucional a las posibilidades de trabajo colaborativo y coordinado, en razón del poder y exclusividad que les aporta sus recursos y porque, en lo íntimo, su participación está subordinada a la irrenunciable rentabilidad para sí:

> Entonces, qué es lo que pasa, pasa que todas esas instituciones, llamémosle SBD, FODEMIPYME, ... "no es que éste es mi Fondo", ... "no, es que éste es mi Sistema", ... "es Mi sistema", "es Mi fondo". Entonces no se ha logrado esta inter operatividad entre estructuras que se han creado, que la Ley las ha creado para dar este impacto deseado. (E8:19).

Como sugiere Lipsky (1980), a nivel de burócratas se descubren atajos que las altas jerarquías ignoran; en ese sentido, el entrevistado E8, reveló que la comunicación formal a alto nivel no siempre constituye la mejor vía, que son inefectivos los contactos “oficiales” entre entes. Los mandos medios, por experiencia, conocen enlaces efectivos entre pares institucionales de niveles jerárquicos intermedios, lo que permite efectividad y eficiencia en la interacción interinstitucional (e.g. MEIC – INA).

> Con relación a la coordinación con estas instituciones, le voy a ser muy directo, a nivel jerárquico se logra menos que a nivel de mandos medios; vuelvo a decir de otra manera, el nexo que existe entre los mandos medios es más fuerte y logra más resultados que lo que hacen los mandos altos de las instituciones. (E8:55).

La administración Luis G. Solís planteó perfeccionar la política nacional de emprendimiento formulada por la anterior administración y fortalecerla como la Política Nacional de Fomento al Emprendimiento para mejorar la interacción con actores que disponían de recursos. El efecto de ese esfuerzo ha significado la ampliación del ecosistema y la inclusión de más población meta vulnerable así como sector público, academia, gobiernos locales y organizaciones gremiales.

La tabla 47 ha sido reportada como una muestra del proceso de alianzas con otras entidades:

Tabla № 47. Alianza DIGEPYME – MEIC con otras entidades

Actividad	Instituciones	Beneficiarios
Feria Empresarial de la Independencia. 15 y 16 de setiembre	Cámara de Comercio de Cartago, INA Región Cartago, Asociación de Mujeres del Guarco, Asociación Mujeres de Cartago, Inmobiliaria M&M y el MEI.	Participaron 20 empresas de la GAM
Atención de Mujeres Emprendedoras	MEIC-Municipalidad Liberia.	22 mujeres de Liberia
	Proyecto Avanzamos Mujeres de INAMU- IMAS LI.	33 mujeres de Liberia
	CTP Fortuna y Corralillo	64 estudiantes
PYME del sector alimentario	MEIC- UCR	18 pymes del sector alimentos.
Feria zonas azules	CIDE Chorotega con la Municipalidad de Nicoya	29 empresas participantes
Programa de Emprendimiento	MEIC – Universidad Técnica Nacional	Registro de Marca: 38 personas, Taller de costos: 19 personas, Emprendedurismo y Servicios de Apoyo a la Pyme: 9 personas

Fuente: Montero, 2017, 18. MEIC, 2017. Memoria institucional 2017, p. 49

Sobre el particular, la Vice ministra Pyme del MEIC, Marcia Montes (2018) observó que hace falta un mecanismo de articulación más efectivo de los entes del ecosistema pyme, una que supere el factor de la tenencia de recursos financieros. Para ese efecto, sugiere reformar la normativa de forma que se asigne recursos y potestades adicionales al ente rector para liderar una cooperación más efectiva.

> Si bien existe una institución como el INA con recursos financieros para la atención de las MIPYMES, lo cierto es ellos tiene los fondos, pero no así la rectoría por Ley en la atención de los emprendedores, micros, pequeñas y medianas empresas; y no son pocas las ocasiones en las que el trabajo articulado entre ambas instituciones es complicado y complejo y responde desafortunadamente a la absoluta voluntad del INA, porque pese a que la Ley le otorga los fondos, no le impone o insta a trabajar articuladamente con el ente rector que es el MEIC. Cabría, entonces la posibilidad de proponer una reforma legal que nos lleve a trabajar articuladamente y así hacer un uso más eficiente de los recursos creados por el Sistema de Banca para el Desarrollo para la atención de las MIPYMES y los emprendedores. (Montes, M., – MEIC, 2018)

7.7 Las acciones de implementación en la perspectiva de los gestores institucionales

En el ámbito financiero, como se ha señalado, una de las mayores dificultades consiste en que las instituciones financieras responden con apego, celo institucional y con la percepción de poder ejercer poder a causa de manejar recursos financieros. Esta característica, es un freno a la posibilidad de trabajo colaborativo y coordinado. En ese sentido varios gestores de política entrevistados tienen percepciones afines, y en específico el entrevistado E8.

> Entonces, ¿qué es lo que pasa?, pasa que todas esas instituciones, llamémosle SBD, FODEMIPYME (se escudan en el hecho de que), ... "no es que éste es mi Fondo", ... "no, es que éste es mi Sistema", ... "es Mi sistema", "es Mi fondo". Entonces no se ha logrado esta inter operatividad entre estructuras que se han creado, que la Ley las ha creado para dar este impacto deseado. (E8:19).

Se enfatiza que es frecuente que el poder que da la disponibilidad de recursos marca la pauta en las posibilidades de articulación interinstitucional exitosa o no y, el entrevistado del MEIC lo ilustra así:

> El INA sí es muy importante, repito es muy estratégico, ah, creo que debería tener una mayor relación con el ente rector, diay, el MEIC como ente rector del sector empresarial es el MEIC, digámosle así, eso es como cuando tenemos un hermano mayor con muchos recursos y un hermano menor que no tiene nada (ENFATIZA); entonces, ¿qué es lo que pasa?, entonces, el hermano mayor ve al hermano menor: ¿Cómo va?, ah está Usted ahí chiquito, y le toca la cabecita, .. quédese aquí, ... déjeme a mí hacer las cosas. (E8:83).

Se insiste en el desbalance por la ausencia de recursos en el MEIC y la existencia de recursos en instituciones sociales pero que no manjean el tema de la PPP. El entrevistado gestor de políticas E4 resumió esa perspectiva del siguiente modo:

> hemos trabajado fuerte con diferentes instituciones, los hemos ayudado con temas de política, desarrollo de programas, proyectos o acciones que permitan acelerar los emprendimientos, fomentar y apoyar la empresariedad. Hemos venido trabajando la simplificación de trámites con gobiernos locales y otras instituciones públicos, privados y la academia. (E4:15)

> Entonces nosotros nos hemos metido a apoyar a esas instituciones para que tengan un enfoque un poquito más hacia el emprendimiento y la empresariedad y no solo sea hacia la subsistencia, (E14:10)

> … (a) las instituciones sociales en el país, se sabe que les asignan muchos recursos, o sea tienen un presupuesto bastante grueso, jugoso, me refiero por ejemplo al INA, INAMU, IMAS por ejemplo, ellos tienen un presupuesto bastante jugoso. Y muchas veces pasa que ellos no saben qué hacer con esa plata, (E4.9)

> Los actores que son peso muerto, son instituciones que cuesta mucho alinearlas, son instituciones que tienen muchos recursos pero que no saben cómo ejecutarlos, no saben cómo utilizarlos, como en el caso del INAMU. El INAMU tiene muchos recursos, pero de emprendimiento y empresariedad no sabe nada y no se dejan asesorar y no son humildes en eso (E4:40).

El entrevistado de FODEMIPYME abogó por la especialización de los entes:

> Como nosotros somos los que administramos el Fideicomiso tenemos que ser pares responsables si hemos tenido choques importantes a la hora de recuperar dineros y a la hora de prestar, de hacer los préstamos. Inclusive la recuperación es mala, lenta, ¿Verdad? digamos, porque no son especializados en eso, entonces se vuelve muy lenta la recuperación. Yo ahí pienso que: “zapatero a tus zapatos” como dicen, ¿Verdad?. (E6, 12:3).

El entrevistado E9, se pregunta por la preferencia del FODEMIPYME con respecto a las empresas de la Economía Social Solidaria.

> … Uno de los problemas que ha tenido es con relación a los créditos, precisamente, si Usted ve la ley 8262 es el único apartado que se incluye ese término de las Empresas de la Economía Social Solidaria y el Banco Popular como ha sido un abanderado de ese tipo de empresas es lo que a veces nos ha causado un poco de ruido por el asunto de que para ser beneficiario de los recursos del FODEMIPYME están pidiendo la condición de pyme y muchos de los beneficiarios de la economía social solidaria son cooperativas que, hay algunas que son de gran tamaño … (E9:41)

Para el entrevistado E8, la articulación es pobre y sin propósitos:

> la interacción institucional es muy baja y no es estratégica, no se adapta a los niveles de desarrollo tecnológico actual, no se ha migrado a una visión integral de gobierno electrónico o estructura digital actual, ni siquiera del gobierno, o sea la mentalidad todavía no ido a la digitalización (E8:84).
>
> Se deben hacer trabajos conjuntos para que la operatividad institucional sea de todos, es decir que todos contribuyamos, que todos nos mezclemos y esa dinámica todavía no se ha dado. (E8:85).

En el tema de interrelación con base en género:

> A nivel de mujeres si se coordina con IMAS, INAMU, toda la parte de empresarias, IMAS también tiene sus escogidos tiene la parte de emprendimientos, esa parte tiene una unidad pyme en el departamento; pero el problema es que son muchos los llamados y pocos los escogidos ¿Verdad?. … (E9:33).

Con relación al FODEMIPYME:

> Es que el FODEMIPYME está adscrito al Banco Popular que es allí donde se establecieron los fondos. En un inicio ahí se generó problemas con precisamente esa operación del mismo banco, entonces el banco ponía tanta trabas de forma que no habían operadores que actuaran. Actualmente a raíz de que el SBD ha tenido tanto éxito y es la competencia directa ¿Verdad?, entonces ellos se han abierto y modificado el reglamento para el FODEMIPYME para tratar de captar la mayor cantidad de operadores, creo que ahora tiene como 16 a 18 operadores algo que antes no tenían. (E9:40).

En relación con el SBD, el entrevistado E7 aclaró que, históricamente el SBD se enfrentó a una serie de falencias en su operación, los cuales fueron analizadas gracias a la intervención y acciones a cargo de la Comisión Evaluadora, órgano previsto por la propia Ley, hecho que permitió detectar y caracterizar las falencias para después recomendar acciones y reformas correctivas para superarlas:

> Ha habido una ley original y tres modificaciones. La Ley original de 2008 es la 8634, luego viene la modificación del 2014 con la Ley 9274, en el 2016 hay otra y hay una modificación en el 2018. (E7, 13:1).

> Había organizaciones que querían acceder a los recursos y no lo podían hacer porque la ley no lo permitía, la ley y los reglamentos no lo permitían, no estaban

> consideradas. Por ejemplo, las organizaciones de micro finanzas, las micro financieras. Estas organizaciones no podían acceder directamente a los fondos porque no estaban contempladas como operadores financieros, como entidades para canalizar los recursos. Y de esto conllevó una serie de trabas para poder hacer el proceso de inclusión financiera completo, porque las micro financieras atienden la base de la pirámide del mercado y , este , normalmente esa base no es atendida por las entidades financieras tradicionales: bancos, cooperativas, financieras que son reguladas por la SUGEF (E7, 13:4).

Los cambios en la IPPP ocurren conforme a los cambios de administración gubernamental y la inestabilidad de propósitos, que incluye el cambio de jerarcas y el reinicio de los procesos en las curvas de aprendizaje. El entrevistado E9 lo explica así: "*El MEIC es una de esas instituciones en que en cada administración hay una serie de cambios, si las administraciones fueran cada dos años, cada dos años habría reestructuración".* (E9:7).

De esta forma, la coordinación interinstitucional no siempre resulta efectiva, así lo señalan los entrevistados E11 y E9:

> Eh, pienso que hay tema allí pendiente, de las mismas instituciones, yo creo que de las misma palabra articular es muy bonita pero es poco real, en CR es poco real. Usted y Yo nos ponemos de acuerdo en algo, pero yo sigo haciendo lo mismo que hago y usted también. Entonces, ¿en qué estamos articulando?, ¿verdad?, o sea nada más nos estamos hablando. No es lo mismo hablarse que mejorar, o decir, vea Yo tengo este trámite y Usted tiene uno parecido, entonces mejor quitémoslo y uno de los dos lo quita. y Yo no estoy tan segura que eso sea lo que realmente suceda. (E11:9)

> ahora hay un proceso que es una reunión tripartita de instituciones civiles y ministerios para tratar de promover la formalización donde está la CCSS, está el INA, está Hacienda; pero le decía que con Hacienda se ha negociado, se está tratando por parte de las entidades del MEIC precisamente de ampliar el régimen simplificado. (E9:39)

Y los resultados son poco elocuentes, así con relación al caso del Registro de pymes el entrevistado E2 señala: "con el ejemplo del SIEC, al día de hoy, es totalmente ineficiente, quiere decir que desde el año 2002, ya llevamos 20 años, y ni siquiera tenemos un sistema de información empresarial costarricense adecuado". (E2, 8:18).

Acciones del SBD:

En octubre de 2014, se aprobó la reforma integral al SBD mediante la Ley № 9274. Según Miguel Aguiar, Director Ejecutivo del SBD, mediante esa reforma se corrigieron los problemas estructurales que tenía el uso de este fondo. A partir de allí se dio una experiencia sobresaliente, ya que el primer banco privado que inició este esquema fue el Banco BAC San José. De la totalidad de recursos del peaje bancario el BAC San José representa cerca del 51%, alrededor de 80 millones de colones, y se le dio una gradualidad de 3 años. En el primer año, el BAC cumplió en el primer año con un exceso de 400 millones de colones. En total de esos fondos, en un año y medio, se han colocado al rededor de 70 mil millones de colones y hay un saldo de cartera de 30 mil millones de colones.

En 2017, había un saldo de cartera de alrededor de 30 mil millones de colones. Son recursos que se colocan en moneda nacional a tasa básica pasiva y en moneda extranjera a una tasa calculada por el BCCR de alrededor de 3%. Se trata de recursos muy atractivos.

> “El Sistema de Banca para el Desarrollo tiene el propósito de contribuir con el crecimiento económico; la inclusión financiera de sus beneficiarios –personas emprendedoras, micro, pequeña y mediana empresa; personas productoras agropecuarias; modelos asociativos empresariales y personas beneficiarias de microcrédito-; la reducción de la pobreza; y, la transformación productiva del país. Para ello se ofrece, entre otros, el servicio de financiamiento de proyectos viables acordes con el modelo de desarrollo del país en lo referente a la movilidad social de los beneficiarios, mediante el cual se debe dar tratamiento prioritario a los impulsados por mujeres, personas adultas mayores, minorías étnicas, personas con discapacidad, personas jóvenes emprendedoras, asociaciones de desarrollo, cooperativas, proyectos promovidos en zonas de índice de desarrollo social bajo y muy bajo; así como, aquellos que promueven la producción amigable con el ambiente. Para prestar ese servicio, el Sistema dispone de diferentes fondos, entre ellos, el FOFIDE, el cual se constituye con recursos provenientes de las utilidades de los bancos públicos”. (Informe CGR Informe № DFOE-EC-IF-00023-2020 p. 3).

En lo referente a las percepciones de los gestores de política, la mayoría de ellos reconocen avances importantes del SBD, pero también son conscientes que hace falta incorporar mecanismos de crédito más efectivos. Así lo expresa el entrevistado E11:

> … a mí sí me parece que el SBD como banca de segundo piso, a mí me parece que ha avanzado en un plan concreto sobre todo dirigido a capital semilla ¿verdad?, eso ha sido un gran tema en Costa Rica (E11:10).

> … el tema del emprendimiento, es un tema que se implementó, que ha ido creciendo que se ha ido consolidando, que está creciendo en lo que ellos llaman las agencias operadoras ¿Verdad?, que allí si es donde entran las incubadoras ¿verdad?, incubadoras históricamente no o sea son parte de un sistema pero no canalizadoras de recursos, colocadoras de recursos, pero ahora sí. ¿Verdad?, Con esta parte, digamos de banca para desarrollo y capital semilla si se articula esa patita que le falla al … que no podemos negar que el financiamiento y los recursos se necesitan para arrancar, por más que uno me diga, sí pero es que los emprendedores los hacen con las uñas y con lo que pueden. Pero si tiene un apoyo, está muy comprobado, generalmente, que si hay un apoyo, un empuje con recursos, pues caminan más rápido y también se reduce la probabilidad de mortalidad, entonces a mí me parece que ha caminado bien por ahí ¿verdad?, Uno quisiera que todo fuera más rápido, ¿Sí? ¿Verdad?, que en CR ya hablemos de capital de riesgo y eso ¿no es cierto? (E11:11)

Para el gestor de política E13 se demanda conducirse con mucha cautela por tratarse de fondos públicos y que se debe evaluar realistamente los riesgos y por otro lado es un proceso de aprendizaje para los usuarios:

> Existe una demanda muy amplia y particularmente de los beneficiarios finales, y los beneficiarios dicen "Es que a mí no me dan crédito y hay recursos y no me dan". Nosotros canalizamos recursos a través de lo que es banca de segundo piso a través de operadores financieros, Los operadores financieros para poder ser entidades que canalicen recursos para Banca de Desarrollo tienen que pasar por un proceso de acreditación y un proceso de análisis financiero; en ese proceso se valora el estado de salud de la organización desde el punto de vista financiero, de riesgos y además el gobierno corporativo y la solvencia que pueda tener esa institución, ¿porqué?, porque estamos otorgándole recursos públicos; los recursos del FONADE son recursos públicos, entonces, tenemos que asegurarnos que haya certeza de que la organización a la que le estamos dando los recursos esté en capacidad de devolvérnoslo y con eso asegurar la sustentabilidad para que nuevas generaciones de beneficiarios puedan acceder a los recursos, entonces, inicialmente, la colocación en el 2008, con un patrimonio de 78 mil millones y apenas se había colocado, que le digo, ocho mil, diez mil millones, y después de la

> modificación del 2014, el crecimiento ha sido constante, bueno, solo en FINADE la colocación de la cartera de crédito tiene un saldo de 160 mil millones, entonces, ha sido significativo el tema de la colocación, pero se hizo más evidente en 2015 para la fecha cuando ya se logró operativizar la primera reforma de la Ley. (E13:17).

> poder asignar más recursos a mujeres si las mujeres pudieran estar demandando más recursos, a población indígena, a jóvenes emprendedores, entonces es un cambio de paradigma, porque las mujeres, los jóvenes emprendedores, las personas con discapacidad, los adultos mayores, tiene proyectos que pueden ser viables y factibles de desarrollarse, pero puede que la misma normativa interna de las entidades financieras reguladas y no reguladas sea una barrera de entrada y "No yo no financio a los adultos mayores, porque existe una probabilidad e riesgo porque el tiempo restante es menor; así viéndolo estadísticamente. O no financio mujeres porque el negocio de ellas no me es atractivo, no sé, todo lo que tiene que ver con estética, o con pastelería o con cuido de niños, por citar actividades que tradicionalmente están ligadas a mujeres. (E13:34).

> A medida que las personas se van incorporando al sistema bancario, se vayan financiando, las personas se van convirtiendo en sujetos de crédito, a eso se suman la competencia, que abarca más la banca de personas y que bajan las tasas de interés. Ese proceso natural donde las personas se convierten en sujeto de crédito es el que se ha venido dando en algunas entidades financieras para que también sean sujetos de crédito en Banca para Desarrollo. (E13:35).

El entrevistado E12, planteó un tema de cierta opacidad en el debate público, pues incidió en el tema de las micro finanzas:

> … aquí hay varias cosas que se topan, cuando la gente habla de mipymes, aquí las "mi" (micro) casi no existen en el sistema. Lo que les gusta a los a los bancos es las pymes, ¿Verdad?. Entonces, ya pymes, estamos hablando de empresas un poquito más grandes, pues empresas que ya tienen un nivel de desarrollo diferente, entonces, es mucho más fácil hacer negocios. Estamos más acostumbrados, nuestros analistas de crédito también, a que ya saben cuál información pedir: que tiene que tener estados financieros las empresitas, que tienen que tener, no digamos, que tenga un nivel de formalidad donde puedan verse las facturas, puedan verse si los depósitos. Pero hay un montón de microempresas como el señor del tallercito allá … que es un señor que hace trabajos mecánicos, mentira que tiene una cuenta corriente o una cuenta de ahorros especial para la empresa, ¿Verdad?. Él tiene una cuenta de ahorros

> donde uno le hace un Simpe Móvil, el señor pues del Simpe Móvil agarra compra repuestos, pero también con esos repuestos, compra también para el supermercado en una misma cuenta está ahí la plata, él va y compra también en el supermercado o ahí paga el doctor, va a pagar o compra los cuadernos de los hijos. Entonces, ésa es la realidad digamos desde una microempresa; cuando está bancarizado incluso. Porque todavía hay empresas que están un poquito más abajo, que ni cuenta tienen, todo es en efectivo, (E12:11)

Conectando con el tema de simplificación de trámites, enfatizó:

> Entonces, realmente el proyecto simplificación de trámites en el papel está bien, pero todavía digamos, no existe digamos una comunicación entre todas las instituciones públicas para poder hacer que la gente no tenga que estar presentando documentación en diferentes lugares. (E12:22).

7.8 La brecha de la implementación

La implementación implica el paso de las “intenciones” a los “resultados” y son estos últimos la medida del éxito de una política pública. No obstante, está siempre presente el reiterado discurso de los gobernantes al anunciar y celebrar la aprobación de las normas que crean las políticas públicas en el sentido de que “ … todo lo demás es implementación”. Dicha afirmación da a entender, “que lo que sigue es algo residual, sin particular relevancia, un mero trayecto de operaciones de carácter técnico” (Hupe y Hill, en Dussauge, 2018, 25).

Acorde a esa afirmación la implementación es algo tan tácito o sobreentendido que, luego de que se emite la política pública es, apenas, un proceso de activar el botón de Ejecútese (Play) para que la política pública se implemente y que por tanto, ésta quedará exitosamente ejecutada.

Más de cuatro décadas después de la reiteración de discursos en ese sentido, lo más frecuente ha sido que, las políticas públicas han tropezado y enfrentado a una gran variedad de problemas que han llevado a que una buena implementación ha sido más bien escasa. La lección es que debe tenerse muy claro las concepciones de la política, las estructuras organizacionales a emplear, el profesionalismo de los ejecutores, las influencias de los decisores y sus aliados en

el más alto nivel, la suficiencia de los recursos, pero sobre todo la sintonía entre el diseño de la política y su implementación.

El asunto es que … *"en la formulación y decisión de una política pública prima la razón, mientras que en la implementación prima el poder"* (Hupe y Hill, en Dussauge, 2018, 25).

Entre las razones que hacen que la implementación aparezca como un proceso secundario o residual del ciclo de las políticas públicas, es que a la hora de los hechos, emergen factores políticos como la ambigüedad y el conflicto que operan en sentido contrario al curso esperado de una implementación.

En el ámbito de lo conceptual, a parte de los términos brecha de implementación y fallos de implementación, hay nombres diferentes para la misma idea. Así, Hill & Hupe (2014) y Parsons (2012), lo llaman déficit de implementación, mientras que Oosterwall & Torenvlied (2011) y Carter (2015) lo denominan divergencia en implementación (citado por Orozco, 2017, 21). En la sección 3.2.2 de este informe se han revisado varios conceptos y definiciones, entre ellos:

"es la diferencia que se observa entre los objetivos de la política pública y sus resultados en el campo" (Pressman & Wildavsky, 1973).

"Son las conocidas desviaciones entre el fin esperado y el tipo de política que resulta" … "es la distancia que con frecuencia se abre entre lo que enuncia una política en una norma, en un plan o simplemente en un documento, y lo que en realidad finalmente se termina ejecutando" (Grindle, 2009, p. 33 y 38).

"son las diferencias, muy frecuentes, entre lo que se ha decidido y lo que realmente se hace" (Gallego, 2020). Gallego llega a identificar tres tipos de fallas de implementación:

- Desplazamiento de política pública: En la que se anuncia que se va hacer una cosa y se termina haciendo otra cosa diferente.

- Déficit de implementación: Cuando se empieza a hacer lo que ha anunciado o aprobado pero no se llegamos a concretar.

- Consecuencias no intencionadas: Cuando se logra una divergencia entre lo planificado y lo realizado, es decir se consigue una acción o beneficio no prevista.

Puede observarse que hay consenso que una brecha de implementación es un tipo de distorsión en el proceso de implementación que se observa al comparar los objetivos de la política con sus resultados en el campo de la acción.

En el sentido de revisar las causas de las fallas de la implementación, Luis Aguilar, en su obra La Implementación de las Políticas (Aguilar, 2003, 184) sostiene y concluye que la implementación de las políticas públicas está regida y condicionada, cuando menos, por tres imperativos:

a) **El imperativo legal**, traducido en que exista una racionalidad legal que defina objetivos claros, pertinentes y concretos;

b) El interés por l**a racionalidad instrumental** que se traduce en la dotación de los recursos (organizacionales) requeridos, incluido el interés de los servidores públicos;

c) El requerimiento del **consenso interno y externo** para la implementación.

Señala Aguilar, “la mejor manera de entender la política de la implementación es considerarla como un intento por resolver esos imperativos”; y que, “cuando hay propósitos claros, pertinentes y concretos, cuando las etapas de la implementación suponen la menor complejidad y cuando se cuenta con gran cantidad de recursos, se puede prever que los programas limitarán al mínimo la discrecionalidad y las desviaciones, con un amplio margen de consenso” (Aguilar, 2003, 184).

Analistas del Centro de Investigación y Docencia Económicas - CIDE (México), han sugerido que es más probable que se acentúe la brecha de la implementación si se dan las siguientes condiciones (Dussauge, 2018, 15):

- Una mayor distancia entre los centros de decisión pública y los operadores de política.

- Se incrementan el número de centros de decisión

- Existe un comportamiento discrecional de algunos actores

- Algunos actores carecen de la suficiente capacidad y liderazgo para influir en una adecuada implementación.

- Un entorno de mayor complejidad para la acción gubernamental

- Permanentemente emergen más organizaciones sociales que complican la discusión pública

- Las presiones fiscales que reducen la disponibilidad de recursos

- La dispersión de poder entre los ámbitos del Gobierno.

- Los Sistema de Gobernanza y Gobierno Abierto, la Rendición de Cuentas y la Transparencia que constriñen las potestades de los tomadores de decisiones públicas.

- La complejidad de interacciones entre los actores, decisiones, recursos, tiempo y desempeño del Gobierno.

- La legitimidad del Gobierno para operar políticas públicas.

Hogwood y Gunn (1984), autores a quienes auscultaron los académicos del CIDE, argumentan que la implementación perfecta puede resultar inalcanzable por las siguientes razones (Hogwood y Gunn, 1984 en Dussauge, et.al., 2018, 29-43):

- No existe un modelo prescriptivo para una implementación perfecta que guíen una “obediencia perfecta” ni un “Control perfecto”, los cuales se consideran inalcanzables en una democracia pluralista (Hood, 1976),
- Existen obstáculos a la implementación que caen fuera del control de los administradores, ya que son externos a la política pública y a la agencia implementadora, como los hechos físicos y ambientales no controlables y cuando las medidas necesarias para lograr las políticas públicas no son aceptadas para los actores con poder de veto,
- Que se ponga recursos suficientes y tiempo adecuado a disposición del programa,
- Los políticos a veces disponen los fines de la política pero no los medios para lograrlos,

- Que aún cuando se destina un fondo, el dinero no es un recurso en sí mismo, sino un boleto para comprar recursos reales, suscitándose el temor de tener que devolver la porción no gastada al finalizar el período presupuestario,
- La imposibilidad de tener que convencer a los responsables financieros de que permitan el traspaso de fondos no gastados al siguiente ejercicio fiscal,
- Dificultad de que la combinación requerida de recursos (dinero, materiales, recursos humanos, capacitación) esté realmente disponible,
- Que la política pública a implementar se base en una teoría válida de causa – efecto. Si la teoría es fundamentalmente incorrecta, la política fracasará, sin importar lo bien que se implemente (Bardach, 1977),
- Cuanto más larga es la cadena de causalidad de la política pública, mayor es el riesgo de que algunos de ellos esté mal concebidos o mal ejecutados,
- La existencia de un solo punto de decisión y autorización, esto es, que el número de relaciones de dependencia sean mínimas,
- Que haya una única agencia de implementación que no dependa de otras agencias para el éxito,
- Los objetivos deben estar claramente definidos, ser específicos y de preferencia estar cuantificados,
- La existencia de comunicación y coordinación perfectas, como la que existe en un sistema administrativo unitario y con una sola línea de autoridad,
- El ejercicio de autoridad y poder suficientes para exigir y obtener un cumplimiento perfecto.

En el terreno de la praxis, la implementación de la política pública de pymes costarricense, ha logrado enormes progresos. La administración gubernamental de 2010 a 2014, y en menor magnitud la administración entre 2014 y 2018, han revisado y renovado las bases conceptuales y cognitivas que fundamentaban el paradigma y la orientación de los programas iniciales de atención a la población objetivo. También, han ampliado e incorporado programas y servicios novedosos para sectores emprendedores y para la propia pyme; como consecuencia, han diseñado y llevado a cabo acciones dirigidas a segmentos de usuarios con especificidades como género, sectores de actividad, discapacitados, sectores etarios (jóvenes, estudiantes, adultos mayores), étnicos, culturales, geográficos y sectores de desarrollo comunal.

Sin embargo, no obstante la nutrida lista de logros, persisten debilidades que aún no se han superado, a las cuales las propias administraciones gubernamentales trataron de corregirlas cuando podían hacerlas, usando sus

potestades y atribuciones ejecutivas o impulsando reformas institucionales cuando fue necesario un cambio vía reformas en el Poder Legislativo.

En esta investigación se ha sugerido que las posibles causas de la brecha pueden hallarse en:

a) Las imprecisiones y contradicciones de la propia normativa de la política pública de pymes, lo cual ha derivado en debilidad institucional y en el prolongamiento de la etapa de diseño en un vaivén incrementalista y de prueba y error.

b) La ausencia de compromiso de los actores participantes, más allá de sus propias funciones y siempre buscando ante todos sus propios objetivos o procurando monetizar para sí sus servicios.

c) La debilidad en los procesos de aprendizaje y gestión del conocimiento en razón del cambio de administración y reinicio de las curvas de aprendizaje de los jerarcas a cargo de la política.

d) La cambiante dinámica del contexto en torno a la población objetivo y la implementación.

Con respecto a los objetivos de la PPP, la LFPME, Ley Nº 8262, promueve la inclusión económica de las pymes, brindando los instrumentos y mecanismos para crear una plataforma de coordinación interinstitucional a favor de ellas. Acorde a la Ministra MEIC Mayi Antillón, el objetivo general que persigue la PPP es “activar y fortalecer el mercado local interno caracterizado por la participación mayoritaria de pequeñas unidades económicas, … diseñar e implementar el nuevo apoyo estratégico estatal para este sector y convertirlas en protagonistas” (MEIC, 2014c, 50).

> … las micro y pequeñas empresas requieren, siendo mayoría en el parque productivo, de un abordaje más holístico que va desde su formalización, diseño e innovación de producto, financiamiento hasta estrategias de mercadeo, pasando en primera instancia en el mercado local, y poco a poco abrir posibilidades de penetrar en otros mercados, tales como el mercado internacional. … Es así como se definen como **objetivos prioritarios: El fortalecimiento de la rectoría, acceso al financiamiento, procesos de innovación y desarrollo tecnológico,**

> **servicios de desarrollo empresarial, estrategia de acceso de mercados, articulación productiva y encadenamientos y fomento emprendimiento** (MEIC, 2014c, 51). (El resaltado en negritas es nuestro).

En consecuencia, y dado que los ministros MEIC del período 2014 -2018, parecen coincidir con los citados objetivos en sus respectivos informes finales, son dichos objetivos los que se incorporaron a la Tabla 48 a efectos de tener los referentes de la primera columna. Es importante reiterar que se ha implantado una política pública complementaria para el emprendimiento, la que es definida en los siguientes términos:

> La Política Nacional de Emprendimiento "Costa Rica Emprende" es un complemento a la Política Pública de Fomento a las PYMES. Ésta se enfoca al fortalecimiento y crecimiento de aquellos que con gran talento desarrollan las nuevas ideas de negocios. Se pretende visibilizar entonces a los emprendedores, quienes más tarde, muy probablemente se convertirán en nuevas unidades económicas como lo son las pymes. … No son pymes aún, son la etapa previa a la consolidación de un negocio. Se tenía plena conciencia que era necesario contar con estas Política Públicas, para contar con un Estado que entendiera, facilitara y mejorara continuamente, el ecosistema para el emprendedurismo y el empresarialismo en las pymes, a través del diseño de políticas públicas que inviten a la formalidad y que acompañen su desarrollo (MEIC, 2014c, 52 y 53).

En esa coyuntura, se muestra a continuación, el proceso metodológico de construcción identificativa de las brechas de la implementación de la PPP. La primera columna de la Tabla Nº 48, retoma los objetivos primarios de la política acorde a la referencia anotada del MEIC (MEIC, 2014c, 51), la segunda columna resume las perspectivas de brecha que enunciaron en las correspondientes entrevistas de profundidad los gestores de política las cuales pecan optimísticamente de ser generosas aunque críticas, la tercera columna resume la perspectiva generalmente reduccionista y pesimista de los gestores de emprendimientos y pymes encuestados y, la cuarta columna, provee un tentativo balance teniendo en cuenta la perspectiva mediadora del investigador, en un ejercicio de triangulación.

