



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



# Administrar LO PÚBLICO

## Décima edición

Posters Científicos y Profesionales  
Jornadas de Investigación

••••• **ALP X Administrar lo Público**  
••••• **Enero - Diciembre**  
••••• **Vol. 1, Núm. 1 (2022)**  
••••• **Décima compilación**

**VI** Vicerrectoría de  
Investigación

**CICAP**

Centro de Investigación y  
Capacitación en  
Administración Pública



Somos #CienciaAbierta

# ALP X

## ADMINISTRAR LO PÚBLICO 10MA. COMPILACIÓN

---

C O S T A R I C A



VI

---

Vicerrectoría de  
**Investigación**

CICAP

---

Centro de Investigación y  
**Capacitación en  
Administración Pública**

### **ADMINISTRAR LO PÚBLICO**

Compilación académica sobre docencia, investigación y acción social  
Academic compilation on teaching, research, and services to society

**ISBN 978-9968-932-43-1**

Universidad de Costa Rica  
Vicerrectoría de Investigación  
© Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública  
Ciudad Universitaria Rodrigo Facio



Enero – Diciembre  
Vol. 1 Núm. 1 (2022)  
Primera edición: 2022  
10ma. Compilación

Dirección y Edición | Direction & Edition  
Esteban O. Mora-Martínez

Gestión, edición de textos, traducciones, diseño, diagramación, portada y control de calidad:  
Proceso de Investigación, Innovación y Difusión | Management, text editing, translations,  
design, layout, cover and quality control: Research, Innovation and Dissemination Process

Imagen de portada: Technology poster, template 13558753: [Freepik.com](https://www.freepik.com). Esta portada ha  
sido diseñada usando activos de Freepik.com | Cover image: Technology poster, template  
13558753: [Freepik.com](https://www.freepik.com). This cover has been designed using assets from Freepik.com.

La Compilación Administrar Lo Público es de Acceso Abierto, con una Licencia | The  
Compilation Manage the Public is Open Access, licensed under a [Creative Commons  
Attribution 4.0 International License \(CC BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Documento aprobado e impreso digitalmente, producto del Proyecto de Investigación 225-  
C2-756 Actividades de apoyo a la sistematización de intervenciones y difusión sobre la  
Gestión de lo Público, 2022 | Document approved and digitally printed, product of Research  
Project 225-C2-756 Activities to support the systematization of interventions and  
dissemination of Public Management, 2022

San José, Costa Rica



351.728.6

A238a Administrar lo público, 10ma. compilación : ALP X / editor  
Esteban O. Mora-Martínez. – Primera edición. – San José,  
Costa Rica : Universidad de Costa Rica, Vicerrectoría de  
Investigación, CICAP, 2022.  
1 recurso en línea (122 páginas) : ilustraciones a color,  
archivo de texto, PDF, 6.96 MB.

En la cubierta: “Posters científicos y profesionales  
jornadas de investigación”  
ISBN 978-9968-932-43-1

1. COSTA RICA – ADMINISTRACIÓN PÚBLICA –  
ENSAYOS, CONFERENCIAS, ETC. 2. FUNCIÓN  
PÚBLICA – ASPECTOS CONSTITUCIONALES –  
COSTA RICA. 3. RELACIONES CULTURALES.  
4. NEGOCIACIONES INTERNACIONALES. 5. PEQUEÑA  
Y MEDIANA EMPRESA – POLÍTICA GUBERNAMENTAL  
– COSTA RICA. 6. COMERCIO. 7. TECNOLOGÍA DE  
LA INFORMACIÓN. 8. TRANSPORTE TERRESTRE.  
9. CALIDAD TOTAL. 10. INTERNET EN LA EDUCACIÓN  
SUPERIOR – COSTA RICA. 11. GOBIERNO ELECTRÓNICO.  
12. CENTRO NACIONAL DE EDUCACIÓN HELLEN KELLER  
– PLANIFICACIÓN – COSTA RICA – CONGRESOS, CONFERENCIAS, ETC. 13. COSTA  
RICA. MINISTERIO DE  
EDUCACIÓN PÚBLICA – GASTOS PÚBLICOS – PLANIFICACIÓN – CONGRESOS,  
CONFERENCIAS, ETC. I. Mora  
Martínez, Esteban O., editor.

CIP/3916  
CC.SIBDI.UC

Universidad de Costa Rica  
Vicerrectoría de Investigación  
© Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública  
Ciudad Universitaria Rodrigo Facio

Primera edición: 2022

Editor: Dr. Esteban O. Mora-Martínez

Gestión, edición de textos, traducciones, diseño, diagramación, portada y control de calidad: Proceso de Investigación, Innovación y Difusión.

Documento de Acceso Abierto.

Documento aprobado e impreso digitalmente, producto del Proyecto de Investigación 225-C2-756 Actividades de apoyo a la sistematización de intervenciones y difusión sobre la Gestión de lo Público, 2022

San José, Costa Rica



**Administrar Lo Público** es una obra periódica del **Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP)** de la **Universidad de Costa Rica (UCR)** desarrollada desde el Proceso de Investigación, Innovación y Difusión que tiene como propósito acercar a la comunidad universitaria, científica y a la sociedad en general, a temas de interés en el ámbito de políticas públicas, administración pública, participación ciudadana, ciencias sociales y ciencias económicas.

