

DECIMONOVENO INFORME
ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO
HUMANO SOSTENIBLE

Informe Final

Políticas de apoyo a la Pyme: a diez años de la ley 8262

Investigadora:

MAE. Lucy Conejo Vargas

Junio, 2013



Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el XIX Informe Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	v
1. INTRODUCCION	1
2. MARCO DE REFERENCIA	1
2.1. El objeto de estudio	1
2.2. Alcance del estudio	2
2.3. Metodología	2
3. LOS PILARES FUNDAMENTALES DE LA LEY	3
3.1. Descripción resumida de los componentes de la Ley	3
3.2. Resultados de FODEMIPYME	3
3.2.1. Fondo de avales y garantías	4
3.2.2. Fondo de financiamiento	8
3.2.3. Fondo de servicios de desarrollo empresarial	11
3.3. Resultados de PROPYME	12
3.4. Resultados del Programa de Compras del Estado	19
4. DESEMPEÑO INSTITUCIONAL PARA EL APOYO A LA PYME	22
4.1. Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC)	23
4.2. Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	25
4.3. Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER)	27
4.4. Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT)	29
4.5. Instituto Nacional de la Mujer (INAMU)	32
4.6. Sector privado	34
4.7. Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF)	35
4.8. Contraloría General de la República (CGR)	36
5. EL DINAMISMO JURIDICO	37
6. PARA DISCUSIÓN Y REFLEXIÓN	38
BIBLIOGRAFÍA	40
PERSONAS CONSULTADAS	42
ANEXO 1: PRODUCTOS ACTUALES Y PROYECTADOS DE PROCOMER	43
ANEXO 2: RESEÑA HISTORICA DE LOS CAMBIOS JURIDICOS DE LA LEY 8262 (Decretos ejecutivos)	50
ANEXO 3: RESUMEN DE CONSULTAS A ACTORES CLAVE SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE LA LEY PYME	53
ANEXO 4: EVOLUCIÓN DE COSTA RICA EN EL DOING BUSINESS Y EN EL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD GLOBAL	57
ANEXO 5: FORMULARIO DE ENCUESTAS APLICADAS	63

Índice de cuadros

Cuadro 1 Fuentes de información disponibles sobre el número de Pymes en Costa Rica	2
Cuadro 2 Detalle de colocaciones en número de operaciones del Fondo de Avales de FODEMIPYME al 31 de diciembre de 2012.....	5
Cuadro 3 Detalle de saldo patrimonial, colocaciones, riesgo vivo y nivel de apalancamiento del Fondo de Avales de FODEMIPYME al 31 de diciembre de 2012.....	6
Cuadro 4 Recursos transferidos, patrimonio, saldo de cartera, colocaciones y número de créditos otorgados con el Fondo de Financiamiento de FODEMIPYME al 31 de Diciembre de 2012.....	9
Cuadro 5 Proyectos financiados con el Fondo de Servicios de Desarrollo Empresarial de FODEMIPYME al 31 de Diciembre de 2012.....	11
Cuadro 6 Monto y número de proyectos aprobados por el Fondo PROPYME durante el período 2003 - 2012	14
Cuadro 7 Monto aprobado, monto desembolsado y monto no ejecutado de proyectos PROPYME, durante el período 2003-2011	14
Cuadro 8 Distribución de los proyectos aprobados por el fondo PROPYME durante el período 2003-2011, según tipo de innovación	17

Índice de gráficos

Gráfico 1 Distribución de los avales de FODEMIPYME por tamaño de empresa al 31 de Diciembre de 2012	7
Gráfico 2 Distribución de los avales de FODEMIPYME por actividad económica al 31 de Diciembre de 2012.....	8
Gráfico 3 Distribución de créditos otorgados por el Fondo de Financiamiento de FODEMIPYME por tamaño de empresa al 31 de Diciembre de 2012.....	10
Gráfico 4 Distribución de créditos otorgados por el Fondo de Financiamiento de FODEMIPYME por actividad económica al 31 de Diciembre de 2012.....	10
Gráfico 5 Distribución porcentual de la cantidad de proyectos aprobados por el fondo PROPYME según sector económico, periodo 2003-20011	15
Gráfico 6 Cantidad de solicitudes aprobadas por el fondo PROPYME durante el período 2003-2011, según tipo de proyecto.....	16
Gráfico 7 Monto promedio por tipo de proyecto aprobado por el fondo PROPYME (acumulado durante el período 2003-2011).....	17
Gráfico 8 Distribución del monto de proyectos aprobados por el fondo PROPYME en el período 2003-2011, según tipo de innovación	18
Gráfico 9 Distribución de la cantidad de proyectos aprobados por el fondo PROPYME en el período 2003-2011, según tipo de innovación.....	18
Gráfico 10 Porcentaje de venta al Estado según tamaño de empresa durante el período 2010-2012	21
Gráfico 11 Porcentaje de empresas que venden al Estado según sector económico	21
Gráfico 12 Cantidad de MIPYMES exportadoras en Costa Rica	28
Gráfico 13 Participación de las MIPYMES en las empresas exportadoras totales	29
Gráfico 14 Participación de la mujer en la colocación del fondo de avales de FODEMIPYME al 31 de diciembre de 2012.....	33
Gráfico 15 Total de créditos colocados por FODEMIPYME con alguna participación de mujeres al 31 de diciembre de 2012.....	34