Tabla Nº 48. Brechas de implementación de las políticas públicas de pymes

Áreas y objetivos de la política pública	Elementos de la brecha		Brecha de Implementación
	Discurso de gestores de política	Percepción de gestores pyme y emprendimiento	
1. Fortalecimiento de la rectoría MEIC, las políticas y ecosistema pyme.	Reformas lentas, con limitaciones cognitivas y fricciones. Ampliación de redes. Algunas redes inoperativas. Más convenios interinstitucionales. Ausencia de compromiso. Celos institucionales.	Desconocimiento. Baja percepción. Proyectos fallidos y Descoordinación.	Insuficiente potestad rectora del MEIC. Dispersión de objetivos de política, duplicidad roles de entes, normativa difusa. Largas curvas de aprendizaje de nuevos jerarcas. Restricción recursos y poder de veto por manejo de recursos.
2. Mejora del sistema de Información, creación de empresas y simplificación de trámites.	Amplia oferta. Convenios interinstitucionales Mayor simplificación y mejoras vía convenios.	Persistencia de mucho trámite engorroso Simplificación parcial.	Insuficiente e inefectiva respuesta institucional. Baja productividad de la pyme. Persistencia de la informalidad.
3. Acceso al financiamiento, Garantías de crédito a tasa de interés y plazo de fomento	Mayor oferta, más fondos. Ausencia de opciones de microfinanciamiento Menos trámites. Ajustes y reforma periódica. Mejora continua	Acceso restringido a élites o clientelares. Inoportuno y excluyente. Infuncional en la praxis.	Oferta financiera escasa, insuficiente e inoportuna respecto a la demanda de crédito. Atención despersonalizada, desconocimiento del cliente final. Sin opciones de microfinanciamiento. Rasgos de clientelismo
4. Innovación, mejoras de gestión y desarrollo tecnológico	Mejoras en Propyme, aunque con períodos inoperativos	Desconocimiento Inaccesibilidad	Innovación inoperante y con exceso de requisitos. Impersonal. Falta de comunicación
5. Servicios de desarrollo empresarial. Formación de mercados, Mejora de productividad.	Amplia oferta de asistencia y capacitación (INA, MEIC, PROCOMER), ferias, exposiciones. Convenios en regiones y municipios. Mejora regulatoria.	Limitada y muy competida para optar cupos. Poca difusión	Insuficiente oferta de servicios de desarrollo empresarial. Limitada cobertura geográfica. Insuficiente e impersonal acompañamiento.
6. Articulación productiva Compras públicas. Encadenamientos. Diseño de productos	Fomento de encadenamientos. Amplia oferta y regulación. Acciones vinculadas a desarrollo local y comunal.	Incipiente en la praxis Insuficiente y selectiva. Solo pymes formales. Muy localizadas.	Articulación productiva selectiva, excluyente, improvisada y de alto costo. Sin centros especializados en diseño y en empaque. Compra pública excluye a la pyme informal.
7. Fomento del emprendimiento.	Amplia oferta y énfasis en desarrollo local. Convenios. Emprendimiento dinámico y social.	Limitada oferta. Escaso subsidio y becas, muy competida	Limitada cobertura a emprendimientos. Baja accesibilidad. Instructores buscando monetizar servicios. Falta de comunicación y becas.

Fuente: Elaboración propia, Febrero de 2023.

Brechas

Brecha 1: Insuficiente nivel de fortalecimiento institucional y de políticas que se traduce en dispersión de objetivos, duplicación de roles de entes, normativa difusa y descontextualizada. Creciente heterogeneidad de emprendimientos y pymes. Insuficiente potestad rectora MEIC, descoordinación de redes, consejos y entes que originan períodos de inoperancias. El poder de veto de algunos entes,

fundado en la posesión y el manejo de recursos financieros. Restricciones presupuestales y de recursos del Rector. Limitada participación en la toma de decisiones. Ausencia de evaluación de la PPP.

Brecha 2: Insuficiente nivel de simplificación de trámites, la cual es incompleta e inefectiva por la brecha digital fuera de la Gran Área Metropolitana.

Brecha 3: Insuficiente acceso al financiamiento: Oferta financiera y de garantía de crédito continúa escasa e insuficiente. Los servicios se publicitan pero los emprendedores y pymes se sienten excluidos. Se sospecha que opera algún tipo de clientelismo o influencia política. La atención a los usuarios es delegada, lo que despersonaliza la relación y la agencia implementadora desconoce al cliente final. Ausencia del microcrédito.

Brecha 4: Inoperancia del sistema de innovación y tecnología para la pyme, lo que incide en inefectivo y deficiente nivel de innovación. Excesivo número de requisitos y limitada comunicación. Hubo períodos de ausencia de convocatorias de PROPYME.

Brecha 5: Insuficiente e impersonal acompañamiento de la capacitación y asesoría en desarrollo empresarial. Insuficiente nivel de formación de mercados y articulación productiva que repercute en dificultad para el acceso al mercado. Bajos niveles de transparencia y comunicación. Las compras públicas privilegian a la pyme formal. Asistencia en diseño de productos incipiente y dispersa, se requiere madurar proyectos del centro especializado en diseño de producto y en envase y embalaje (empaque). Incubación y aceleración excluyente, segmentada, improvisada y de alto costo.

Brecha 6: Articulación productiva selectiva, excluyente, improvisada y de alto costo

Brecha 7: Promoción del empresarialismo con limitaciones y baja cobertura de la demanda. Recursos dispersos y escaso subsidio. Limitado aprovechamiento de la cooperación internacional.

7.8.1 Incidencia de la brecha de implementación

Teniendo en cuenta que el propósito primario de la PPP es mejorar el desempeño y la competitividad de la pyme de forma que se inserte en el mercado internacional

y accesoriamente superar la pobreza, vale tomar en consideración varios análisis que con relación a la Política Nacional de Empresariedad 2030 realizó el MEIC a principios del año 2020. En ese análisis, el MEIC puntualizó:

> En lo que respecta al valor de las exportaciones, la participación de las PYME en el valor de las exportaciones ha tenido una tendencia a la baja desde el 2012 ya que para ese año fue de 7.52%, en 2013 pasó a 7.30%, en 2014 a 7.19% en 2015 fue de 6.53%, en 2016 aumentó levemente a 6.68% y en el año 2017 se registró un 5.89%. (MEIC, 2020, 10).

Por otro lado, el aporte de la pyme a la creación de empleo es muy limitado y decreciente, el MEIC lo revisa y concluye:

> En lo que respecta al empleo, las PYME en el 2012 aportaron el 34.5% del empleo (320.767 personas trabajadoras), este porcentaje disminuyó en el 2013 y 2014 a 34.1%, en el 2015 contribuyeron al empleo con un 33.9% y en el 2016 pasó a 33.41% y en el 2017 a 33.3% para un total de 344.390 personas trabajadoras, lo cual corresponde a un incremento 4.7% en relación al año base de 2012. (MEIC, 2020, 11).

Con respecto al aporte de la pyme al PIB, el MEIC concluyó:

> En cuanto al aporte de las PYMES al Producto Interno Bruto (PIB), se debe indicar que el aporte total de las PYME en el 2013 (36.42%) y 2014 (35.93%) disminuyó en comparación con el año 2012 (36.94%), sin embargo, en el 2015 hubo un aumento, donde el aporte es de un 36.90%%, en el 2016 contribuyó en un 36.00%, y para el 2017 cerró con un 35.73% representando una disminución en este último año. (MEIC, 2020, 11).

Este repaso de indicadores que hizo el MEIC, es sugerente de que ha mejorado muy poco el desempeño de los emprendimientos y la pyme, de forma que el resultado de la implementación de la PPP no ha incidido sustantivamente en una mejora de la productividad y competitividad de la pyme. Eso significa que la persistencia de las brechas en la implementación de la PPP aletarga e impide un mejoramiento de impactos de esa política en la economía nacional.

Esta lectura de la realidad difiere de los discursos oficiales, especialmente del que se escucha con oportunidad de la conclusión de las administraciones gubernamentales en las cuales se magnifican los resultados. Esto incide en que

con respectos al objetivo fundamental de la PPP, sólo ocurre un limitado desempeño e inserción de la pyme en el comercio internacional y, en consecuencia, se genera un limitado impacto en la reducción de la pobreza.

Existe necesidad de fundamentar y confirmar mediante análisis especializados las sugestivas lecturas que se hacen en esta investigación, ya esa labor no forma parte de los objetivos planteados en este trabajo. Lo señalado, se convierte en una certera llamada de atención, dado que a la fecha, persiste la ausencia de la realización de una evaluación de la PPP, lo cual no ha ocurrido ni se sabe que esté en la lista de pendientes del MIDEPLAN. Se sabe que las evaluaciones periódicas imparciales y externas tienen la bondad de proveer información que permite conocer aquello que falló en la implementación y generar retroalimentación en dos sentidos, hacia los entes encargados del diseño para modificar cuestiones propias del mismo, y hacia la agencias encargadas de la implementación para mejorar los procesos defectuosos o fallidos.

Relacionado con lo anterior, un antecedente normativo y empírico muy beneficioso, viene a ser el caso de la política pública del Sistema de Banca para Desarrollo - SBD, que en su propio instrumento legal fundador incluye el mecanismo de la Comisión Evaluadora que le provee al SBD potestad para convocar a evaluaciones periódicas. Y, esa facultad ha permitido al SBD realizar tres evaluaciones y como consecuencia, emprender con éxito tres prácticas de mejora institucional, funcional y operativa con buenos resultados (Véase la entrevista de noviembre de 2022 de Steven Barahona del programa Café Nacional del Canal 13 de Tv. al Dr. Carlos Palma Rodríguez, sobre el III Informe de evaluación del SBD. www.youtube.com/watch?v=cMI5_491VQ).

7.8.2 Brecha de implementación y gestores de emprendimientos y pymes

Los discursos de los gestores de la política pública de pymes (capítulo 6 y secciones 7.1 al 7.7) son elocuentes inventariando la nutrida actividad de implementación de la política pública de pymes, la cual tienden a magnificar. En los informes finales de gestión de los jerarcas, a menudo confunden el inventario

de actividades realizadas con indicadores de éxito, lo que puede interpretarse como manipulación de la información.

Percepciones en la encuesta a gestores de emprendimientos y pymes

Los gestores de emprendimientos y pymes a quienes se encuestaron señalan que, con relación al acceso al financiamiento, no obstante la existencia de una diversidad de fondos para el apoyo a emprendedores y la pyme, en la práctica, dichos fondos devienen en inaccesibles con lo que se concreta la marginación para la empresas más débiles como las microempresas. Pues en la práctica, el recurso financiero con el que el emprendedor inició el emprendimiento o la micro empresa, fue en todos los casos con fondos propios y/o con el apoyo de capital prestado de familiares y amigos. En ese sentido, los emprendedores se quejan de la burocracia y lo engorroso de solicitar crédito y de formalizarse. Así lo refieren los propietarios de la pyme 5 y 6:

> "¿Problemas sobre trámites solicitados para el crédito?; pues todas, desde cómo presentar un estado financiero hasta el flujo de caja porque los bancos no saben ni lo que necesitan. Por lo que Yo he vivido: Piden una cosa, luego que "no es así", después, "que no era así", y más tarde, "que lo vuelva a corregir". (Pyme5).

> "Para resumirle, es un tema de nunca acabar. Es que, para formalizar un emprendimiento hay que hacer gran cantidad de trámites largos y engorrosos, así que, muchos prefieren mantenerse en la informalidad" (Pyme6).

Pocos gestores de emprendimientos y pymes perduran en el proceso de emprender negocios. Así para la mayoría de las pymes de subsistencia, ésta era la primera y única experiencia de emprender; mientras que, en las pymes dinámicas, el actual emprendimiento en que estaban comprometidos ya era la segunda que iniciaban después de una experiencia empresarial exitosa, pero igualmente habían enfrentado el problema del financiamiento.

Entre los encuestados, una pyme dinámica, ya registraba dos experiencias exitosas, para la primera aventura en el año 2021, aprovechó una oportunidad de mercado y ahora estaba concluyendo planes para iniciar un tercer emprendimiento. El gestor de la pyme7 reveló que era muy parcial o nulo el apoyo

recibido de la política pública de pymes y que era especialmente problemático el acceso al financiamiento público.

> ¿(que) si he recibido algún tipo de apoyo por parte del gobierno? … le puedo decir que nulo. El apoyo del gobierno para la empresa es nulo. Estoy a meses de fundar un mini súper propio, en una propiedad propia, … llevo capital invertido y en este momento me están haciendo falta 31 millones para poder culminar ese negocio y me han cerrado cuatro puertas de bancos privados y estatales. Esa es la realidad del apoyo del gobierno hacia la pequeña empresa; le podría decir que es inexistente y nulo. Las noticias siempre hablan de apoyo para las pymes, hablan de crédito para fortalecimiento para este tipo de negocios, ... pero cuando uno va a solicitar crédito, no existe esa opción, esa opción existe básicamente … para las empresas grandes. Para las empresas que son pequeñas empresas, … el apoyo es nulo e inexistente. (Pyme 7)

A la pregunta ¿Qué aportes tendrían que hacerle las instituciones de política pública de pymes para incrementar las OPORTUNIDADES que Usted tiene identificadas para su emprendimiento? La respuesta fue:

- No tener tantos impuestos, flexibilidad en trámites. La CCSS mata a las MIPYMES.
- Simplificar y condonar impuestos en ciertos momentos del inicio de la empresa.
- Facilidades en trámites y permisos, agilizar los procesos.
- Mayor acompañamiento, programas de capacitación
- Facilidades en trámites y permisos, agilizar los procesos.
- Más apoyo económico

A la pregunta “2.1 ¿Qué aportes tendrían que hacerle las instituciones de política pública de pymes para incrementar las FORTALEZAS que Usted tiene identificadas para su emprendimiento?”. La pyme dinámica recomendó:

> Las instituciones públicas deberían estar enfocadas en brindar beneficios para las empresas emergentes, no en ponerles trabas para poder crecer. Sabemos que las pymes son la base de las economías, entonces, ¿porque matarlas antes de que nazcan?. Las políticas públicas para emprendimiento están mal planteadas, siempre están buscando sacarle hasta el último colón a los emprendedores para que no puedan crecer rápidamente, desde mi punto de vista las empresas públicas (no el gobierno) ven a las pymes como su caja chica. (Pyme8)

Con respecto al apoyo para la apertura de negocios, las pymes dinámicas señalaron:

> Lo más sencillo es brindar beneficios para darle oportunidad a las empresas que nacen de desarrollarse. Es como un niño, los primeros años debes darle todo el cuidado para que este se pueda desarrollar y posteriormente generar por medio de impuestos; a un bebé no le comienzas a cobrar impuestos desde su primer mes, a diferencia de una empresa que nace, desde el primer día debes pagar impuestos. (Pyme 8).

> La gente que trabaja dentro de política pública no son emprendedores, desde ahí empezamos mal porque no saben que es esto y según ellos crear políticas para pymes. La política pública debe ser creada por empresarios no por gente que nunca ha salido del sector público. (Pyme 8).

El gestor de la pyme 7 resumió su experiencia inicial en los siguientes términos:

> Hace 14 años cuando Yo empecé mi primera empresa, era una dificultad muy alta, pero me parece que en los últimos años, esa dificultad se ha multiplicado en dos o tres veces. En qué me baso Yo para darle ese argumento, por ejemplo, cuando inicié la empresa en el 2008, una razón social costaba en ese tiempo unos 200 dólares, actualmente una razón social para uno poder estar bajo el régimen tributario cuesta cerca de mil dólares, eso quiere decir que en los últimos 14 años, sólo la razón social ha cuadriplicado su precio, ha pasado de 200 dólares a casi mil dólares, se ha quintuplicado. (Pyme7).

Y con relación al tema tributario, señaló:

> La tributación en Costa Rica es extremadamente cara, le puedo decir que mi empresa factura un promedio de 15 millones mensuales, y sólo a Tributación (Ministerio de Hacienda) se dedica entre un 8 y 15% de todas esas facturas, que va impuestos de venta, impuestos de renta, lo que se factura se ve muy devaluado con lo que toca pagar en tributos. (Pyme7).

> las trabas tributarias desde que uno inicia un negocio hasta que uno lo tiene caminando, son bastante altas. … Si hablamos de las cargas sociales, es algo sagrado, pero que absorben todo el flujo. Altas tasas patronales que andan por los

> 36 - 37 % más el 12 % que aportan los colaboradores y al final andan por los 48 – 49%, entonces los altos costos de las cargas sociales son un importe muy alto. Se ve mucha tramitología y altos precios comparados con otro países, … aquí no hay facilidades comerciales ni facilidades de trámites.

El proceso con la CCSS no es tedioso, el proceso se limita a una visita del funcionario para verificar que la sociedad existe y para ver sus condiciones.

> Para formalizar una empresa en Costa Rica hay que tener, o mucho dinero o mucha paciencia o los dos. … Ahora hay que esperar mucho tiempo, antes el proceso duraba unas semanas, ahora dura muchos meses. Respecto a los trámites con la municipalidad, yo cuento con una patente no domiciliada porque no atiendo directamente al público … y es más fácil. No me costó tanto. Me costó más el registro tributario y las garantías sociales. En la parte técnica sí, es con el Ministerio de Ambiente y Energía - MINAE con el que si tenemos regulación, nos exigen personal certificado en el manejo de gases que afectan la capa de ozono y que debemos tener sistemas de recuperación de gases refrigerantes. La certificación del manejo de gases refrigerantes es a través del INA que tiene que certificar al personal. Sin embargo hay que solicitar con mucha anticipación el entrenamiento en el INA … una vez realizada la inscripción el INA, se demora un año para acceder a un cupo del curso … hay que invertir mucho tiempo para acceder a los cursos y certificarse. (Pyme 7).

Y acotó: “Y entonces como le digo, … ponen muchas trabas ... y cuesta mucho trabajar en el país”. (Pyme 7).

Sobre el financiamiento a emprendimientos:

> Desde que empecé la empresa hace 14 años, lo único que hemos financiado son carros y con entidades privadas. … En las publicaciones se habla mucho de que hay financiamiento de los bancos para las pequeñas empresas para apoyo para crecimiento para que logren subsistir en medio de esta crisis, lo que pasa es que, … he ido a solicitar crédito y básicamente me parece que este crédito está destinado a empresas muy grandes, porque el interés que ponen en empresas del tamaño como la mía que son empresas pequeñitas, es nulo o inexistente. Sin embargo, en las noticias sale constantemente y por eso es un modo de hacer ver que el gobierno está apoyando al microempresario como yo, pero ese apoyo queda básicamente en noticias o será que ese apoyo si se lo da pero al gran emprendedor, a las empresas grandes que básicamente, esas no ocupan crédito o lo ocupan menos que nosotros. Pero le puedo decir que el crédito es nulo (ENFASIS), inexistente. Porqué es inexistente?, no es que a uno le dicen no de

> entrada, lo que pasa es que le ponen tantas, tantas trabas, tantos requisitos y tantos protocolos de formalización que al final es básicamente mejor seguir operando como uno viene operando con esfuerzo con dinero propio. … Yo ahorita estoy a pocos meses de empezar otro negocio, Yo de mis ahorros invertí cerca de ciento cinco millones y me está haciendo falta 31 millones para llevar este emprendimiento a la realidad y cuatro entidades financieras al día de ayer me han negado el crédito. De allí que le puedo asegurar, en carne propia, que facilidades para microempresas son nulas e existentes y formar empresa por pues paga y tenemos muy buenos aliados, cuya política y aún así han sido nulas básicamente conocemos de los créditos por lo que sale en las noticias. … Yo tenía capital propio y ahorros personales e invertí mucho. El crédito ha estado básicamente cerrado para todos nosotros. (Pyme 7).

Los gestores encuestados valoran que los obstáculos tramitológicos más difíciles son: “Crear una empresa, registrar una marca, CCSS y Hacienda” (Pyme8). “Impuestos en las sociedades, trámites municipales, y los bancos que no saben pedir lo que no saben analizar” (Pyme 5). Patentes. Permiso de salud (Pyme 4). Registro sanitario. Muy tedioso. El registro de marca, (Pyme 3). CCSS (pyme2).

En lo fundamental, los datos recabados sobre la percepción del grado de éxito de la política pública de pymes en la perspectiva de los gestores de emprendimientos y pymes se resume en que el 12,5 % (1) percibió que tuvo un moderado éxito, el 62,5 % de los encuestados (5) percibieron que la IPPP fue poco exitosa, y el 25% (2) percibió que fue un fallo total (Tabla №.49).

Tabla № 49. Gestores de emprendimientos y pymes: Grado de éxito de la IPPP

ID	Contenido de cita
PYMES DE SUBSISTENCIA	
Pyme 1	Poco exitosa
Pyme 2	Poco exitosa
Pyme 3	De moderado éxito
Pyme 4	Poco exitosa
Pyme 5	Fallo total
Pyme 6	Poco exitosa
PYMES DINÁMICAS	
Pyme 7	Poco exitosa
Pyme 8	Fallo total

Fuente: Encuesta a gestores de emprendimientos y pymes

En la opinión del gestor pyme 8, "Las empresas no tienen la oportunidad de crecer ya que el ambiente en Costa Rica es muy hostil". Para los gestores del grupo pyme, hay muchos temas que quedan pendientes de una buena implementación de la política pública de pymes y entre ellos se cuenta los siguientes:

> Tramitologia y los altos costos de ella,
> Financiamiento y tramitología,
> La burocracia, lo caro de los trámites. El solo hecho de tener que sacar la firma digital a muchos emprendedores les cuesta,
> Los trámites en las municipalidades,
> Mayor acompañamiento a la mipyme,
> Los altos impuestos y muchos trámites,
> Muchos obstáculos que ponen,

7.8.3 Brecha y articulación interinstitucional en la perspectiva de Gestores de política

En 2013, con oportunidad del décimo aniversario de haberse emitido la LFPME, Lucy Conejo llamó la atención sobre rezagos en la implementación de la política pública de pymes, en el XIX Informe del Estado de la Nación anotó sus observaciones:

> El análisis del material suministrado para esta investigación ha evidenciado debilidades estructurales que dificultan delimitar el objeto de estudio; diferentes grados de avance en el logro de sus objetivos, algunos aspectos de diseño previstos y desaprovechados, un dinamismo jurídico que ha respondido y generado cambios conforme se iba avanzando y madurando el proceso, unas instituciones más proactivas que otras, una sinergia que arranca tardíamente y que aún se puede mejorar, bajos niveles de cobertura de los principales instrumentos de la ley y una deuda pendiente de la banca y la superintendencia para que el acceso al financiamiento sea fluido, suficiente y oportuno. (Conejo, L. / PEN 2013, XIX Informe Estado de la Nación - 2012, v)

También se señala en el referido informe:

> Si bien la promulgación de una ley es un primer gran paso, detrás del cual hay mucha recopilación de información técnica, largas discusiones políticas y esfuerzos para la construcción de consensos; al final de día es solo el primer paso. Es hasta que se inicia su implementación, cuando se descubren falencias, contradicciones y obstáculos operativos. En el caso de la implementación de Ley Pyme, su inicio fue lento, pero poco a poco el tema fue calando, y es en el segundo quinquenio donde se observan los avances más significativos, que si bien no llevan a una plenitud de cumplimiento de objetivos, indica un grado de madurez de sus instrumentos. Con distintos grados de avance en la implementación de los objetivos de la ley pyme, como balance final quedan cimentadas las bases de un edificio aún en construcción (Ídem 2013, 1)

Varios gestores de la política pyme rememoran los esfuerzos para la articulación interinstitucional:

> Hemos trabajado fuerte con diferentes instituciones, los hemos ayudado con temas de política, desarrollo de programas, proyectos o acciones que permitan acelerar los emprendimientos, fomentar y apoyar la empresariedad. Hemos venido trabajando la simplificación de trámites con gobiernos locales y otras instituciones públicos, privados y la academia. (E4:15).

> Hemos llevado a cabo negociaciones en los últimos años con el INS, por ejemplo, para verificar en línea los datos de las empresas … con la CCSS para que a más microempresas se les cobre montos distintos a las medianas y pequeñas empresas, hemos llevado a cabo también procesos de negociación para que se disminuya los procedimientos y se hagan las verificaciones posteriores, o sea, posterior al registro y no antes, (E8:76).

> Uno de los problemas que veíamos cuando se lanzó la política tiene que ver con la deficiente articulación de todas las partes que tienen participación en el fomento del emprendimiento y, si bien eso no se ha solucionado totalmente, sí estamos dando pasos importantes en términos de que las partes se sientan protagonistas de la política y se comprometan. El ecosistema es complejo definitivamente, pero se han dado pasos importantes para propiciar una mayor cercanía (E6:14).

El entrevistado E1 resume el estado de la articulación que heredó a la administración de Luis G. Solís:

> … estructuramos la política pública, … Eso nos llevaba también a ordenar el funcionamiento no solamente del Consejo Asesor Mixto de la Pyme, sino también a ordenar el funcionamiento de la Red de Apoyo a las Pymes, que la Red de Apoyo a las Pymes era una instancia que se había creado en el marco de la ley para poder integrar a otros actores, ¿verdad?, a la academia, a las cámaras, a diferentes actores del ecosistema que permitiera articular voluntades y recursos y demás, dado que el Ministerio como tal, tenía recursos muy limitados (E1:15).

> … sí había una participación en un proceso de consulta y de construcción colectivo con los actores. Eso fue, por lo menos, en la gestión muestra. Yo creo que eso cambió del 2014 en adelante, o sea que cambió al punto de que la red de apoyo pyme prácticamente se desarticuló, eh. No se encontraba el Consejo Asesor Mixto de la pyme se reúne muy esporádicamente, verdad?, o sea ese rol del ministerio rector con sus actores, mi lectura es que se dio más como un problema que como una oportunidad y entonces se concentró más la toma de decisiones a nivel de las instituciones. (E1:52).

Para el entrevistado E6, los esfuerzos de articulación fueron poco consistentes:

> No existe, hasta ahora una articulación clara entre los distintos actores que incentive el desarrollo del emprendimiento, ni una política que logre enlazar y ordenar a los actores en un ecosistema, sino más bien esfuerzos aislados que terminan logrando poco impacto en la economía (E6:15)

> las autoridades actúan de manera aislada porque no se le ha dado la importancia a un ente rector único, por lo que se necesita una instancia que englobe los esfuerzos de emprendimiento que se hacen en diferentes instituciones. (E6:18).

Para el entrevistado E4 hay escepticismo sobre el éxito de la articulación interinstitucional, al menos la centrada en la triple hélice:

> … se habla de la famosa vinculación academia - empresa privada, y todavía al día de hoy siguen hablando de la vinculación academia- empresa y no se ha logrado la famosa vinculación academia empresa. (E4:43).

El rol de las Universidades es bien apreciado en cuanto a la complementariedad de la capacitación en empresarialismo en el sistema universitario:

> De las Universidades, cada universidad también tiene ciertas organizaciones con diferentes posturas respecto a la empresarialidad. Hay unas que tiene vocación como el ITEC y la UTN que toman su vocación hacia la generación de profesionales que van a insertar en la parte productiva y la oferta de la UCR es mucho más polémico. (E5:33).

Sin embargo la articulación interinstitucional está en orfandad,

> La complementariedad (institucional y de políticas) realmente no se ha dado. … casi puedo asegurar que no se dado una complementariedad, todo lo contrario se ha dado una cultura de desmembrar la institucionalidad se ha dado bajo el enfoque de que esto es mío, Yo soy el amo y señor de esta área y no hay complemento con otro y si hay complemento es porque tengo recursos y si no hay recursos al otro lado no hay complementariedad. No hay la visión país, no hay complementariedad. Y, ni siquiera lo hemos logrado un expediente empresarial país, un registro único país eso es transversal, ni siquiera eso. Entonces, ni siquiera hemos tenido una capacidad organizativa país para complementarlos con instituciones en aspectos transversales de país, (E8:110 y 111).

7.9 Articulación interinstitucional y brecha de implementación en la perspectiva de gestores de la política pública

Con respecto a la efectividad de la articulación interinstitucional observada para la implementación de la PPP, no todos los gestores de política entrevistados estuvieron de acuerdo al respecto, así E11 señaló:

> **…**creo que de la misma palabra articular es muy bonita pero es poco real, en CR es poco real. Usted y Yo nos ponemos de acuerdo en algo, pero yo sigo haciendo lo mismo que hago y usted también. Entonces, ¿en qué estamos articulando?, ¿verdad?, o sea nada más nos estamos hablando. No es lo mismo hablarse que mejorar, o decir, vea Yo tengo este trámite y Usted tiene uno parecido, entonces mejor quitémoslo y uno de los dos lo quita. Y Yo no estoy tan segura que eso sea lo que realmente suceda (E11:9)

Por otro lado, el gestor de política E13 inventarió la constante articulación interinstitucional que se da a nivel del SBD.

> Cuando se crea el SBD se busca que sea un conjunto de instituciones para poder abarcar la mayor porción del mercado y, digamos, en operadores financieros por eso es que hay bancos, cooperativas reguladas, cooperativas no reguladas o sectoriales, ¿verdad?, hay micro financieras, hay financieras, hay mutuales para abarcar la mayor parte del mercado y se pueda atender las diferentes necesidades. ¿Qué pasa?, que las instituciones financieras no tienen ese grado de especialización en todo su personal, las relaciones con bancos estatales y privados se da la relación de buscar negocios, de buscar socios estratégicos que se han mantenido en el tiempo en el tema de crédito y avales; con temas de alianzas estratégicas para abarcar proyectos específicos o darles líneas de crédito. Con la SUGEF, se han dado convenios para poder acceso a la información y nosotros suministrar la información a ellos y entonces ha venido fluyendo, y además la SUGEF emite normas relacionadas con el SBD. Con la CGR que es un ente contralor y fiscalizador y entonces, todos los años están encima de uno, ¿verdad?, eso es histórico; … Con el INFOCOOP que es un ente totalmente aparte que va por su rumbo. El INDER también va por su rumbo, ... Con el Consejo Nacional de Rectores - CONARE, participa periódicamente cuando hay que hacer evaluaciones del SBD. El CONICIT, tengo entendido que hay unos proyectos tecnológicos que se quieren financiar a través del las iniciativas de capital semilla y emprendedurismo, capital de riesgo, ¿verdad?. El IMAS atiende una la población que no es del sector que nosotros atendemos, entonces, va por otro lado. El MAG y el MEIC están en el Consejo Rector, ¿verdad?, son participantes, entonces, hay una vinculación directa y mediata. (E13:39).

Sin embargo, el gestor E5 de AUGE – UCR es más crítico y principista:

> Me parece que últimamente hay un ambiente en Costa Rica donde hay una dualidad respecto a la empresarialidad ¿No?. Hay como posiciones donde lo empresarial es negativo, es malo porque es particular, porque genera beneficios para unos pocos, creo que hay un discurso que está allí latente. Y hay otro que es que hay que ser más colectivo, hay que ser más social, sólo los mecanismos que son asociativos son lo que son válidos como el cooperativismo y ese tipo de cosas. Yo creo que hay discursos que frenan o que vetan ciertas iniciativas que van en contra del desarrollo de las pymes o el emprendimiento. Con eso van a meter temas como darle incentivos a los emprendedores para que no paguen ciertos impuestos, hay una discusión entre los que están a favor o en contra de las

> empresas privadas para decir si hay alguna razón que justifique darles ese beneficio a usos particulares. (E5:16).

Inclusive con respecto al mito de la mortalidad de emprendimientos:

> Yo diría que la mortalidad de las iniciativas empresariales tiene que ver más con condiciones sistémicas que propiamente con planes de intervención puntuales. Entre más intervención hay por estimular el fomento de este tipo de unidades productivas, a la par, también hay más marco regulatorio, hay más obstáculos que hacen más difícil crear empresa como tal. Entonces, es un dilema, está ahí, y también ahí es algo claro, digamos, de que, entre más se emprenda, hay mayor mortalidad. Porque es una cuestión darwinista, porque, entre más nazcan, más van a morir porque no hay campo para que todas sean exitosas. Y eso tiene que ver con condiciones que son muy Adler (inferioridad orgánica) o son muy sistémicas. (E5:17 y 18).

Sobre la eficacia de la implementación:

> Las políticas relacionadas con emprendimiento no han logrado todos los frutos deseados, pero afirma que se ha mejorado en los aspectos estructurales que limitan a los emprendedores. (E6:2).

Sobre los resultados del SBD:

> Cuando se creó el Sistema de Banca para Desarrollo fue una buena idea. Entonces, realmente nosotros teníamos una expectativa importante ¿Verdad?, y creíamos que el sistema, de verdad, se iba a tener una cantidad de recursos grande para poder colocarlos y que sí, que de verdad, las instituciones podíamos tener acceso a los recursos y prestarlos a condiciones muy blandas para los clientes, pero no fue así (E12:26).

> Tratamos de simplificar los trámites al operador financiero y que sean mucho más expeditos. Nosotros tratamos, en la medida de lo posible, de trabajar con una promesa de calidad de que una solicitud de crédito, en condiciones normales, donde el operador financiero entrega toda la información en el primer momento tarde al rededor de un mes a una semana, y estamos realizando procesos para automatizar, generar sistemas que nos permitan reducir esos tiempos. Los requisitos están previamente definidos, son estándares y, salvo que se requiera ampliar información, se le solicita algo más. En avales, hemos venido pasando de

> los 10 días que nos permite el reglamento para emitir un aval a prácticamente hacerlo en 24 horas. Ahora bien, los trámites del beneficiario final con el operador, es otra historia, y ahí es donde se quejan, ¿porqué?, porque cada operador financiero tiene su normativa interna, su política y su tramitología y entonces piden, unos más y otros menos. Entonces a mi criterio, debería existir un estándar mínimo necesario o mínimo requerido para solventar o pedir esa información. (E13:41)

Da la sensación de que la propia normativa es un obstáculo para la inserción financiera en el SBD:

> … entonces, es un cambio de paradigma, porque las mujeres, los jóvenes emprendedores, las personas con discapacidad, los adultos mayores, tienen proyectos que pueden ser viables y factibles de desarrollarse, pero puede que la misma normativa interna de las entidades financieras reguladas y no reguladas sea una barrera de entrada y "No yo no financio a los adultos mayores, porque existe una probabilidad y riesgo porque el tiempo restante es menor; así viéndolo estadísticamente. O no financio mujeres porque el negocio de ellas no me es atractivo, no sé, todo lo que tiene que ver con estética, o con pastelería o con cuido de niños", por citar actividades que tradicionalmente están ligadas a mujeres. (E13:34).