### COMITÉ EDITORIAL

**M.Sc. Juan Hernández Castillo**

Coord. Gral. de Gestión

**Licda. Gina Valverde Díaz**

Jefa Administrativa

**Lic. Elí Sancho Méndez**

Coord. Programa de Servicios  
de Asesoría y Consultoría

Coord. Programa de Desarrollo Municipal

**M.Sc. Gabriela Muñoz Lara**

Coord. Programa de Educación Continua y  
Permanente

### COMITÉ CIENTÍFICO

**Dr. Orlando Hernández Cruz**

Director CICAP

**M.Sc. Angélica Vega Hernández**

Dir. Escuela Admón. Pública

**M.Sc. Víctor Garro Martínez**

Repr. Sist. Estudios Posgrado

**M.Sc. Johanna Alarcón Rivera**

Investigadora Adscrita

**M.Sc. Carlos Carranza Villalobos**

Investigador Adscrito

**M.Sc. Jhon Fonseca Ordoñez**

Investigador Adscrito

**M.Sc. Rodolfo Romero Redondo**

Investigador Adscrito

### DIRECCIÓN EDITORIAL Y CIENTÍFICA

**Dr. Esteban O. Mora Martínez**

Director y Editor Científico

Web: <http://www.cicap.ucr.ac.cr>

e-mail: [Publicaciones.CICAP@ucr.ac.cr](mailto:Publicaciones.CICAP@ucr.ac.cr)

Tel.: (506) 2511-3748

Montes de Oca, San José, Costa Rica

## SOBRE ADMINISTRAR LO PÚBLICO

- **CICAP** estableció entre sus estrategias, la publicación de libros, revistas y otros materiales impresos y electrónicos dirigidos a la difusión de sus actividades sustantivas de investigación, capacitación, asesoría y consultoría.
- El **Comité Editorial** está representado por todos los programas internos del CICAP que requieran publicar información como parte de sus proyectos y actividades de trabajo.
- El **Comité Científico** tiene la responsabilidad de velar por el rigor científico e idoneidad de los contenidos desarrollados para las publicaciones del CICAP.
- **Administrar Lo Público** es una continuidad de **Publicaciones de UCR-CICAP**.
- Los autores de esta publicación son responsables de los mismos y las opiniones expresadas aquí no reflejan necesariamente las del CICAP ni las de la UCR.

**UCR | Universidad de Costa Rica**

CICAP | Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública



Esta obra se escribió con un uso inclusivo del lenguaje de género y está bajo una [Licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

ISBN 978-9968-932-43-1

2022, Costa Rica





## Evolución de la política pública del sector MiPyme en el contexto de la agenda nacional costarricense

*Evolution of public policy in the MSME sector in the context of the Costa Rican national agenda*

Leonardo Chacón Rodríguez<sup>3</sup>

Victoria E. Hernández Mora<sup>4</sup>

Artículo postulado: 19/08/2022

Artículo aprobado: 01/11/2022

Citación | *Citation*

---

Chacón Rodríguez, L. y Hernández Mora, V. (2022). Evolución de la política pública del sector MiPyme en el contexto de la agenda nacional costarricense. *Compilación Administrar lo Público*, p. 26-39; 10ma. Edición; Enero-Diciembre, Vol. 1 Núm. 1. ISBN 978-9968-932-43-1, San José, CR. Licencia [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

---

**Resumen:** El trabajo expone los primeros resultados posterior al análisis de la incidencia que tienen los instrumentos y mecanismos de articulación de la política pública en la consolidación y fortalecimiento del sector de la micro, pequeña y mediana empresa (MiPyme) en Costa Rica, a partir de la promulgación de la Ley de fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa (N°8262) y sus reformas. El análisis abarcó los periodos presidenciales comprendidos del 2002 al 2022 y se enfocó en las prioridades contenidas en el plan nacional de desarrollo y las políticas sectoriales que fueron emitidas en su momento. Los hallazgos permiten diferenciar tres

periodos de gestión pública alrededor de este importante tema: el primero del 2002-2009 con el proceso incorporación de las MiPyme en la agenda y prioridades de desarrollo nacional; del 2010 al 2017, donde se evidencia la consolidación de la Agenda Nacional MiPyme con la figura de la persona emprendedora y del 2018 en adelante cómo se fortalece una gestión más sectorial que dimensiona a la persona emprendedora y a la MiPyme. En los periodos se identificaron tendencias de la política pública que reflejan la institucionalización de una agenda de atención a la MiPyme y el emprendimiento en el país así como una paulatina mejora y

---

<sup>3</sup> Licenciado en Administración Pública y docente de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica [leonardo.chacon@ucr.ac.cr](mailto:leonardo.chacon@ucr.ac.cr)

<sup>4</sup> M.Sc. Banca y Finanzas y docente de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica [victoria.hernandez@ucr.ac.cr](mailto:victoria.hernandez@ucr.ac.cr)



especialización en la política sectorial con el transcurso de tiempo.