SIGLAS

BPDC	Banco Popular y de Desarrollo Comunal
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CICR	Cámara de Industrias de Costa Rica
CONICIT	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas
DIGEPYME	Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa del MEIC
FINADE	Fideicomiso Nacional para el Desarrollo
FODEMIPYME	Fondo Especial para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
GEM	Global Entrepreneurship Monitor
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INS	Instituto Nacional de Seguros
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MEP	Ministerio de Educación Pública
MICITT	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
PYME	Micro, pequeña y mediana empresa
PYMI	Pequeña y mediana industria
PROCOMER	Promotora de Comercio Exterior
PROPYME	Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa
SDE	Servicios de Desarrollo Empresarial
SIEC	Sistema de Información Empresarial Costarricense
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras

RESUMEN EJECUTIVO

Este trabajo se realiza con el objeto de conocer los resultados de los principales pilares establecidos en la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, al cumplir diez años de haber sido publicada.

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.

El acceso a financiamiento sigue siendo la deuda pendiente, para empresas en marcha y aún más para emprendimientos. La banca pública primero y luego la privada, ha mostrado interés en diferenciar algunos productos para pyme, pero sigue siendo asunto de pocos, pues es difícil que las estructuras bancarias difundan la información y promocionen los instrumentos de la ley en todas las sucursales a nivel nacional. Continúa la queja del exceso de requisitos y la oportunidad, las empresas piensan y toman decisiones en forma diaria porque cada día les cuesta en acceso a oportunidades y los bancos con procesos crediticios muy fragmentados, parecen pensar en semanas para pasar de un escritorio a otro. Este tema es recurrente, otros informes como el de CEGESTI¹, PROCOMER², y el GEM³, manifiestan la misma inquietud.

La Superintendencia tampoco ha hecho lo suyo por aceptar propuestas del ente rector acerca de esquemas similares a los de otros países, que vengán a facilitar el acceso de la pyme al crédito bancario.

En el otro lado de la moneda hay elementos que dan un balance positivo a los resultados de la ley: avances en la mejora de tramitología, una Red de Apoyo a la Pyme más fortalecida y llegando a todas las regiones del país, así como más oficinas Creapyme, la definición de políticas públicas, la implementación de nueva figuras para favorecer la gestión de los instrumentos de la ley, el uso de tecnologías de información que vienen a dinamizar trámites en varias instituciones, la multiplicación de programas de apoyo a la Pyme. El fomento al emprendedurismo se evidencia con más fuerza en el segundo quinquenio, en aspectos tan concretos como el involucramiento del MEP para incluir el tema en curriculum académico a temprana edad y la participación del país por segundo año consecutivo en indicadores globales como el GEM (Global Entrepreneurship Monitor), son aspectos que definitivamente vienen a marcar la diferencia, como acciones para impactar en el mediano y largo plazo.

La reiterada queja de que el país tiene instrumentos de apoyo que no le llega a la pyme, ha fluctuado entre el clamor de los demandantes y la frustración de los oferentes y en los últimos años ha dado como resultado la aparición de distintos gestores. El gestor es una figura que se visualiza como ese vínculo que hace posible el acceso de los instrumentos de apoyo, hoy fungen el gestor de

¹ CEGESTI. (2012). Análisis de la realidad de acceso y participación de las PYME en las compras públicas en Costa Rica. San José, Costa Rica: CEGESTI.

² Informe PROCOMER entregado como soporte para esta ponencia.

³ Global Entrepreneurship Monitor. (2013) Reporte Nacional 2012: La situación del emprendimiento en Costa Rica. Costa Rica: Consorcio GEM Costa Rica.

innovación (MICITT), el gestor pyme (MEIC) gestores empresariales y promotores de negocios (PROCOMER) y hubo un intento no consolidado por implementar el gestor de financiamiento (SBD) pero que funcionan en la práctica privada.