Sobre la eficiencia de los programas del SBD:

> Sobre los logros, se ha venido bancarizando una porción importante de personas que anteriormente no tenían acceso a recursos. En promedio venían bancarizándose antes de la crisis, 400 a 450 micro, pequeñas y medianas empresas que nunca habían tenido acceso a crédito. Eso es importante. Fallos: Haber, hay bastante. Ese GAP, esa brecha que le decía Yo al inicio, de cuánto tarda entre que nosotros le damos al operador financiero y lo que el operador financiero canaliza a las personas beneficiarias, ese es un gap importante que hay que corregir. Otro fallo, que los recursos no se estén llevando a iniciativas de emprendedores o personas que perdieron el trabajo hoy y que mañana dicen voy montarme un catering service, por decirle algo, entonces, por el modelo de colocación en banca de segundo piso, los bancos tienen limitantes, entonces no financian a productores o personas que no tengan al menos dos años de experiencia, entonces, eso es un fallo que se ha venido corrigiendo con programas especiales de parte de nosotros de financiamiento de emprendedores, de capital semilla y capital de riesgo. (E13:50)

> Programas exitosos, haber, … el de Avales, solo que todavía no ha explotado positivamente y generado; pero, el futuro del SBD, para mí, corre por los avales; ése es uno. Entre los programas de crédito, están el Programa de atención de primer impacto a la atención de emergencias que son producto del crédito que se brindan en condiciones blandas y manejo muy eficiente para el manejo de emergencias. (E13:49)

> Entonces, con el Gobierno de Luis Guillermo Solís e igual con éste (Alvarado Quesada), Yo siento que no ha habido una clara, definida y verdadero apoyo a las pymes, sino que, ha sido focalizado que, ... no sé a agropecuarios, bueno fue una ayuda o traslademos recursos a tal actividad, pero no ha sido algo verdaderamente articulado. Así lo veo. (E13:51).

> El sistema financiero es un poco reacio a dar crédito por que se enfrenta a mayores riesgos en las épocas de debilidad económica, pues nadie quiere prestar cuando la economía está mal, porque hay riesgo de que se incurra en el impago, entonces el SBD actúa en la línea contra cíclica. (E15:3).

El entrevistado gestor de políticas E8, resumió lacónicamente: "*es que cada institución actúa como le ronque,"* (E8:44). El entrevistado E8 percibe un nulo nivel de cooperación interinstitucional y una condicionada complementariedad.

> La complementariedad … casi puedo asegurar que no se dado una complementariedad, todo lo contrario se ha dado una cultura de desmembrar la institucionalidad se ha dado bajo el enfoque de que esto es mío, Yo soy el amo y señor de esta área y no hay complemento con otro y si hay complemento es porque tengo recursos y si no hay recursos al otro lado no hay complementariedad. (E8:110)

7.10 Percepción de los gestores de política y de pymes con respecto a la implementación durante la Administración Solís Rivera

En una entrevista académica, la Ministra del MEIC resumió así los logros:

> "Nosotros hemos venido avanzando en la definición de un plan de acción para poner en marcha la política de emprendimiento que se lanzó en noviembre de 2014; hemos venido trabajando de forma más cercana con los distintos actores del

> sistema de emprendimiento. Esto nos ha permitido identificar brechas, limitaciones y oportunidades y nos ha llevado a lograr acuerdos entre las partes para lograr una mejor implementación de la política pública", (E6:3).
>
> Las políticas relacionadas con emprendimiento no han logrado todos los frutos deseados, pero … se ha mejorado en los aspectos estructurales que limitan a los emprendedores. (E6:2).

El entrevistado E5 señaló los aciertos y logros de la administración Solís Rivera:

> A nivel de aciertos, yo considero lo que si contribuye es haber generado una plataforma de atención para las empresas que están en proceso de desarrollo. Que la ley, la visualización de entender de que el apoyo hacia el sector no es a una única variable, digamos, no es solamente incentivos fiscales, no es solamente capacitación, sino que la ley plantea muy bien que tiene que ser un abordaje integral donde hay participación de diferentes instituciones, … Entonces, yo creo que esa visión amplia, ha sido un gran acierto y creo que ha generado capacidades institucionales para la atención de las empresas (E5:6).
>
> A nivel de aciertos, yo considero lo que si contribuye, es haber generado una plataforma de atención para las empresas que están en proceso de desarrollo. Que la ley, la visualización de entender de que el apoyo hacia el sector no es a una única variable, digamos, no es solamente incentivos fiscales, no es solamente capacitación, sino que la ley plantea muy bien que tiene que ser un abordaje integral donde hay participación de diferentes instituciones, donde se gesta una red de apoyo, la Red de apoyo a la pyme, donde hay participación de organizaciones que contribuyen con servicios de desarrollo empresarial, con financiamiento, con formación, con trámites, Entonces, yo creo que esa visión amplia, ha sido un gran acierto y creo que ha generado capacidades institucionales para la atención de las empresas (E5:6).

Varias percepciones críticas sobre el pobre desempeño de la implementación de la política pública de pymes en la administración Solís Rivera señalan.

> Para mí, muy en mi apreciación personal, es una administración perdida en materia de pymes. (E1:63).
>
> Estuvo muy flojo, muy, muy flojo. Faltó más trabajo, faltó más sinergia, más articulación, bajar más fondos, bajar más recursos, faltó hacer propuestas más concretas para el apoyo del sector, para el fortalecimiento del ecosistema nacional

> de emprendimiento y empresariedad. Yo le pondría una nota de 70 a la implementación de la política pública para ser benevolente, ponerle un 70 para no ponerle un 60. Pero sí, sí siento que faltó, que fue muy flojo. Hubo sectores que no se atendieron. (E4:54). Cada gobierno que pasa, por lo menos en estos últimos dos gobiernos, en el gobierno de Guillermo y en el gobierno Carlos Alvarado, el MEIC y la DIGEPYME han sido debilitados, (E4:58)

Comparativamente, en sus percepciones dos gestores de política no cejaron en señalar los logros de la administración Solís Rivera con los logros y el notorio desempeño de jerarcas de la anterior administración de Laura Chinchilla.

> Me parece que el gobierno en la administración de Laura Chinchilla, ha habido un buen enfoque hacia, digamos hacia la separación entre el crecimiento del conocimiento y el impacto sobre las pymes, me parece que está más claro en la administración Chinchilla y no tanto en la administración de Luis G. Solís. Sin embargo, la administración Solís cuando entra, se encuentra la formulación del préstamo del PIN, ellos terminan de formularlo y terminan de echarla a andar. Entonces su línea de pensamiento se alinea con el PIN. (E10:41).

> … (el anterior Vice ministro) Don Luis trabajó muy fuerte temas que aún se ven en la actualidad como la Expopyme, las reuniones de la Red de Apoyo a la pyme tomaron más fuerza, y las reuniones periódicas del Consejo Asesor Mixto de la pyme. En el gobierno de don Luis Guillermo Solís, nosotros continuamos de forma natural en esa articulación, pero ya no tan liderada por el MEIC, no estuvo tan fuerte la Red de Apoyo y el Consejo Asesor Mixto no tuvo tantas reuniones, se detuvo un poco, aunque se mantuvo la Expopyme. (E24:13).

> Por supuesto, hay cosas buenas realizadas entre 2014 y 2018. Ya hay un cuadro metodológico montado, ¿Verdad?, Yo creo que ya esa parte está montada. Yo creo que es importante revisar y llevarlo al tiempo actual (E12:33).
> Todavía falta mucho camino, en el tema de cantidad de requisitos que se piden para ser pyme, las altas cargas sociales y con los costos asociados que tiene un micro o un pequeño empresario. En términos generales ha variado poco y las condiciones para estas empresas no ha mejorado, eso es una deuda al país. (E15:10)

Para el gestor de política E1, se registró un rezago en la administración Solís Rivera que tuvo una intervención laxa en materia de la implementación de la política pública de pymes.

> El ritmo que nosotros traíamos con la política pública, se detuvo a partir de 2014, … voy a dar dos ejemplos, en la implementación de los fondos de capital semilla que nosotros tuvimos dos convocatorias con recursos del Sistema de Banca para Desarrollo del periodo 2014 al 2018, no se hizo ninguna convocatoria del Fondo de Capital Semilla, ninguna. … Un segundo ejemplo, las Redes de Centros que se empezó a gestar con las municipalidades, no solamente se detuvo, sino que cerraron, y durante tres años se paró el proceso de trabajo (E1: 53).

En su intervención, reconoció el acierto de incorporar la política del emprendimiento y aludió que esa iniciativa se ha perfeccionado pero que su implementación cayó en deuda durante la administración Solís Rivera:

> Yo le puedo decir que la política que tenemos hoy, la Política Nacional de Empresariedad es una (Énfasis) mejor política que la que nosotros hicimos en el 2010, pero por mucho, por mucho. O sea, está mejor estructurada tiene muchísimo más claridad en los ejes de intervención, en la población objetivo, o sea una serie de elementos que nosotros no tuvimos en el 2010. Pero lamentablemente en la implementación de esa política, es en donde nos hemos quedado cortos. Se ha avanzado en algunas cosas pero nos hemos quedado cortos. (E1:59)

Los gestores de emprendimientos y pymes tendieron a descalificar la gestión de la IPPP en la administración Solís Rivera o no tenían formada una opinión que sustentar como se aprecia en la Tabla № 50.

Tabla № 50. Emprendedores y pymes: IPPP durante administración 2014 -2018

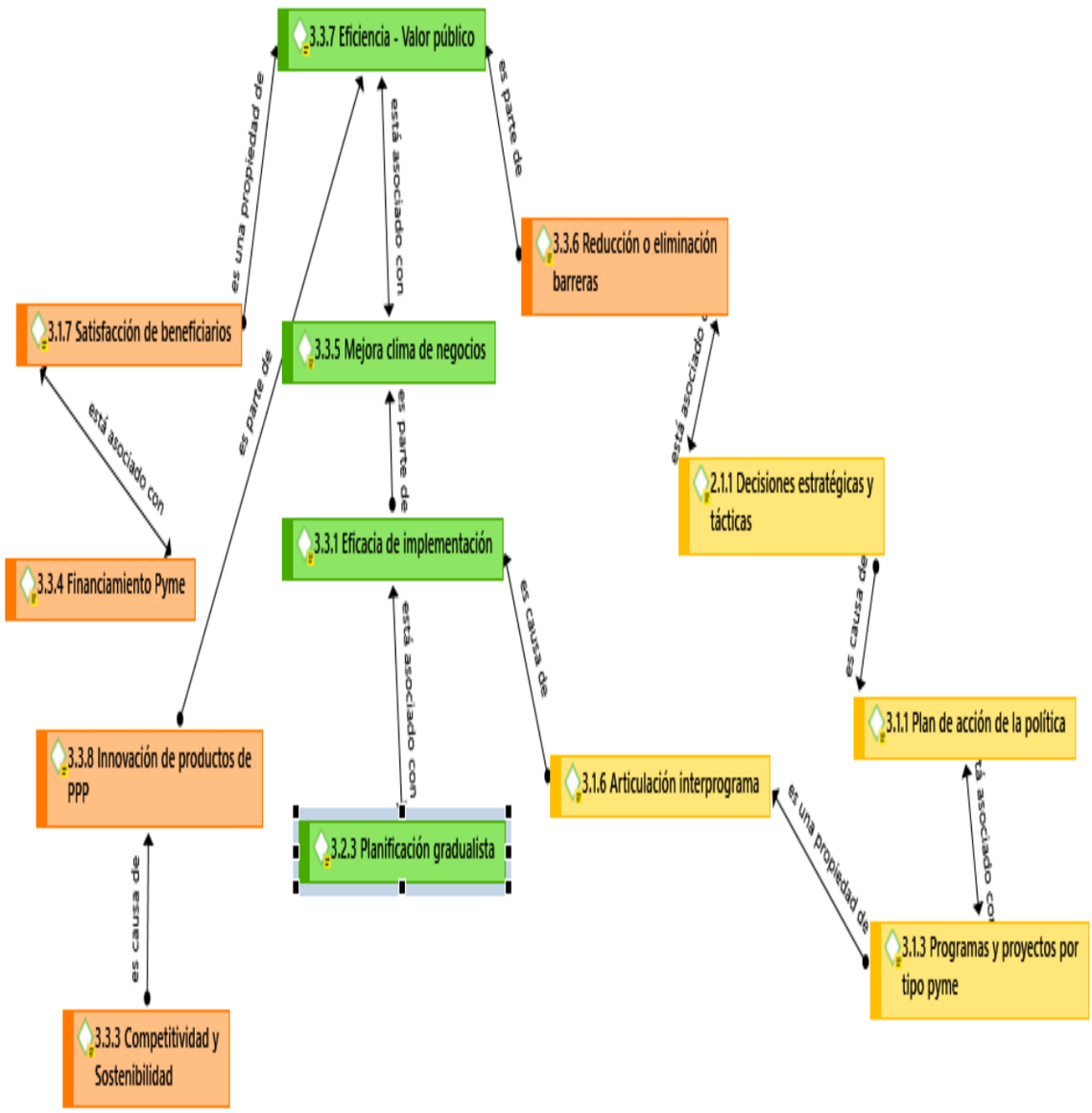
Documento	Contenido de cita
PYMES DE SUBSISTENCIA	
Pyme 1	No tengo conocimiento, no estaba activa
Pyme 3	Regulares.
Pyme 4	No tengo información de eso
Pyme 5	Pésima
Pyme 6	No la conozco
PYMES DINÁMICAS	
Pyme 7	Se hizo poco
Pyme 8	No puedo opinar porque no sé como lo implementaron, no estaba enterado de que ese gobierno haya hecho algo por las PYMES.

Fuente: Encuesta a gestores de emprendimientos y pymes.

7.11 Red semántica de decisiones, acciones y articulación

La figura 36 ilustra la Red Semántica, que se funda en la lógica e interjuego de códigos y categorías que sustentan la eficiencia y el valor público que se logra de la implementación de la política pública de emprendimientos y pymes. La génesis de esto se alimenta de la satisfacción de los emprendedores y pymes por el estímulo de la competitividad, la innovación y el financiamiento, unido a la planificación, eficacia y mejora del clima de negocios y las decisiones adecuadas en materia de planes, programas y acciones y la articulación interinstitucional a efectos de reducir y eliminar las barreras al desarrollo óptimo y sinérgico de emprendimientos y pymes.

Figura 36. Red semántica de decisiones, acciones y articulación



Fuente: Elaboración propia, 2022.

Capítulo 8. Conclusiones

Gobernar es generar, construir y desarrollar más políticas públicas de Estado de largo plazo que políticas coyunturales relacionadas con una gestión gubernamental en particular y es el propio Estado quien define qué política es de Estado y cuándo no lo es. Resulta claro que, las políticas son decisiones definidas e implementadas con la participación y legitimación de autoridades representativas del Estado, junto a representantes de la sociedad, tendientes a mejorar, transformar o solucionar una situación pública problemática o a emprender acciones beneficiosas para la sociedad.

Resulta innegable el rasgo institucional de las políticas públicas, pues al decir de Subirats (2008, 25), en cuyo modelo de análisis, *"las estrategias, las ideas, los intereses y las formas de operar de los actores dependen, esencialmente, de factores derivados de los recursos de que disponen y de ´su posición institucional', acercándose al institucionalismo centrado en los actores"*. En esta conceptuación, es el marco institucional específico, el que pone los límites a las acciones de los diferentes actores públicos, para públicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere una acción consensuada (Guardamagna y Cueto, 2013).

Para los institucionalistas, el comportamiento de los individuos se encuentra constreñido por instituciones; de tal suerte que para influir nuevos patrones de conducta se requiere introducir cambios en las instituciones. Y es mediante la ley que pueden ser inducidos los cambios en las instituciones. Seidman (1994, 38, citado por Revuelta, 2007) argumenta que el orden legal que define, inicia y sostiene a las instituciones, constituye la herramienta primaria de la sociedad para un cambio institucional deliberado. Consecuentemente, la ley es el instrumento requerido para enfrentar y sobreponer los problemas sociales.

Dado que "*la implementación es un proceso complejo, en que intervienen una multiplicidad de variables y no sólo factores burocráticos ...*", resulta claro que tanto especialistas del enfoque top-down, como los del bottom-up coinciden

acerca de la complejidad del proceso de implementación y la presencia de un buen número de variables o factores que están involucradas, y no sólo factores burocráticos (Revuelta, 2007, 144).

El problema de investigación

Luego de 20 años de vigencia de la Ley Nº 8262 de Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa, a lo largo de cuatro administraciones gubernamentales, la política pública de la pyme se implementó con altibajos y dispersiones de forma que los problemas de la pyme subsisten y persiste la mortalidad de pymes.

Conejo, en el XIX Informe del Estado de la Nación (2013) había llamado la atención que los resultados obtenidos han sido insuficientes, evidenciando varios problemas: que se dan diferentes grados de avance en el logro de sus objetivos, con bajos niveles de cobertura de los principales instrumentos de la ley y una deuda pendiente de la banca y la superintendencia para que el acceso al financiamiento. Por otro lado, la pyme enfrenta limitaciones para su desarrollo y consolidación de forma que su mortalidad en los primeros años de vida es de alta a muy alta: 80% en los primeros 5 Años y 90% en 10 años (Soriano, 2005).

La investigación se origina de la inquietud respecto a: ¿Cómo es que la política pública de pymes que, aún transcurrido un lapso amplio (tres décadas), concreta limitados resultados, servicios e impactos?. Las preguntas de investigación fueron: ¿De qué manera se han implementado las políticas públicas de fortalecimiento de la pyme en Costa Rica en el período 2014 a 2018?. Las preguntas secundarias se plantearon así: ¿Qué ocurre entre la emisión de la política pública y su implementación efectiva?. ¿Cómo inciden las instituciones y actores sociales en la implementación de las políticas públicas?. ¿Cuál fue el nivel de articulación interinstitucional para la implementación de la política costarricense de la pyme entre 2014 y 2018 y en qué medida la estructura adoptada contribuyó a la brecha de implementación?.

Como objetivo general de la investigación se planteó: Analizar el proceso de la implementación de las políticas públicas de pymes en Costa Rica en el período gubernamental 2014 - 2018. Los objetivos específicos fueron: Explorar la incidencia de las instituciones y los actores de la política en la implementación de las políticas públicas de pymes. Identificar y caracterizar los actores y la toma de decisiones para el proceso de implementación de la política pública de fortalecimiento de la pyme en el período 2014 - 2018. Analizar la forma en que las

decisiones y acciones de los actores incidieron en la brecha de implementación de la política pública de pymes en el período 2014 - 2018.

Emprendimientos y la micro, pequeña y mediana empresa

El año 2018 se contabilizaron en Costa Rica, 134.871 pymes, de las cuales 114.914 eran microempresas, 72.286 eran pequeñas empresas y 5.671 eran medianas empresas.

Acorde al MEIC, en el año 2014, la pyme poseía las siguientes características:

• Parque empresarial formado por un 75% de pymes, un 11% de pympas (pequeños y medianos productores agropecuarios), un 7% de otras empresas con menos de 100 empleados, y el 6% empresas grandes.

• Las empresas grandes aportaban el 68,5% del empleo, las pymes el 24,7%, las pympa el 3,9%, y el 3,0% empresas de otros sectores.

• Las empresas grandes exportaban el 85% del valor total de las exportaciones, seguidas por las pymes (13%), pympa (2%), y otros sectores (menos del 1%).

• El 75% del parque empresarial que correspondía a la población objetivo para la política pyme, se componía de 72,6% de microempresas; un 12,8% pequeñas empresas y el restante 14,6% eran medianas empresas.

• El 43% de la pyme estaba en el sector servicios y el 41% en comercio, el 11% en industria y en 5% en tecnologías de información (TI).

• El 75% de la pyme se ubicaba en la región Central, y el 7% en el resto de las regiones. Las microempresas eran el 70% del total de empresas en cada región.

• Las pymes absorbían el 25% del empleo (178.862 trabajadores). Las empresas medianas empleaban el 53% de los trabajadores, las microempresas emplearon el 29%, y las pequeñas empresas el 18%. Durante el año 2014, la pyme del sector servicios ocupó el 38% de los trabajadores; seguido por comercio con 33%, industria el 23%, y TI el 6%.

• Las pymes del sector comercio exportaron el 55% del valor total exportado por las pymes, seguido por la pyme de industria con 42%, servicios con 3% y TI 1%.

• De las pymes registradas en el SIEC, el 95,6% declararon el impuesto sobre la renta ante Tributación, el 68% cotizaban a la CCSS y el 70,35% tenía póliza de Riegos del Trabajo del INS.

• La compra estatal durante el 2014 fue atractiva para 2.239 empresas registradas en el SIEC, y se les compró 185.559 millones de colones en bienes y servicios.

Estas cifras muestran que las pymes son un estrato numeroso de empresas, formado mayormente por microempresas, seguido por pequeñas y medianas empresas, cuya contribución a la economía en términos de empleo, aporte al PIB y a las exportaciones fueron y aún son muy modestas.

Este hecho ha sustentado diferentes aproximaciones de políticas públicas de fomento a la pyme. Este investigador considera que las aproximaciones variaron desde un enfoque de pobreza y empleabilidad en la Ronda 1 "Micro y pequeña empresa - Mype" (1977 a 2002), a la Ronda 2 "Micro, Pequeña y Mediana empresa o pyme de competitividad" en la etapa Pyme de la Ley de Fomento a la Pequeña, Mediana Empresa (2002 a 2010) y, posteriormente (2010 a 2018), en la Ronda 3, un giro a la dupla "Emprendimiento - pyme", que incluye la cobertura a pymes de vulnerabilidad social. En ese lapso, la política ha variado su foco de atención dos veces, entre tanto prosiguen reformulaciones y rediseños en una senda de implementaciones adaptativas (Berman, 1978, 1980, en Aguilar, 2003a, 41) e incrementalistas (Lindblom, 1980 en Aguilar, 2003a, 34) de la política.

Sin embargo, en el lapso 1998 a 2018, Costa Rica reportó indicadores económicos y sociales preocupantes: aumento de la informalidad de 36% a 46%, incremento del desempleo de 9% en 1998 a 12,5% en 2018, la pobreza escaló del 18% a 21,5% en 2018 y la pobreza extrema llegó a 6,3% en 2018 (Aráuz y Jiménez, 2018), en el contexto descrito, se mantiene la hipótesis de la brecha de implementación.

El investigador coincide con Aguilar que la implementación de las políticas de la pyme costarricense está regida por lo menos por tres imperativos formales (Aguilar, 2003, 184), además del factor de la dinámica del contexto muy pertinente en el caso que se analiza:

a) **El imperativo legal**, traducido en que existe una racionalidad legal que define objetivos claros, pertinentes y concretos;

b) **La racionalidad instrumental,** que se traduce en la dotación de los recursos requeridos, incluido el interés de los servidores públicos;

c) El **consenso interno y externo** requeridos para la implementación.

d) L**a dinámica de las condiciones contextuales** del entorno pyme.

Dichas condiciones han variado para las condiciones de la pyme para la cual fue diseñada y anunciada la política pública de pymes en 2002. Se han operado cambios en la propia pyme, sus gestores, en sus necesidades, sus formas de producir, ha variado la dinámica económica, la cultura del mercado y la operatividad comercial, tecnológica y de comunicaciones. El entorno de la pyme entre 2002 y 2018, ha dado un vuelco significativo, aunque la gestión de implementación de la política pública de pymes intente actualizarse, finalmente va a la zaga. En esas condiciones, la descontextualización de la PPP constituye en un fuerte ingrediente de la brecha de implementación.

Es la dinámica de estos imperativos que desdibuja los logros de la implementación de la política pública de pymes, y son elementos incidentes en la brecha y disfunción de la implementación de la política pública de pymes. Así, la insuficiencia legal en definir objetivos claros que requirió una extensa complementación normativa y dos propuestas de reestructuración institucional. La debilidad instrumental y gestión de la misma debida a los cambios de administración y del, a veces, extenso período de aprendizaje requerido para que los jerarcas se asimilen a la praxis de la gestión pública, la escasez y dispersión de recursos y actores del ecosistema pyme sumado al dinámico contexto del entorno interno y externo. Como resultado se registró una baja intensidad en la articulación y construcción de alianzas y de las redes interinstitucionales del ecosistema pyme. En ese sentido, la insuficiencia legal en definir objetivos claros que requirió una extensa complementación normativa y dos propuestas de reestructuración institucional.

La debilidad instrumental y gestión de la misma debida a los cambios de administración y del, a veces, extenso período de aprendizaje requerido para que

los jerarcas se asimilen a la praxis de la gestión pública, la escasez y dispersión de recursos y actores del ecosistema pyme sumado al dinámico contexto del entorno interno y externo. Como resultado se registró una baja intensidad en la articulación y construcción de alianzas y de las redes interinstitucionales del ecosistema pyme.

En Costa Rica, la política pública de pymes se ha ejecutado por espacio de 20 años (2002 - 2022), no obstante persiste el problema por el cual se formula la política pública. Es más, el problema ha sufrido cambios debido a un contexto cambiante y por que la implementación ha sido insuficiente para mejorar el clima de negocios para la pyme y los emprendimientos. La población meta se ha ampliado de la simple pyme dinámica y disruptiva a los emprendimientos y a una diversidad de pymes incluyendo a la pyme de subsistencia y de vulnerabilidad.

El giro conceptual de la definición de empresa por tamaño que privilegiaba las de menor magnitud, a redefinir a la pyme desde el enfoque de su ciclo de vida ha permitido asimilar nuevos grupos meta bajo una cobertura que linda con el de derechos económicos de la población meta (mujeres, jóvenes, discapacitados, adultos mayores, indígenas y otros) y emprendimientos de la economía social solidaria. En ese esquema, la ampliación de la cobertura de pymes dinámicas, emprendimientos y pymes más híbridas entre la subsistencia y la competitividad y vulnerabilidad social constituye un reto para enriquecer el diseño e implementación de la política pública.

En cuanto a la provisión de los servicios de la implementación en el sector financiero, la mayoría de los ejecutores de políticas públicas financieras para pymes es despersonalizada, pues los implementadores desconocen a la pyme y los emprendedores. Los entes financieros no atienden directamente a la pyme, quienes si tienen contacto son los agentes operadores, agentes corresponsales en el esquema del SBD y organizaciones intermediarias en el caso de FODEMIPYME, este hecho se presta a prácticas clientelistas y de condicionamiento político (e.g. Zona Sur).

Procesos entre la emisión de la política pública y su implementación

En 2013, Lucy Conejo llamó la atención sobre rezagos en la implementación de la política pública de pymes con los siguientes términos:

> El análisis del material suministrado para esta investigación ha evidenciado debilidades estructurales que dificultan delimitar el objeto de estudio; diferentes grados de avance en el logro de sus objetivos, algunos aspectos de diseño previstos y desaprovechados, un dinamismo jurídico que ha respondido y generado cambios conforme se iba avanzando y madurando el proceso, unas instituciones más proactivas que otras, una sinergia que arranca tardíamente y que aún se puede mejorar, bajos niveles de cobertura de los principales instrumentos de la ley y una deuda pendiente de la banca y la superintendencia para que el acceso al financiamiento sea fluido, suficiente y oportuno. (Conejo, L. / PEN 2013, XIX Informe Estado de la Nación - 2012).

Si bien, los siguientes mecanismos institucionales configuraron la implementación de la política pública de pymes en la administración Luis G. Solís (MEIC, 2016): Consejo Nacional de Emprendimiento, Consejo Asesor Mixto de la PYME, Red Institucional de Apoyo a la PYME y al Emprendedor, Red Nacional de Incubación y Aceleración - RNIA, Red Nacional de Apoyo para el Fortalecimiento Social y Económico de las Mujeres, Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC). Los instrumentos de política pública fueron: La Política de Desarrollo Productivo, la Política Nacional de Fomento al Emprendimiento, el Plan Impulso, la Estrategia Nacional de Empleo y Producción, la Estrategia de Articulación Productiva, la Estrategia Nacional de Simplificación de Trámites.

La administración Solís Rivera presentó la Política de Fomento al Emprendimiento para las intervenciones públicas en el área de emprendimientos y pyme. La estrategia buscó “Fortalecer el ecosistema de emprendimiento por medio de diferentes acciones estratégicas de promoción, apoyo y desarrollo del emprendimiento, la articulación institucional y fomento de la mentalidad emprendedora, generando dinamismo económico y empleo digno” (MEIC, 2014, p.19).

Las acciones se desarrollan desde cinco áreas estratégicas: Educación, financiamiento, articulación institucional, innovación, industria de soporte no financiero. Los ejes transversales de la política de emprendimiento incluyen: El emprendimiento joven y de mujeres inclusión social, responsabilidad ambiental, fomento a la asociatividad y participación público-privada mediante la industria de soporte, innovación, articulación institucional, financiamiento y la educación. Para el efecto se opera mediando la Cadena de Valor del Emprendimiento cuyas etapas son la sensibilización, la identificación, la formulación, la puesta en marcha, la aceleración y la conversión en pyme.

La Institucionalidad comprometida incluye: DIGEPYME, CIDE-PYME, Consejo Nacional de Emprendimiento, Consejo Asesor Mixto de la PYME, Red Institucional de Apoyo a la PYME y Emprendedores, Red Nacional de Incubación y Aceleración (RNIA), Red Nacional de Apoyo para el Fortalecimiento Social y Económico de las Mujeres, jóvenes, adultos mayores, indígenas y otros.

Las acciones de impulso a la creación de nuevos negocios y cierre de brechas incluyeron: La formalización de nuevas empresas o emprendimientos, la asesoría, el acompañamiento, la adaptación de cargas sociales, la vinculación territorial del Programa Un pueblo – un producto (OVOP), las compras públicas, compras sustentables, la asesoría a las proveedurías institucionales, la capacitación, la mentoría, el alineamiento de la oferta institucional, las redes y consejos. Además se recibe apoyos del MEIC a través del Programa Mujeres Emprendedoras y Empresarias, Programa Promoviendo Innovación y Competitividad en mipymes del Sector Artesanal, Programa de Emprendimiento Joven, Programa de Mentores, Programa Un Pueblo Un Producto (OVOP), Programa Emprende una Micro franquicia. También el sector académico apoya a través del Programa Emprendedores de Oro (UCR), Programa UNA Emprende (UNA), Programa de Emprendedores (TEC), Programa Yo Creo (U.LATINA), Programas para Emprendedores y PYMEs (INA) y el Programa Conozca de Empresas (MEP).

Incidencia de las instituciones y actores sociales en la implementación de las políticas públicas de pymes

Sabatier y Mazmanian (1981, en Aguilar 2003a, 329) proveen un fuerte énfasis de “imperativo legal” a la implementación de una ley. Sin embargo, Rein y Rabinovitz (1978) identifican la necesidad de expedir regulación secundaria; admiten la necesidad de expedir “regulaciones administrativas” que funcionen como mecanismos operativos. Estas regulaciones complementarias deben estar acordes con la ley y deben acompañar cualquier pieza de legislación. En un sentido similar, Bardach (1980) también identifica los programas y las políticas administrativas que se requieren para “echar a andar la maquinaria”. Aunque una ley tiene mayor posibilidad de ser preservada en el tiempo, ya que su modificación requiere, igualmente, la autorización del poder legislativo.

En contraste, los planes, programas o regulaciones administrativas están más sujetas a la voluntad del gobierno de turno y consecuentemente tienen menos posibilidades de ser preservados por otras administraciones. En ese orden de

cosas, las decisiones políticas son influidas por los actores políticos, por los grupos reales de poder de una sociedad, y éstos cambian su correlación de fuerzas y posicionamientos a través del tiempo.

En la práctica de la política pública de pymes en Costa Rica, el autor encuentra una lectura evolutiva de tres “Rondas” en esas políticas públicas:

La Ronda 1: Política Pública de Micro y Pequeñas Empresas – MYPE (1977 a 2002, administraciones gubernamentales de Carazo Odio, Monge Álvarez, Arias Sánchez, Calderón Fournier, Figueres Olsen y Rodríguez Echevarría). Se sustenta en la Ley Nº 6054, Ley orgánica MEIC (1977), el DE № 21099 - MEIC-MTSS que crea el PRONAMYPE y el DE № 21455 - MEIC-MTSS PRONAMYPE, con la rectoría del MTSS. Se concentra en la microempresa y pequeña empresa informal y su enfoque es la formalización y mitigación regulatoria, el exceso de requisitos (80 trámites en 16 entes con un alto costo de formalizarse).

La Ronda 2: Política Pública de la Micro y Pequeña Empresa – pyme. (2002 a 2010, administraciones gubernamentales de Abel Pacheco y Oscar Arias). Su respaldo legal es en la Ley 8262 y la Ley SBD Nº 8634 y varios Decretos Leyes. Su concentración es en la micro, pequeña y mediana empresa competitiva, con la rectoría del MEIC y basado en el ecosistema MEIC, INA, MICITT, BPDC, CONARE, CICR. Define el tamaño de empresa como: Microempresa de 1 a 5 trabajadores, Pequeña empresa, de 6 a 30 trabajadores y Mediana empresa, de 31 a 100 trabajadores que afina mediante indicadores de ventas y activos.

La Ronda 3: Política Pública de Emprendimientos y Micro, Pequeña y Mediana empresa. (2010 a 2018, administraciones gubernamentales de Laura Chinchilla, Luis G. Solís y Carlos Alvarado). Se fundamenta en las Leyes Nº 8262, Nº 8634, Nº 9274, varios Decretos ejecutivos y tres políticas de emprendimiento. Su enfoque es el ciclo de desarrollo y vida empresarial, en emprendedores y micro, pequeña y mediana empresa de varias genealogías. Se apoya en un ecosistema ampliado conformado por: MEIC, INA, MICITT, PROCOMER, SBD, BPDC, CONARE, INAMU, IMAS, Municipalidades y gremios empresariales.

Un denominador común en este recuento evolutivo es que implementación de la política pública de pymes en Costa Rica se basó en una alta incidencia normativa e institucional. Aunque el MEIC sostiene que, dos leyes constituyen las piezas medulares para el impulso real de las pyme en Costa Rica, la Ley № 8262

de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas y la Ley N°9274 del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), y que con estas herramientas se generan una serie de recursos financieros, humanos e institucionales que son clave en el fortalecimiento de las pymes (MEIC, 2015).