**Palabras clave:** MIPYME; Política sectorial; Plan nacional de desarrollo; Emprendimiento.

---

***Evolution of public policy in the MSME sector in the context of the Costa Rican national agenda***

Leonardo Chacón Rodríguez

Victoria E. Hernández Mora

**Abstract:** *The work offers preliminary results of analyzing the incidence of public policy instruments and mechanisms of articulation to strength the Micro Small and Medium Enterprises (MSMEs) sector in Costa Rica, since the enactment of the Law for the strengthening of micro, small and medium enterprises, Law No. 8262, and its reforms. The analysis covered the constitutional periods included in the period 2002-2022 and focused on the priorities contained in the national development plan and the sectoral policies issues. The findings allowed us to identify three stages, as well: 2002-2009 as the process of incorporating MSMEs in the national development agenda and priorities; second one, from 2010 to 2017 as the consolidation of the National MSMEs Agenda and the emergence of the entrepreneur figure and third one, from 2018 as a consolidation of sectoral action toward the integration of the entrepreneurial person dimension and MSMEs. During the periods, major trends in public policy were identified and evidence the institutionalization of the agenda of attention to SMEs and entrepreneurship in the country and a gradual improvement and specialization in sectoral policy over time.*

**Keywords:** *MSMEs; Sectoral policy; National development plan; Entrepreneurship.*

---

## **Introducción**

Desde la promulgación de la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas N°8262 en el 2002, se generó un marco de institucional de apoyo para las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyme). En su artículo primero se establece el objetivo de promover “un sistema estratégico integrado de desarrollo de largo plazo, el cual permita el desarrollo productivo de las pequeñas y medianas empresas, en adelante MiPyme, 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.”

De este objetivo, se promueve de una norma general institucionalizar un sistema de apoyo integrado a la MiPyme en el país y que la constituya en un actor protagónico del desarrollo sostenible, soslayando tres resultados de política como lo son la generación de empleo, mejorar las condiciones de competitividad y el acceso a la riqueza. Podría decirse que ese fue el espíritu inicial, al que se han venido sumando elementos de carácter global como lo son la innovación, la apertura de oportunidades para hombres y mujeres, grupos étnicos, la digitalización y la inclusión financiera, entre otros.

En los últimos cinco periodos constitucionales de gobierno (2002-2006, 2006-2010, 2010-2014, 2014-2018 y 2018-2022, se han incorporado objetivos de apoyo a las MiPyme, que han generado





diversos instrumentos de política pública en esa línea. A la fecha el país ha formulado tres políticas sectoriales con diversos alcances y enfoques, como por ejemplo la “Política Nacional de Empresariedad 2030” que incorpora la dimensión persona como un reconocimiento necesario para diferenciar a la persona emprendedora de una MiPyme en marcha. Desde la perspectiva de las políticas públicas es preciso indicar que hay aspectos que resultan de interés como valorar el nacimiento de una política pública y cómo emerge una agenda institucional o coyuntural (Meny y Thoening, 1992).

En las últimas dos décadas la formulación de la política pública MiPyme en el país ha configurado un proceso decisorio con instrumentos oficializados según las reglas del Estado. Asimismo, se han generado resultados tangibles en el parque productivo MiPyme, que hoy supera los 133 mil unidades según el último Estado de Situación MiPyme (MEIC, 2021).

## **Métodos y materiales**

La comprensión del estado de la situación de la MiPyme plantea dos interrogantes como ¿cuáles son las condiciones para estimular la cultura emprendedora o apoyar la gestación de emprendimientos dinámicos o los conocidos como “emprendimientos de subsistencia”? y; ¿cómo fortalecer las capacidades, promover consorcios, escalamiento y acceso al crédito? . Estas interrogantes obligan a hacer un análisis de si lo que ofrece la política pública es suficiente desde la perspectiva de los actores y

potenciales beneficiarios de las políticas y programas, o bien, si esto trae implícito un replanteamiento del esquema institucional de apoyo y las responsabilidades.

Es así como el presente abordaje tiene como objetivo analizar desde una perspectiva diacrónica las políticas sectoriales en materia de MiPymes oficializadas en Costa Rica para el periodo 2002-2022; con el interés de identificar y valorar los factores que inciden en la consolidación del sector MiPyme. Para ello se ofrece una valoración de la política pública para el sector MiPyme del país mediante un análisis longitudinal y dirigido por la pregunta de investigación: ¿Se ha institucionalizado una política pública en el país con una agenda continua que incida en la consolidación del sector MiPyme?

El trabajo sintetiza los resultados preliminares de forma descriptiva, partiendo de documentos oficiales de política pública conociendo su orientación principal y los objetivos de conducción estratégica. Para el caso de Costa Rica es clara una institucionalización de una política de atención dirigida hacia MiPymes y la persona emprendedora. Así, una política pública se entiende como “un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (Meny y Thoening, 1992, p. 90). Se le atribuyen en general las características de tener un contenido, programa, una orientación normativa, un factor de coerción hacia una colectividad y una competencia social.



Partiendo que una entidad pública es aquella que tutela fines públicos definidos en su ley, se hace de utilidad práctica precisar para efectos de este análisis, el hecho que una política forme parte de una agenda institucional o de una agenda coyuntural, en vista que la “agenda pública” como tal ya es compleja y debería atender necesidades de diversos actores que a su vez, exigen atención específica.