Afortunadamente en la actualidad se manifiesta una mejor actitud institucional tanto pública como privada, mayor conocimiento y demanda por parte de la Pyme, ejes transversales como equidad de género, compromiso con el medio ambiente, juventud, interculturalidad, son cada vez más evidentes en cuanto a presencia dentro del sistema en su conjunto, una prensa muy activa en el tema pyme, discusión parlamentaria, trabajo en impulsar nuevos mecanismos de apoyo como el tema de garantías muebles, consorcios, capital semilla. Todo ello demuestra que en estos diez años se sentaron las bases de un edificio aún en construcción y da un panorama esperanzador.

1. INTRODUCCION

El apoyo al sector empresarial compuesto por micro, pequeña y medianas empresas desde hace diez años cuenta con el respaldo de la Ley 8262, conocida como “Ley PYME” y con el MEIC como entre rector. Cuatro administraciones han intervenido en la vida de la Ley PYME, dictaminada en el último año del período Rodríguez Echeverría, todas ellas han manifestado un interés por el desarrollo de temas atinentes a la promoción de un parque empresarial más competitivo.

Es necesario tener presente que países donde una política pública ha apoyado al empresariado de menor tamaño en forma exitosa como Israel, Japón, Irlanda, Estados Unidos, Chile para citar algunos, han alcanzado resultados después de un período de implementación ininterrumpida de 20 a 30 años. En este contexto internacional, ubicar diez años de legislación en Costa Rica, es para considerar el asentamiento de las bases y primeros resultados en medio de una constante curva de aprendizaje. Así como en la construcción de un edificio, hay un tiempo para preparar el terreno y poner los cimientos y para concluirlo y pintarlo se necesitan andamios; de igual manera este proceso ha contado con personas e instituciones que perseveraron y creyeron aún cuando en el primer quinquenio los frutos eran escasos. La misma ley establece como su objetivo macro el desarrollo de una estrategia de largo plazo.

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. Los resultados de una ronda de entrevistas a actores clave, sobre la opinión respecto al logro de los objetivos de la ley se muestra en forma resumida como Anexo No.3.

Finalmente, la reunión de todos estos instrumentos cuyo objetivo de fondo es procurar un parque empresarial competitivo, tiene sus frutos en una mejoría en la calificación del país en el Doing Business y en el Índice de Competitividad Global, un resumen sobre este tema se incluye como Anexo No.4

2. MARCO DE REFERENCIA

2.1. El objeto de estudio

Hablar de Pymes representa en Costa Rica una circunstancia particular, por la dificultad para perfilar adecuadamente el objeto de estudio en todas sus dimensiones. Un análisis de mayor profundidad sobre el decenio de vida de la Ley Pyme se dificulta por vacíos, falencias, duplicidades o deficiencias en la disponibilidad de información. Se presentan las siguientes situaciones:

- A pesar de existir legalmente las variables para conceptualizar lo que es una Pyme (fórmula que pondera número de empleados, ventas y activos) existe una variedad de caracterizaciones según las instituciones que apliquen programas para el sector. El caso más palpable se da en las diferencias entre las distintas entidades financieras que tienen

programas para la Pyme; algunas las caracterizan por número de empleados, por monto de crédito solicitado, por ventas, para citar algunos parámetros.

- Una premisa básica para estudios como es el número de pymes que tiene el país no se puede saber con suficiente certeza; existen varias fuentes de información, cada una de ellas con particularidades que pueden influenciar el resultado de análisis por sus propias características. Existe entonces, una verdadera Torre de Babel, en la cual es peligroso y fácil perderse en interpretaciones sesgadas. A continuación las principales fuentes de información disponibles y los problemas que podrían tener en su uso como base para estudios sobre la Pyme.

Cuadro 1

Fuentes de información disponibles sobre el número de Pymes en Costa Rica

Fuente	Características
Registro de patrones de la CCSS	Podría incluir patrones que no son empresas
Registro de patentes municipales	Existen empresas con varias patentes, latente sesgo de sobre estimación
Registro de empresas que tributan	Contiene empresas que pertenecen a un grupo corporativo
SIEC	Registro voluntario y en proceso de consolidación.
Directorio establecimientos del INEC	Es el que ha sido adoptado por el MEIC para realizar sus análisis.

Fuente: Estado de la situación de las Pymes en Costa Rica. MEIC (2013).