Esta investigación encuentra que estas dos únicas leyes fueron insuficientes. Se inventarió la normativa que fue necesaria elaborar y aprobar para dar sustento a la política pública de la pyme en el período 2002 – 2018 y se halló que ésta consiste en 31 normas que incluyen: ocho Leyes, 21 Decretos Ejecutivos, un Reglamento Operativo y un Acuerdo (Ver tabla 16 y la figura 8). Se estima que la referida normativa ocupa unas ochocientas páginas escritas que debieron ser elucubradas, para luego editar, corregir, discutir, volver a corregir, tramitar, suscribir y publicar.

En adición, existió dos intentos fallidos de reforma institucional: la primera, con el proyecto MINPRO que fue propuesto por la administración Oscar Arias Sánchez y proponía unificar tres ministerios en uno, el Ministerio de la Producción. El segundo intento ocurrió durante el mandato de Luis Guillermo Solís Rivera. Se trató del Proyecto de la agencia FOMPRODUCE de fomento de la política pyme siguiendo el modelo de PROCOMER, y que entre otros aspectos, buscaba crear un nuevo ente y planteaba reestructuras administrativas al interno del MEIC e INA.

La Ley de Fomento a la Pequeña y Medina Empresa № 6282, se gestó y promulgó con objetivos poco específicos, evitó avizorar metas y plazos, y omitió asignar recursos requeridos para la implementación. También que el inciso b) del Art. 5 de la Ley estableció como competencias del Consejo Asesor Mixto de la Pyme “Contribuir con el MEIC en el desarrollo de las políticas públicas en materia de PYMES”, que permite ser interpretado como la facultad de la política pública para formular, redundantemente, políticas públicas.

La propia administración Luis G. Solís Rivera reconoció la inoperancia en la institucionalidad de la política pública de pymes al explicitar: *“Existen importantes restricciones para la adecuada coordinación entre los ministerios que tienen la rectoría de la política pública en los temas de desarrollo productivo: el MEIC, el MICITT, el MAG y el COMEX”*. (Texto base del Expediente N° 19.822, Proyecto de Ley Creación de la Agencia Costarricense de Fomento Productivo, Innovación y

Valor Agregado FOMPRODUCE. Informe del Proyecto FOMPRODUCE, 2019, 4).

La normativa complementaria que tuvo que emitirse, confirma que había que superar esas imperfecciones y limitaciones mediando nueva normativa para habilitar una implementación más fluida. Por lo demás, a pesar del tránsito organizacional del MEIC de su vocación industrial a concentrarse en pymes, hubo que construir expertos en pymes que no se tenía, elevar competencias profesionales y, con escasos recursos, edificar y coordinar un ecosistema pyme donde primaban muchos egos institucionales.

En ese orden de cosas, el detalle aportado es indicativo de que 20 años después de emitida la PPP, continúa la fase de ajustes de formulación y diseño de la PPP y, la perspectiva para el futuro próximo no parece ser distinta, pues se gestan en la Asamblea Legislativa, varios proyectos de ley para reformar la Ley № 8262 y otras normas. En esa tendencia, se ha transitado también por dos políticas de Gobierno sobre la Política Nacional de Fomento al Emprendimiento (Una en la administración de Laura Chinchilla y otra en la de Luis G. Solís).

Entre otros factores incidentes se citan los siguientes:

- Cambios en el contexto pyme
- La afectación a la moral y confianza de los funcionarios del MEIC, incluido los temores de perder la estabilidad laboral, como consecuencia del proyecto de la Agencia FOMPRODUCE.
- Las fricciones administrativas surgidas y que se tradujeron en varios cambios de directores de la DIGEPYME.
- La inestabilidad en la gestión superior del MEIC y el limitado ímpetu, experiencia y liderazgo de los jerarcas a cargo.
- Diversos temores de los funcionarios (Inmiscuirse en actos espurios, controles públicos, inestabilidad laboral).

Entre otras inconsistencias de la LFPME Ley № 8262 se incluyen a los siguientes:

- La LFPME presenta sesgo a la pyme de competitividad y evita referirse a pymes de subsistencia y de la economía social solidaria.

- Limita el acceso a los beneficios, mediante el requisito de la condición pyme y la condición de “actividad permanente”.
- Se sustenta en la lógica de la evolución empresarial por tamaño de la empresa y elude la lógica del ciclo de evolución del emprendimiento.
- El Art. 3 hace referencia a las unidades productivas de carácter agropecuarias que desarrollen actividades de agricultura orgánica, sin embargo, dicho sector quedó en el olvido.

Actores clave y función principal:

El MEIC ejerce la rectoría, el INA es el aliado importante y ejecutor de la capacitación, asesoramiento y acompañamiento a emprendedores y pymes y lo secundan el MAG para las pympas, COMEX – PROCOMER para la internacionalización, el MICITT para el apoyo en innovación y tecnología, el SBD lidera los apoyos financieros junto al FODEMIPYME y el sistema financiero principalmente estatal, CONARE y las Universidades proveen capacitación, incubación y aceleración de emprendimientos además de varias instituciones públicas y privadas que componen el ecosistema de la política pública de pymes.

Los actores clave y sus focos de interés, entre paréntesis, incluye a los siguientes: el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (Desarrollo económico), la DIGEPYME (Desarrollo emprendedor y pymes), el Consejo Asesor Mixto Pyme (Autorizar Políticas pyme), el Instituto Nacional de Aprendizaje (Formación profesional y servicios de desarrollo empresarial), el Sistema de Banca para Desarrollo (Acceso al crédito), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (desarrollo agropecuario), el MICITT – PROPYME (Innovación tecnológica Pyme), el Banco Popular FODEMIPYME (Financiamiento), el PRONAMYPE (Empleabilidad), PROCOMER (Internacionalización), los bancos (financiamiento), las Incubadoras Universitarias (creación y desarrollo de Pymes dinámicas), la Cámara de Industrias CR (Competitividad empresarial), el CONARE (Capacitación e investigación universitaria).

Articulación interinstitucional para la implementación de la política pública de la pyme

Scharpf (1997) y Barret y Fudge (1981), aconsejan que en lugar de concebir la implementación como una transmisión de política pública en una serie de acciones consecuentes, habría que considerarla como un proceso de interacción y negociación que se lleva a cabo a lo largo del tiempo entre quienes buscan hacer efectiva la política pública y aquellos de quienes depende la acción. En eso coincide Gómez (2012), cuando señala que: *El éxito de la planificación no depende de uno u otro modelo teórico, sino de articular los recursos y las voluntades, organizándolas de la mejor manera posible alrededor de una intencionalidad.* (Gómez, 2012, 226). También Seidman (1994:38, citado por Revuelta, 2007) argumenta que el orden legal que define, inicia y sostiene a las instituciones, constituye la herramienta primaria de la sociedad para un cambio institucional deliberado. Consecuentemente, la ley es el instrumento requerido para enfrentar y sobreponer los problemas sociales. .

Al inicio, Costa Rica puso en práctica dos enfoques recomendados por la CEPAL, lo que derivó en la coexistencia y, en algunas circunstancias, la complementación de una política pública de pymes bajo el enfoque de competitividad (La política pyme bajo la regencia de la Ley de Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa) y otra política pública de pymes bajo el enfoque social (PRONAMYPE - MTSS).

En esa perspectiva, la institucionalidad para el apoyo de emprendimientos y pymes en Costa Rica, fue construyéndose paulatinamente a medida que se desarrollaban y sofisticaban los enfoques, propuestas y acciones de la implementación. Las instituciones que fueron sumándose en rededor al MEIC fueron: el INA, el MICITT, COMEX – PROCOMER, MAG, CONARE y las Universidades. Después se involucraron el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Salud, la CCSS, el INS, el Registro Nacional, el Banco Popular, el SBD, INFOCOOP, el Ministerio de Educación Pública, las municipalidades, y los gremios de productores y de artesanos, turismo, mujeres, jóvenes, adultos mayores, indígenas y otros. En ese esquema, la Cámara de Industrias de Costa Rica – CICR ha sido un actor siempre omnipresente y visible, aunque a veces invisible. Pero también se percibe que hay actores omitidos y/o excluidos, como es el caso de ASOPYMES el gremio pyme representante de las poblaciones meta

cuyo lugar llegó a ser ocupado por pseudo organizaciones que buscaban monetizar el espacio.

A nivel de los gestores de política (INA, MEIC) se percibe que se dan relaciones asimétricas, al menos, en el terreno de los recursos financieros (E8:83, E4:24, E4:25 y E4:26). Si bien es cierto que en algunos entes, como en los casos del INA y el SBD, la articulación es amplia y nutrida y de mucha interrelación. La opinión oficial (MEIC) es que la articulación global discurre óptimamente: "*hemos trabajado fuerte con diferentes instituciones, los hemos ayudado con temas de política, desarrollo de programas, proyectos o acciones que permitan acelerar los emprendimientos, fomentar y apoyar la empresariedad. Hemos venido trabajando la simplificación de trámites con gobiernos locales y otras instituciones públicos, privados y la academia"*. (E4:15).

Otros gestores de política y de pymes entrevistados perciben que, se logró construir la Red Pyme y el ecosistema pyme, pero que ésta funciona a medias, pues faltó compromiso y dedicación. Esta opinión la comparte la propia administración de Luis G. Solís y el MEIC cuando manifiestan serias inoperancias interinstitucionales del sistema (Proyecto FOMPRODUCE, 2015, 2 - 4).

El entrevistado E10 concluye: "*Entonces, lo que tenemos es un ecosistema atomizado y no articulado*". (E10:9). Por otra parte, en un tono sarcástico el entrevistado gestor de políticas E8, resume: "*es que cada institución actúa como le ronque,"* (E8:44).

Sin embargo, existe un desbalance entre los stakeholders de la política pública de pymes y las organizaciones de la implementación de la política pública pyme, en las cuales la propia pyme está subrepresentada o no está representada en los directorios de los Consejo Asesor Mixto de la Pyme, PROPYME, ni en el Consejo Rector del SBD. En su lugar figuran cámaras empresariales e inclusive la UCCAEP.

Decisiones:

Los cambios en la IPPP ocurren conforme a los cambios de administración gubernamental y la inestabilidad de propósitos, que incluye el cambio de jerarcas y el reinicio de los procesos en las curvas de aprendizaje. El entrevistado E9 lo explica así: *"El MEIC es una de esas instituciones en que en cada administración hay una serie de cambios, si las administraciones fueran cada dos años, cada dos años habría reestructuración".* (E9:7).

Si algo varía entre administración y administración gubernamental, son las decisiones, algunas de ellas llegan a ser intempestivas, como lo perciben varios entrevistados: *"Yo he vivido que el gobierno viene y dice ... "ese programa ya no va más", … se acabó; … bueno, pero es que eso estuvo dando resultados, esto fue muy positivo. "Eso ya no va más". Entonces son iniciativas que se caen, que se construyen y se borran con el codo"*. (E4:57). … "*eh este norte se perdió"* (E8:41). "*… es una toma de decisiones apaga incendios, de parches, de fomentos y, no es una toma de decisiones estratégica, mucho menos táctica y operativa",* (E8:52). Otras decisiones se acomodan a quién puede aportar recursos financieros como en los casos del apoyo de PROCOMER, pero también revelan algo de "*flojera, flojera administrativa*" (E8:60).

Varios gestores prefieren tener uno o dos programas de impacto a nivel país y no 30 parches pegados por allí. *"Ah no, es que lo pidió (Tal ministro) ..., ah (entonces), hágalo, hágalo, ¿y lo que pidió el otro?, ... hágaselo, y ¿el otro?, .. hágaselo. ¿Y lo que había que hacer, ... Cuál es la prioridad?, le decimos, diay, es que todo es prioridad. Entonces, nada es prioridad.* (E8:61).

El entrevistado E11 fue muy claro establecer que las decisiones en la administración Solís Rivera eran nada participativas: "... *han variado con cada gobierno, … 2010 - 2014, fue supremamente participativo, eh, 2014 a 2018, cero participativo, si lo digo cero es cero. Porque casi no hubieron reuniones, se presentó la política pero se presentó como diciendo, aquí está ya, …"* (E11: 14). En el mismo sentido, E24 lo percibió decisiones unilaterales: "… *bueno a veces se toman decisiones un poco de manera unilateral. No lo siento como imposición sino que veían al INA como un aliado en el proceso, pero se omitía una conversación de previo con la institución.*" (E24:29).

Incidencia de la estructura de implementación en la brecha de implementación

La institucionalidad adoptada y construida después de autorizada la política pública de pymes funcionó a medias. En dos oportunidades se intentaron, sin éxito, reestructurar la institucionalidad pública encargada de implementar la política pública de pymes, una en la administración Oscar Arias con el proyecto del Ministerio de la Producción y otra durante la administración Solís Rivera con el proyecto de la Agencia FOMPRODUCE. Estas tentativas fueron intentos de perfeccionar rumbos, que eran respuestas a brechas de implementación en el horizonte de planificación y gestión. La propuesta intentó crear FOMPRODUCE, un ente público no estatal al estilo de PROCOMER, supeditada a las decisiones sobre política pública de los ministerios correspondientes, financiada por el Estado y transferencias de otros entes, y que su gestión esté sujeta a control de la administración pública. La Asamblea Legislativa le encontró muchas incoherencias y su trámite no prosperó.

En la práctica, la articulación funciona a medias, pues se observan conductas poco cooperativas en las instituciones. Es muy típico que las instituciones financieras responden con celo institucional a las posibilidades de trabajo colaborativo y coordinado, en razón del poder y exclusividad que les aporta la titularidad de sus recursos y porque, en lo íntimo, su participación está subordinada a irrenunciables ansias por rentabilidad. El entrevistado E8 lo percibe así: *“pasa que todas esas instituciones, llamémosle SBD, FODEMIPYME, ... "no es que éste es mi Fondo", ... "no, es que éste es mi Sistema", ... "es Mi sistema", "es Mi fondo". Entonces no se ha logrado esa inter operatividad entre estructuras que la Ley las ha creado.* (E8:19). Por otro lado, la experiencia del investigador, es que los proveedores de capacitación para emprendedores y pymes, estaban frecuentemente buscando mercantilizar una extensión privada de sus servicios (Cursos del INA en el CIDE Parque La Libertad, 2017 y 2019).

La Cámara de Industrias – CICR llamó la atención al hecho de que el concepto de “pyme de agricultura orgánica” que aparece en LFPME no ha sido implementado por el MEIC, tuvo que esperarse once años para que el MAG implemente la pyme de agricultura y la minería quedó en el limbo. Por otra parte, las autoridades del MEIC con mandato entre el 2014 y 2018, no convocaron al

Consejo Asesor Mixto Pyme para las reformas que planteaban, de hecho, se incumplió la obligación legal de convocarlo al menos bimensualmente.

Implementación de la política pública de pymes durante la administración Solís Rivera

La implementación de la política pública de pymes, en un sentido extenso, ha evolucionado mediante dos giros conceptuales, la primera que privilegió a la micro y pequeña empresa "Mype", transitó hasta el enfoque centrado en la pyme competitiva para llegar un híbrido entre pymes sociales y la pyme dinámica o competitiva con predomino de esta última. Finalmente se adopta una coexistencia entre una política pública de pymes bajo el enfoque de competitividad y otra política pública de emprendimiento y pymes bajo el enfoque social extendido.

Con respecto al desempeño de la implementación de la política pública de pymes durante la administración Solís Rivera, la percepción mayoritaria de los gestores de la política es que la implementación fue moderada, pero con reservas como lo justifican los entrevistados E21, E12, E9 y E15: "*En el gobierno de don Luis Guillermo Solís, nosotros continuamos de forma natural en esa articulación, pero ya no tan liderada por el MEIC, no estuvo tan fuerte la Red de Apoyo y el Consejo Asesor Mixto no tuvo tantas reuniones, se detuvo un poco, aunque se mantuvo la Expopyme"* (E24:13). *"Por supuesto, hay cosas buenas realizadas entre 2014 y 2018. Ya hay un cuadro metodológico montado, ¿Verdad?, Yo creo que ya esa parte está montada*" (E:12:33). *"Tal vez el hecho de que por estar tratando de atender otros asuntos no llegaron a concretar las políticas adecuadas para promover el desarrollo de las pymes"* (E9:47). "*Todavía falta mucho camino, en el tema de cantidad de requisitos que se piden para ser pyme, las altas cargas sociales y con los costos asociados que tiene un micro o un pequeño empresario".* (E15:10).

Para el entrevistado E8, una arista del problema de la ineficiencia en la gestión pública, proviene de la cuestionable capacidad de los jerarcas de turno:

> Uno de los problemas que se tiene, es que no sólo, los ministros que llegan no tienen una visión adecuada, sino que la asesoría que ellos traen consigo, porque las traen, no tienen una visión adecuada ..., entonces, llegan a aprender, no llegan a contribuir. En todas las estructuras institucionales y ministeriales, llegan a

> aprender con el tiempo. Estará bien que Usted lleve un año para acoplarse, pero hay gobiernos que se llevan los 4 años y no se han acoplado, suena duro, pero así es. (E8:42)

En este sentido, los entrevistados gestores de política la aprueban con la vara rasante, es decir, apenas con una calificación de 70; aunque otro fue más exigente: "*el país se ha visto muy mermado en temas de la parte de mipymes y Yo diría que, si eso es así, Yo lo que pensaría es que es una política fallida"* (E12:25).

En los reportes oficiales de cumplimiento de metas, a menudo se confunde indicadores de activismo y con de impacto. Algunos informes de gestores de la política pública reportan resultados siempre exitosos basadas en confusiones entre esos indicadores y el cumplimiento de actividades previstas. Por lo demás, algunos informes ejecutivos como en el Informe de la Viceministra MEIC Montes de 2018, la meta es una cifra y cuando se reportan los logros, el resultado es seis veces la meta, lo que lleva a dos interpretaciones: Que la meta estuvo muy subestimada o, que los resultados están muy sobrestimados. La implicancia es que se oculta una ligereza en la gestión pública en un entorno de recursos públicos limitados y múltiples opciones para esos recursos.

Durante la administración Solís Rivera, se dieron decisiones desafortunadas, el más notable fue la propuesta del proyecto FOMPRODUCE. Su trámite colapsó por ante la Asamblea Legislativa, no obstante que estaba en la agenda del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, que lo incluyó con el nombre de PROEMPRESA y el Gobierno lo promovió con el nombre de FOMPRODUCE, en los siguientes términos: *" se creará la dirección de industria y se impulsará la creación de PROEMPRESA como una agencia a cargo del MEIC, que se constituirá en una plataforma institucional para el desarrollo de las empresas nacionales"* (PND, Gobierno de Costa Rica, 2014, 348 – 349). Sin embargo, en los informes de gestión de los respectivos jerarcas de la administración 2014 – 2018, se omitió cualquier referencia al proyecto FOMPRODUCE. Se confirma que existía un objetivo y meta en la Administración Luis G. Solís para impulsar el proyecto FOMPRODUCE, lo cual no resultó y ningún jerarca se refirió a ella en lo que llegó a ser, un proyecto fallido.

Varios indicios (El programa de Mujeres empresarias, el Programa OVOP y lo inapropiado del indicador de éxito de la pyme en torno a su contribución porcentual al PIB) sugieren un nivel de “maquillaje” en los informes finales de gestión de los jerarcas en los que se subvaloran metas y sobrevaloran los indicadores de éxito en los inventarios de actividades completadas. Al respecto, el entrevistado E1, aportó datos respecto a los resultados del programa Mujeres Empresarias del MEIC, el cuál fue reportado como exitoso por el MEIC: *“había metas en el Plan Nacional de Desarrollo de acompañar y capacitar a las 6.000 mujeres y para el año 2016 – 2017, y se ha acompañado apenas 50 mujeres”.* (E1:60).

La DIGEPYME y el MEIC han reportado con detalles, una larga lista de acciones ejecutadas en el marco de la implementación de las políticas de fomento al emprendimiento y de la pyme, en la cual existe un nutrido componente de acciones con gobiernos locales y la participación de la cooperación internacional.

Entre otros aspectos, la nueva vocación del MEIC para con la política pública de pymes parece haber sellado el abandono de la tradicional política industrial que era la razón originaria del MEIC, en su lugar, la implementación de la política pública de pymes se ha extendido al campo social y solidario pero con resultados magros y poco sostenibles.

Con respecto a los recursos, la restricción presupuestaria en el MEIC se refleja en una ausencia del ejercicio contundente de la rectoría por parte del MEIC para articular la institucionalidad (CGR, 2018). La Viceministra Pyme – MEIC Marcia Montes del período 2017 – 2018 acotó: “*Solo en el área PYME, el parque empresarial genera más del 30% del PIB, sin embargo la inversión que hace el estado para atender estas unidades productivas no llega ni a 1% del presupuesto total del gobierno*” (Informe final de Gestión Vice Ministerio MEIC 4-4-2017 al 8-4-2018, 44).

Para la mayoría de los entrevistados, los intereses personales de los actores y el poder económico y poder político institucional incide para que las acciones sucedan exitosamente. Dicha situación se manifiesta en que la implementación de las políticas públicas de pymes presente rezagos crónicos en la mejora del clima de negocios y la efectividad esperada de las acciones de política. Además de que

persista la brecha en la creación de empresas, comercialización, fortalecimiento tecnológico y adopción de procesos innovadores, desarrollo de nuevos productos, modernización de maquinaria, acceso a nuevos mercados, generación de empleo, mejoramiento de los resultados financieros, formalización empresarial y el fomento de la inclusión financiera de la pyme. Un aspecto concomitante fue la limitada experiencia, dedicación y compromiso con el cargo y funciones por parte de varios jerarcas a cargo de la política pública de emprendimiento y pymes, hecho que fue reiterado por calificados entrevistados.

Limitaciones

Perfiles de la población entrevistada y la población encuestada:

Los gestores de emprendimientos y pymes costarricense, especialmente los de emprendimientos y pymes de subsistencia revelaron ser personas centradas y orientadas a la práctica y a los aspectos operativos rutinarios de sus negocios que están en búsqueda constante de oportunidades, en consecuencia dedica limitado esfuerzo para nutrirse de los aspectos legales y administrativos pero fundamentalmente descuidan su atención a los aspectos cognitivos teóricos y conceptuales de sus negocios.

En contraste, los gestores de instituciones comprometidas con la administración de la política pública de pymes revelaron ser personas con un amplio dominio conceptual y, aquellos que están conectados a la academia, poseen aún mayor dominio temático y teórico, incluido el epistemológico en torno a las políticas públicas, el gobierno y la economía.

Metodología:

A los gestores de instituciones que tienen que ver con la IPPP se les aplicó una entrevista de profundidad de una hora de duración, a veces más, y los datos de grabaron de conversaciones por videoconferencia en la plataforma virtual. Para la convocatoria se les solicitó el empleo de la comunicación oficial y formal que el investigador procuró a través de DOGOPO – UCR, los cuales fueron remitidos vía correo electrónico y en formato oficial a los funcionarios previamente identificados. Además se prodigó seguimiento telefónico y por correo electrónico. El nivel de colaboración y respuesta fue del 90%.

En cambio, a los emprendedores y gestores de pymes, se les aplicó una encuesta semi abierta. La participación fue voluntaria y medió una invitación cordial en el contexto de un evento de capacitación. La modalidad de contacto fue informal, aunque se contó con el apoyo de los instructores del curso para motivar la cooperación, el medio para recuperar datos fue la plataforma virtual Google Forms con el resultado de que el nivel de respuesta fue del 30%.

Se aprecia que las entrevistas a gestores de PPP fueron muy productivas en términos de volumen y calidad de datos recabados, en cambio las encuestas a

gestores de emprendimientos y pymes produjeron menor volumen y calidad de datos.

Es de considerar, que la fase de trabajo de campo de esta investigación coincidió y se desarrolló en el contexto de la pandemia Covid 19 (2020 y 2021), hecho que limitó los contactos personales y la opción adoptada fue el contacto virtual.

Temas para futuras investigaciones

- La medición de los resultados de la implementación de la política pública de pymes en términos del aporte de la pyme al Producto Interno Bruto - PIB, posee debilidades por cuanto el PIB como indicador y medida económica tiene baja confiabilidad. Una razón es que el PIB valora la actividad económica formal, es decir toma en cuenta la producción de bienes y servicios en condiciones de formalidad, i. e., no incluye la producción informal ni el trabajo hogareño femenino. Y Costa Rica posee un nivel de informalidad que supera el 46%, gran parte de ella generada por la actividad de emprendimientos micro y pequeños.

- Estudios de la implementación de la política industrial y de otras políticas

- El diseño de componentes del diagnóstico de emprendimientos y pymes, en un posible censo económico, correspondería realizar al Instituto Nacional de Estadística y Censos - INEC.

- Evaluación de la política pública de emprendimientos y pymes.

Referencias bibliográficas

Acuña, F., López, K. y Zúñiga, C. (2006). *PYME en Costa Rica. Estilo de desarrollo y políticas públicas: Un análisis a partir de la Ley 8262*. (Trabajo Final de Graduación de Licenciatura en Ciencias Políticas, Inédita). Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Aguilar, I., Pabón, A., Pizarro, M., EII-UCR, 2017. Informe final de la evaluación del Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa y la Movilidad Social (PRONAMYPE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. San José, Costa Rica. Rescatado de https://repositorio-snp.mideplan.go.cr/handle/123456789/159

Aguilar, J., Zárate, L., Elizondo, M. (2003) Políticas Públicas y desempeño de las pequeñas y medianas empresas manufactureras de Costa Rica. IICE – UCR. San José, Costa Rica.

Aguilar, L. F. (1992). La Hechura de las Políticas. Grupo Editorial M.A. Porrúa, México.

Aguilar, L. F. (2003). El Estudio de las Políticas Públicas. Grupo Editorial M.A. Porrúa, México.

Aguilar, L. F. (2003a). La Implementación de las Políticas. Grupo Editorial M.A. Porrúa, México.

Aguilar, L. F. (2003b). Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Grupo Editorial M.A. Porrúa, México.

Alpízar, F. (2013). *¿Democracia ecológica? Las instituciones, la participación política y las contiendas por el agua en Costa Rica (1821-2010).* Tesis doctoral. Inédita. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, España.

Amador, A., y Castro, V. (2020). Experiencias en los procesos de digitalización en las municipalidades costarricenses. San José, Costa Rica. https://www.kerwa.ucr.ac.cr/

Antony, L. (2006) en Goodin, R. and Tilly, Ch., 2006. The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis. Oxford University Press, U.K.

Aráuz, A. y Jiménez, R., (2018). La tendencia a largo plazo de la pobreza en Costa Rica: 1987 - 2017. ¿Se ha reducido la pobreza en Costa Rica en las últimas décadas?. San José, Costa Rica: KAS. Recuperado de https://www.academiaca.or.cr/wp-content/uploads/2018/10/La-tendencia-a-largo-plazo-de-la-pobreza-en-Costa-Rica.pdf

Aunta, A. y Merchán, J. (2016). Articulación de actores para implementar políticas de desarrollo y paz. Bogotá, Colombia: Redprodepaz.

Barahona, S. (Noviembre, 2022). Café Nacional del Canal 13 de Tv. Entrevista al Dr. Carlos Palma Rodríguez, sobre el III Informe de evaluación del SBD. www.youtube.com/watch?v=cMI5_491VQ

Barquero, Miguel. (1995). Análisis del proceso de formulación de la política de Informática Costarricense. 1990 – 1994. Trabajo Final de Graduación, UCR, San José Costa Rica.

Barret, S. y Fudge, C. (eds.) (1981), Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy, London and New York.

BCCR, (2018). Informe sobre el acceso de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, a los servicios financieros. https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/DocSectorReal/Informe_acceso_mipymes_servicios_financieros.pdf

Becker, H.. (2018). Datos, pruebas e ideas Becker, H. . Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Bellamy, C. y 6, P., ( ) Principles of methodology: Research design in social science. SAGE Publications, London.

Beluche V., G. (1998). Promicro. Microempresas, sector informal urbano y globalización, retos teóricos y experiencia del CENAP. San José, Costa Rica.

Berman, P.(1978). The study of macro-and-micro implementation. *Public policy*, 26,(2), 157- 184.

Bermúdez, H.- MEIC. (2017). Aspectos de formalización para emprendedores y Pyme. San José – Costa Rica. Recuperado de https://www.meic.go.cr/meic/documentos/gxtqb0nqr/FormalizaEmprendePYME291117.pdf

Bermúdez, L. (2014). Características de las pymes de Guanacaste. *Intersedes* **XV**, 6-21. Heredia, Costa Rica

Bianchi, P. (1996). Nuevo enfoque en el diseño de políticas. Santiago: CEPAL.

Bradinath, R. (1997). Las PYME y el mercado mundial: Un análisis de los obstáculos a la competitividad. Centro de Comercio Internacional – UNCTAD /OMC. Ginebra – Suiza. Documento N°. ITC/P8.S/TSS/FASS/9

Bourdieu, P. (2002). Las estructuras sociales de la economía. Ediciones Manatial SRL. Buenos Aires.

Brenes, L. - XVII Estado de la Nación. (2011). Semiformalidad de la Mipyme en Costa Rica: Su relación con la competitividad y el desarrollo. San José, Costa Rica: Estado de la Nación.

Brenes, L., Govaere, V. (Comp.), (2009). Estado Nacional de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas formales. San José, Costa Rica: EUNED.

Brenes, L., Hernández, V, Madrigal, J.. (2010). Informe técnico. Primer diagnóstico Nacional de Mipymes. San José, Costa Rica: EUNED.

CAF (2015). Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas. Bogotá, Colombia: CAF.

Calvo-Flores, A., García, D. y Madrid, A. (2002). Efectos Económicos y Financieros de las Subvenciones a la Inversión en la Pyme. Un Estudio Empírico. *Revista Española de Financiación y Contabilidad* 33, 123, 899 - 933.

Carcedo, J. (2014). Los organismos internacionales y su influencia en las políticas públicas: Un acercamiento al accionar del Banco Mundial en la reducción de la pobreza. Tandil, 7, 12, 7(12), pp.129 -157.

Chaves, L. F., (2008). Informe Final de Gestión Director DIGEPYME. MEIC. San José - Costa Rica. Recuperado de http://reventazon.meic.go.cr/informacion/informes/2007/4.pdf.

Chaves, M. y Fonseca, R., (2015). Emprendedurismo en costa rica: Estancamiento en la transición a la innovación. *Economía y Sociedad*, Vol. 20, Nº 48, pp. 1-19. Heredia, Costa Rica: UNA.

Cardozo, E., Velásquez, Y. y Rodríguez, C. (2012). Revisión de la definición de PYME en América Latina. Tenth LACCEI Latin American and Caribbean Conference (LACCEI'2012), 23-27 Julio 2012, Panamá.

Carvajal, C. y Arias, A. (2016). Articulación de actores para implementar políticas de desarrollo y paz. Bogotá: Puntoaparte.

Casillas, C., García, L., Lago, E., y Macía, M., (2020). Guía de evaluación de implementación de políticas públicas. IEPP. Madrid, España.

Castillo, G. y Chaves, L. (2001). Pymes, una oportunidad para el desarrollo de Costa Rica. San José, Costa Rica: Fundes Costa Rica.

Cejudo, G. M., Pardo, M. C., y Dussauge, M. I.. (2018). Implementación de políticas públicas. Una antología. CIDE, México.

Cejudo, G. M., Pardo, M. C., y Dussauge, M. I.. (2019). Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública. CIDE, México.

Cenpromype, (2006). Análisis de políticas y programas de apoyo a la competitividad de la mipyme en centroamérica. San Salvador, El Salvador. Recuperado de:

https://docplayer.es/18514933-Analisis-de-politicas-y-programas-de-apoyo-a-la-competitividad-de-la-mipyme-en-centroamerica.html

Cenpromype, (2019). Términos de referencia para la contratación de servicios profesionales. Asistencia técnica-metodológica para el diseño y seguimiento de evaluaciones de intervenciones de política pública mipyme en países de la región SICA. San Salvador. Recuperado de: https://www.sica.int/download/?120181.

Cenpromype, (2019a). Política Regional de modernización y transformación de las micro, pequeña y mediana empresas de la región SICA: Un actor protagónico de desarrollo e inclusión social. San Pedro Sula, El Salvador.

CEPAL. (1998). América Latina y el Caribe. Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial. Santiago: Fondo de cultura económica.

CEPAL, 2008. Superar la pobreza mediante la inclusión social. CEPAL. Santiago, Chile.

CEPAL – Ferraro, C. (Editor). (2011). Apoyando a las Pymes: Políticas de Fomento en América Latina y el Caribe". Santiago, Chile: CEPAL. Recuperado de:

//repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35359/S1100762_es.pdf?sequence=1

CEPAL, 2012. Los países de renta media: Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales Publicación LC/G.2532/Rev.1, 2012 Santiago, Chile, p.6. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13787/1/S2012863_es.pdf

Cerrillo, I., 2021. Actores e Instituciones Políticas. Universitat Pompeu Fabra - UPF - Ciencias Políticas y de la Administración. Barcelona, España. https://www.docsity.com/es/actores-e-instituciones-politicas-1/7374513/

Céspedes, V. H. y Jiménez, R., (2006). Editores. Pobreza en Costa Rica. Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.

Conejo, XIX Informe del Estado de la Nación. (2013). Políticas de apoyo a la Pyme: a diez años de la ley 8262. San José, Costa Rica: Estado de la Nación.

Contraloría General de la República, (2012). Informe de auditoría DFOE-EF-IF-03-2012. San José, Costa Rica: CGR.

Contraloría General de la República, (2018). Informe de auditoría de carácter especial sobre la colocación y uso de fondos del Fideicomiso Nacional de Desarrollo (FINADE), 2018, Informe N° DFOE-EC-IF-00021-2018 del 6-11-2018. Recuperado de: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2018/SIGYD_D_2018018823.pdf.

Contraloría General de la República, (2020). Informe CGR Informe SBD № DFOE-EC-IF-00023-2020. https://cgrfiles.cgr.go.cr.

Cortázar, J. C. (2006). Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. Entre el Diseño y la Evaluación. IADB, Washington DC.

Cortés, R. y Marín, G., (2013). Análisis de las políticas públicas desde los actores: Un modelo de cuantificación aplicado a casos de gobierno digital en Costa Rica y Chile. *Anuario CIEP*, 4, 170 -192. San José, Costa Rica.