La agenda designa un conjunto de problemas objeto de controversia y para los cuales se exige intervención y por ende puede variar en el tiempo. El primer tipo de agenda institucional reúne problemas que dependen funcionalmente de una autoridad pública y tienen una continuidad en el tiempo. Por su parte la agenda coyuntural o sistémica está conformada por aquellos problemas que no están habitual o naturalmente ligados a dicha autoridad. Ambas agendas están divididas por una línea tenue, pero su principal característica es el grado de consenso o conflicto que suscite. (Meny y Thoening, 1992)

Es importante también reconocer en el ámbito de las políticas públicas, que es un terreno de contradicciones y opciones contrapuestas, y no existe política que satisfaga los intereses de todas las partes, ya que todas se oponen a los intereses o al bienestar de algunas personas (Lindblom, 1997). Por tal motivo no se puede desconocer que una política pública “se compone de todo aquello que los actores gubernamentales deciden hacer o no hacer” (Dye, 1975, citado por Meny y Thoening, 1992), esto es claro que en un

análisis no se debe caer en un positivismo ingenio y tomar únicamente los actos concretos. No obstante, y reconociendo esta advertencia en cualquier análisis, el primer eslabón del presente abordaje se enfoca en aquello que efectivamente plasmó oficialmente la autoridad pública en instrumentos normativos.

Se tomó como base los documentos emitidos por el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) conforme su competencia contenida en la Ley de Planificación Nacional N°7525 de 1974 y lo contenido en la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos que establece la sujeción al Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Adicionalmente, se utilizó como información base la política sectorial en materia de micro, pequeña y medianas empresas y emprendimiento, por lo que resulta de interés práctico señalar la definición de MIDEPLAN sobre política pública como 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...” (2016, p.4).

El abordaje se circunscribió para los períodos constitucionales comprendidos entre el 2002 al 2022 y se tomó como base el marco de referencia doctrinario y normativo institucional del país, los planes nacionales de desarrollo de cada periodo constitucional y la política sectorial emitida por la cartera de economía,



industria y comercio en el ejercicio de su rectoría. De igual forma se analizó la normativa emitida en el periodo directamente vinculada con Ley N°8262. Para el análisis descriptivo de las políticas públicas se determinaron dos niveles. El primero consistió en identificar las prioridades nacionales contenidas en cada PND, los hitos normativos, así como la elaboración y puesta en marcha de una política pública para este sector, esto se realizó por cuatrienio y se definieron para cada periodo las siguientes categorías: 1) Acciones estratégicas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo; 2) Intersectorialidad y actores en el PND; 3) Formulación de una Política Sectorial MiPyme /Emprendimiento, y 4) Hitos normativos directamente vinculados con la Ley N°8262.

El segundo nivel de análisis se enfoca en identificar tendencias y enfoque dentro de la política sectorial que fue oficializada, así como destacar algunos aspectos del contexto internacional que emergieron en la línea discursiva de las administraciones como indicadores, organismos y estudios internacionales que destacaron en la construcción de las metas nacionales y sectoriales, así como hitos del país en el marco de acción regional como parte del SICA (Sistema de la Integración Centroamericana).

Con propósito de generar elementos para la discusión en el marco del presente análisis y reconocer la diversidad de abordajes que podrían darse en el terreno de las políticas públicas, se analizaron algunas investigaciones nacionales sobre

la materia de MiPyme y emprendimiento, a fin de contextualizar la discusión.

## Resultados

Parte de los resultados preliminares de esta primera exploración longitudinal permitió constatar que posterior a la promulgación de la Ley N°8262 el marco normativo de las MiPyme se ha fortalecido y se ha evidenciado una paulatina especialización de la acción sectorial del Estado. Lo que permite afirmar que hay una agenda institucional evidente en materia de atención a las MiPyme y emprendimiento en el país, al menos desde las prioridades y metas estratégicas contenidas en el PND, es decir en los cuatrienios fue permanente la inclusión de la temática.

Los instrumentos de política analizados evidencian una mejora en conocimiento del parque empresarial MiPyme del país, que ha permitido precisar la formulación las metas nacionales. En esto también ha contribuido la permanencia en la agenda pública el posicionamiento del país en mediciones internacionales como el *Doing Business*, el Índice de Competitividad Global y el *Global Entrepreneurship Monitor*, las cuales han enfocado la formulación de metas en términos de la ubicación o distancia con socios estratégicos en dichas mediciones.

La valoración permitió constatar que temas como mejora para la apertura de un negocio por medio de la simplificación de trámites, acceso a financiamiento y acceso a crédito, mejoras en las condiciones para emprender, incidir en cambios a nivel curricular en la educación formal, aunque



transversalmente si son parte de la política, escapan del ámbito de acción de la entidad rectora, con excepción del tema tramitológico, y aun así tampoco existe un lineamiento político claro sobre gestiones o procedimientos con carácter diferenciado para el sector MiPyme.

Desde el punto de vista de la política sectorial, se identificó que las dos primeras administraciones, Pacheco de la Espriella (2002-2006) y Arias Sánchez (2006-2010) no formularon una política sectorial propiamente emanada como acto del rector sectorial de economía, industria y comercio en conjunto con la Presidencia de la República. El país dispone de una experiencia acumulada de cuatro acciones claramente identificables como política o estrategia sectorial.