- La política pública de fomento a las pyme y al emprendedurismo, emitida en julio de 2010, incluye indicadores de gestión para ocho temas estratégicos. Sin embargo, la Contraloría General de la República ha señalado que se adolece de indicadores de impacto y el MEIC tiene dificultades para recolectar la información ante la desidia institucional para brindarla. Además, aún falta afinar un hilo conductor que refleje la definición de indicadores en forma coherente desde el Plan Nacional de Desarrollo permeando hacia las instituciones ejecutoras y contraloras para que el país hable un mismo idioma con relación a la Pyme.

2.2. Alcance del estudio

El alcance de este estudio se enfoca en un análisis de los tres pilares básicos que constituyen la principal apuesta de la ley para impactar el desarrollo del sector, a saber: FODEMIPYME, PROPYME y el Programa de Compras del Estado. Se limita a describir los resultados y avances en la maduración de estos instrumentos, con base en las fuentes de información suministradas, para evitar juicios de valor y al final se dejan planteadas interrogantes provocativas para futuras discusiones.

2.3. Metodología

La metodología utilizada se basa en el estudio de información contenida en informes oficiales de las entidades involucradas como FODEMIPYME, CONICIT, Ministerio de Ciencia-Tecnología y Telecomunicaciones, Contraloría General de la República, el Ministerio de Economía Industria y Comercio, la Asamblea Legislativa y el BID, así como entrevistas a especialistas y actores clave, para sustentar las conclusiones dentro del límite del presente estudio.

3. LOS PILARES FUNDAMENTALES DE LA LEY

3.1. Descripción resumida de los componentes de la Ley

La ley Pyme se crea en el año 2002, con un objetivo general de carácter tanto económico como social, definido como: “*crear un marco normativo que promueva un sistema estratégico integrado de desarrollo de largo plazo el cual permita el desarrollo productivo de la PYME y posicione a este sector como protagonista, 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.*”

Se enfoca en la PYME perteneciente a los sectores de industria, comercio y servicios toda vez que la rectoría se establece en el MEIC.

Sus beneficiarios son empresas formales (contar con dos de los siguientes tres requisitos: pago de cargas sociales, obligaciones tributarias y/u obligaciones laborales).

Pretende contar con insumos proactivos de los sectores e instituciones involucradas mediante la creación del Consejo Asesor Mixto de la Pyme integrado por personas del más alto nivel. Fortalece dentro del MEIC la Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME) como instancia especializada dentro del ente rector.

Obliga al MEIC a crear un registro pyme, pero para las empresas la inscripción es voluntaria. Los componentes básicos de la ley son: acceso a financiamiento mediante la creación del FODEMIPYME, apoyo a la innovación con la fundación del PROPYME, acceso de la PYME a venderle al estado y fortalecimiento del acompañamiento mediante los servicios de desarrollo empresarial, tanto con un componente dentro del FODEMIPYME, como con una reforma a la ley del INA para que pueda subcontratar servicios que la institución no pueda satisfacer en el corto plazo. Con esto se pretendió brindar una integralidad en la atención al sector.

Se reforma la ley de Zonas Francas para exonerar de impuesto de ventas y consumo a sus proveedores nacionales. Se reforma la ley de PROCOMER en relación con la ventanilla única de comercio exterior y le da un mandato explícito para apoyar a la pyme exportadora y con potencial de exportar. Reforma la ley del Banco Popular y de Desarrollo Comunal para permitirle la creación de fondos especiales de desarrollo destinando a ello hasta el 15% de sus utilidades anuales y funcionando fuera de los parámetros de la SUGEF.

A los seis años de vida de la Ley Pyme, nace la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, que viene a constituir en forma paralela otros elementos como un nuevo fondo de garantías, fortalece el fondeo para los servicios de desarrollo empresarial y crea en general un marco más amplio para el desarrollo de la Pyme. Sin embargo, esta ley no es objeto de este estudio, se menciona por su importancia en relación con las reformas que le hace a la Ley Pyme.

3.2. Resultados de FODEMIPYME⁴

El capítulo III de la Ley 8262, crea el FODEMIPYME. Se le establecen tres herramientas de apoyo a la PYME: un fondo de avales y garantías, un fondo de financiamiento para planes de inversión dirigidos hacia la competitividad y un fondo para servicios de desarrollo empresarial. Su fondeo y administración se le encargan al Banco Popular y de Desarrollo Comunal y su operación se encuentra fuera de los parámetros de la SUGEF.

⁴ Informe preparado por FODEMIPYME. Abril 2013.

De lento arranque⁵, con un desempeño pobre en relación a las necesidades del mercado⁶, con reformas para su fortalecimiento en la Ley 8634⁷ desaprovechadas⁸, aún conserva una elevada cantidad de recursos disponibles para su colocación⁹.