Creswell, J., (2009). Research Design. Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods. Los Angeles, USA: Sage.

Crozier, M., (1977). Estudio sobre el Poder y las estrategias de los Agentes. En Menini, M. A. Recuperado de: www.academia.edu/3551641/Michel_Crozier_-_Estudio_sobre_el_Poder_y_las_estrategias_de_los_Agentes

Cuadrado, J. (2001). Política Económica: Objetivos e instrumentos. Madrid, España: Mc Graw Hill.

De la Hoz, R. (2016). Institucionalismo nuevo y el estudio de las políticas públicas. En *Justicia*, 30, 107-121. Recuperado de: http://dx.doi.org/10.17081/just.21.30.1353

Della Porta, D. & Keating, M. (Eds.) (2013). Enfoques y Metodologías de las Ciencias Sociales. Una Perspectiva Pluralista. Akal, Madrid, España.

Díaz, Curti, Monti, Miguez, 2015. La política pública social como espacio de disputa (política) en Argentina. Una lectura a partir de las dimensiones institucionales implicadas en un caso relevante. Ponencia presentada en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

DIGEPYME-MEIC (2021). Estado de situación pyme en Costa Rica. Serie de Tiempo 2015 -2019. San José. Recuperado de: http://reventazon.meic.go.cr/informacion/estudios/2021/pyme/DIGEPYME-INF-038-2021.pdf

DIGEPYME-MEIC (2019). Estado situacional de la pyme en Costa Rica. DIGEPYME-INF-012-19. San José: MEIC. Recuperado de: http://reventazon.meic.go.cr/informacion/estudios/2019/pyme/INF-012-19.pdf

Dini, M. y Stumpo, G. (Comp., 2011). Políticas para la innovación en las pequeñas y medianas empresas en América Latina. Santiago, Chile: Cepal.

Echecopar, G., Angelelli, P., Galleguillos, G., Schorr, M., (2006). Capital semilla para el financiamiento de las nuevas empresas. Avances y lecciones aprendidas en América Latina. BID. Washington.

Estado de la Nación, (2013). Políticas de apoyo a la Pyme: a diez años de la ley 8262. San José, Costa Rica: Estado de la Nación.

Farfán, G., (2007). El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales. Revista Polis, **3**, 1, 87 – 124. Santiago, Chile. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v3n1/v3n1a5.pdf

Ferraro, C., (2011). Apoyando a las Pymes: Políticas de Fomento en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: CEPAL. Recuperado de //repositorio.cepal.org/bitstr eam/handle/11362/35359/S1100762_es.pdf?sequence=1

Ferraro, C., (2015). Políticas públicas de apoyo a las mipymes en América Latina y el Caribe. Caracas, Venezuela: SELA. Recuperado de www.sela.org/media/1876297/politicas_publicas_de_apoyo_a_las_mipymes_en_america_latina_y_el_caribe.pdf.

Fernández, A., (2021). Retos de la cuarta revolución industrial sobre el mercado laboral costarricense. Academia de Centroamérica, San José costa Rica. Recuperado de: https://www.academiaca.or.cr/wp-content/uploads/2020/11/Retos-de-la-IV-Revolucion-Industrial-en-el-mercado-laboral.pdf

Fernández, M. (2001). *Evaluación del impacto socio-económico del Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE)*. (Trabajo Final de Graduación de Maestría, Inédita). Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

FODESAF, 2019. Ficha descriptiva PRONAMYPE. San José. Recuperado de:

https://fodesaf.go.cr/prog_soc_selectivos/programacion_anual/fichas_cronogramas/2019/

Fichas/Ficha%20descriptiva%20Pronamype%202019.pdf

Fonfria, A. (2001). Instrumentos y objetivos de las políticas de apoyo a las pyme en España. Madrid.

Fonseca, R., & Chaves, M. (2014). Política Pública emprende: un análisis de resultados. *Revista de Relaciones Internacionales*, *87*(2), 93-110. Recuperado de http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/6693

FUNDES (2014). Mapeo de los principales programas e instituciones de apoyo al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en Costa Rica.

Gallardo, E. (2019). *Implementación de la acreditación de carreras como un componente de la política de aseguramiento de la calidad: Análisis a partir de los discursos de los actores y los mecanismos adoptados en el ámbito de la educación superior pública costarricense 1999-2016.* (Tesis doctoral en Gobierno y Políticas públicas, inédita), Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

Gallego, R.. (2020, 6 de noviembre). *Implementación de las políticas Públicas*. [Video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=IA-_sZTmRD0

Gallego, R.. (2020, 6 de noviembre). *Falla de implementación de políticas públicas* [Video].

Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=MUoyOZ2Lw80.

García, E., 2007. El concepto de actor. Reflexiones y propuestas para la Ciencia Política. Andamios: Revista de Investigación Social, 3, 6, 199 - 216. Madrid, España. DOI: 10.29092/uacm.v3i6.333.

Gobierno de Costa Rica, 2014. Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”. San José, Costa Rica. Recuperado de: https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/L4VkAE53TyOWyPR9BAB-qA

Godínez, W. (2017). *Propuesta de integración de los actores sociales para la consolidación del Proyecto de Ley: Creación de la Agencia Nacional de Fomento Productivo, Innovación y Valor Agregado.* (Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas, inédita), Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

Goldstein, E. y Kulfas, M. (2011). Alcances y limitaciones de las políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Debates para un nuevo marco conceptual y de implementación. En Ferraro, C., 2011, 429 - 490. *Apoyando a las pymes: Políticas de fomento en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

Gómez, J. (2016). Innovación y economía informal. En A. y Vicente, Estrategias de desarrollo solidario para zonas pobres de México (págs. 3 -19). México: Competitive Press SACV.

Gómez, R., 2012. Gestión de políticas públicas: Aspectos operativos. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*; **30**(2): 223-236. Medellín, Colombia. Recuperado de: https://www.redalyc.org/pdf/120/12023918011.pdf

González J, L. A. (2016). Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2015). El Estado de la Cooperación Internacional en Costa Rica. Agosto, 2016, San José, Costa Rica. p.4.

Goodin, R. y Tilly, C., (2006). The Oxford Handbook of Contextual political Analysis. Oxford University Press.

Govaere, V., Observatorio Mipymes - UNED. (2010). Políticas Públicas y MIPYME: ¿Entramado de problemas o compartimentos estancos?. San José, Costa Rica: EUNED.

Grindle, M. (2009). La brecha de la implementación. En Mariñez, F. y Garza, V (Coord.) (2009), Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación, 33-51. México: Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.

GTZ, (2009). Manual de la Micro, Pequeña y Mediana empresa. Una contribución a la mejora de los sistemas de información y desarrollo de las políticas públicas. San Salvador.

Guardamagna, M. y Cueto, W. J. (2013). Políticas de estado en democracia: La relación Estado/sociedad como ámbito de construcción de la política. *Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos*. **13**, 2, 59 - 80. Cuyo, Argentina.

Guevara, C. y Ruiz, O. (2013). Diagnóstico de la situación de las Mipymes costarricense del sector turismo. San José, Costa Rica: FOD. Recuperado de:

www.fod.ac.cr/avanza/images/documentos/Diagnstico%20mipymes%20y%20turismo%20Costa%20Rica.pdf.

Hernández, R. (2001). Elementos de competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas (PYME) del Istmo Centroamericano. México: CEPAL .

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2006). Metodología de la Investigación. México: McGraw Hill.

Hidalgo, H. (2013). *Diseño de implementación de políticas públicas en capacitación para jóvenes en Chile entre los años 1990 y 2009*. Tesis Universidad Alberto Hurtado. Santiago, Chile.

Herschel, F. (1989). Política Económica. México: Siglo XXI editores.

ICAP, 2017. Figueroa, M., Alvarez, L., Muñoz, R.. Informe Final. Evaluación del Programa Mujeres Empresarias del Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Recuperado de: https://repositorio-snp.mideplan.go.cr/bitstream/handle/123456789/162/EE.10-IF.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

ICAP, 2021. Reactivación de la mipyme en el contexto del covid19: Apuntes del I Encuentro Virtual Latinoamericano. Setiembre de 2020 – San José, Costa Rica. ICAP, 2021. (Cuadernos Centroamericanos del ICAP; 3, p. 3).

INA AI, 2017. Estudio Especial Cumplimiento del SBD - INA. Recuperado de:

https://www.ina.ac.cr/transparencia/Documentos%20compartidos/Informes%20Institucionales/Hist%C3%B3rico%20de%20los%20informes%20anuales%20de%20auditor%C3%ADa%20interna/2018/Informes_CI/IN-AI-12-2018_Estudio_Especial_cumplimiento_Ley_SBD_INA.pdf

INCAE, 2013. Propuesta para mejorar el entorno de negocios de la MIPYME en Centroamérica y República Dominicana: Análisis del clima de negocios. San José, Costa Rica.

Kantis, H., Federico, J., y Menéndez, C.- CAF. (2012). Políticas de fomento al emprendimiento dinámico en América Latina: Tendencias y desafíos. Caracas, Venezuela: CAF.

Koschützke, Albrecht; Lanz, Hajo. (2014) Tres tenues luces de esperanza. Las fuerzas de izquierda cobran impulso en tres países centroamericanos. Friedrich Ebert Stiftung América Central. Berlín, Alemania. Recuperado de : https://nuso.org/media/documents/Tres_tenues_luces_de_esperanza._Las_fuerzas_de_izquierda_cobran_impulso_en_tres_pa%C3%ADses_centroamericanos__Mayo_2014.pdf

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. e Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de las políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política***2** (3), pp. 1-26. Recuperado de https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/17521/18378

La Gaceta. (17 de mayo de 2002). Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas. San José, Costa Rica.

Lahera, E. (octubre 2005). *Del dicho al hecho. ¿Cómo implementar las Políticas?*. Ponencia, presentada en el X Congreso del CLAD, Santiago, Chile. Recuperado de http://www.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/eb4caf_comoimplementarlaspoliticaslahera.pdf

Leiva, A., Mora, Y. y Salazar, E. (2007). *Capacitación técnica dirigida a los integrantes de las micro, pequeñas y medianas empresas de Pérez Zeledón, período 2002-2004*. Trabajo Final de Graduación en Licenciatura en Trabajo Social, Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. Recuperado de http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/tfglic/tfg-l-2007-16.pdf

Lebendiker, M., P. Petry, R. Herrera, G. Velásquez (2010). Reporte Nacional 2010: La situación del emprendimiento en Costa Rica. San José, Costa Rica: Consorcio GEM Costa Rica.

Lebendiker, M., Herrera, F., Velásquez, G. (2014). Global Entrepreneurship Monitor. La Situación del Emprendimiento en Costa Rica. Una perspectiva local sobre emprendimientos, retos y crecimientos en Costa Rica. San José, Costa Rica: Parque Tec.

Lebendiker, M. (2015, marzo 13). La 'muerte' de las pymes: ¿Cuánto tiempo duran los pequeños negocios y por qué?. *El financiero*. Recuperado de https://www.elfinancierocr.com/pymes/la-muerte-de-las-pymes-cuanto-tiempo-duran-los-pequenos-negocios-y-por-que/QMKIITYSUFENHADJA3UEFSQO5E/story/

Lerda, J.C., Acquatella, J. y Gómez, J. J. 2005. Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental en Acquatella, J. y Bárcena, A. (Ed.). *Política fiscal y medio ambiente Bases para una agenda común*. (pp. 65-84). Santiago, Chile: CEPAL.

Lima, L. L., y D'ascenzi, L. (2013). Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de sociologia e política*, ***21***(48), pp.101-110. Curitiba, Brasil.

Lindblom, C. E., (1991). El proceso de la elaboración de políticas públicas. Madrid, España: INAP.

Lizano, E. y López, G. . (2003). Economía costarricense y Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América. San José - Costa Rica: Academia de Centroamérica.

López S, I., (2016), Elección pública y análisis institucional de la acción gubernamental. México.

Mahou, X., (2008) Mahou, X. (2008). Implementación y gobernanza: las políticas de marisqueo en Galicia. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.

Majone, G. y Wildavsky, A., (1979). La implementación como evolución. En Pressman J. y Wildavsky, A. Implementación. (1998). USA.

Majone, G. y Wildavsky, A., (1998). “La implementación como evolución”. En Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland, por Pressman, J. y Wildavsky, A., 263-284. México: Fondo de Cultura Económica.

MEIC, (2010). Política Pública de Fomento a la PYME y Emprendedurismo. Administración Chinchilla, 2010-2014. San José, Costa Rica: MEIC. Recuperado de http://www.pyme.go.cr/media/archivo/normativas/Politica%20PubFomentoPYMEEmpre.pdf

MEIC, (2014)a. Memoria Institucional 2014. Recuperado de: https://www.meic.go.cr/meic/documentos/rkg2xnmjb/Memoria%20Institucional%20MEIC%202014.pdf

MEIC, (2014)b. Informe de Estado de situación de la pyme en Costa Rica 2013. San José, Costa Rica. Recuperado de: www.meic.go.cr/meic/documentos/thm14p03s/EstadoSituacionPYME2013.pdf

MEIC, (2014)c Informe final de Labores 2010 - 2014. Ministra MEIC, Mayi Antillon Guerrero. San José, Costa Rica. Recuperado de http://reventazon.meic.go.cr/.

MEIC, (2016a). Estado de Estado de Situación de la Pyme en Costa Rica. Recuperado dehttp://reventazon.meic.go.cr/informacion/estudios/2016/pymes/informe.pdf

MEIC, (2017) Memoria Institucional 2017 . Recuperado de: https://www.coprocom.go.cr/acerca_coprocom/priorizacion_evaluacion/Memoria2017.pdf

MEIC, (2018) Informe final de Gestión Viceministerio MEIC, Marcia Montes Cantillo del 4-4-2017 al 8-5-2018. Recuperado de: http://reventazon.meic.go.cr/informacion/informes/2018/11.pdf

MEIC, (2019) Informe anual de resultados físicos y financieros 2018. San José, Costa Rica. Recuperado de: https://www.meic.go.cr/meic/documentos/g3p3m8yyx/Informe_Ejecucion_Presupuesto_2018.pdf

MEIC, (2019a). Memoria Institucional 2019. San José, Costa Rica. Recuperado de: http://reventazon.meic.go.cr

MEIC, (2019b). Requerimientos de Información Cualitativa para el Informe de Cumplimiento Anual 2018 y del Período 2015-2018. San José, Costa Rica. Recuperado de: https://www.meic.go.cr/meic/documentos/g3p3m8yyx/Inf2018PNDSEIC.docx.

MEIC, (2019c). Estudio Situacional de la PYME Serie 2012-2017. San José, Costa Rica. http://reventazon.meic.go.cr/informacion/estudios/2019/pyme/INF-012-19.pdf

MEIC, 2019d. Normativa aplicable a las PYME en Costa Rica. San José, Costa Rica. Recuperado de: http://reventazon.meic.go.cr/informacion/pyme/normativa_Pyme.pdf

MEIC, 2020. Política Nacional de Empresariedad 2030, Administración Alvarado Quesada, 2018 - 2022 San José, Costa Rica. Recuperado de: http://reventazon.meic.go.cr

Melguizo, A. y Primi, A. (2017). Emprender para crecer más y mejor. Paris: OCDE.

Méndez, A., Oliva, R., Salazar, J., Villegas, E. (2016). *Propuesta de un Sistema de Información Integrado de Calidad y Ambiente en PYMES, en colaboración con la Dirección General de*

Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica. Seminario de Graduación en Contaduría Pública, Escuela Administración de Negocios, Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Mény y Thoenig, (1989). "El estudio de las Políticas Públicas". España: Ariel.

MIDEPLAN, 2016. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Guía para la elaboración de políticas públicas / Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José, Costa Rica.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Área de Análisis del Desarrollo, 2016. Guía para la elaboración de políticas públicas. San José, Costa Rica: MIDEPLAN.

Miranda, B., 2019. La evaluación de políticas públicas. Una asignatura pendiente de la administración. *Revista Colegiada de Ciencia Universidad de Panamá.* **1**(1). Panamá. Recuperado de: http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/334/3341367001/index.html

Monge F., Guido A**.** (1999, diciembre, 19). Globalización y reforma. Acciones para el fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa. *La Nación.* San José, Costa Rica.

Monge, G.A., 2001. Pido la palabra: Gestión parlamentaria. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa.

Musso, R. y Echecopar, G., (2012). El Valle de la muerte. Cómo superar la partida al emprender. Oqo, Santiago, Chile.

Naciones Unidas, (2017). Día de las Microempresas y las Pequeñas y Medianas Empresas. A/Res/71/279, 6 de abril de 2017.

North, D., (1995). Instituciones, Cambio institucional y Desempeño económico. Fondo de Cultura Económica. México.

Olavarría, M. (2007). Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas. INAP - Universidad de Chile. Santiago, Chile.

Olavarría, M. (2016). Implementación de políticas públicas en Chile: Lecciones para el diseño. Análisis de los casos de modernización de la gestión pública y de la reforma de salud. Santiago, Chile: CLAD.

Orozco, R. (2017). *Brecha de implementación en Políticas Públicas intergubernamentales. El Caso del Fondo de Infraestructura Social Municipal en Tocumbo, Michoacán, 2012 -2015*. (Tesis de Maestro en Políticas Públicas), El Colegio de Jalisco. Jalisco, México.

Ortega, A., (2017). *Factores del proceso de políticas públicas que influyeron en el cierre del Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario*. (Tesis doctoral en Gobierno y Políticas públicas, inédita), Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

Organización Internacional del Trabajo - OIT. (2014). Economía Informal. Democracia a medias?. San Salvador: OIT. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_244771.pdf

Organización Internacional del Trabajo - OIT. (2014). Políticas para la formalización de micro y pequeñas empresas en Costa Rica. San José: OIT - Forlac.

Pallavicini, V., Chamizo, H. y Vargas, P. (2013). Manual de políticas públicas. MIDEPLAN, San José, Costa Rica.

Pardo, M. C., Dussauge, M. y Cejudo, G. (eds), (2018). Implementación de Políticas Públicas: Una Antología, CIDE- México.

Parés, Marc., (2020). Actores en Políticas Públicas. Universidad Autónoma de Barcelona. https://www.youtube.com/watch?v=XMyWxNmS8lw

Peres, W. y Stumpo, G. / CEPAL. (2002). Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe. México: Siglo XXI Editores.

Pettit, P. (2006). Why and how philosophy matters, en Goodin, R. and Tilly, Ch., 2006. The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis. Oxford University Press, U.K.

Price, J. /OIT, (1999). Informe preliminar. Políticas de fomento de las micro y pequeñas empresas (MYPE) en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. San José, Costa Rica. OIT.

Price, J. y Fonseca, H. – PRONAMYPE / PROMICRO-OIT, (1999). Simplificación administrativa para la formalización de la Micro y Pequeña Empresa en Costa Rica. San José, Costa Rica. OIT.

Piñuel, J. L. (2002). Epistemología, metodología y técnicas del análisis de contenido. *Estudios de Sociolingüística***3**(1), 2002, 1-42. Madrid, España. Recuperado de: https://www.ucm.es/data/cont/docs/268-2013-07-29-Pinuel_Raigada_AnalisisContenido_2002_EstudiosSociolinguisticaUVigo.pdf

PROMICRO – OIT RLA/93/MO01 / NET. (Enero, 1995) Memoria del III Foro Centroamericano de Directores de Programas Nacionales de Microempresas. PROMICRO. Managua, Nicaragua.

PRONAMYPE / Trejos, J.D.- OIT. (1999) La microempresa de los noventa en Costa Rica. OIT. San José, Costa Rica.

PRONAMYPE - OIT. (2001) El sector informal de la economía: Características de la Micro y Pequeña Empresa en Costa rica. San José, Costa Rica: OIT.

Pymes El Financiero. (13 de marzo de 2015). La 'muerte' de las pymes: ¿Cuánto tiempo duran los pequeños negocios y por qué?. *El Financiero.* San José, Costa Rica.

Ramani, K. V. (2015). Global public health policies: Case studies from India on planning and Implementation. New York: Business Expert Press.

Repetto, Fabián. (2009). Coordinación y Gestión Pública Integral. Notas conceptuales. *Caderno EIAPP*. Reflexoes para Latinoamerica. Planejamento Estrategico. SELA (2014). Políticas públicas de apoyo a las Mipymes en América Latina y el Caribe. Documento SP/CL/XL.O/Di Nº 20-14.

Revuelta, B. R. (2007). La implementación de Políticas Públicas. *Díkaion*, ***21***(16), 135-156. Chía, Colombia.

Rodríguez, C. M. (2016). *Análisis de la implementación de la política pública de seguridad ciudadana en Bogotá (1995 - 2015).* Tesis de Universidad Complutense. Madrid, España.

Rodríguez, G., Gil, J. y García, E. (1999). Metodología de investigación cualitativa. (2ª Ed.). Archidona (Málaga): Ediciones Aljibe. Málaga, España.

Rosas, J., (2015). La importancia del contexto en el diseño de política social. *Revista de Perspectivas de Política Pública*, **4** (8), 13-26. Buenos Aires, Argentina. DOI: https://doi.org/10.18294/rppp.2015.945.

Roth Deubel, A. N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas:¿De la razón científica al arte retórico?. *Estudios políticos*, (33), 67-91.

Rubio, J. (2013). Retos para la implementación de políticas públicas en América Latina. *Revista Buen Gobierno,* **15**, Julio-Diciembre 2013, 146-157. http://revistabuengobierno.org/home/?p=2678

Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. (1999). “The Advocacy Coalitions Framework: An Assessment”.

Sabatier, P. (Ed.) “Theories of the Policy Process”, Boulder CO: Westview Press, pp. 117-166.

Salom, R. (1996). Costa Rica: Ajuste y pacto político. *Nueva Sociedad*, 142, 11-15. San José. Costa Rica. Recuperado de nuso.org/media/articles/downloads/2480_1.pdf

SBD, (2018). Informe anual 2018. Recuperado de: https://www.sbdcr.com/wp-content/uploads/2020/10/Informe-Anual-de-Resultados-Consejo-Rector-2018.pdf

SBD, (2018b). Informe de Evaluación del POI 2018, Consejo Rector del SBD. Recuperado de: https://www.sbdcr.com/wp-content/uploads/2021/03/Informe-de-Resultados-POI-2018-fn.pdf

Scharpf, F. (1997). Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research. Westview Press. USA.

Silva, S. (2016). Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas. *Gobernar*, *The Journal of Latin American Public Policy and Governance.* **1**(1), 63-83. Medellín, Colombia. DOI: 10.22191/gobernar/vol1/iss1/4

Sistema Económico Latinoamericano - SELA. (2014). Políticas Públicas de apoyo a las MIPYMES en América Latina y el Caribe. Caracas, Venezuela: SELA. Recuperado de www.sela.org/media/264709/t023600006236-0-di_20-_pol%C3%ADticas_publicas_mipymes.pdf

Solís, A., y Angelelli, P. (2002). Políticas de apoyo a la pequeña empresa en 13 países de América Latina. IADB -División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Washington, DC.

Soriano, C. (17 agosto 2005). El 80% de las Pymes fracasa antes de los cinco años y el 90% no llega a los 10 años, Porqué? Recuperado de: https://www.prweb.com/pdfdownload/314871.pdf

Subirats, J., (2016). Política y técnicas en la toma de decisiones. UAB https://www.youtube.com/watch?v=BnkYhdLghQE

Subirats, J., Knoefel, M., Larrue, C. y Varone, I. (2008). Análisis y gestión de Políticas Públicas. BPDB, Barcelona.

Trejos, J. D.; Del Cid, M. (2002). El trabajo decente y el sector informal en los países del istmo centroamericano. San José, Costa Rica: OIT.

Trejos, D. (2002). El trabajo decente y el sector informal en el istmo centroamericano. San José, Costa Rica:

Urcuyo, C. (2014). Nuevo gobierno en Costa Rica: Continuismo No, cambio Sí. ARI 29/2014. https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/ari29-urcuyo-nuevo-gobierno-costa-rica.pdf

Valdés, J. y Sánchez, G. (2012). Las Pymes en el contexto mundial. Sus particularidades en México. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, VII, 14, julio diciembre, 126-156. México.

Valencia-Martinez, J. C. (2022). La Implementación de las Políticas Públicas: una exploración teórica de su dimensión organizacional. *Lúmina*, **23**(1), E0014. https://doi.org/10.30554/lumina.v23.n1.4197.

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). *The Policy Implementation Process. Administration & Society, 6(4), 445–488.* doi:10.1177/009539977500600404

Vargas, E. A. (2017). *Análisis de las brechas de implementación en la Política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento en Colombia (2009-2015).* Tesis de Master, Quito, Ecuador: Flacso Ecuador.

Velandia, C., (2020). Análisis de datos cualitativos. Universidad El Bosque, Colombia. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=f8coN-4EUhI minuto 3:40

Viqard, A. (1997). The implementation Gap. *The Lahore Journal of Economics.* **2**(2), pp. 123-128 Recuperado de: http://hdl.handle.net/123456789/3767

Volio, A., (2007). Informe Final Ministro MEIC. San José. Costa Rica. Recuperado de: http://reventazon.meic.go.cr/informacion/informes/2007/8.pdf

Villalobos, E. - MEIC (2016). Estado actual de las políticas públicas para Emprendedores. , Bridgetown, Barbados: SELA.

Woodbridge, J., ¿Cómo llegamos a la crisis actual?. Diario La Nación. 3 de junio de 2018. Recuperado de www.nacion.com/opinion/columnistas/como-llegamos-a-la-crisisactual/IQE34PMIV5BWZHZFQL3NJEQRJI/story/ yhttps://www.nacion.com/el-pais/servicios/crisis-de-los-80-todavia-persigue-a-315-000-ticos-que-dejaron-aulas/6HAPLHECLBH73KVVBUOVD5E6WA/story/.

Woodbridge, J., (2007). Informe Final Viceministro MEIC. San José. Costa Rica. Recuperado de: http://reventazon.meic.go.cr/informacion/informes/2007/3.pdf

Yánez, C. E.. (2019). *Análisis de la brecha en la implementación de las políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación en Ecuador*. Tesis. Quito: Universidad de las Américas, 2019.

Yin, R. K. (2005). Case study research. London. Citado por Zurbriggen, Cristina. Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay.

Zevallos, E. G., (1999). PyME - Empresa media, repensando conceptos. Recuperado de: http://www.fundes.org.

Zúñiga, F. y Briceño, E. (1999) La Promoción de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en Costa Rica: instituciones, políticas e instrumentos. San José, Costa Rica: . Pág. 112.

Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de ciencia política*. **26**,1, 67-83. Santiago, Chile. Recuperado de http://www7.uc.cl/icp/revista/pdf/rev261/04-Zurbriggen.pdf

Zurbriggen, C. (2003). Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica. Recuperado de http://www.iigov.org/documentos/?p=1_0105.

Zurbriggen, C. (2005). *Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay. El path dependence de las reformas actuales*. Tesis doctoral Universitat Tübingen, Alemania.

APENDICES

Apéndice № 1. Instrumentos: Las Guías de investigación

INVESTIGACIÓN SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PYMES 2002 - 2018

GUIA DE ENTREVISTA A GESTORES DE INSTITUCIONES DE POLITICA PÚBLICA DE PYMES

Estimado señor(a): Estoy realizando una investigación académica para la Universidad de Costa Rica sobre la **Implementación de las Políticas Públicas de la Micro, Pequeñas y Medianas Empresas,** Ley N.º 8262 Fortalecimiento de la pequeña y Mediana empresa (2002) y Decreto Ejecutivo N° 21455-MEIC-MTSS (1992). Para ese propósito, es muy importante su opinión sobre el grado de implementación de dicha política pública. Su aporte contribuirá a un estudio cuyo objetivo es recomendar mejoras en los apoyos a la población emprendedora y empresarial pyme. Toda la información que me confíe será de carácter absolutamente confidencial y anónima. Le expreso mi agradecimiento por su apoyo. Abraham Castañeda.

1.1.- ¿Qué opina Usted con respecto a la Política Pública de Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa (Ley Nº 8262) bajo la rectoría del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)?.

1.3.- Valore si el marco normativo de la política pública de pymes (leyes, decretos, directivas y sus reformas) es adecuada y suficiente para solucionar las cambiantes necesidades de los emprendedores y pymes del país. ¿Qué cambios le hacen falta?

1.4.- Comente los aciertos de la implementación histórica de la política pública de pymes.

1.5.- En su opinión, ¿En qué fallan las instituciones que componen el Consejo Asesor Mixto de la Pyme, la Red institucional de la Pyme y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio – MEIC en lo referente a la implementación de la política pública de pymes?

1.6.- ¿Qué opina Usted con respecto al Programa Nacional de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa - PRONAMYPE (Decreto Ejecutivo N° 21455-MEIC-MTSS, 1992) bajo la rectoría del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social – MTSS ?.

1.7.- ¿Estima Usted que otros actores como las asociaciones de emprendedores, asociaciones comunitarias, artesanos, gestores culturales, emprendimientos de economía social, jóvenes, adultos mayores, indígenas, privados de libertad, inmigrantes emprendedores están representados en los órganos de decisión e implementación de la política pública de pymes?

1.8.- ¿Cree Usted que la implementación de políticas públicas de pymes por más de 30 años ya ha logrado inducir y crear una cultura empresarial en la población costarricense?.

II.- TOMA DE DECISIONES

2.1.- Refiera, en orden de importancia (de más importante a menos importante), cinco instituciones públicas que registran mayor eficacia y eficiencia en la implementación de la Política Pública de pymes.

2.2.- ¿Qué opina Usted de la conformación del Consejo Asesor Mixto de la pyme y la Red Institucional de Apoyo a la pyme en el Ministerio de Economía, Industria y Comercio -MEIC?.

2.3.- ¿Cómo cree que se manejan los celos interinstitucionales y los liderazgos al interior de la Red interinstitucional de apoyo a la pyme así como en el Consejo Asesor Mixto de Apoyo a la pyme?

2.4. - En su apreciación, ¿Cómo era la toma de decisiones sobre la política pública de la Pyme durante el gobierno de Luis Guillermo Solís (2014 -2018)?

2.5.- ¿Quiénes eran actores de mucho peso y con mucho poder en la toma de decisiones de política pública de pymes?.

2.6.- ¿Cuál es su percepción sobre la calidad de la representación de los sectores interesados en los órganos de decisión de la política pública de Pyme durante el Gobierno de Luis Guillermo Solís Rivera (2014 -2018)?.

2.7.- Hubo algún sector que estaba sub-representada o estaba ausente?, ¿Por qué?

2.8.- ¿Que actores ejercían poder de veto?

III. DECISIONES Y ACCIONES DE IMPLEMENTACIÓN

3.1.- ¿Cómo percibe Usted que fue la toma de las DECISIONES ESTRATÉGICAS para apoyar al sector pyme en el Gobierno de Luis Guillermo Solís (2014 -2018)?

3.2.- ¿Cómo percibe Usted que fue la toma de las DECISIONES TÁCTICAS para apoyar al sector pyme en el Gobierno de Luis Guillermo Solís (2014 -2018)?

3.2.- ¿Cómo percibe Usted que fue la toma de las DECISIONES OPERATIVAS para apoyar al sector pyme en el Gobierno de Luis Guillermo Solís (2014 -2018)?

3.3.- En su perspectiva, ¿cómo es el proceso de toma de decisiones para la implementar la política pública de pymes?. ¿Qué opina sobre el particular?.

3.4.- ¿Cómo puede explicarse el hecho de que, a pesar de la intensificación de la implementación de la política pública de apoyo a la pyme en los gobiernos de Laura Chinchilla y Luis Guillermo Solís, se ha incrementado sustantivamente la mortandad de la mipyme?

3.5.- En su perspectiva, ¿cuál habría sido la más efectiva y eficiente conformación de la Red Interinstitucional para apoyar a la pyme?.

3.6.- ¿En qué falla el Ministerio de Economía, Industria y Comercio - MEIC, en su condición de ejecutor de estrategias, programas, proyectos y acciones para la implementación de la política pública de apoyo a la pyme?

3.7.- En su perspectiva, ¿Cuánto se avanzó en SIMPLIFICAR trámites, requisitos y procedimientos que debe cumplir un emprendedor para formalizarse y registrarse como una pyme durante el Gobierno de Luis Guillermo Solís (2014 - 2018)?

3.8.- ¿En qué falla la Caja Costarricense del Seguro Social en su intento por apoyar a la pyme?.

3.9.- ¿En qué falla el Ministerio de Salud en su intento por apoyar a la pyme?.

3.10.- ¿En qué falla el Ministerio de Hacienda en su intento por apoyar a la pyme?.

3.11.- ¿En qué falla el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones en su intento por apoyar a la pyme?.

3.12.- ¿En qué fallan las Municipalidades en su intento por apoyar a la pyme?.

3.13.- ¿En qué falla el Instituto Nacional de Aprendizaje - INA al implementar la política pública de apoyo a la pyme?.

3.14.- ¿En qué falla el Instituto Nacional de Seguros - INS en su intento por apoyar a la pyme?.

3.15.- ¿En qué falla el Registro Nacional en su intento por apoyar a la pyme?.

3.16.- ¿En qué falla el Sistema de Banca para Desarrollo al implementar la política pública de inclusión financiera de la pyme?.

3.17.- ¿En qué fallan la Universidades en su intento por apoyar a la pyme?.

3.18.- ¿En qué falla la Banca pública en su intento por apoyar a la pyme?.

3.19.- ¿En qué falla el Centro para la Promoción de Comercio Exterior – PROCOMER al implementar la política pública de apoyo a la pyme?.

3.20.- ¿En qué falla el Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa – PROPYME (CONICYT) al implementar la política pública de apoyo a la pyme?.

3.21.- ¿En qué falla el Banco Popular en sus condición de administrador del Fondo de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa – FODEMIPYME para el apoyo a la pyme?.

3.22.- ¿En qué falla el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones al implementar la política pública de apoyo a la pyme?.

IV. INCLUSION FINANCIERA DE LA PYME

4.1.- En su perspectiva ¿Cuáles son las dificultades y problemas que presentan las instituciones financieras para otorgar crédito y financiamiento para capital de trabajo e inversiones de la pyme?.