Un hallazgo destacable es que la orientación estratégica de estas políticas sectoriales permitió encontrar diferencias entre éstas, siendo las dos primeras (2010-2014 y 2014-2018) con un claro enfoque en la persona emprendedora, expresamente señalado en su objetivo o meta estratégica y ejes, lo cual se amplió en el periodo 2018-2022 que se promulga una política cuyos ejes se dirigen hacia la dimensión de la empresa MiPyme en marcha, con una perspectiva de ciclo de vida y sector (comercio, industria y servicios) y la dimensión de persona emprendedora, partiendo de su ciclo de crecimiento propio y diferente. De igual forma destaca la diferencia de esta política con sus predecesoras en un norte más amplio de su horizonte hasta el año 2030 y su oficialización por decreto ejecutivo.

Este instrumento incluyó un plan de acción específico con metas y acciones por programa con responsables institucionales hasta el año 2022.

De forma complementaria al final de la última administración se promulga una estrategia y una herramienta digital que define a Costa Rica como una nación emprendedora, con lo cual se mantienen en la agenda institucional la importancia de generar más acciones que mejoren las condiciones de la persona emprendedora.

Desde la perspectiva del reformismo institucional se identificó una orientación en la política del Poder Ejecutivo por fortalecer los marcos normativos. En particular esto se evidenció con la aprobación desde el año 2002 al 2015 un cambio general en la reglamentación de la ley N°8262. En el seno de la Asamblea Legislativa, posterior a la publicación de esta ley en el año 2002, únicamente se identificaron reformas parciales en 13 artículos del total de 34 que dispone esta ley. Se pueden indicar que desde el punto de vista legal dos reformas destacan por su orientación directa hacia el financiamiento del parque empresarial, por medio de la Ley del Sistema Banca para el Desarrollo N°8634 en el año 2008 y para el fomento del emprendimiento por medio de la Ley Fomento e incentivos a los emprendimientos y las microempresas, N°9998 del 2021 y el fortalecimiento para el apoyo de emprendimientos de base tecnológica por medio de la Ley de Creación de la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación N°9971 del 2021.



En el marco de los niveles de Gobierno se visualiza un progresivo involucramiento de los territorios de los gobiernos locales como vitales para la promoción de acciones para promover el parque empresarial y el emprendimiento. Inicialmente, esto se circunscribió a un rol en materia de trámites y simplificación para la apertura de una empresa. Esto es visible en todos los periodos y se fue ampliando con reconocimiento de rol importante de las autoridades locales en el desarrollo económico y social y por ende el apoyo al parque empresarial es un elemento esencial.

Otra de las características que permitió evidenciar esta paulatina especialización sectorial en la atención de las MiPyme en Costa Rica está relacionada con el contexto internacional y principalmente de la Región del SICA de la cual el país forma parte y ejerce en forma rotativa la Presidencia *Protémpore*. Se destaca este aspecto, dado que fue evidente la

influencia de la agenda regional y las prioridades acordadas por los jefes de Estado y Consejos de Ministros, respecto al parque empresarial MiPyme de la región y los emprendedores.

Esto es llamativo puesto que durante la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) y no considerada en el periodo de estudio el país firmó junto con los Jefes de Estado de la Región en la ciudad de San Salvador, el Convenio constitutivo del Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa de Centroamérica (CENPROMYPE), que fue ratificado por la legislatura 2018-2022, por medio de la Ley N°10265 en el año 2022, es decir trascurrieron dos décadas para que el proyecto de ley fuese puesto por el Ejecutivo en ordinarias y fuese discutido y aprobado en sus respectivos debates por el Congreso. Este ejercicio permitió generar una periodización que se explica en la siguiente tabla:

**Tabla 1.** Tendencias en las Políticas Públicas en MiPyme en Costa Rica por periodo

Periodo	Grandes tendencias de las acciones de política	Enfoque de la política sectorial	Tendencias internacionales con incidencia en la formulación
2002-2009 Incorporación de las MiPyme en la agenda y prioridades de desarrollo nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puesta en marcha de ley 8262 y su reglamento.</li> <li>• Inicio de atención a las MiPyme por medio de los CreaMiPyme.</li> <li>• Surge el Sistema de Banca para el Desarrollo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se formuló una política sectorial.</li> <li>• Subsumida dentro de las prioridades nacionales del PND, la presencia de más sectores institucionales como comercio exterior, ciencia y</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competitividad.</li> <li>• Posicionamiento en <i>el Doing Business</i>.</li> <li>• Desde el año 2001 el Poder Ejecutivo firma convenio Constitutivo con CENPROMYPE.</li> </ul>