La ley establece la gerencia en la figura de un Director Ejecutivo, que tiene asignadas cuarenta y nueve funciones específicas¹⁰. Sin embargo, luego de la renuncia de su primera y única directora ejecutiva, este mandato de ley no ha sido ejecutado por la Junta Directiva Nacional del BPDC, siendo la función recargada al Director de Banca de Desarrollo de turno en el banco administrador.

Su componente más fuerte, en términos de concepto, recursos asignados y potencial de crecimiento, el fondo de avales y garantías, es catalogado a nivel interno por la Contraloría General de la República, en su análisis para 2010 y 2011, como de baja cobertura. A nivel externo el último informe latinoamericano del BID lo evidencia rezagado en relación con el desempeño en los otros países, al indicar que para el caso de Costa Rica, *“existe un exceso de recursos permanentes sobre las necesidades que tiene la actividad de garantía, como en el caso de FodeMiPyME”*.¹¹

El FODEMIPYME es sin duda un elemento con buen diseño en la ley y sus reformas, pero que en términos de desempeño queda en deuda. Tiene por delante el desafío de demostrar todo su potencial, más que enfrascarse en la discusión política para evitar las propuestas legislativas de fundirlo con el Sistema de Banca para el Desarrollo.¹²

3.2.1. Fondo de avales y garantías

Es importante hacer notar que el país había tratado previamente de incursionar en este tipo de instrumentos, pero varios intentos o no lograron arrancar siquiera o fueron fondos de corta vida y ya desaparecidos. También coincide con un período en que América Latina vio frustrados varios intentos de implementar este tipo de herramientas, en la mayoría de los casos financiados por la cooperación internacional y cuya mayor causa de fracaso fue avalar el 100% de las operaciones crediticias. Es así como al final de la década de los noventa esta herramienta gozaba de muy poca o ninguna credibilidad. Fueron pocos los fondos que sobrevivieron y fueron exitosos, pero al final del día sus buenos resultados y la aplicación de buenas prácticas, así como su perseverancia, lograron recuperar esa credibilidad, de manera que ya para 2005 los organismos internacionales con presencia en la región, se refieren de manera positiva a los fondos de avales y garantías para la Pyme.

En este contexto FODEMIPYME es el primer fondo de avales que logra arrancar en Costa Rica, con el apoyo de colegas de otros países específicamente Perú y Chile que de forma solidaria compartieron su historia, experiencia y buenas prácticas, lo que se refleja en un dinamismo en su reglamentación y cambios de ley.

⁵ El decreto ejecutivo que regula en mayor detalle el fondo de avales capitalizando experiencias de países latinoamericanos se da hasta dos años después de dictaminada ley.

⁶ Informe de la Contraloría General de la República DFOE-EC-03-2012, mide la incidencia sobre la base de la cantidad de pymes registradas en la CCSS.

⁷ Se incluye el sector agropecuario, se le permite operar el fondo de avales con un mayor número de operadores financieros al incluir a la banca privada, operar avales de cartera, garantías para el programa de compras del estado y para emisión de títulos valores.

⁸ Se le permite explícitamente emitir garantías de participación y cumplimiento para apoyar el programa de compras del estado e incursionar en avalar emisiones de títulos valores y no hay ningún avance en esas oportunidades.

⁹ Informe de FODEMIPYME.

¹⁰ Según Reglamento Operativo emitido por la Junta Directiva Nacional de Banco Popular y de Desarrollo Comunal, publicado en La Gaceta No. 84 del 3 de mayo de 2010.

¹¹ (Molina, Pombo y Ramírez, 2013; 34)

¹² Discusiones legislativas. Propuestas del Movimiento Libertario.

Como conclusiones y desafíos el fondo de avales de FODEMIPYME es un instrumento que vino a devolver la credibilidad en el funcionamiento de fondos de avales y garantías, pero queda debiendo en términos de acceso a la población, por un desempeño que logró sus más altos resultados en los años 2007 y 2008, para una baja considerable en 2009 y 2010 y luego repuntar en 2011 y 2012 pero sin lograr los niveles de sus mejores años.

Cambios incluidos en la Ley 8634 que pretendieron darle mayor crecimiento al abrirlo a un mayor número de entidades financieras incluyendo la banca privada, darle acceso al sector agropecuario, permitirle emitir garantías de participación y cumplimiento para apoyar el Programa de Compras del Estado e incursionar en avalar emisiones de títulos valores; no se visibiliza hayan sido aprovechadas para acelerar su crecimiento, aun y cuando en la última subasta en el mes de febrero de 2013 quedan vigentes 12 entidades financieras para otorgar avales.