4.2.- Valore con un puntaje de 1 a 5 a las siguientes **instituciones** que apoyan a la Pyme. (1 = sin importancia, 2 = poco importante, 3 = moderadamente importante, 4 = importante, 5 = muy importante)

Banco Nacional
Banco de Costa Rica
Banco Popular
Ministerio de Hacienda
Sistema de Banca de Desarrollo
Pronamype
INAMU
Municipalidades
MICITT /PROPYME
Ministerio de Trabajo
Ministerio de Salud
CCSS
Universidades
Fundaciones y ONG
Cámaras empresariales
INA
PROCOMER
Registro público

4.3.- ¿Qué opina de los apoyos para la pyme que brinda el Sistema de Banca para Desarrollo -SBD?.

4.4.- ¿Qué aspectos debiera mejorar el SBD a fin de ser mayor utilidad a la pyme?

4.5.- En su perspectiva, ¿Qué avances se introdujeron para atender la inclusión financiera de la pyme durante el Gobierno de Luis Guillermo Solís (2014 – 2018)?

4.6 .- ¿Qué aspectos debiera mejorar el INA a fin de ser útil a la pyme?

4.7.- ¿Qué aspectos debiera mejorar el MEIC a fin de proveer mejor apoyo a la pyme?

4.8.- ¿Qué aspectos debiera mejorar el Ministerio de Hacienda a fin de dar mejor apoyo a la pyme?

4.9.- Califique con puntaje (1: Fallo total, 2: fallida, 3: Más o menos, 4: Exitosa, 5: Éxito total) que mejor reflejó la Implementación de la Política Pública de Pymes en el Gobierno de Luis Guillermo Solís (2014 -2018).

4.10.- ¿ Qué hechos positivos se hicieron para implementar la política pública para apoyar a la Pyme en el Gobierno de Luis Guillermo Solís (2014 -2018)?.

4.11.- ¿Qué INSTITUCIONES favorecieron y contribuyeron más la implementación de las política pública para apoyar a la Pyme durante el Gobierno de Luis Guillermo Solís (2014 -2018)? (Cite de primero la institución con mayor contribución).

4.12.- En su opinión, ¿Qué aprendizajes nos dejó la experiencia de la Implementación de la política pública para apoyar a la Pyme durante el período gubernamental de Luis Guillermo Solís Rivera (2014 -2018).

Muchas gracias por su cooperación.
Abraham Castañeda

INVESTIGACIÓN SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PYMES 2002 - 2018

ENCUESTA DE OPINION A EMPRENDEDORES Y GESTORES DE PYMES

Estimado señor(a): Estamos realizando una investigación académica para la Universidad de Costa Rica sobre la **Implementación de las Políticas Públicas de la Micro, Pequeñas y Medianas Empresas** (MIPYME) en Costa Rica (Ley 8262 Fortalecimiento de la pequeña y Mediana empresa). Para ese propósito, es muy importante su opinión sobre el grado de implementación de dicha política pública con énfasis en el período 2014 y 2018 (Gobierno de Luis G. Solís). Su aporte contribuirá a un estudio cuyo objetivo es recomendar la mejora en los apoyos a la población emprendedora y empresarial pyme del país. Le expresamos nuestro agradecimiento por su apoyo y toda la información que nos brinde será de carácter absolutamente confidencial y anónima.

En agradecimiento prometemos aportarle un libro. Sugiéranos el tema: ----------
Su dirección de E-mail: ----------

I.- PERFIL

1.- Por favor, describa en qué consiste su actual emprendimiento y los productos o servicios ofrece.

2.- ¿Qué otros emprendimientos **exitosos** ha iniciado en el pasado? (Indique fechas)

3.- ¿Alguno de los otros emprendimientos que Usted inició fueron **fallidos** (fracasaron)?. De ser así, ¿Cuáles cree que fueron las **causas** del fracaso?.

4.- Su Profesión:
Su Nivel de estudios alcanzado:
Los Título(s) logrados:

5.- Su género: Hombre ( ) Mujer ( ) Otro ( )
Su edad en años: ( )

II.- INSTITUCIONES, ACTORES E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PYMES.

6. Por favor, comente ampliamente sobre las **necesidades** de apoyo que enfrentó Usted para la gestión de su emprendimiento, desde las fases de idea, emprendimiento, formalización y pyme establecida (según corresponda a su negocio).

7. Detalle los tipos de **apoyos** específicos que Usted ha recibido para su emprendimiento y de qué instituciones.

TEMA DE APOYO	INSTITUCION	DESCRIPCIÓN DEL APOYO RECIBIDO
Emprendedurismo		
Incubación		
Registro Pyme (Formalización)		
Capacitación		
Plan de negocio		
Mercadeo		
Contabilidad y finanzas		
Crédito / Financiamiento		
Asesorías de acompañamiento		
Producción y Calidad		
Exportación / Importación		
Otro (indicar)		

III. DECISIONES, ACCIONES Y BRECHA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLITICA PUBLICA DE PYMES

8.- Por favor señale los tipos de problemas y dificultades que enfrenta un emprendedor para **registrarse como pyme** o **formalizar** su empresa?. Por favor empiece por el más importante.

1º.
……..

2º. ……..
3º. ……..
4º. ……..
5º. ……..
6º. ……..
7º. ……..
8º. ……..
9º. ……..
10º. ……

9.- Describa las **dificultades** que un emprendedor que encuentra en las siguientes instituciones para obtener servicios de apoyo para su emprendimiento.

INSTITUCION	ASPECTOS PROBLEMÁTICOS PARA RECIBIR APOYO
CCSS	
Municipalidad	
INS	
Ministerio de Hacienda	
DIGEPYME-MEIC	
INA	
Incubadoras de empresas	
PROCOMER	
MICITT - Propyme	
Ministerio de Salud	
Registro público	
Sistema de Banca para Desarrollo	
Bancos Públicos	
ONGs	
MTSS - Pronamype	
Universidades	
Otro (Indique)	

10.- Describa las dificultades y problemas que un emprendedor encuentra en el sistema financiero para obtener crédito y financiamiento para capital de trabajo ó inversiones.

INSTITUCION	DIFICULTADES Y PROBLEMAS PARA OBTENER CRÉDITO y FINANCIAMIENTO
Banco Nacional	
Banco de Costa Rica	
Banco Popular	
Banca comercial (señale cuáles)	
Sistema de Banca de Desarrollo	
Pronamype	
INAMU	
FODESAF	
Propyme	
Pronamype - MTSS	
INFOCOOP	
ACORDE	
Cooperativas	
Fundaciones	
Proveedores	
Incubadora de empresas	
Otro (Indique)	

11.- Valore con un puntaje de 1 a 5, a las siguientes **instituciones** que apoyan a la Pyme (1= sin importancia, 2=poco importante, 3= moderadamente importante, 4= importante, 5= muy importante). Escriba su opinión sobre la eficiencia y efectividad de esa institución. Deje en blanco las que desconozca. (Omita las instituciones con que no esté familarizado(a)).

INSTITUCION	PUNTAJE (1 a 5)	SU OPINIÓN SOBRE ESTA INSTITUCIÓN
Banco Nacional		
Banco de Costa Rica		

Banco Popular		
Ministerio de Hacienda		
Sistema de Banca para Desarrollo		
Pronamype		
INAMU		
Municipalidades		
MICITT /PROPYME		
Ministerio de Trabajo		
Ministerio de Salud		
CCSS		
Universidades		
Fundaciones y ONG		
Cámaras empresariales		
Instituto Nacional de Aprendizaje - INA		
PROCOMER		
Otro (Indique)		

IV.- ACTORES Y TOMA DE DECISIONES

12.- Describa la idea que tiene Usted sobre el Sistema de Banca para Desarrollo -SBD.

13. Qué opina de los apoyos para la pyme que brinda el Sistema de Banca para Desarrollo -SBD.

14.- ¿Qué aspectos debiera mejorar el SBD a fin de apoyar a la pyme?

15.- Comente su experiencia al usar los servicios de capacitación para emprendedores del Instituto Nacional de Aprendizaje - INA.

16.- ¿Qué aspectos de **capacitación** debiera mejorar el INA a fin de dar mejor apoyo a la pyme?

17.- Comente su experiencia al usar los servicios de **asesoramiento** y **acompañamiento** para emprendedores y pymes del INA.

18.- Comente su experiencia al usar los servicios de apoyo para emprendedores que provee el Ministerio de Economía, Industria y Comercio – MEIC.

19.- ¿Qué aspectos debiera mejorar el MEIC a fin de dar mejor apoyo a la pyme?

20.- Comente su experiencia al usar los servicios de apoyo para emprendedores que provee el Ministerio de Hacienda.

21.- ¿Qué aspectos debiera mejorar el Ministerio de Hacienda a fin de dar mejor apoyo a la pyme?

22.- Comente su experiencia al usar los servicios de apoyo para emprendedores que provee el Ministerio de Salud y el Registro Nacional.

23.- Una **implementación** de Política Pública es lo que **realmente se ejecuta** en la práctica con respecto a lo que el gobierno o una institución gubernamental **debiera** hacer o dice hacer en sus discursos. En ese sentido, marque con X entre paréntesis acerca del grado en que fue exitosa la Implementación de la Política Pública de Pymes durante el Gobierno de Luis Guillermo Solís (2014 - 2018). Por favor justifique su elección escribiendo en la línea inferior las razones de su valoración.

Fallo total ( ) Poco exitoso ( ) Moderado éxito ( ) Exitoso ( ) Éxito total ( )

_____

24.- ¿Quiénes cree Usted, se benefician de la ejecución de la política pública para pymes, la misma que es financiada con fondos y recursos públicos?. Ejemplifique si es posible.

25. Rememore hechos positivos que se hicieron al implementar la política pública para apoyar a la Pyme en el Gobierno de Laura Chinchilla (2010 -2014).

26.- Rememore los hechos negativos que caracterizaron la implementación de la política pública para apoyar a la Pyme en el Gobierno de Laura Chinchilla (2010 -2014).

27.- Rememore, los hechos positivos que se hicieron al implementar la política pública para apoyar a la Pyme en el Gobierno de Luis Guillermo Solís (2014 -2018).

27A.- Rememore los hechos negativos que caracterizaron la implementación de la política pública para apoyar a la Pyme en el Gobierno de Luis Guillermo Solís (2014 -2018).

28.- ¿Qué INSTITUCIONES, de la lista en la primera columna de la pregunta 11, favorecieron y contribuyeron más la implementación de la política pública para apoyar a la Pyme en el Gobierno de Luis Guillermo Solís? (Empiece por la institución que más apoyó a la pyme y, a la par, sus aportes más visibles).

INSTITUCIÓN	ASPECTOS EN QUE MÁS CONTRIBUYÓ A LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS PPP
1º.	
2º.	
3º.	
4º.	
5º.	
6º.	
7º.	
8º.	
9º.	
10º.	

29.- ¿Qué INSTITUCIONES obstaculizaron la implementación de la política pública para apoyar a la Pyme en el Gobierno de Luis Guillermo Solís? (Cite debajo de INSTITUCIÓN el nombre de la institución que, según Usted, contribuyó menos y en la casilla lateral escriba la dificultad que representó para apoyar a la pyme).

INSTITUCIÓN	ASPECTOS DE SU CONTRIBUCIÓN QUE FUE UN OBSTÁCULO Y CONTRIBUYÓ MENOS A LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICA
1º.	
2º.	
3º.	
4º.	
5º.	
6º.	

30.- ¿En qué **aspectos obstaculizó cada institución a** la implementación de la política pública Pyme en el Gobierno de Luis Guillermo Solís?. Elija las instituciones con que esté más familiarizado(a).

INSTITUCIÓN	ASPECTOS OBSTACULIZANTES
1. MEIC	
2. INA	
3. Bancos	
4. CCSS	
5. Universidades	
6. MICITT	
7. Ministerio Hacienda	
8. Municipalidades	
9. Banca para Desarrollo	
10. Ministerio de Salud	
11. Otro (Indique)	

31.- ¿Qué aspectos de la problemática pyme continúan aún sin resolverse hasta la fecha?

32.- ¿Alguna anécdota o reflexión que nos quiera compartir con respecto a la implementación de la política pública para apoyar a la Pyme durante el período gubernamental de Luis Guillermo Solís Rivera (2014 -2018)?.

33.- ¿En algún momento, entre 2014 y 2018, las instituciones públicas (MEIC y otros) le han solicitado su participación o su opinión con miras a mejorar las políticas públicas de pymes?. Por favor comente ampliamente.

34.- ¿Está Usted familiarizado con algún mecanismo de **participación ciudadana** (por ejemplo consulta pública) sobre la políticas de Pymes o emprendedores?

35.- ¿A cuáles asociaciones o cámaras de pymes o emprendedores está Usted afiliado(a)?. Por favor, describa su experiencia.

36.- ¿Le parece correcta la forma en que los Gobiernos diseñan e implementan las políticas públicas?. Qué temas aconseja que debieran mejorarse?

Muchas gracias por su cooperación.
Abraham Castañeda

Apéndice № 2. Nómina de gestores entrevistados y encuestados

Jerarcas y funcionarios de entes e instituciones

No.	CARGO Y ORGANISMO	HORA Y FECHA ENTREVISTA
1	Ex Viceministro MEIC	9:00 – 10:10 Hrs., 28-7-2021
2	DIGEPYME - MEIC	9:05 - 12:08 Hrs., 19-2021
3	DIGEPYME - MEIC	9:00 – 10:00 Hrs., 24-9-2021.
4	Secretaría Ejecutiva PROPYME - CONICYT	9:00 – 10:00 Hrs. , 20-8-2021.
5	PROPYME - CONICYT	9:00 – 11:32 Hrs. , 20-8-2021.
6	Director Créditos, SBD	22-11-2021
7	Riesgos, SBD	29-10-2021
8	Riesgos, SBD	29-10-2021
9	Directora Riesgos, SBD	29-10-2021
10	Riesgos Financieros, SBD	29-10-2021
11	Jefe de Canales y Productos Financieros.	15:0 - 16:05 Hrs., 6-10-2021
12	Directora UFODE -INA	9:00 Hrs , 28-9-2021
13	Director AUGE - UCR	9:00 – 10:06 Hrs., 30-6-2021
14	PRONAMYPE -MTSS	15:15 – 16:30 Hrs., 17-8-2021
15	Ex Directora CIE-ITCR	21-7-2021

Gestores de Pymes encuestados

No.	Cargo	Organización
1	Gestor	Pyme 1
2	Gestor	Pyme 2
3	Gestor	Pyme 3
4	Gestor	Pyme 4
5	Gestor	Pyme 5
6	Gestor	Pyme 6
7	Gestor	Pyme 7
8	Gestor	Pyme 8

CÓDIGOS

Entrevistados

E1 ViceMinistro MEIC 2021
E2 DIGEPYME MEIC 2021
E3 DIGEPYME MEIC
E4 PROPYME Conicyt 2021
E5 Incubadora ITCR 2021
E6 FODEMIPYME Banco Popular 2021
E7 SBD SecTécnica
E8 SBD Riesgos
E9 SBD Riesgos
E10 PRONAMYPE MTSS
E11 Emprendimiento DIGEPYME MEIC
E12 Incubadora AUGE UCR
E13 La aventura del Emprendedor Pensis ITCR2017
E14 UFODE INA

Encuestados :

Pyme 1 Pyme de subsistencia Macetas decoradas
Pyme 2 Pyme de subsistencia Estampado camisetas
Pyme 3 Pyme de subsistencia Conservas alimenticias
Pyme 4 Pyme de subsistencia Pastelería
Pyme 5 Pyme de subsistencia Confección ropa
Pyme 6 Pyme de subsistencia Compostaje jardin
Pyme 7 Pyme dinámica: Mantenimiento industrial
Pyme 8 Pyme dinámica: Software y gestión de riesgo

Apéndice № *3*. Libro de Códigos de la Investigación (Definiciones)

CODIGO	DEFINICION CONCEPTUAL
1.1.1 Normas, reglamentos y directrices	Marco legal de la PP. Leyes, decretos, directrices, regulaciones. Normas e instrucciones que se establecen o se tienen en cuenta al proyectar una acción o un plan.
1.1.2 Alianzas y convenios	Colaboración e integración entre dos o más organizaciones en un tiempo establecido, con el fin de cumplir objetivos en común (Louffat, 2004, p.106)
1.1.3 Adecuación institucional	Suficiencia de las acciones de estructuración, reformas y modernización institucional para cumplir los requisitos previstos en la Ley
1.1.4 Proyectos de Ley	Renovación de normativas, propuestas de Ley y reglamentos
1.1.5 Políticas coadyuvantes	Políticas accesorias que apoyan la obtención de un objetivo primordial
1.1.6 Gestión pública	Estructura y complejidad organizacional de instituciones públicas: formalidad, jerarquía (vertical u horizontal), concentración de poder
1.2.1 Identidad actores	Características de los actores claves que participaran en los procesos del proyecto. Objetivos, misión, visión y valores del ente u organización
1.2.2 Intereses	Intereses y percepciones de los actores y sus aliados que pueden resultar afectados por la política pública. Roles de los actores sociales, sus funciones, actividades y responsabilidades e influencia en la implementación de la política, programa o proyecto. Conflictos con otros actores
1.2.3 Conducta y comportamiento	Responsabilidades, acciones y actividades de los actores en respuesta a las propuestas de la política pública. En qué les afecta la implementación de la política, programa o proyecto.
1.2.4 Redes y alianzas	Entes, actores e involucrados a favor de la implantación de un plan o proyecto
1.2.5 Poder y recursos	Medios que estén a disposición de los actores y que pueden aportar a la solución de los problemas, tales como poder, legitimidad y los vínculos existentes de colaboración y conflicto. Recursos materiales y de poder con que cuentan los actores
1.2.6 Capacidad de ejecución	Aptitud de los entes de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales en la respuesta a dichos problemas (Repetto, 2003). Asunción exitosa y sustentable de responsabilidades en un contexto complejo y cambiante (Díaz Grandinetti, 2002)
1.3.1 Objetivos de política	Magnitud o nivel esperado de los resultados medidos por los indicadores, que se prevé alcanzar con las acciones estratégicas. Estados positivos que hipotéticamente se alcanzarán a la conclusión del proyecto. Situación futura que prevalecerá una vez resueltos los problemas que originan la política pública
1.3.2 Amplitud y alcance	Definición de áreas temáticas prioritarias y los objetivos. Define el problema que justifica la intervención y que articula los componentes de la directriz que contribuye a resolver el problemas que da origen a la política pública
1.3.3 Efecto esperado	Estados positivos que hipotéticamente se alcanzarán a la conclusión del proyecto
1.3.4 Población meta	Grupo poblacional que presenta un determinado tipo de problema y se prevé obtengan un beneficio o mejoría de su situación actual, por medio de la política pública
1.3.5 Instrumentos	Adopción de estrategias de innovación, transformación empresarial en aspectos de gestión, organización y comercialización y los sistemas de relaciones que las empresas establecen con su entorno productivo e institucional.
2.1.1 Decisiones estratégicas y tácticas	Decisiones de estrategia a largo y mediano plazo y planificación operacional de mediano y corto plazo.
2.1.2 Desiciones operativas	Toma de decisiones específicas de la gestión rutinaria de una organización donde los objetivos a alcanzar son a corto plazo o inmediatos. A menudo son decisiones tomadas por colaboradores subalternos o en los departamentos de gestión administrativa.
2.3.1 Objetivos estratégicos	Ejecutar las decisiones que configuran la política pública, tratando de reducir al máximo las posibles injerencias de factores externos que puedan afectar negativamente el cumplimiento
2.2.2 Diseño de programas	Modelaje de escenarios del futuro, configuración organizacional, aplicación e integración de elementos del cambio. Los programas se conforman de un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos (Cohen y Franco, 2005)
2.2.3 Procedimientos y métodos	Modelo de gestión adoptado para ejecutar la intervención para asegurar el éxito. Proyecto, grupos de programa, equipo de trabajo.
2.2.4 Logística de recursos	Gestión logística, dirección y supervisión de la asignación y reasignación de recursos
2.2.5 Responsabilidad ejecutores	Consenso y compromiso en los miembros de la organización respecto a su visión, metas y valores
2.2.6 Gestión de alianzas	Planificación y control de acuerdos, procesos de diálogo y consultas entre los entes que se unen para alcanzar metas en proyectos específicos.
2.2.7 Efectividad de la coordinación	Reuniones de colaboración y coordinación para ayudar a los miembros de las organizaciones
2.2.8 Control, Seguimiento y monitoreo	Examen continuo periódico efectuado durante la implementación para indagar y analizar permanentemente el grado en que las actividades realizadas y los resultados obtenidos cumplen con lo planificado (Unicef-Cippec)
3.1.1 Plan de acción de la	Conjunto de decisiones consideradas como necesarias para la generación coordinada y puntual de productos (bienes y servicios) y resultados (efectos e impactos). Definición de aspectos medulares, ejes, componentes o

política	áreas de intervención, responsables, plazos, estimación presupuestaria (Mideplan).
3.1.2 Generación de productos	Proceso productivo para elaborar el producto o servicio que se brinda comprometido a la población objetivo
3.1.3 Programas y proyectos por tipo pyme	La política pública que se implanta a través de planes, programas y proyectos. Conjunto organizado, coherente e integrado de actividades, servicios o procesos expresados en un conjunto de proyectos
3.1.4 Calidad de servicios	Comprende acciones que abordan desde el diseño y el proceso de producción del bien o servicio, el acceso y la atención en ventanilla, hasta el bien o servicio que presta la propia entidad (RC-consulting .org).
3.1.5 Capacidad entes ejecutores	Comptencia profesional y características personales deseables en los funcionarios públicos que laboran en la entidades públicas.
3.1.6 Articulación interprograma	Funcionario público con un desempeño superior.
3.1.7 Satisfacción de beneficiarios	Logros alcanzados y percepción de satisfacción de los beneficiarios con los resultados de la política
3.2.1 Por proceso lineal	Implementación jerárquica y lineal tipo Top - Down
3.2.2 Planificación para el cambio	Implementación adaptativa incremental de prueba y error
3.2.3 Planificación gradualista	Implementación incremental con alta discrecionalidad de aliados
3.2.4 Alcance y cobertura de la IPPP	Niveles de implementación y audiencia. Gobierno: central, regional, local (Municipal). Segmento: Emprendedores; micro, pequeña, mediana empresa, pymes sociales, formales e informales.
3.3.1 Efectos directos e indirectos	Resultados y cambio verificable sobre la población objetivo a corto plazo.
3.3.2 Efectos favorables y desfavorables	Cambio (aumento o disminución) en los actores afectados.
3.3.3 Competitividad y Sostenibilidad	Mejora de la capacidad de la pyme para proporcionar productos y servicios con mayor eficacia y eficiencia y rentabilidad frente a sus competidores.
3.3.4 Financiamiento Pyme	Recursos financieros (Crédito y avales) que se proveen a la pyme con el fin de desarrollar proyectos de inversión y lograr objetivos
3.3.5 Mejora clima de negocios	Mejoramiento de apoyo para la apertura, supervivencia, formalización y crecimiento de pymes. Mejora de las facilidades para hacer negocios: facilidad para crear y operar pymes
3.3.6 Reducción o eliminación barreras	Simplificación de trámites que permita el acceso a los servicios de la política
3.3.7 Eficiencia - Valor público	El grado en que se cumplen los objetivos de una iniciativa al menor costo posible (Mokate, 2001), donde el último beneficiario de la misma es el ciudadano. VP: cambios sociales (observables y susceptibles de medición) que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática.
3.3.8 Innovación de productos de PPP	Ampliación y perfeccionamiento de los servicios que promete la política pública de pymes

CODIGO	DEFINICIÓN
1.1.1 Normas, reglamentos y directrices	Marco legal de la PP. Leyes, decretos, directrices, regulaciones. Normas e instrucciones que se establecen o se tienen en cuenta al proyectar una acción o un plan.
1.1.2 Alianzas y convenios	Colaboración e integración entre dos o más organizaciones en un tiempo establecido, con el fin de cumplir objetivos en común (Louffat, 2004, p.106)
1.1.3 Adecuación institucional	Suficiencia de las acciones de estructuración, reformas y modernización institucional para cumplir los requisitos previstos en la Ley
1.1.4 Proyectos de Ley	Renovación de normativas, propuestas de Ley y reglamentos
1.1.5 Políticas coadyuvantes	Políticas accesorias que apoyan la obtención de un objetivo primordial
1.1.6 Gestión pública	Estructura y complejidad organizacional de instituciones públicas: formalidad, jerarquía (vertical u horizontal), concentración de poder
1.2.1 Identidad actores	Características de los actores claves que participaran en los procesos del proyecto. Objetivos, misión, visión y valores del ente u organización
1.2.2 Intereses	Intereses y percepciones de los actores y sus aliados que pueden resultar afectados por la política pública. Roles de los actores sociales, sus funciones, actividades y responsabilidades e influencia en la implementación de la política, programa o proyecto. Conflictos con otros actores
1.2.3 Conducta y comportamiento	Responsabilidades, acciones y actividades de los actores en respuesta a las propuestas de la política pública. En qué les afecta la implementación de la política, programa o proyecto.
1.2.4 Redes y alianzas	Entes, actores e involucrados a favor de la implementación de un plan o proyecto
1.2.5 Poder y recursos	Medios que estén a disposición de los actores y que pueden aportar a la solución de los problemas, tales como poder, legitimidad y los vínculos existentes de colaboración y conflicto. Recursos materiales y de poder con que cuentan los actores
1.2.6 Capacidad de ejecución	Aptitud de los entes de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales en la respuesta a dichos problemas (Repetto, 2003). Asunción exitosa y sustentable de responsabilidades en un contexto complejo y cambiante (Díaz Grandinetti, 2002)
1.3.1 Objetivos de política	Magnitud o nivel esperado de los resultados medidos por los indicadores, que se prevé alcanzar con las acciones estratégicas. Estados positivos que hipotéticamente se alcanzarán a la conclusión del proyecto. Situación futura que prevalecerá una vez resueltos los problemas que originan la política pública
1.3.2 Amplitud y alcance	Definición de áreas temáticas prioritarias y los objetivos. Define el problema que justifica la intervención y que articula los componentes de la directriz que contribuye a resolver los problemas que da origen a la política pública
1.3.3 Efecto esperado	Estados positivos que hipotéticamente se alcanzarán a la conclusión del proyecto
1.3.4 Población meta	Grupo poblacional que presenta un determinado tipo de problema y se prevé obtengan un beneficio o mejoría de su situación actual, por medio de la política pública
1.3.5 Instrumentos	Adopción de estrategias de innovación, transformación empresarial en aspectos de gestión, organización y comercialización y los sistemas de relaciones que las empresas establecen con su entorno productivo e institucional.
2.1.1 Decisiones estratégicas y tácticas	Decisiones de estrategia a largo y mediano plazo y planificación operacional de mediano y corto plazo.
2.1.2 Decisiones operativas	Toma de decisiones específicas de la gestión rutinaria de una organización donde los objetivos a alcanzar son a corto plazo o inmediatos. A menudo son decisiones tomadas por colaboradores subalternos o en los departamentos de gestión administrativa.
2.2.1 Objetivos estratégicos	Ejecutar las decisiones que configuran la política pública, tratando de reducir al máximo las posibles injerencias de factores externos que puedan afectar negativamente el cumplimiento
2.2.2 Diseño de programas	Modelaje de escenarios del futuro, configuración organizacional, aplicación e integración de elementos del cambio. Los programas se conforman de un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos (Cohen y Franco, 2005)
2.2.3 Procedimientos y métodos	Modelo de gestión adoptado para ejecutar la intervención para asegurar el éxito. Proyecto, grupos de programa, equipo de trabajo.
2.2.4 Logística de recursos	Gestión logística, dirección y supervisión de la asignación y reasignación de recursos
2.2.5 Responsabilidad ejecutores	Consenso y compromiso en los miembros de la organización respecto a su visión, metas y valores
2.2.6 Gestión de alianzas	Planificación y control de acuerdos, procesos de diálogo y consultas entre los entes que se unen para alcanzar metas en proyectos específicos.
2.2.7 Efectividad	Reuniones de colaboración y coordinación para ayudar a los miembros de las organizaciones

de la coordinación	
2.2.8 Control, Seguimiento y monitoreo	Examen continuo periódico efectuado durante la implementación para indagar y analizar permanentemente el grado en que las actividades realizadas y los resultados obtenidos cumplen con lo planificado (Unicef-Cippec)
3.1.1 Plan de acción de la política	Conjunto de decisiones consideradas como necesarias para la generación coordinada y puntual de productos (bienes y servicios) y resultados (efectos e impactos). Definición de aspectos medulares, ejes, componentes o áreas de intervención, responsables, plazos, estimación presupuestaria (Mideplan).
3.1.2 Generación de productos	Proceso productivo para elaborar el producto o servicio que se brinda comprometido a la población objetivo
3.1.3 Programas y proyectos por tipo pyme	La política pública que se implanta a través de planes, programas y proyectos. Conjunto organizado, coherente e integrado de actividades, servicios o procesos expresados en un conjunto de proyectos
3.1.4 Calidad de servicios	Comprende acciones que abordan desde el diseño y el proceso de producción del bien o servicio, el acceso y la atención en ventanilla, hasta el bien o servicio que presta la propia entidad (RC-consulting .org).
3.1.5 Capacidad entes ejecutores	Competencia profesional y características personales deseables en los funcionarios públicos que laboran en la entidades públicas.
3.1.6 Articulación interprograma	Funcionario público con un desempeño superior.
3.1.7 Satisfacción de beneficiarios	Logros alcanzados y percepción de satisfacción de los beneficiarios con los resultados de la política
3.2.1 Por proceso lineal	Implementación jerárquica y lineal tipo Top - Down
3.2.2 Planificación para el cambio	Implementación adaptativa incremental de prueba y error
3.2.3 Planificación gradualista	Implementación incremental con alta discrecionalidad de aliados
3.2.4 Alcance y cobertura de la IPPP	Niveles de implementación y audiencia. Gobierno: central, regional, local (Municipal). Segmento: Emprendedores; micro, pequeña, mediana empresa, pymes sociales, formales e informales.
3.3.1 Efectos directos e indirectos	Resultados y cambio verificable sobre la población objetivo a corto plazo.
3.3.2 Efectos favorables y desfavorables	Cambio (aumento o disminución) en los actores afectados.
3.3.3 Competitividad y Sostenibilidad	Mejora de la capacidad de la pyme para proporcionar productos y servicios con mayor eficacia y eficiencia y rentabilidad frente a sus competidores.
3.3.4 Financiamiento Pyme	Recursos financieros (Crédito y avales) que se proveen a la pyme con el fin de desarrollar proyectos de inversión y lograr objetivos
3.3.5 Mejora clima de negocios	Mejoramiento de apoyo para la apertura, supervivencia, formalización y crecimiento de pymes. Mejora de las facilidades para hacer negocios: facilidad para crear y operar pymes
3.3.6 Reducción o eliminación barreras	Simplificación de trámites que permita el acceso a los servicios de la política
3.3.7 Eficiencia - Valor público	El grado en que se cumplen los objetivos de una iniciativa al menor costo posible (Mokate, 2001), donde el último beneficiario de la misma es el ciudadano. VP: cambios sociales (observables y susceptibles de medición) que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática.
3.3.8 Innovación de productos de PPP	Ampliación y perfeccionamiento de los servicios que promete la política pública de pymes

APENDICE 4: **Incubadoras y aceleradoras de empresas**

1. CARICACO

Categoría: Aceleración (Post-Incubación)

Tipo de emprendimiento: Emprendimiento por oportunidad: Base tecnológica

Servicios que ofrece: Academia y potenciadora de negocios.

Modelo de atención: Intramuros y Extramuros

Ubicación: San José, de la rotonda Multiplaza Escazú, 300 metros al sur, plaza boulevard local 23.

2. INN UP-Centro de Innovación de la Cámara de Comercio de CR

Categoría: Pre-Incubación, Incubación, Aceleración (Post-Incubación)

Tipo de emprendimiento: Emprendimiento por necesidad: Tradicional, Emprendimiento por oportunidad: Dinámico, Alto impacto y Base tecnológica. Emprendimiento Social

Servicios que ofrece: Inn UP trabaja bajo dos áreas: Asistencia técnica y Capacitaciones.

Modelo de atención: Intramuros y Extramuros

Los servicios que ofrece son: Gratuitos y Pagados

Ubicación: San José, Barrio Tournón.

2. CARAO VENTURES (CV)

Categoría: Aceleración (Post-Incubación)

Tipo de emprendimiento: Emprendimiento por oportunidad: Alto impacto y Base tecnológica

Descripción: Apoya start-ups de etapa temprana.

Servicios: Una firma de venture capital que invierte en start-ups en su etapa temprana, brinda recursos de apoyo para consolidarse operativamente, agrega valor a través de dirección estratégica y financiera, y conecta a los emprendedores con sus primeras grandes oportunidades en el mercado.

Modelo de atención: Intramuros y Extramuros

Ubicación: San José, Sabana Norte, Avenida Las Américas

3. Agencia Universitaria para la Gestión del Emprendimiento (AUGE-UCR)

Categoría: Pre-Incubación, Incubación, Aceleración (Post-Incubación)

Tipo de emprendimiento: Emprendimientos por oportunidad: Dinámico, alto impacto y base tecnológica

Descripción: Incuba proyectos innovadores e impulsa organizaciones dinámicas.

Servicios que ofrece: Plataforma virtual para el desarrollo de emprendimientos, con diferentes módulos. Coaching personalizado, acceso a zona de cowork y la posibilidad de acceso a fondos no reembolsables del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD).

Modelo de atención: Intramuros

Ubicación: San José.

4. Asociación GS1 Costa Rica (GS1 COSTA RICA)

Categoría: Aceleración (Post-Incubación).

Tipo de emprendimiento que atiende: Emprendimiento por necesidad: Subsistencia y Tradicional. Emprendimiento por oportunidad: Dinámico y Alto impacto.