Periodo	Grandes tendencias de las acciones de política	Enfoque de la política sectorial	Tendencias internacionales con incidencia en la formulación
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfoque hacia la formalización.</li> <li>• Generación de primeros datos de la MiPyme.</li> <li>• Se generan dos reformas al reglamento General de la Ley 8262.</li> </ul>	<p>tecnología, social se acentúa a mitad del periodo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se crea en la ley el Consejo Asesor Mixto de la MiPyme con participación de la academia, sector privado, público y financiero.</li> </ul>	
2010-2017 Consolidación de la Agenda Nacional MiPyme y posicionamiento de la figura de persona emprendedora	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento del esquema de atención.</li> <li>• Acciones para integrar de mejor forma los recursos financieros para el apoyo a las MiPyme.</li> <li>• Se generan dos reformas al reglamento General de la Ley 8262.</li> <li>• Se busca mejorar los mecanismos de coordinación y promoción del emprendimiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se formularon dos políticas sectoriales. El primer ejercicio para elaborar e implementar la primera política sectorial en el periodo 2010-2014,1 lo cual generó elementos para la segunda política 2014-2018.</li> <li>• Las políticas se enfocan en emprendimiento y se circunscribieron al cuatrienio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se identifica un rol más activo de la agenda de la Región SICA en materia de MiPyme por medio de CENPROMYPE.</li> <li>• Estrategia Regional SICA Emprende.</li> <li>• Las mediciones internacionales como <i>Doing Business</i> son incorporados como metas estratégicas y con acciones dirigidas a mejorar el posicionamiento del país. Asimismo, el uso de indicadores del <i>Global Entrepreneurship Monitor</i>, se crea el Observatorio MiPyme de la UNED.</li> </ul>
2018 en adelante Consolidación de la acción sectorial hacia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Replanteamiento y puesta en marcha de un nuevo modelo de atención de las MiPyme en el país</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se formuló política sectorial para el periodo 2019-2030.</li> <li>• Se propone por primera vez una</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se mantiene rol más activo de la agenda de la Región SICA en materia de</li> </ul>



Periodo	Grandes tendencias de las acciones de política	Enfoque de la política sectorial	Tendencias internacionales con incidencia en la formulación
la integración de la dimensión persona emprendedora y MiPyme.	<p>para una atención diferenciada y que reconozca las diferencias por tamaño y etapa evolutiva, con base en el modelo <i>Small Business Development Center</i> (SBDC).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Énfasis en el uso de agenda de simplificación y trámites como un medio efectivo para promover la MiPyme y la formalización.</li> </ul>	<p>política sectorial nacional con horizonte al año 2030 y que integra en siete ejes acciones para promover la MiPyme en marcha y el emprendimiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se propone una estrategia del país como nación emprendedora.</li> </ul>	<p>MiPyme por medio de CENPROMYPE.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Poder Legislativo ratifica el Convenio con CENPROMYPE.</li> <li>• Se consolida la incidencia en la agenda nacional y definición de metas con insumos del <i>Doing Business, Global Entrepreneurship Monitor</i> y el Observatorio MiPyme de la UNED.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en los Planes Nacionales de Desarrollo y las Políticas Sectoriales de los periodos constitucionales del 2006-2022 emitidos por el Poder Ejecutivo.

En el ámbito nacional se ha generado la necesidad de territorializar las políticas públicas en los espacios locales y que su diseño responda a sus particularidades. La vigente política nacional establece como parte de su enfoque el territorio y apoyar esfuerzos desde los niveles subnacionales o gobierno local, con información del parque empresarial más desagregada a este nivel y con acciones concretas como el proyecto “cantón emprendedor” Al respecto son destacables los abordajes sobre la informalidad, la competitividad cantonal y el rol vital de los permisos municipales como patentes y la prestación eficiente de servicios municipales. Brenes

y otros analizan las condiciones de la informalidad en el espacio cantón y cotejando registros administrativos municipales y de seguridad social y se encontró que “la cantidad de empresas que poseen patente comercial superan 2,4 veces a las que existen en el registro de la CCSS. Lo anterior significa que solamente 40% del parque empresarial costarricense es formal,” (2015, p. 19), lo cual permitió establecer por medio de análisis estadístico cuatro conglomerados de semiformalidad. En el contexto de la pandemia se identificó un efecto negativo en los emprendimiento del país, dado que la mayoría de los cantones evidenciaron disminución en las patentes municipales que se registraban



como activas en los años 2019 y 2020, se destaca que “la mayoría hay una disminución en la cantidad de patentes municipales activas al comparar los datos del bienio 2019-2020. Sin embargo, hay algunos cantones (alrededor del 22%) en los que se registran incrementos” (Brenes y otros, 2021, p. 13)

## Discusión

Es importante señalar que los hallazgos presentados son preliminares y tienen un enfoque descriptivo y analítico de instrumentos de política pública que conforme las reglas institucionales vigentes plasman las prioridades y metas estratégicas del país. Las políticas públicas enfocadas en las MiPyme y emprendimientos ha paulatinamente experimentado en el país una especialización sectorial, con mejores instrumentos, planes de acción más desarrollados, sin embargo, en la práctica esto no es suficiente. Esto genera una muestra de la necesidad de valoraciones desde una perspectiva de análisis incremental y la conducta de los tomadores de decisiones que permite visualizar un “patrón político de cambios pequeños y paulatinos” Desde la perspectiva de Lindblom en surgen alternativas de análisis como el incremental simple, análisis estratégico e incrementalismo inconexo (Parsons, 2007). Asimismo, hay valoraciones en país sobre la evolución de las políticas públicas en la materia como Conejo (2013) que analiza las políticas de apoyo a la MiPyme a una década de la Ley 8262, el cual se enfocó desde los pilares de la ley,

señalando la autora deficiencias estructurales para la delimitación del objeto de estudio, con grados de avance en algunas materias y un dinamismo jurídico.