En comparación con el repunte de fondos de avales y garantías en América Latina en los años recientes, es un fondo que queda evidentemente rezagado. Al respecto el último informe latinoamericano del BID, hace un llamado de atención a la disponibilidad de fondos con oportunidades de aportar al acceso a financiamiento de la pyme, pero que no lo logra en una escala adecuada, misma situación que a nivel país indica la Contraloría General de la República.

Tiene a su favor la implementación de estadísticas con enfoque de género que visibilizan los distintos roles que asumen las mujeres en relación a las actividad empresarial financiada y que ha beneficiado mayoritariamente a las empresas de menor tamaño.

A continuación las principales variables de su desempeño:

El historial de colocación por número de avales, como se aprecia en el siguiente cuadro, muestra un comportamiento volátil. Los informes facilitados por FODEMIPYME no incluyen un análisis de las causas de esta variabilidad ni hace referencia a acciones estratégicas para promover su colocación.

Cuadro 2

Detalle de colocaciones en número de operaciones del Fondo de Avales de FODEMIPYME al 31 de diciembre de 2012

Año	No. operaciones
2004	16
2005	82
2006	227
2007	357
2008	352
2009	99
2010	101
2011	171
2012	159
TOTAL	1564

Fuente: Informe FODEMIPYME, (2013).

Un fondo de avales es una masa de dinero que se dispone como respaldo y sobre la cual se otorgan “fianzas”. Siendo sus ingresos naturales el rendimiento sobre inversiones y las comisiones por cobro de avales se convierte en un negocio cuya permanencia financiera es asegurada por el volumen de avales otorgados para incrementar las comisiones. El monto avalado puede ser varias veces su patrimonio, lo que en la técnica se conoce como nivel de apalancamiento, cuanto mayor

sea más ingresos percibirá. El compromiso técnicamente aceptado ronda las siete veces el patrimonio, aunque existen fondos que llegan a las diez veces, obviamente controlando que no se eleve el nivel de honramientos. El siguiente cuadro evidencia que el FODEMIPYME no logra ni siquiera un apalancamiento uno a uno, pues llevaba una tendencia creciente hasta el 2009 que llegó casi a 0.5 veces, para luego decrecer hasta 0.38 al final del 2012.

Por otra parte, hay que cuidar que los honramientos no atenten contra la disminución patrimonial del fondo. Al respecto las pérdidas por honramientos de avales (pymes que no honran sus deudas y entonces las entidades financieras ejecutan el aval) es de 99 operaciones, un 6.33% de los beneficiarios y representa un 5.55% del patrimonio del fondo a diciembre de 2012. En este sentido, el país debe cuidar que los fondos de avales creados en las leyes, no sean contaminados por una cultura de no pago por parte de los beneficiarios.

Cuadro 3

Detalle de saldo patrimonial, colocaciones, riesgo vivo y nivel de apalancamiento del Fondo de Avales de FODEMIPYME al 31 de diciembre de 2012

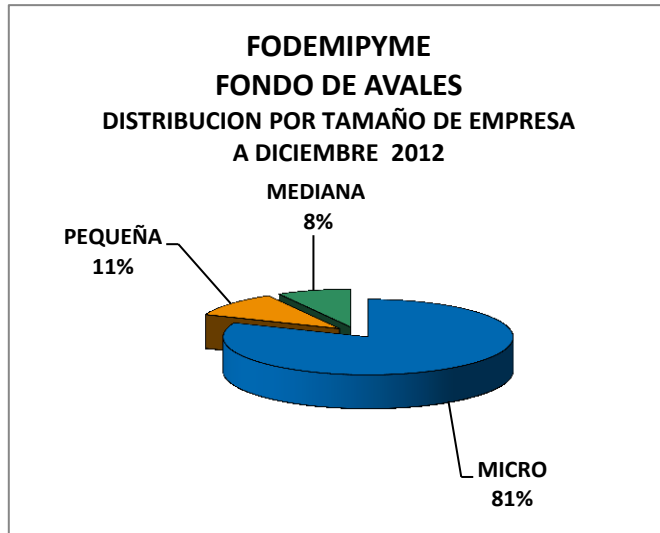
Año	Saldo del Patrimonio	Monto avalado	Riesgo vivo (saldo de compromisos vigentes)	Nivel de apalancamiento ¹³
	(en millones de colones)	(en millones de colones)	(en millones de colones)	(en porcentaje)
2004	12.688	44		0%
2005	11.559	351	535	5%
2006	12.803	1.618	1.849	14%
2007	13.642	3.464	5.0356	37%
2008	14.552	3.126	7.062	49%
2009	15.190	829	6.964	46%
2010	17.173	901	6.718	39%
2011	15.636	1.843	7.184	46%
2012	17.938	2.135	6.802	38%
TOTAL		14.311		

Fuente: Informe FODEMIPYME, (2013).