Servicios: 1) Capacitación y asesoría en código de Barras, código electrónico EPC/RFID, comercio electrónico, factura electrónica, procesos logísticos, automatización de almacenes, trazabilidad. 2) Estudios especializados, como faltantes de mercadería en góndola, análisis en área de cajas, planimetría, market share y estudio de precios. 3) Fábrica de negocios que apoya el crecimiento y desarrollo productivo de la pyme.

Modelo de atención: Extramuros

Ubicación: Santo Domingo de Heredia

5. Universidad Técnica Nacional (UTN) - Fomento al Emprendedurismo y Desarrollo Empresarial

Categoría: Pre-Incubación, Incubación

Tipo de emprendimiento que atiende: Emprendimiento por oportunidad: Dinámico y Base tecnológica

Descripción: Promueve la cultura emprendedora y la incubación de empresas, a partir del acompañamiento a proyectos innovadores.

Servicios: Desarrollo de talleres para el fomento de la cultura emprendedora en temas como: Plan de vida, habilidades blandas, emprendimiento, innovación, modelo de negocio, propuesta de valor y elevator pitch. Capacitación y asesorías en áreas como: Propiedad intelectual, gestión financiera, administración, diseño gráfico, procesos productivos y mercadeo. Acompañamiento a personas emprendedoras en el desarrollo de nuevos productos, la definición de su modelo de negocio y la elaboración del plan de negocio. Apoyo a proyectos y a Pymes en la asignación y ejecución de recursos financieros (SBD, MICITT, Propyme).

Modelo de atención: Intramuros y Extramuros

Ubicación: Alajuela.

6. TEC Emprende Lab

Categoría: Pre-Incubación, Incubación

Tipo de emprendimiento que atiende: Emprendimiento por oportunidad: Dinámico y Base tecnológica. Emprendimiento Social

Descripción: un espacio de encuentro y experimentación donde se fomenta la cultura emprendedora, se brinda capacitación empresarial y se desarrollan procesos de incubación con especial énfasis en ciencia y tecnología.

Servicios que ofrece: Fomento del Espíritu Emprendedor, asesorías a la medida, asesorías técnicas, acompañamiento, capacitaciones a la medida (temas varios como: Diseño de una idea de negocio efectiva, Coaching empresarial para Mipymes, Coolhunting, tendencias del mercado, Costeo de productos y servicios, Plan de negocios para mujeres emprendedoras, Planifique su negocio, Elevator Pitch, Experiencia de usuario, pensamiento creativo, Innovación para Mipymes, Habilidades Blandas, Design Thinking, otros).

Modelo de atención: Extramuros

Ubicación: Cartago.

7. Incubadora de Negocios del Sur / MEP

Categoría: Pre-Incubación

Tipo de emprendimiento que atiende: Emprendimiento por necesidad: Subsistencia y Tradicional

Descripción: Apoyar a los jóvenes emprendedores, egresados de los CTP de la región, en el desarrollo, crecimiento y formalización de sus ideas de negocios.

Servicios que ofrece: Espacio físico y equipo, fomento de cultura emprendedora, asesorías y capacitaciones, apoyo en la gestión de capital semilla y divulgación del emprendimiento.

Modelo de atención: Intramuros y Extramuros

Ubicación: Puntarenas, Golfito.

8. Asociación Incubadora Parque Tec

Categoría: Incubación, Aceleración (Post-Incubación)

Tipo de emprendimiento que atiende: Emprendimiento por necesidad: Tradicional. Emprendimiento por oportunidad: Dinámico, Alto impacto y Base tecnológica. Emprendimiento Social

Descripción: Impulsa el espíritu emprendedor y la creación de nuevas empresas.

Servicios: Acompañamiento empresarial, capacitación y asistencia técnica. El tipo de programa dependerá del nivel de madurez de la empresa y sus necesidades. Sesiones de mentoría, capacitación, Simulación de Juntas Directivas, Sesiones de ventas y asistencia técnica. Instalaciones físicas con oficinas.

Modelo de atención: Intramuros y Extramuros

Ubicación: San Pedro. San José.

9. Incubadora de Negocios COTAI ZN / MEP

Categoría: Pre-Incubación, Incubación

Tipo de emprendimiento que atiende: Emprendimiento por necesidad: Tradicional

Descripción: Consolidar las ideas de negocios presentadas por los jóvenes emprendedores de los Colegios Técnicos Regionales de la Zona Norte.

Servicios: Fortalecimiento de la cultura emprendedora, apoyo y asistencia por medio de asesorías, uso del espacio físico, servicios básicos y tecnológicos, Promoción de los emprendimientos, apoyo a los emprendedores en las gestiones de incentivos y financiamiento.

Modelo de atención: Intramuros y Extramuros

Ubicación: Ciudad Quesada, San Carlos.

10. Parque la Libertad (PLL)

Categoría: Pre-Incubación

Tipo de emprendimiento que atiende: Emprendimiento por necesidad: Subsistencia y Tradicional. Emprendimiento por oportunidad: Dinámico. Emprendimientos culturales y creativos.

Descripción: Fomenta la gestación y consolidación de emprendimientos del sector cultural creativo y del sector tradicional por medio de un modelo con formación y acompañamiento en gestión empresarial y gestión para la innovación a estudiantes, emprendedores y empresarios.

Servicios: Programas de desarrollo de habilidades empresariales y herramientas de innovación, habilidades blandas y salud financiera. Talleres de innovación y actualización empresarial. Campamentos para el fomento de la cultura emprendedora. Rallies de innovación. Vinculación entre emprendedores,

pequeños empresarios y entidades de públicas y privadas. Programa de digitalización empresarial. ChatBot. Plataforma tecnológica. Webinars. Asesoría legal y tributaria.

Modelo de atención: Intramuros

Ubicación: Desamparados, San José.

11. Programa Semilla (PS)

Categoría: Pre-Incubación, Incubación

Tipo de emprendimiento que atiende: Emprendimiento de subsistencia y tradicional. Emprendimiento por oportunidad: Dinámico, Alto impacto y Base tecnológica. Emprendimiento Social

Descripción: Procesos de pre-incubación e incubación, con metodología propia, educación y el trabajo de equipo. El proceso de acompañamiento se realiza a través de 3 fases: Semilla, Girasol y Palmera.

Servicios: FASE SEMILLA es un espacio para Aprender a Emprender. FASE GIRASOL. Al finalizar el proceso se cuente con un producto mínimo viable (MVP) o un producto o servicio funcional. Se definen el concepto de negocio y validan el mercado potencial. FASE PALMERA. Que el emprendedor cuente con una estructura de ventas. Membresía Starter.

Modelo de atención: Extramuros

Ubicación: San José, Barrio Luján.

12. Incubadora Empresarial Región Caribe (INERCA) / MEP

Categoría: Pre-Incubación

Tipo de emprendimiento que atiende: Emprendimiento por necesidad: Subsistencia y Tradicional. Emprendimiento por oportunidad: Dinámico y Alto Impacto.

Descripción: Impulsa cultura emprendedora, tanto en docentes como en alumnos de Colegios Técnicos Profesionales de la región; además de apoyo y acompañamiento egresados de los CTP para el desarrollo de proyectos productivos.

Servicios: Capacitación, asesoría y orientación a jóvenes emprendedores egresados de los CTP de la región en temas como: proyectos productivos, modelo de negocios, formalización.

Modelo de atención: Intramuros y Extramuros

Ubicación: Rio Blanco, Colegio Técnicos Profesional de Liverpool, Limón.

13. Centro de Innovación y Desarrollo Empresarial del Colegio de Ciencias Económicas de Costa Rica (CIDE-CCECR)

Categoría: Pre-Incubación, Incubación, Aceleración (Post-Incubación)

Tipo de emprendimiento que atiende: Emprendimiento por necesidad: Subsistencia y Tradicional. Emprendimiento por oportunidad: Dinámico, Alto impacto y Base tecnológica. Emprendimiento Social

Descripción: La transformación de las iniciativas empresariales de los colegiados.

Servicios: Procesos de capacitaciones, modelo de atención, promoción de negocios a través de los diversos canales y programas que posee el CCECR, instalaciones físicas, asistencia técnica y acompañamiento a través de aliados.

Modelo de atención: Intramuros y Extramuros

Ubicación: Mercedes de Montes de Oca, San José.

Fuente: Adaptado de Directorio de Incubadoras, MEIC, 2021.

Apéndice 5: Formularios DIGEPYME - MEIC

meic

Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME)

Registro PYME

Declaración Jurada Trámite de Inscripción y Renovación

Teléfono 2549-1400 Apartado postal: 10216-1000 www.siec.go.cr Correo: siec@meicgo.cr

Fecha de solicitud de Inscripción PYME (*):	**Fecha Aprobación Condición PYME** (**):

I. Información General de la Empresa

Nombre de la Persona o Empresa:

Tipo de Identificación: ( ) Física ( ) Jurídica	No. Identificación

Documento de identificación: Pasaporte( ) Cédula de identidad( ) Cédula de Residencia( ) Cédula Jurídica ( )

Tipo de persona Jurídica: Sociedad Anónima ( ) Responsabilidad Ltda ( ) Comandita Simple ( ) Sociedad de Capital e Industria ( ) Sociedad de Hecho ( ) Empresa Unipersonal ( ) Otro:

Tipo de Asociatividad: Asociación ( ) Individual ( )	**N° Patrono ante CCSS:**

Correo electrónico Empresa: **Página Web**:

Dirección Exacta de la Empresa:

Provincia: **Cantón:** **Distrito:** **Región:**

Sector al que pertenece la Empresa: Industria ( ) Comercio ( ) Servicios ( ) Agropecuario*** ( ) Otro ( )

Para el Sector Comercio indique: Comercio Por Menor ( ) Comercio al Por Mayor ( )

Descripción de la Actividad Económica Principal (En caso de tener más de una actividad indique porcentajes):

II. Información de los Personeros Legales

Representante Legal:	Primer apellido:	Segundo apellido	Nombre completo

Tipo identificación: Cédula Identidad ( ) Cédula Residencia ( ) Pasaporte ( ) **Número**:

Sexo: Mujer ( ) Hombre ( ) **Fecha Nacimiento**: **Nacionalidad:**

Cargo que desempeña en la empresa: Propietario ( ) Gerente ( ) Administrador ( ) Otro:

Tipo Poder: Apod. generalísimo ( ) Apod. general ( ) Apod. Especial ( ) Representante judicial y extra judicial ( ) Desconocido ( )

Porcentaje de su participación accionaria en la empresa:

Nivel Educativo: Primaria ( ) Secundaria ( ) Técnico ( ) Diplomado ( ) Bachiller ( ) Licenciatura ( ) Posgrado ( ) **Carrera prof:**

Teléfono/s: **Correo para recibir notificaciones:**

III. Información operacional de la empresa

Fecha de constitución de la empresa ante el Registro Nacional: **Fecha de inicio de operaciones:**

Marcas registradas:

	Descripción de los productos o servicios	**Descripción de las Materias Primas o Insumos**
1		
2		
3		
4		
5		

IV. Información obligatoria para registrarse como PYME

Cantidad de Empleados Total:	**Hombres:**	**Mujeres:**

Respecto al último período fiscal:	**Total**	**Se encuentra al día con los requisitos siguientes:**		
Valor de Ventas Brutas		**Póliza de Riesgos del Trabajo**	SI	NO
Valor de los Activos Fijos		**Obligaciones tributarias**	SI	NO
Valor de los Activos Totales		**Cargas Sociales**	SI	NO

(*) y (**) Esta información se incorpora al formulario electrónico del SIEC, la cual lo calcula automáticamente

(***) Si la empresa pertenece al Sector Agropecuario, el registro se realiza en el Ministerio de Agricultura y Ganadería

meic

Y. Información General de Permanencia en el Mercado			
Es Proveedora del Estado:	SI ( ) No ( )	Participa o ha participado en Incubadora:	SI ( ) No ( )
Exporta:	SI ( ) No ( )	Tiene contratos en Firme con otras empresas:	SI ( ) No ( )
Es parte de una Franquicia:	SI ( ) No ( )	Seis o más meses de estar en el mercado:	SI ( ) No ( )
Empresario (a) con dos o más años experiencia en la actividad:	SI ( ) No ( )		

Los interesados deben velar por que los cambios en su información básica sean reportados a la DIGEPYME y anualmente deberán renovar los documentos presentados. El incumplimiento de la actualización de datos puede acarrear la exclusión del Registro PYME. Asegúrese de que la información solicitada se presente en forma completa. Los solicitantes que no cumplan los requisitos serán prevenidos y dispondrán de 10 días hábiles para completarlos. Transcurrido ese plazo, se archivará su gestión y no serán incluidos en el Registro PYME. Después de 5 días hábiles de presentados los documentos los interesados podrán verificar su correcta inclusión al Registro PYME. El MEIC podrá verificar la veracidad de estos datos y el proporcionar información falsa tendrá consecuencias legales para la empresa, además de ser excluida del registro y de los beneficios de la Ley 8262, Ley de fortalecimiento de la Pequeñas y Medianas Empresas.

Yo_____
Representante legal o dueño interesado, con facultades suficientes para este acto, según lo dispuesto en el Párrafo segundo del artículo 117 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, autorizo al Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC), a solicitar a la Dirección General de Tributación, la información correspondiente a los montos declarados en las casillas Activos e Ingresos brutos de los formularios "D-101 Declaración jurada del impuesto sobre la renta" del régimen tradicional, ó el monto de compras declarados en el formulario D-105 "Declaración jurada del Régimen de Tributación Simplificada- Impuesto sobre la renta y ventas", correspondientes al último Periodo Fiscal, por ser parte de los requisitos solicitados para ser considerados como empresa PYME, de acuerdo a la Ley N° 8262 y su Reglamento N° 39295, con el fin de ser considerados para los beneficios establecidos por Ley al tener la condición de Empresa PYME.
Que acogido al principio del "consentimiento informado" autorizo al MEIC para que consuma información necesaria, con el fin de registrar a mi representada y así poder determinar la actividad productiva, el tamaño de la empresa y el nivel de formalidad del TSE, Migración y la CCSS, es importante indicar que la información brindada en la presente declaración es verídica y actual, estando consciente de los delitos de perjurio y falso testimonio.

Autorizo al MEIC a través de la DIGEPYME, a dar información a terceros, en lo que se refiere a datos como: Nombre de la empresa, Nombre del representante Legal, número telefónico, Correo electrónico y dirección física	SI ( ) NO ( )
Estoy de acuerdo en que el MEIC utilice los datos de mi representada con fines estadísticos	SI ( ) NO ( )
Firma del Propietario o Representante legal:	Fecha:

NOTA IMPORTANTE: ESTE SERVICIO ES TOTALMENTE GRATUITO

El valor que debe colocar en la Casilla de Ingresos es el dato de la línea 35, en el caso del valor de los activos fijos corresponde a la línea 23,y el valor de los activos totales es el equivalente al de la línea 24 del formulario de la declaración del Impuesto sobre la Renta D - 101. En caso de no presentar como requisito ese formulario debe indicar los datos estimados.

Los trámites de Inscripción por primera vez y de renovación los pueden realizar personalmente o en línea, mediante la página Web

Ley 8262: "Artículo 3"- Para todos los efectos de esta Ley y de las políticas y los programas estatales o de instituciones públicas de apoyo a las pymes, se entiende por pequeñas y medianas empresas (pymes) toda unidad productiva de carácter permanente que disponga de los recursos humanos, los maneje y opere bajo las figuras de persona física o de persona jurídica, en actividades industriales, comerciales, de servicios o agropecuarias que desarrollen actividades de agricultura orgánica

Formulario Registro de Emprendedores

Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME)

Registro de Emprendedores

Trámite de Inscripción y Renovación

I. Datos Generales para el Registro

Nombre de la Persona Física o Empresa:

Tipo de Identificación: ( ) Física ( ) Jurídica No. Identificación

Tipo de razón social: ( ) S.A. ( ) Responsabilidad Ltda ( ) Comandita Simple ( ) Otro _____

Tipo de Asociatividad: ( ) Asociación ( ) Individual Página Web

Dirección Exacta:

Provincia _____ Cantón_____ Distrito _____ Región _____

Sector al que pertenece la Actividad: ( ) Agropecuario ( ) Industria ( )Comercio ( ) Servicios ( ) Otro

Descripción detallada de la Actividad Productiva:

II. Información de los personeros Legales

Nombre del Representante Legal: _____ _____ _____

Primer apellido Segundo apellido Nombre

Tipo identificación ( )Cédula Identidad ( ) Cédula Residencia ( ) Pasaporte **Número** _____

Sexo: ( ) Mujer ( ) Hombre **Fecha Nacimiento:**

Cargo que desempeña en la empresa

Tipo Poder: ( )Apod. generalísimo ( ) Apod. general ( ) Especial ( ) Representante judicial y extra judicial

Desconocido: _____

Nivel Educativo: ( ) Primaria ( ) Secundaria ( )Técnico ( )Diplomado ( ) Bachiller ( ) Licenciatura

Carrera Profesional:

Teléfono (s): _____ **Correo electrónico:**_____

III. Clasificación del Emprendimiento

¿En que etapa de desarrollo se encuentra su emprendimiento?

( ) Gestión ( ) Inicio ( ) Desarrollo ( ) Madurez

Tipo de Emprendimiento: **( ) Necesidad** ( ) Subsistencia ( ) Tradicional

( ) Oportunidad ( ) Dinámico ( ) Alto Impacto

( ) Social

¿Que le motiva a emprender su negocio?

¿En que etapa de formulación se encuentra su Emprendimiento?

( ) Solo idea ( ) Documento inicial ( ) Estudio de factibilidad ( ) Primeras acciones realizadas

IV. Formalización de su Emprendimiento

¿Con cuáles recursos cuenta para iniciar su negocio? Puede seleccionar varias opciones.

( ) Infraestructura ( ) Domicilio ( ) Local prestado ( ) Local alquilado

( ) Humanos ( ) Unipersonal ( ) Más de dos personas _____

( ) Equipo y materiales ( ) Maquinaria ( ) Herramienta ( ) Materiales

( ) Financieros ( ) Propio ( ) Crédito ( ) Donaciones

1

Fuente: https://www.pyme.go.cr/media/archivo/tramites/emprendedores.pdf

Red Nacional de Incubación y Aceleración
FORMULARIO DE REGISTRO

Día _____ **Mes** _____ **Año** _____

A. DATOS GENERALES

1. **Nombre / razón social:** _____
2. **Cédula jurídica:** _____.
3. **Fecha de inicio de operaciones: Día** _____ **Mes** _____ **Año** _____
4. **Tipo de entidad:**

Sociedad Anónima	Comandita	Cooperativa
Responsabilidad limitada	Nombre colectivo	Asociación
Fundación	Otro (indicar cuál): _____	

5. **Origen de Recursos:** **Público:** **Privado:**
6. **Está adscrita a alguna entidad pública o privada:** **Si:** **No:**

¿De qué tipo?

Municipalidad	Universidad	Cámara empresarial
Institución autónoma / semiautónoma	Empresa Privada	Otro: _____

Indicar el nombre de la entidad: _____

7. **Teléfono:** _____ **8. Fax:** _____

9. **Apdo. Postal:** _____
10. **Correo electrónico:** _____
11. **Página web:** _____
12. **Provincia:** _____ **13.** Cantón: _____ **14.** Distrito _____
15. **Dirección exacta:** _____
16. **Nombre del representante legal:** _____
17. **Número de identificación del representante legal:** _____

B. RECURSO HUMANO

18. **Nombre del director / administrador:** _____
19. **Número de identificación del director / administrador:** _____

20. Personal administrativo, según género y nivel educativo (indicar número de personas):

Nivel educativo	Hombre	Mujeres	Total
Técnico o parauniversitario			
Bachillerato			
Licenciatura			
Posgrado			
Total			

21. Personal SDE[1] contratado fijo, según género y nivel educativo (indicar número de personas):

Nivel educativo	Hombre	Mujeres	Total
Técnico o parauniversitario			
Bachillerato			
Licenciatura			
Posgrado			
Total			

22. Subcontratan personal SDE[1]: Sí: **¿Cuántos?** _____ No:

23. Nombre del Gestor de Innovación: _____

24. Número de identificación del Gestor de Innovación: _____

C. INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS

25. Modelo de atención: Intramuros: Extramuros: Ambos:

26. Etapas de atención: Incubación: Aceleración:

27. Infraestructura física (extensión en m²): Terreno: _____. **Construcción:** _____.

28. Sector de emprendimientos a apoyar: Industria: Comercio: Servicios:

29. Tipo de emprendimiento a apoyar:

Emprendimientos por subsistencia — Emprendimientos sociales

Emprendimientos pos oportunidad — Emprendimientos dinámicos

Perfil de participantes:

30. Género: Hombres: Mujeres:

[1] Se refiere al personal encargado de brindar los servicios de Desarrollo Empresarial (capacitación, asesoría, asistencia técnica, etc.) a las empresas.

31. Rango de edades: _____

32. Escolaridad mínima: _____

33. Tipo de servicios que brinda:

Instalaciones físicas	Asistencia técnica	Promoción de negocios
Servicios administrativos	Asesoría	Capacitación
Acompañamiento	Otro (s), Indicar cuál (es): _____	
	_____	

34. Capacidad máxima de atención (n° de empresas por año): _____

35. Descripción detallada de la metodología de atención [2]:

D. INDICADORES DE DESEMPEÑO [3]

36. Número de emprendimientos apoyados desde su creación, según actividad económica:

Año	N° de emprendimientos	Actividad

37. Número de empresas que están apoyando actualmente: _____

38. Número de empresas que fueron apoyadas y se encuentran activas actualmente: _____

39. Referencias de empresas apoyadas[4]:

Nombre de la empresa	Actividad	Contacto	Teléfono

[2] Si se requiere puede adjuntar hojas adicionales para complementar ésta información.
[3] Este apartado no implica para Incubadoras y Aceleradoras nuevas, sino para aquellas que ya están en operación.
[4] Se pueden aportar cartas de referencia de empresas apoyadas.

E. REQUISITOS

Con este formulario se debe adjuntar, en forma completa, la siguiente documentación:

a) Certificación de personería jurídica y constitución de la entidad, que indique quienes son los accionistas.
b) Copia de la cédula del Representante Legal.
c) Currículum vitae del Director General (Administrador o Gerente General) y los profesionales de SDE encargados de la atención a las empresas.
d) Estados financieros (Balance de situación, flujo de ingresos y costos) auditados de últimos 2 años (en caso de incubadoras existentes) o proyectados para próximos 2 años (para incubadoras nuevas).
e) Croquis de la infraestructura, con detalle de la distribución y extensión de las instalaciones.
f) Reglamento interno de operación de la incubadora, que regule la relación de esta con los emprendedores incubados. (Debe contemplar aspectos como compromisos, deberes, obligaciones, retribuciones económicas, condiciones para el otorgamiento de incentivos, etc.).

Yo, _____ representante legal, declaro bajo la FE de juramento que la información brindada en este formulario es verídica y actual.
Firma del representante legal:

El presente formulario junto con la documentación solicitada se debe entregar en las oficinas de la Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME) del MEIC, ubicadas en Sabana Sur, 400 metros oeste de la Contraloría General de la República.

Fecha de recepción: **Día** _____ **Mes** _____ **Año** _____

Apendice 6: LEY Nº 8262

LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS Y SUS REFORMAS

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

CAPÍTULO I

Objeto y ámbito de aplicación

Artículo 1º- La presente Ley tiene por objeto crear un marco normativo que promueva un sistema estratégico integrado de desarrollo de largo plazo, el cual permita el desarrollo productivo de las pequeñas y medianas empresas, en adelante PYMES, y posicione a este sector como protagónico, cuyo dinamismo contribuya al proceso de desarrollo económico y social del país, mediante la generación de empleo y el mejoramiento de las condiciones productivas y de acceso a la riqueza.

Artículo 2º- Los objetivos específicos de esta Ley serán:

a) Fomentar el desarrollo integral de las PYMES, en consideración de sus aptitudes para la generación de empleo, la democratización económica, el desarrollo regional, los encadenamientos entre sectores económicos, el aprovechamiento de pequeños capitales y la capacidad empresarial de los costarricenses.
b) Establecer la organización institucional de apoyo a las PYMES, mediante la definición del ente rector, sus funciones y la relación sistémica de este con las instituciones de apoyo a los programas específicos, así como los mecanismos y las herramientas de coordinación.
c) Promover el establecimiento de condiciones de apoyo equivalentes a las que se otorgan a las PYMES en otras naciones.
d) Procurar la formación de mercados altamente competitivos, mediante el fomento de la creación permanente y el funcionamiento de mayor cantidad de PYMES.
e) Inducir el establecimiento de mejores condiciones del entorno institucional para la creación y operación de PYMES.
f) Facilitar el acceso de PYMES a mercados de bienes y servicios.

Artículo 3º- Para todos los efectos de esta Ley y de las políticas y los programas estatales o de instituciones públicas de apoyo a las pymes, se entiende por pequeñas y medianas empresas (pymes) toda unidad productiva de carácter permanente que disponga de los recursos humanos, los maneje y opere, bajo las figuras de persona física o de persona jurídica, en actividades industriales, comerciales, de servicios o agropecuarias que desarrollen actividades de agricultura orgánica.

(Así reformado el párrafo anterior mediante el artículo 34 de la ley N° 8591 del 28 de junio del 2007).

Mediante reglamento, previa recomendación del Consejo Asesor Mixto de la Pequeña y Mediana Empresa, se definirán otras características cuantitativas de las PYMES, que contemplen los elementos propios y las particularidades de los distintos sectores económicos, tomando como variables, al menos, el número de trabajadores, los activos y las ventas.

Todas las PYMES que quieran aprovechar los beneficios de la presente Ley, deberán satisfaceral menos dos de los siguientes requisitos:

a) El pago de cargas sociales.
b) El cumplimiento de obligaciones tributarias.
c) El cumplimiento de obligaciones laborales.

CAPÍTULO II

Consejo Asesor Mixto de la Pequeñay Mediana Empresa

Artículo 4º- Créase el Consejo Asesor Mixto de la Pequeña y Mediana Empresa (Consejo Asesor PYME), como órgano asesor del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC); estará integrado de la siguiente manera:

a) El ministro de Economía, Industria y Comercio, quien lo presidirá o, en su ausencia, elViceministro.
b) El ministro de Comercio Exterior o, en su ausencia, el Viceministro.
c) El ministro de Ciencia y Tecnología o, en su ausencia, el Viceministro.
d) El presidente ejecutivo del Instituto Nacional de Aprendizaje.El gerente general de la Promotora del Comercio Exterior.
e) El presidente del Consejo Nacional de Rectores.
f) El gerente general del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, administrador del Fondo de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FODEMIPYME), creado en esta Ley o,en su ausencia, el subgerente que al efecto se designe.
g) Dos representantes designados por la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada.
h) Un representante de las organizaciones privadas vinculadas al desarrollo y la promoción de las PYMES.

Los representantes señalados en el inciso h) serán escogidos de entre los presidentes y vicepresidentes de las organizaciones miembros de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada. El representante señalado en el inciso i) será nombrado por el Consejo de Gobierno, de conformidad con el procedimiento que defina el Reglamento de la presente Ley.

El director general de la Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME), definida en el artículo 3 bis de la Ley Orgánica del MEIC, asistirá a las sesiones del Consejo en su carácter de Secretaría Técnica.

Artículo 5º- El Consejo Asesor PYME tendrá las siguientes funciones y facultades:

a) Analizar el entorno económico, político y social, así como su impacto sobre las PYMES y sobre la capacidad de estas de dinamizar la competencia en los mercados de bienes yservicios.
b) Contribuir con el MEIC en el desarrollo de las políticas públicas en materia de PYMES.
c) Conocer el diagnóstico anual sobre el grado de eficacia y eficiencia de los programas de apoyo dirigidos a las PYMES.
d) Procurar la cooperación activa entre los sectores público y privado, en la ejecución de los programas de promoción de las PYMES.
e) Evaluar la aplicación de las estrategias, los programas, los proyectos y las acciones para fortalecer el desarrollo y la competitividad de las PYMES, mediante indicadores de impacto, y proponer las medidas correctivas necesarias.
f) Cuando lo estime conveniente, invitar a participar en las sesiones del Consejo Asesor a los ministros de otras carteras, a los representantes de otras organizaciones públicas y privadas cuya actividad incida sobre las políticas para las PYMES, o a otras personas relacionadas conel tema.

Artículo 6º- El Consejo Asesor PYME deberá reunirse, al menos, una vez cada dos meses. Los miembros del Consejo tendrán el carácter de propietarios, por el período establecido para el nombramiento o la elección del jerarca de mayor rango de la institución que representan. La condición de miembro del Consejo se perderá automáticamente el cesar en el cargo que determinó el nombramiento, al expirar el plazo, por renuncia, por remoción o por ausencia injustificada a tres reuniones del Consejo.

CAPÍTULO III

Financiamiento para las PYMES

Artículo 7º- Los bancos del Estado y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal podrán promover y fomentar programas de crédito diferenciados dirigidos al sector de las micro, pequeñas y medianas empresas. La definición de los programas específicos deberá ser comunicada al MEIC para la debida coordinación.

Anualmente los bancos elaborarán y remitirán al MEIC un informe con los resultados de la gestión de crédito realizada en beneficio de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Artículo 8.- Créase, en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, el Fondo especial para el desarrollo de las micros, pequeñas y medianas empresas (Fodemipyme), que tendrá como fin contribuir al logro de los objetivos establecidos en esta Ley, así como contribuir con los propósitos definidos en los artículos 2º y 34 de la Ley orgánica del Banco Popular.

El objetivo de este Fondo será fomentar y fortalecer el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, y de las empresas de la economía social económicamente viables y generadoras de puestos de trabajo; podrá ejercer todas las funciones, las facultades y los deberes que le corresponden de acuerdo con esta Ley, la naturaleza de su finalidad y sus objetivos, incluso las actividades de banca de inversión.

Los recursos del Fodemipyme se destinarán a lo siguiente:

(Así reformado por el artículo 50 aparte a) de la Ley N° 8634 del 23 de abril de 2008)

a) Conceder avales o garantías a las micro, pequeñas y medianas empresas cuando estas, por insuficiencia de garantía, no puedan ser sujetas de financiamiento, en condiciones y proporciones favorables al adecuado desarrollo de sus actividades, por parte de las entidades financieras reguladas por la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef). La garantía brindada por el Fodemipyme podrá concretarse mediante el otorgamiento de garantía individual a cada proyecto o mediante el sistema de garantía de cartera, previo convenio

firmado entre el Fodemipyme y la entidad financiera que da el financiamiento. El Fodemipyme también podrá brindar la garantía de participación y cumplimiento requerida en el Programa de Compras del Estado, creado en el artículo 20 de esta Ley. Adicionalmente, podrá conceder avales o garantías a las emisiones de títulos valores de las micro, pequeñas y medianas empresas, que se emitan conforme a los criterios y las disposiciones de la Superintendencia General de Valores (Sugeval).

(Así reformado el inciso anterior por el artículo 50 aparte a) de la Ley N° 8634 del 23 de abril de2008)

b) Conceder créditos a las micro, pequeñas y medianas empresas con el propósito de financiar proyectos o programas que, a solicitud de estas, requieran para capacitación o asistencia técnica, desarrollo tecnológico, transferencia tecnológica, conocimiento, investigación, desarrollo de potencial humano, formación técnica profesional, y procesos de innovación y cambio tecnológico. Dichos créditos se concederán en condiciones adecuadas a los requerimientos de cada proyecto para consolidarse. La viabilidad de estos proyectos deberá documentarse en un estudio técnico que satisfaga al FODEMIPYME.

c) Transferir recursos a entidades públicas, organizaciones cooperativas, organizaciones privadas y organizaciones no gubernamentales, como aporte no reembolsable o mediante la contratación de servicios, para apoyar el desarrollo de programas tendientes a fortalecer y desarrollar las micro, pequeñas y medianas empresas, y las empresas de economía social, en áreas tales como capacitación, asistencia técnica, innovación, investigación y transferencia tecnológica; asimismo, promover y facilitar la formación de micro, pequeñas y medianas empresas y empresas de economía social, así como realizar investigaciones en diferentes actividades productivas y sociales tendientes a diseñar un sector eficiente y competitivo. La Unidad Técnica del Fodemipyme, creada en el artículo 12 de esta Ley, a partir de lineamientos generales que anualmente establecerá el MEIC, implantará una metodología para la presentación y valoración de los diferentes programas o proyectos por apoyar, y dará una recomendación técnica a la Junta Directiva Nacional del Banco Popular, que será la responsable de aprobar la asignación de los recursos. Para la asignación de los recursos, se requerirá el voto de por lo menos cinco miembros de la Junta Directiva Nacional.

(Así reformado el inciso anterior por el artículo 50 aparte a) de la Ley N° 8634 del 23 de abril de2008)

Para la transferencia de recursos a entidades públicas se requerirá el voto de al menos cinco miembros de la Junta Directiva Nacional; al menos tres de ellos deberán ser representantes de los trabajadores.

Los recursos del Fodemipyme podrán destinarse también, para los fines señalados en los incisos anteriores, a los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, según definición del Ministerio de Agricultura y Ganadería, siempre que cumplan los requisitos señalados en el artículo 3 de esta Ley.

(Así adicionado el párrafo anterior por el artículo 50 aparte a) de la Ley N° 8634 del 23 de abrilde 2008)

Artículo 9º- El FODEMIPYME contará con dos fondos, uno de garantías y otro de financiamiento.

El Fondo de Garantías tendrá las siguientes fuentes de recursos:

a) Un aporte de nueve mil millones de colones (¢ 9.000.000.000,00) constituido por recursos provenientes del cero coma veinticinco por ciento (0,25%) del aporte patronal al Banco Popular, establecido en el artículo 5º de la Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, Nº 4351, de 11 de julio de 1969. Estos recursos se trasladarán mensualmente después del ingreso efectivo al Banco de dicho aporte.

b) Para tal efecto, se autoriza al Banco Popular y de Desarrollo Comunal a realizar este aporte hasta por el monto indicado.

c) Los aportes que los bancos del Estado destinen, de sus utilidades netas, para lo cual quedan autorizados.

d) Las donaciones de personas, entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, las cuales podrá recibir el Fondo.

e) Cuando, a criterio de la SUGEF, el indicador de suficiencia patrimonial del Banco alcance el nivel mínimo que ella defina, el Banco no realizará las transferencias indicadas en el inciso a) anterior, las cuales serán incorporadas al patrimonio del Banco. Una vez normalizado dicho indicador, el Banco deberá continuar realizando las transferencias de esos recursos al Fondo, hasta completar la suma de nueve mil millones de colones (¢9.000.000.000,00).