Por su parte Hernández y Chávez (2014) una valoración de dos resultados de la política sectorial Costa Rica Emprende 2010-2014, en la cual se realiza una valoración de sus alcances y da cuenta de una coherencia filosófica con prioridades estratégicas, pero señala que una capacidad limitada para que permita garantizar un impacto en la competitividad de los emprendedores, y le necesidad de tener mejores herramientas de información y monitoreo.

Un trabajo más reciente está desarrollado por Cousin (2020) analiza el surgimiento de las MiPyme en Costa Rica desde una perspectiva histórico-económica, durante el período 1950-2018, con hallazgos sobre el incremento del parque empresarial MiPyme y la complejidad de desafíos para la actividad en general y la necesidad de aumentar la competitividad y potencial para aprovechar las oportunidades, y esto debe llevar a mejoras las opciones de financiamiento.

Las políticas públicas abordadas han sido fundamentales para orientar la acción política a nivel superior y por ende este ejercicio de formulación ha robustecido la capacidad de rectoría política conforme con los preceptos establecidos en la Ley General de Administración Pública N°6227, no obstante es importante continuar profundizando la acción particularizada en los territorios con planes de acción específicos que busquen





aprovechar sus ventajas comparativas históricas y consolidar ventajas competitivas, que maximicen el aprovechamiento de oportunidades de su parque empresarial y permitan a su vez generar complementariedades con otros territorios.

En general, es claro para este acercamiento desde los planes y políticas emitidas en el periodo 2002-2022 que desde la perspectiva de la política pública se ha consolidado una agenda institucional en materia de MiPyme y emprendimiento en el país, partiendo de la orientación estratégica del país en los periodos constitucionales, que sin excepción y posterior a la promulgación de la Ley N°8262 se ha incluido como parte las acciones del Gobierno. Asimismo, se han generado procesos iterativos de reforma institucional, el fortalecimiento de figuras de coordinación y una mayor especialización de la política pública sectorial, que transitó de enfoque hacia el emprendedor a uno mayor que considera la naturaleza de la persona emprendedora y su evolución hacia la formalidad y constituirse como una MiPyme en marcha que tiene sus particularidades y ciclo de vida.

Señala Lindblom que “todas las elecciones de políticas públicas tienen que hacerse, al final de cuentas, no por medio del intelecto o el análisis de una persona, sino mediante un proceso político” (1997, p. 240) y para el caso de la presente valoración es claro un resultado en el proceso político que se ha traducido en prioridades nacionales y una profundización de la acción

gubernamental sectorial, evidenciada por su progresiva especialización y tecnificación del diseño.

## Referencias

Asamblea Legislativa de Costa Rica (1977). Ley Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Ley N°6054 del 14/06/1977

Asamblea Legislativa de Costa Rica (2002). Ley de Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, N°8262 del 17/05/2002

Asamblea Legislativa de Costa Rica (2008). Ley del Sistema Banca para el Desarrollo N°8634 publicada en Gaceta N°87 del 07/05/2008

Asamblea Legislativa de Costa Rica (2021). Ley de Creación de la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación N°9971 el 11/05/21

Asamblea Legislativa de Costa Rica (2021). Ley Fomento e incentivos a los emprendimientos y las microempresas, N°9998 del 4/10/21

Brenes y otros (2015). La importancia de la gestión municipal en el ecosistema de negocios de la MiPyme y su relación con la competitividad y el desarrollo cantonal en Costa Rica. Documento para el



- Vigesimoprimer Informe Estado De La Nación En Desarrollo Humano Sostenible 2014.
- Brenes y otros (2021). El emprendimiento empresarial cantonal en Costa Rica antes y durante la pandemia COVID-19: Análisis comparativo de las patentes municipales. Investigación de Base para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2021 (no. 27).
- Conejo, L (2013). Políticas de apoyo a la MiPyme: a diez años de la ley 8262. Documento del Decimonoveno Informe Estado De La Nación En Desarrollo Humano Sostenible.
- Cousin, K. (2020). El surgimiento de las MIPYME en Costa Rica desde una perspectiva histórico-económica (1950-2018), Revista de Ciencias Sociales (Cr), vol. III, núm. 169, 2020, Universidad de Costa Rica
- Hernández y Chávez (2014). Política Pública, “Costa Rica Emprende”: Una Análise dos resultados. Revista RELACIONES INTERNACIONALES Escuela de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional, Costa Rica. N.º 87.2, Julio-Diciembre de 2014 Pp. 93-110
- Lindblom, C. (1997). “Cómo adecuar la política en el análisis de las políticas públicas”. En: *Gestión y política pública*. Pp. 239-255.vol, VI N°2 del segundo semestre 1997
- MEIC (2022). Estrategia Nacional Costa Rica: Nación Emprendedora 2030 “Un país al servicio del emprendimiento” en abril 2022
- MEIC (2014). Política Nacional de Emprendimiento: Costa Rica Emprende 2010-2014 en diciembre del 2010
- MEIC (2020). Política Nacional de Empresariedad 2030.
- MEIC, (2015). Política de Fomento al emprendimiento en Costa Rica 2014-2018, en el año 2015.
- MEIC (2021). Estado de Situación MIPYME en Costa Rica 2021. Serie de tiempo 2015-2019. Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa, (DIGEMIPYME)
- Meny y Thoening. (1992). Las políticas públicas. Editorial Ariel S.A., Córcega, Barcelona. Traducción de Salvador del Carril.
- Mideplan (2002). Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH). Soluciones siglo XXI. 2003-2006 de la Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006)
- Mideplan (2006). Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, “María Teresa Obregón Zamora” de la Administración Chinchilla Miranda (2006-2010)
- Mideplan (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, “Alberto Cañas Escalante” de la