Un elemento positivo del fondo de avales es que ha logrado un apoyo mayoritariamente a las empresas de menor tamaño, cumpliendo así con una de las expectativas de la creación de la ley. El siguiente gráfico muestra que la incidencia del fondo de avales en la pyme por tamaño, es de un 81% para micro, 11% a pequeña y 8% a mediana.

¹³ Se calcula dividiendo el Saldo de Riesgo Vivo (monto de compromisos vigentes) entre el patrimonio.

Gráfico 1
Distribución de los avales de FODEMIPYME por tamaño de empresa al 31 de Diciembre de 2012

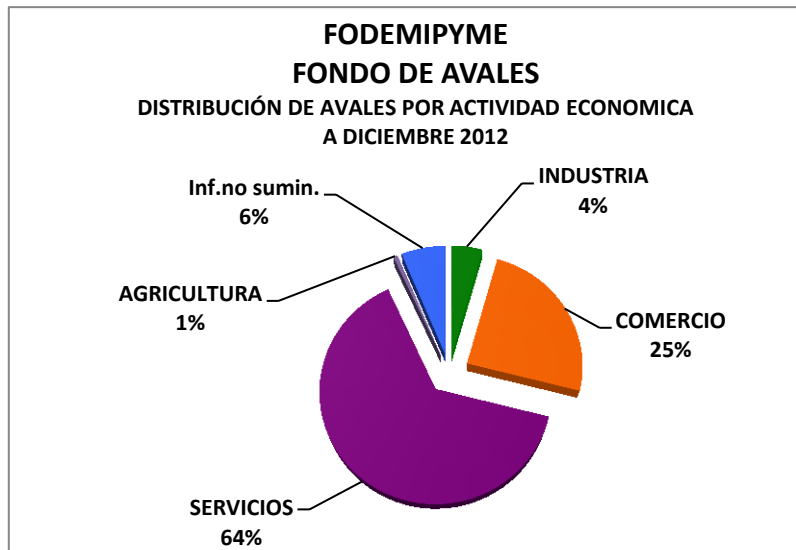


Fuente: Informe FODEMIPYME. (2013)

Por actividad productiva, el fondo de avales tiene un comportamiento similar a la conformación del parque empresarial del país, lo que hace manifiesta una actitud reactiva. No se evidencia fuerza proactiva traducida en la creación de productos diferenciados de apoyo puntual a sub-sectores prioritarios que pueden dar un salto cualitativo a la competitividad de la pyme, por ejemplo turismo médico, animación digital, franquicias, servicios espaciales, nanotecnología, entre otros. Tampoco un aprovechamiento de oportunidades para apoyar acciones nacidas en la misma ley como el Programa de Compras del Estado (necesita de garantías de participación y cumplimiento) o una alianza complementaria con el PROPYME y menos aún en la exploración y proactividad para avalar emisiones de títulos valores.

El siguiente cuadro demuestra que el fondo de avales ha apoyado en un 64% al sector servicios y a pesar de la inclusión del sector agropecuario en las reformas mediante la Ley 8634, éste representa únicamente un 1%.

Gráfico 2
Distribución de los avales de FODEMIPYME por actividad económica al 31 de Diciembre de 2012



Fuente: Informe FODEMIPYME, (2013).

3.2.2. Fondo de financiamiento

El segundo componente de FODEMIPYME es un fondo de financiamiento restringido a financiar actividades de innovación y desarrollo tecnológico y cuya reglamentación está bajo la responsabilidad de la Junta Directiva del BPDC. El Reglamento operativo cuenta con una amplia definición de conceptos que se permite financiar con este fondo, como: conocimiento, desarrollo tecnológico, desarrollo de potencial humano, adaptación tecnológica, asimilación tecnológica, desarrollo tecnológico, investigación, innovación y cambio tecnológico. En ese momento, con el fin de procurar una alta colocación de los recursos de aplicó el Manual de Bogotá, para contar con un concepto amplio de estas variables que apoyan la competitividad de la pyme.

La Ley Pyme establece que este fondo se alimente del 5% de las utilidades del BPDC, que se le debe transferir anualmente y capitalizar sus propios rendimientos.