El Fondo de Financiamiento se conformará con un porcentaje de las utilidades netas del Banco Popular, siempre que el rendimiento sobre el capital supere el nivel de inflación del período, fijado anualmente por la Junta Directiva Nacional para el crédito, la promoción o la transferencia de recursos, según el artículo 8 de esta Ley, el cual no podrá ser inferior a un cinco por ciento (5%) del total de utilidades netas después de impuestos y reservas. El porcentaje adicional de las utilidades netas que se le transfieran anualmente al Fodemipyme, será determinado por el voto de al menos cinco miembros de la Junta Directiva Nacional; tres de ellos, como mínimo, deberán ser representantes de los trabajadores.

(Así reformado el párrafo anterior por el artículo 50 aparte b) de la Ley N° 8634 del 23 de abrilde 2008)

El Fodemipyme tramitará el pago de los avales, luego de transcurridos setenta días naturales, contados a partir del incumplimiento del deudor con el ente financiero que otorgó un crédito avalado. Para tales efectos, el ente acreedor presentará la solicitud en cualquier momento, luego de transcurrido el plazo antes dicho, junto con toda la documentación que demuestre que ha cumplido con la debida diligencia de las gestiones de cobro administrativo. El Reglamento determinará el procedimiento y los documentos requeridos para el trámite de la cancelación del aval.

(Así adicionado el párrafo anterior por el artículo 50 aparte b) de la Ley N° 8634 del 23 de abrilde 2008)

El Fodemipyme pagará el aval a más tardar quince días naturales después de presentada la solicitud del ente acreedor. Una vez pagado el aval, el Fodemipyme subrogará los derechos crediticios al ente que otorgó el crédito, en la proporción en que dicha operación fue avalada. Sin embargo, corresponderá al ente que otorgó el crédito realizar toda las gestiones de cobro judicial, con la debida diligencia, hasta la resolución final de este.

(Así adicionado el párrafo anterior por el artículo 50 aparte b) de la Ley N° 8634 del 23 de abrilde 2008)

Artículo 10.- Además de las disposiciones establecidas en esta Ley y de las que señale la Junta Directiva Nacional del Banco Popular, la Unidad Técnica del Fodemipyme cumplirá las siguientes funciones:

(Así reformado el párrafo anterior por el artículo 50 aparte c) de la Ley N° 8634 del 23 de abrilde 2008)

a) Determinar los criterios de selección de las micro, pequeñas y medianas empresas sujetas a los servicios que él prestará para cumplir los objetivos de esta Ley.
b) Determinar los requisitos y las condiciones que deberán satisfacer las operaciones de avaleso garantías del fondo, para cumplir los objetivos de esta Ley y salvaguardar su patrimonio.
c) Establecer las comisiones que se cobrarán por las garantías. Para diferenciar estas comisiones, se tomarán en cuenta los riesgos y los costos en relación con los requerimientosde cada proyecto para consolidarse.
d) Fijar el monto máximo de las garantías otorgadas en función de sus recursos.
e) Estipular los requisitos mínimos para la evaluación de los avales o las garantías, así comolas políticas para el seguimiento y cobro de esas operaciones.
f) Determinar los porcentajes máximos de garantía o avales. En ningún caso, el porcentaje podrá ser mayor del setenta y cinco por ciento (75%) en cada operación. El monto garantizado en cada proyecto no podrá ser superior a setenta millones de colones (¢70.000.000,00), cifra que se actualizará anualmente, según la evolución del índice de precios al consumidor, calculado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).
g) (Así reformado el inciso anterior por el artículo 50 aparte c) de la Ley N° 8634 del 23 de abril de2008)
h) Velar por el buen uso de los recursos y el cumplimiento de sus objetivos.
i) Aprobar y promover el ingreso de recursos de diversas fuentes, nacionales e internacionales,sin perjuicio de los requisitos legales establecidos al efecto.
j) Contratar una auditoría anual externa que le permita evaluar su situación financiera. Dichaauditoría será remitida al MEIC y a la Junta Directiva Nacional del Banco Popular.
k) (Así reformado el inciso anterior por el artículo 50 aparte c) de la Ley N° 8634 del 23 de abril de2008)
l) Establecer convenios con organismos nacionales e internacionales para incrementar sutamaño.
m) Fijar los requisitos mínimos de sistema de información de riesgo y la contabilidad del Fondo. l)Establecer anualmente una estrategia de información, promoción y mercadeo; dicha estrategiadeberá contar con el aval de la Junta Directiva Nacional del Banco Popular.
n) (Así adicionado el inciso anterior por el artículo 50 aparte c) de la Ley N° 8634 del 23 de abril de2008)
o) Brindar, trimestralmente, a la Junta Directiva Nacional del Banco Popular y, anualmente, al MEIC, un informe comprensivo que cubra tanto los aspectos financieros como de desempeño. *(Así adicionado el inciso anterior por el artículo 50 aparte c) de la Ley N° 8634 del 23 de abril de2008)*
p) Cualquier otra necesaria para su buen funcionamiento.
q) (Así corrida la numeración del inciso anterior por el artículo 50 aparte c) de la Ley N° 8634 del23 de abril de 2008, que lo traspaso del antiguo inciso l) al inciso n) actual)

Artículo 11.- Además de lo dispuesto en el artículo anterior y en el resto de esta Ley, así como lo estipulado por la Junta Directiva Nacional del Banco Popular, la Unidad Técnica del Fodemipyme, para los recursos destinados a crédito, deberá cumplir las siguientes funciones:

a) Establecer los requisitos mínimos para la evaluación de los créditos, así como las políticas para el seguimiento y el cobro de esas operaciones.
b) Determinar los montos máximos de las líneas de crédito. *(Así reformado por el artículo 50 aparte d) de la Ley N° 8634 del 23 de abril de 2008)*

Artículo 12.- La administración del Fodemipyme estará a cargo de una Unidad Técnica del Banco Popular, encabezada por el director ejecutivo del Fondo, quien será nombrado por la

Junta Directiva Nacional del Banco Popular. El nombramiento del personal requerido para la operación del Fondo se efectuará de conformidad con los perfiles, los requisitos y las competencias definidos en el manual de puestos del Banco y mediante procedimientos que garanticen la idoneidad profesional. El Fodemipyme será supervisado estrictamente por el Banco Popular, mediante los controles que establezca la Junta Directiva Nacional y por medio de la auditoría interna.

El Fondo no estará sujeto a las regulaciones emanadas de la Sugef o del órgano que la llegue asustituir, toda vez que sus recursos no provienen del proceso de intermediación financiera.

El Fodemipyme se registrará contablemente como una cuenta de orden en el balance financierodel Banco Popular; en consecuencia, la calificación del riesgo de cartera del Fondo será independiente de la

calificación de cartera del banco que se efectúe según los criterios de la Sugef. Las utilidades que genere el Fodemipyme serán reinvertidas en él y no estarán sujetasal impuesto sobre la renta.

Independientemente de lo anterior, por tratarse de fondos públicos que se dan en administración, el Fodemipyme estará sujeto a los controles emanados por la Contraloría General de la República.

Las operaciones que se realicen con recursos del Fodemipyme, estarán exentas del tributo que pesa sobre la inscripción de documentos o garantías en el Registro Público.

(Así reformado por el artículo 50 aparte e) de la Ley N° 8634 del 23 de abril de 2008)

CAPÍTULO IV

Programa de fortalecimiento para la innovacióny el desarrollo tecnológico de las PYMES

Artículo 13.- Créase el Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PROPYME), el cual tendrá como objetivo financiar las acciones y actividades dirigidas a promover y mejorar la capacidad de gestión y competitividad de las pequeñas y medianas empresas costarricenses, mediante el desarrollo tecnológico como instrumento para contribuir al desarrollo económico y social de las diversas regiones del país. El PROPYME obtendrá para su operación los recursos del Presupuesto Nacional de la República y el Ministerio de Hacienda los transferirá anualmente a un fideicomiso creado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT), como órgano administrador de los recursos, para el uso exclusivo por parte de las pequeñas y medianas empresas. Este programa se enmarca dentro del Fondo de Incentivos que contempla la Ley de promoción del desarrollo científico y tecnológico, Nº 7169, de 26 de junio de 1990.

:

::::: Ir Arriba :::::**Artículo 14**.- El contrato del fideicomiso que creará el CONICIT según el artículo anterior, comprenderá las siguientes condiciones generales:

a) Las calidades del fideicomitente y del fiduciario.
b) La constitución del fideicomiso y los sujetos participantes.
c) El origen de los recursos.
d) Los objetivos y propósitos del fideicomiso.
e) El establecimiento y las atribuciones del Comité Especial de Crédito.
f) Las obligaciones, responsabilidades y atribuciones del fideicomitente y del fiduciario.
g) El reglamento de operación del fideicomiso.
h) Las condiciones generales de operación del fideicomiso.
i) Los costos, honorarios y gastos administrativos del fideicomiso.
j) El plazo de vigencia del fideicomiso.
k) La forma de modificar el contrato de fideicomiso.
l) Las disposiciones generales en caso de incumplimiento, resolución de conflictos y nulidadesdel contrato del fideicomiso.
m) La fecha de suscripción del contrato del fideicomiso.

Artículo 15.- El PROPYME será la base para el financiamiento de las PYMES, como un instrumento para fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico nacional; el Estado asignaráestos recursos por medio de la Comisión Nacional de Incentivos para la Ciencia y la Tecnología, en adelante la Comisión, adscrita al Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT). Como complemento del presupuesto ordinario del CONICIT, se le asignará un tres por ciento (3%) de cada proyecto aprobado con recursos del PROPYME, para que cree y aplique los mecanismos que aseguren la administración, la promoción, la evaluación, el control y el seguimiento de los proyectos presentados a este al PROPYME.

Artículo 16.- El aporte del Estado a un proyecto consistirá en otorgar apoyo financiero no reembolsable por un monto máximo hasta del ochenta por ciento (80%) del costo total de dicho proyecto, programa,

acción o plan, con base en los criterios técnicos emitidos por el CONICIT uotros entes técnicos competentes que la Comisión determine.

Artículo 17.- Para gozar de este incentivo, las pequeñas y medianas empresas o agrupacionesde PYMES, deberán cumplir lo establecido en la presente Ley y el ordenamiento jurídico.

Artículo 18.- Además de las disposiciones definidas en el artículo 41 de la Ley de promoción del desarrollo científico y tecnológico, Nº 7169, de 26 de junio de 1990, el MICIT considerará lossiguientes elementos:

a) Determinar los criterios de utilización y distribución de los recursos del PROPYME, así comode sus excedentes.
b) Con la colaboración de un organismo externo, evaluará la gestión y el impacto del Fondo;dicha evaluación será enviada al MEIC.
c) Determinar las actividades en las cuales el PROPYME permitirá el acceso de otras entidadespara financiar el Fondo, o aportarle recursos en los términos de la presente Ley.

Artículo 19.- Los plazos de ejecución de los proyectos serán, como máximo, de veinticuatro meses. Excepcionalmente, la Comisión podrá autorizar plazos mayores que estos, siempre quese justifique rigurosamente de acuerdo con las necesidades del proyecto.

CAPÍTULO V

Otros instrumentos y herramientas de apoyo

Artículo 20.- Para estimular el crecimiento y desarrollo de las PYMES, la Administración Pública desarrollará, bajo la coordinación del MEIC, un programa de compras de bienes y servicios que asegure la participación mínima de las PYMES en el monto total de compras paracada institución o dependencia de la Administración Pública; este programa se regirá deconformidad con las siguientes disposiciones:

a) Serán escogidas, preferentemente respecto de los demás oferentes, las PYMES de producción nacional cuyos productos sean de calidad equiparable, abastecimiento adecuado y precio igual o inferior al de los productos importados. En condiciones de igual precio, calidad y
b) capacidad de suministros y servicios, las entidades públicas, preferirán a las PYMES de producción nacional; además, tomarán en cuenta los costos de bodegaje, seguro y costo financiero en que se podría incurrir al comprar el producto.
c) Las compras del sector público no discriminarán ni sesgarán de modo alguno a las empresasnacionales frente a las extranjeras, ni a las PYMES frente a las empresas de mayor tamaño, al establecer mecanismos de pago, lugar o plazo de entrega, ni por otros parámetros de comparación.
d) El Estado establecerá procedimientos que les faciliten a las PYMES el cumplimiento de requisitos y trámites relativos a las compras; para ello se brindará la adecuada asesoría a las que participen en el proceso de licitación. Las entidades públicas remitirán anualmente al MEIC sus planes de compras, de conformidad con los procedimientos y plazos establecidos en el Reglamento especial de compras de bienes y servicios del sector público.
e) Cuando el MEIC evidencie el incumplimiento de lo previsto en este artículo, lo trasladará a las autoridades competentes y emitirá las recomendaciones necesarias.

Artículo 21.—El MEIC promoverá el comercio interno de las PYMES, y con ello procurará fortalecer la comercialización de sus productos en el mercado nacional; en cumplimiento de lo anterior, se promoverán las siguientes acciones:

a) Fortalecer el encadenamiento productivo y las alianzas estratégicas.
b) Organizar ferias locales y centros de exhibición e información permanentes.
c) Procurar el enlace entre las PYMES y la gran empresa.
d) Establecer un centro promotor de diseño.

e)Todas las actividades similares que permitan dinamizar mercados en beneficio de lasPYMES.

Artículo 22.- El MEIC coordinará y articulará la creación de programas sectoriales de capacitación y asistencia técnica, velando porque la calidad, evaluación y formación respondan a los requerimientos de las PYMES, en forma tal que el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), los centros de enseñanza, las universidades y los institutos técnicos y tecnológicos, sin perjuiciode su autonomía, tengan en cuenta lo dispuesto en la presente Ley, para el efecto de establecer programas de educación y extensión, así como cátedras especiales para las PYMES, y promover la iniciativa; para lograrlo, el INA, las universidades y otras instituciones, en asocio, procurarán estructurar programas sectoriales en coordinación con el sector privado yel MEIC.

Artículo 23.- Por medio del Sistema de Información Costarricense (SIEC); el MEIC promoverá, estimulará y articulará un portal, que servirá de apoyo al desarrollo. Este portal contendrá información sobre instituciones asesoras, iniciativas políticas, promoción y difusión, mediante la creación de un servicio de visitas, contactos y oportunidades en nuevos mercados, registro de acciones y programas de apoyo, tramitología, promoción y lugar de visita a sectores, así como todo lo que permita identificar oportunidades de desarrollo tecnológico, de negocios y de progreso integral.

Artículo 24.- Como parte de la política, se promoverá el concepto de desarrollo sostenible, dirigido a armonizar la producción con los recursos naturales y la calidad de vida de los habitantes. Con este fin, se promoverá la transferencia de tecnología, y sana y actualizada, y la capacitación en el uso de formas preventivas, como la producción más limpia.

CAPÍTULO VI

Coordinación institucional para promover las PYMES

Artículo 25.- El MEIC desarrollará herramientas de coordinación, que permitan orientar y guiar la acción de los entes y órganos de la administración central y descentralizada y de las entidades privadas que desarrollen programas y proyectos relacionados con las PYMES, con el fin de armonizar esfuerzos y lograr una adecuada satisfacción de las necesidades de ese sector.

Artículo 26.- Se entenderá como coordinación institucional la que se dé entre el MEIC y las dependencias integrantes del Consejo Asesor PYME y aquellas cuyo objeto institucional no sea específicamente la atención de las PYMES, pero que su accionar pueda constituirse en un mecanismo de apoyo, desarrollo y fortalecimiento de las PYMES. Para lo anterior, coordinarán con el MEIC y establecerán, dentro de su gestión institucional, acciones, programas especializados en atención a las PYMES y herramientas que garanticen la materialidad de las acciones que se emprendan, de conformidad con esta Ley, en el ámbito de las respectivas competencias.

Artículo 27.- El MEIC coordinará con el MINAE de conformidad con la Ley Orgánica del Ambiente, Nº 7554, de 4 de octubre de 1995, el desarrollo de proyectos, programas y actividades orientados a facilitar el acceso de las PYMES a los mecanismos de tutela ambiental, como el uso de tecnologías ambientalmente sanas, el conocimiento y cumplimiento de las normas de protección y conservación del medio ambiente, la formación y capacitación para el uso de elementos correctivos, las auditorías ambientales, las evaluaciones ambientales,las ecoetiquetas, el envase, el embalaje, el reciclaje y la producción más limpia.

Artículo 28.- El MEIC, de conformidad con los artículos 5º, 6º, y 11 de la Ley de promoción del desarrollo científico y tecnológico, Nº 7169, de 26 de junio de 1990, procurará la creación de centros tecnológicos

de apoyo para las PYMES mediante el establecimiento de una red de cooperación entre las universidades, y los institutos técnicos y tecnológicos. Además, promoverá la vinculación academia-empresa, procurando la colaboración de las universidadesy los institutos técnicos y tecnológicos, en la formulación de programas educativos, consultoríasy asesorías dirigidas a fortalecer la productividad y competitividad de las PYMES. Con este fin, las universidades y los institutos técnicos y tecnológicos procurarán revisar, actualizar y orientarsu oferta de servicios a fin de que esta responda a las necesidades del sector; asimismo, tratarán de mantener un registro actualizado de esta oferta.

Artículo 29.- Las instituciones del sector público estarán en la obligación de comunicar la información necesaria respecto de los programas y recursos que se destinen al sector de PYMES, tanto para la definición de políticas como para las labores de seguimiento y evaluación.

En el caso de las instituciones del sector privado y académico, sin perjuicio de la autonomía que les otorga el artículo 84 de la Constitución Política, el MEIC, en coordinación con el Consejo Asesor Mixto de la Pequeña y Mediana Empresa, establecerá un esquema de coordinación de políticas, que garantice el mejor accionar de las instituciones privadas que ejecuten programas de apoyo a las PYMES.

Anualmente todas las entidades elaborarán un informe con los resultados de la gestión realizada en beneficio de las PYMES, de conformidad con los procedimientos establecidos enel Reglamento de esta Ley y lo remitirán al MEIC.

CAPÍTULO VII

Reformas de otras leyes

Artículo 30.- Modifícase la Ley orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Nº 6054, de 14 de junio de 1977, en la siguiente forma:

a) Se reforman los artículos 1º, 2º y 3º, cuyos textos dirán:

"Artículo 1º.—Corresponde al Ministerio de Economía, Industria y Comercio: a) Participar en la formulación de la política económica del Gobierno y en la planificación nacional, en los campos de su competencia.

b) Ser el ente rector de las políticas públicas de Estado en materia de fomento a la iniciativa privada, desarrollo y fomento de la cultura para los sectores de industria, comercio y servicios, así como para el sector de las pequeñas y medianas empresas.

Artículo 2º.—El Ministerio de Economía, Industria y Comercio tendrá a su cargo, con carácter de máxima autoridad, la formulación y supervisión de la ejecución de las políticas, especialmente para las PYMES; para ello, podrá establecer la organización interna más apropiada acorde con este cometido y los mecanismos de coordinación idóneos con las instituciones tanto del sector público como del sector privado, para mejorar la efectividad de los programas de apoyo ejecutados por instituciones del sector público y del sector privado.

Artículo 3º.—El MEIC, dentro de su marco legal, tendrá las siguientes funciones relacionadas con el desarrollo de las PYMES:

a) Definir las políticas de apoyo al sector con fundamento en esta Ley, para lo cual tomará en consideración el criterio y las recomendaciones del Consejo Asesor Mixto de la Pequeña y Mediana Empresa.
b) Definir, formular, promover, coordinar y evaluar los programas de promoción y apoyo de las PYMES, dentro del marco de sus competencias, con énfasis en la aplicación de soluciones referidas a los obstáculos más relevantes en su desarrollo; asimismo, darles seguimiento a tales programas.
c) Impulsar, en las instituciones públicas y privadas relacionadas con el sector, las propuestas tendientes al crecimiento, el fortalecimiento, la promoción y el desarrollo del sector de PYMES.
d) Coordinar las políticas, los programas, las acciones y las metas establecidos por las organizaciones del sector público y el sector privado.
e) Impulsar la creación de comités mixtos de técnicos para el diseño de programas particulares de apoyo

a la PYME.

f) Estimular el desarrollo de las organizaciones, la asociatividad y las alianzas estratégicas entre las entidades públicas y privadas de apoyo a este sector.

g) Establecer mecanismos de simplificación y descentralización que faciliten la creación, gestión y operación de las PYMES.

h) El MEIC deberá presentar, a la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Públicos, de la Asamblea Legislativa, un informe anual sobre el grado de avance de las políticas en beneficio de las PYMES.

i) Crear el registro de PYMES proveedoras del sector público.

j) Coordinar, con el Sistema Bancario Nacional, el diseño de programas de crédito dirigidos al sector de las PYMES.

k) Coordinar, con las instituciones públicas, la actualización del registro de compras del sector público.

l) Asesorar a las PYMES para que participen en el proceso de licitación de bienes y servicios al sector público.

m) Certificar la condición de PYME de cada empresa que vaya a registrarse como proveedora de una institución pública o a participar en una licitación u otro mecanismo de compra.

n) Fomentar, promover y actualizar el Sistema de Información Costarricense (SIEC), el cual será un sistema centralizado en el Ministerio, que generará toda la información relativa al fomento y apoyo de la empresa.

ñ) Fomentar el acceso de las PYMES a los servicios de comunicación vía electrónica.

o) Procurar la formalización de las PYMES informales ya existentes y apoyar el nacimiento de nuevas empresas.

p) En complemento de lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley de promoción del desarrollo científico y tecnológico, Nº 7169, de 26 de junio de 1990, promover la creación de parques industriales, parques tecnológicos, centros de investigación, centros de desarrollo tecnológico, incubadoras de empresas y centros de desarrollo productivo."

b) Adiciónase el artículo 3º bis, cuyo texto dirá:

"Artículo 3º bis.—El MEIC creará una estructura organizativa funcional especializada en PYMES, denominada Dirección General de Apoyo de la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME). Esta Dirección tendrá, como mínimo las siguientes áreas de desarrollo: comercialización; capacitación y asistencia técnica; financiamiento; información; desarrollo sostenible; innovación tecnológica y cooperación internacional.

La Dirección tendrá entre sus funciones y atribuciones las señaladas en el artículo 3 de la presente Ley, así como las que le asigna la Ley de Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa.

Artículo 31.- Refórmanse los incisos c) y f) del artículo 8º de la Ley de Creación del Ministerio de Comercio Exterior y de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, Ley Nº 7638, de 30 de octubre de 1996. Los textos dirán:

"Artículo 8º—…

c) Administrar un sistema de ventanilla única de comercio exterior, que centralice y agilice los trámites de importación y exportación; este sistema deberá garantizar la existencia de al menos una oficina ubicada en las zonas geográficas estratégicas donde se halle un número significativo de empresas que hagan económicamente factible el establecimiento de la oficina. Para ello, las instituciones públicas que intervengan en tales trámites estarán obligadas a prestar su colaboración a la Promotora y a acreditar a representantes con suficientes facultades de decisión. En lo pertinente, estas entidades podrán delegar sus atribuciones, en forma temporal o permanente, en los funcionarios de la ventanilla única

….

f) Diseñar y coordinar programas relativos a exportaciones e inversiones, con sujeción a las directrices que dicte el Poder Ejecutivo. Apoyar a la PYME exportadora y con potencial exportador, por medio de programas orientados a brindarle información, capacitación y promoción comercial para facilitar su acceso a los mercados internacionales. La ejecución de estos programas se coordinará con las entidades públicas y privadas sin fines de lucro, relacionadas con las exportaciones y las inversiones."

Artículo 32.- Modifícase la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje, Nº 6868, de 6de mayo de 1983, en las siguientes disposiciones:

a) Al artículo 3º se le adicionan los incisos j) y k), cuyos textos dirán:"Artículo 3º …

j) Brindar, directamente o por subcontratación, asistencia técnica, programas de formación,consultoría y capacitación para mejorar la competitividad de las PYMES.

k) Diseñar, elaborar y ejecutar programas de capacitación y formación profesional, tendientes asatisfacer las necesidades del sector formal, o bien procurar su formalización."

b) Se reforma el inciso c) del artículo 7º, cuyo texto dirá:

"Artículo 7º— …

c) Dictar el presupuesto y las demás normas referentes a gastos e inversiones del Instituto. Este deberá incluir los recursos necesarios para programas de capacitación y asistencia técnicapara las PYMES.…"

c) Se reforma el artículo 21, cuyo texto dirá:

"Artículo 21.—El Instituto Nacional de Aprendizaje podrá otorgar préstamos y ayudas a personas de escasos recursos participantes en los cursos que imparta la Institución. En igual forma, podrá subcontratar asistencia técnica en beneficio de las pequeñas y medianas empresas que la requieran y que el Instituto Nacional de Aprendizaje, por la especialización de la asistencia requerida, no pueda satisfacer en el corto plazo."

Artículo 33.- Modifícase el artículo 23 de la Ley de Régimen de Zonas Francas, Nº 7210, de 23de noviembre de 1990, cuyo texto dirá:

"Artículo 23.—Las empresas nacionales que provean, a las empresas establecidas en lasZonas Francas, servicios, materias primas nacionales, productos, partes o componentes, parcial o totalmente elaborados en el país, en estas transacciones no deberán cobrar ni retener el impuesto de ventas ni el selectivo de consumo. Únicamente los proveedores nacionales deberán registrar y consignar, en la declaración del impuesto respectivo, el monto de ventas exentas, sea este de ventas o de consumo.

Artículo 34.-Refórmase el artículo 40 de la Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, Nº 4351, de 11 de julio de 1969. El texto dirá:

"Artículo 40.—Las utilidades anuales del Banco podrán tener los siguientes destinos, de acuerdo con lo que resuelva la Junta Directiva Nacional dentro de los treinta días posteriores a la certificación de utilidades por parte de la auditoría externa:

a) Fortalecimiento del patrimonio del banco.

b) Hasta un quince por ciento (15%) para la creación de reservas o fondos especiales para proyectos o programas con fines determinados, en concordancia con los artículos 2 y 34 de la presente Ley, y con las pautas que establezca la Asamblea de Trabajadores del Banco Popular y bajo las regulaciones que por reglamento fije la Junta Directiva Nacional. Estos fondos podrán ser constituidos siempre y cuando no se afecte la posición financiera, competitiva o estratégica del Banco, ni sus políticas de crecimiento e inversión.

c) Financiamiento del Fondo de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, creado por la Ley de fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa. El porcentaje del total de las utilidades netas que se transfiera a este Fondo, será determinado anualmente por la Junta Directiva Nacional y no podrá ser inferior a un cinco por ciento (5%) de las utilidades netas.

La aplicación de utilidades conforme a los incisos b) y c) anteriores se registrará contablemente en cuentas de orden en el balance general del Banco; el funcionamiento y las operaciones de estos fondos o reservas no estarán sujetos a las regulaciones emanadas de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) o del órgano que llegue a sustituirla, por no tratarse de actividades de intermediación financiera. La calificación de riesgo de cartera, en estos casos, será independiente de la calificación de la cartera del Banco que se efectúe según la normativa de la SUGEF."

CAPÍTULO VIII

Disposiciones transitorias

Transitorio I.—Durante los primeros dos años de vigencia de la presente Ley y para aprovechar sus beneficios, se entenderá que el concepto de PYMES, incluye a personas tanto físicas como jurídicas, sean estas formales o informales.

Transitorio II.—De conformidad con el inciso b) del artículo 3 de la reforma de la Ley Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Nº 6054, de 14 de junio de 1977, ordenada por la presente Ley, se otorga un plazo máximo de tres meses, a partir de la vigencia de esta Ley, a las instituciones públicas para que envíen al MEIC un detalle de los programas que se ejecutan o de los que se planea ejecutar, a efecto de que ese Ministerio y el Consejo Asesor Mixto de la Pequeña y Mediana Empresa, cuando proceda, lo consideren para el diseño de la estrategia de desarrollo de largo plazo. Las organizaciones privadas también podrán enviar al MEIC ese detalle de programas para que sea considerado al diseñar la citada estrategia.

Transitorio III.— Otórgase un plazo de dos meses al MEIC para que presente el Reglamento señalado en el inciso c) del artículo 20 de la presente Ley.

Transitorio IV.—Seis meses después de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal iniciará el traslado del monto correspondiente a los ingresos percibidos mensualmente por concepto de aporte patronal, hasta completar los nueve mil millones de colones (¢ 9.000.000.000,00), al fondo referido en el inciso a) del artículo 9º de la presente Ley.

El monto correspondiente al Fondo de financiamiento del artículo citado se establecerá, por primera vez, sobre las utilidades netas del ejercicio económico anterior a la vigencia de esta Ley, y se transferirá una vez cumplido el procedimiento señalado en el artículo 9º de la presenteLey.

Transitorio V.—A partir de la vigencia de esta Ley, el MICIT, con la colaboración del CONICIT, deberá reglamentar, en un plazo máximo de tres meses, los mecanismos y aspectos referentes a la administración, promoción, recepción, selección y evaluación de las solicitudes, así como los mecanismos de formalización, seguimiento y control de los proyectos aprobados, además de cualquier otro aspecto necesario para el fiel cumplimiento de los objetivos del PROPYME.

Transitorio VI.—De conformidad con la reforma del artículo 3º bis de la Ley Orgánica delMinisterio de Economía, Industria y Comercio Nº 6054, de 14 de junio de 1977, incluida en elartículo 30 de la presente Ley, en un plazo máximo de noventa días el MEIC establecerá,mediante el estudio correspondiente, la estructura organizativa expresada, por lo que laautoridad presupuestaria autorizará la creación de las plazas necesarias para que la DirecciónGeneral de Apoyo de la Pequeña y Mediana Industria cumpla lo dispuesto en la Ley y suReglamento; todo ello de conformidad con el estudio que presente al respecto el MEIC. Además, este Ministerio deberá reglamentar la operación y el funcionamiento de esa Dirección,en un plazo máximo de noventa días a partir de la aprobación de la definición de su estructuraorganizativa.

Una vez establecida y aprobada esta nueva estructura, los funcionarios del Área de Fomento Industrial pasarán a formar parte de la Dirección General de Apoyo de la Pequeña y Mediana Empresa. Para todos los efectos, el MEIC garantizará los derechos laborales existentes a favor de sus funcionarios. Los funcionarios que no deseen continuar laborando para dicha Dirección, podrán acogerse a los beneficios establecidos en el inciso f) del artículo 37 del Estatuto de Servicio Civil o podrán solicitar la movilidad horizontal, que será resuelta por el MEIC de conformidad con sus necesidades.

Para cumplir lo dispuesto en el artículo 3 bis y su Reglamento, al MEIC le será asignado el presupuesto necesario.

Transitorio VII.—Además de lo estipulado en el transitorio anterior, el Poder Ejecutivo dispondrá de un plazo máximo de noventa días a partir de la publicación de esta Ley, para presentar la reglamentación correspondiente de la Ley Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, de conformidad con las disposiciones establecidas en la presente Ley.

Transitorio VIII.—El Consejo Asesor de las PYMES, de conformidad con el artículo 4 de la presente Ley, será integrado en un plazo máximo de noventa días contados a partir de la publicación de esta Ley; el Reglamento que regulará la organización y el funcionamiento del Consejo deberá ser dictado en el plazo de tres meses a partir de su integración.

Transitorio IX.—La DIGEPYME , atendiendo los lineamientos del MEIC y los emanados del Consejo Asesor Mixto PYME, formulará la estrategia y presentará un documento de trabajo, a más tardar tres meses después de la sesión del Consejo en la cual se establezcan loslineamientos de trabajo.

Transitorio X.—De conformidad con lo dispuesto en el capítulo IV de la presente Ley, se otorgará al CONICIT un plazo de seis meses para que los recursos financieros, derechos y activos que le hayan sido asignados de conformidad con el artículo 13 de esta Ley, sean destinados según con las disposiciones de ese capítulo.

Transitorio XI.—Conforme a lo dispuesto en el artículo 20 de esta Ley, en el plazo prorrogable de seis meses se procederá a realizar las reformas correspondientes al Reglamento General deContratación Administrativa, para la aplicabilidad de las disposiciones de en ese artículo.

Transitorio XII.—Esta Ley será reglamentada por el Poder Ejecutivo dentro de los tres meses siguientes a su publicación.

Transitorio XIII.—El PROPYME obtendrá su financiamiento de las siguientes fuentes de ingresos:

a) El presupuesto asignado a partir de 2003, al denominado Fondo Concursable, el cual se otorga al amparo del Decreto Ejecutivo N° 28681-MICIT, que forma parte del Fondo de Incentivos para el Desarrollo Científico y Tecnológico, creado mediante la Ley de Promoción delDesarrollo Científico y Tecnológico, Nº 7169, de 26 de junio de 1990, y su Reglamento.
(Así reformado por Ley N° 8296 de 21 de agosto del 2002)

b) Las donaciones, las transferencias, las contribuciones y los aportes que realicen las personas físicas y las entidades públicas o privadas, nacionales y extranjeras.

Las instituciones del sector público quedan autorizadas para incluir en sus presupuestos aportes a este Fondo, además del presupuesto específico que destinen a la ciencia y la tecnología, conforme al artículo 97 de la Ley Nº 7169.

Comunícase al Poder Ejecutivo

Asamblea Legislativa.-San José, a los veintinueve días del mes de abril del año dos mil dos.-Ovidio Pacheco Salazar, Presidente.-Vanessa de Paúl Castro Mora, Primera Secretaria.-Everardo Rodríguez Bastos, Segundo Secretario. Dado en la Presidencia de laRepública.-San José, a los dos días del mes de mayo del dos mil dos.

Ejecútese y publíquese.

MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ ECHEVERRÍA.-El Ministro de Economía, Industria y Comercio, Gilberto Barrantes Rodríguez.-1 vez.-(Solicitud Nº 1518).-C-216020.-(L8262- 35071).

Publicado en La Gaceta N° 94, del diecisiete de mayo del año 2002.