- Administración Solís Rivera (2014-2018)
- Mideplan (2016). Guía para la elaboración de políticas pública, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, San José, CR: MIDEPLAN
- Mideplan (2018). Costa Rica. Plan nacional de desarrollo y de inversión pública del bicentenario 2019-2022, de la Administración Alvarado Quesada (2018-2022)
- Parson, W. (2009). Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas. Primera reimpresión. Traducción al castellano de Atenea Acevedo Aguilar. FLACSO, México
- Plan Nacional de desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón” 2007-2010 de la Administración Arias Sánchez (2006-2010).
- Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica (2002). Decreto Ejecutivo N°30857 del 25/11/2002 Reglamento General a la Ley N° 8262 de Fortalecimiento a Pequeñas y Medianas Empresas.
- Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica (2002). Decreto Ejecutivo N°30857 del 25/11/2002, Reglamento General a la Ley N° 8262 de Fortalecimiento a Pequeñas y Medianas Empresas.
- Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica (2004). Decreto Ejecutivo N° 31697, Reglamento al fondo de garantías creado por el artículo 8 del capítulo III, de la " Ley de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas" Ley N°8262.
- Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica (2012D, Decreto Ejecutivo N°37121 del 24/04/2012, Reglamento General a la Ley N° 8262 de Fortalecimiento a Pequeñas y Medianas Empresas
- Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica (2015). Decreto Ejecutivo N°39295 del 22/06/2015, Reglamento General a la Ley N° 8262 de Fortalecimiento a Pequeñas y Medianas Empresas
- Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica (2015). Decreto Ejecutivo N° 39278, del 22/07/2015, Reglamento al fondo de garantías creado por el artículo 8 del capítulo III, de la " Ley de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas" Ley N°8262.
- Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica (2021). Oficialización de la Política Nacional de Empresariedad 2030 mediante N° 42079-MEIC del 22/01/2020



# Evolución de la política pública del sector MiPyme en el contexto de la agenda nacional costarricense

Leonardo Chacón Rodríguez / Victoria Hernández Mora

A DOS DÉCADAS DE LA LEY FORTALECIMIENTO DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS, N° 8262

**Política sectorial más integrada y con planes de acción dirigidos a la persona emprendedora y la pyme en marcha.**

- Puesta en marcha de ley 8262 y su reglamento
- Inicio de atención a las Pymes por medio de Creapyme
- Surge el Sistema de Banca para el Desarrollo
- Enfoque hacia la formalización
- Generación de primeros datos de la Mipyme
- Se generan dos reformas al reglamento General de la Ley 8262
- No se formula y se incluye dentro de las prioridades nacionales del PND, la presencia de más sectores institucionales como comercio exterior, ciencia y tecnología, social se acentúa a mitad del periodo.
- Se crea en la ley el Consejo Asesor Mixto de la Pyme con participación de la academia, sector privado, público y financiero.

- Fortalecimiento del esquema de atención
- Acciones para integrar de mejor forma los recursos financieros para el apoyo a las pymes.
- Se generan dos reformas al reglamento General de la Ley 8262
- Se busca mejorar los mecanismos de coordinación y promoción del emprendimiento.
- Primer ejercicio para elaborar e implementar la primera política sectorial en el periodo 2010-2014, lo cual generó elementos para la segunda política 2014-2018. Las políticas se enfocan en emprendimiento y se circunscriben al cuatrienio.
- El impacto de las mediciones internacionales son incorporados como metas estratégicas y con acciones dirigidas a mejorar el posicionamiento del país.

- Replanteamiento y puesta en marcha de un nuevo modelo de atención de las Mipyme en el país para una atención diferenciada y que reconozca las diferencias por tamaño y etapa evolutiva, con base en el modelo Small Business Development Center (SBDC)
- Énfasis en el uso de agenda de simplificación y trámites como un medio efectivo para promover la empresariedad y la formalización.
- Se propone por primera vez una política sectorial nacional con horizonte al año 2030 y que integra en siete ejes acciones para promover la pyme en marcha y el emprendimiento.
- Mayor uso de datos para elaboración de metas y elaboración de un plan de acción para la política con responsables institucionales.
- Se propone una estrategia del país como nación emprendedora.

**2002-2009**

**Incorporación de las Pymes en la agenda y prioridades de desarrollo nacional.**

**2010-2017**

**Consolidación de la Agenda Nacional Pyme y surgimiento de la figura emprendedor**

**2018- →**

**Consolidación de la acción sectorial e integración de la dimensión persona emprendedora y pyme en marcha**