Como conclusiones y desafíos es importante acotar que el tema de innovación y desarrollo tecnológico ha ido repuntando en la acogida que le da la pyme, como se verá más adelante en el capítulo de PROPYME, por lo tanto la opción de trabajar en asocio con este fondo que está en franco crecimiento, para complementar con crédito la porción no reembolsable es una oportunidad a la vista. La colocación de los años 2007 y 2008 muestra que existe una demanda en espera de ser satisfecha para elevar los niveles de colocación. La definición de la Política Pública de Apoyo a la Pyme y el Emprendedurismo y la Política Nacional de Emprendimiento, ambas en el año 2010 abren una nueva gama de oportunidades de productos financieros para potenciar este fondo. El efecto de la crisis, una evaluación de las lecciones aprendidas durante sus primeros años de operación y las oportunidades de las políticas públicas, pueden dar a la Junta Directiva Nacional del BPDC los elementos para redefinir lo que sea necesario y potenciar este valioso instrumento de apoyo a la competitividad de la pyme, que cuenta con una alta disponibilidad de fondos. El banco operador cuenta con una flexibilidad envidiable al ser un fondo no incluido bajo los parámetros de la supervisión financiera y que la ley le permite que *“dichos créditos se concederán en condiciones adecuadas a los requerimientos de cada proyecto para consolidarse”*.

Una masa importante de recursos no colocados, viene a sumarse a la mayor crítica planteada a los logros pendientes de la ley, como lo es una deuda en el acceso a financiamiento.

La disponibilidad y colocación de estos recursos se indica en el siguiente cuadro.

Cuadro 4

Recursos transferidos, patrimonio, saldo de cartera, colocaciones y número de créditos otorgados con el Fondo de Financiamiento de FODEMIPYME al 31 de Diciembre de 2012

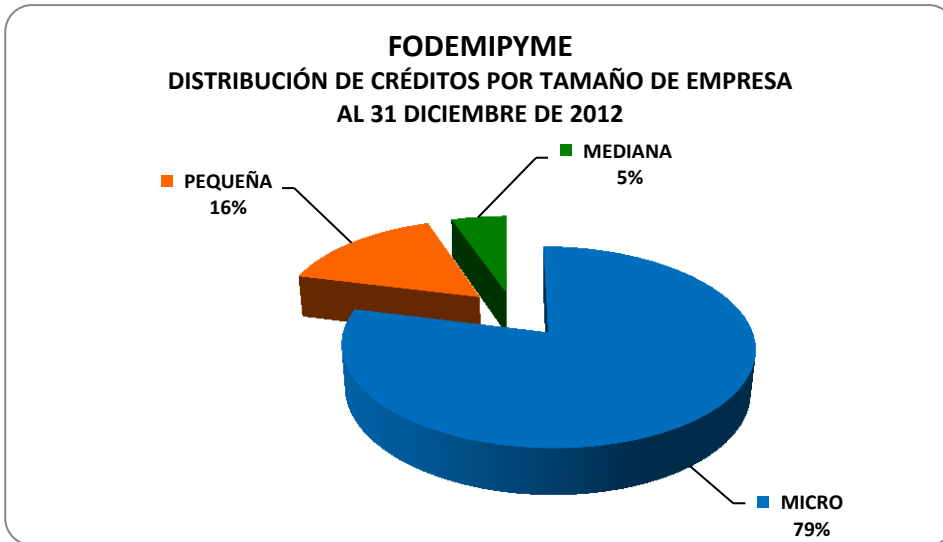
AÑO	5% Utilidades transferidas (millones de colones)	Saldo Patrimonio (millones de colones)	Saldo de cartera (millones de colones)	Monto de créditos otorgados (millones de colones)	Número de pymes con créditos otorgados
2002	432,4				
2003	582,6				
2004	611,4		5,8	6	1
2005	0,0	2.741,6	202,3	285	24
2006	948,1	3.965,7	1.122,6	1.238	100
2007	1.213,3	5.848,7	2.622,5	1.935	143
2008	1.261,7	5.400,7	4.309,2	2.258	174
2009	0,0	6.732,3	4.049,0	57	6
2010	899,1	7.823,05	4.306,3	978	74
2011	1.360,8	10.732,4	4.658,3	1.708	129
2012	2.043,1	13.006,5	4.259,62	914	51
TOTAL					702

Fuente: Informe FODEMIPYME (2013).

Los años de mayor colocación fueron del 2006 al 2008 para luego caer en casi nula actividad. Cabe anotar que los años de crisis ocasionaron niveles de mora elevados, agravándose en 2010 al 28% hoy disminuida a un 12% con un total de 75 operaciones incobrables, un 10,6% de los créditos concedidos.

La colocación de este fondo también ha sido un instrumento de acceso a la empresa de tamaño micro, en un 79%, a la pequeña en un 16% y a la mediana en un 5%, según se muestra a continuación y que coincide con la conformación del parque empresarial del país.

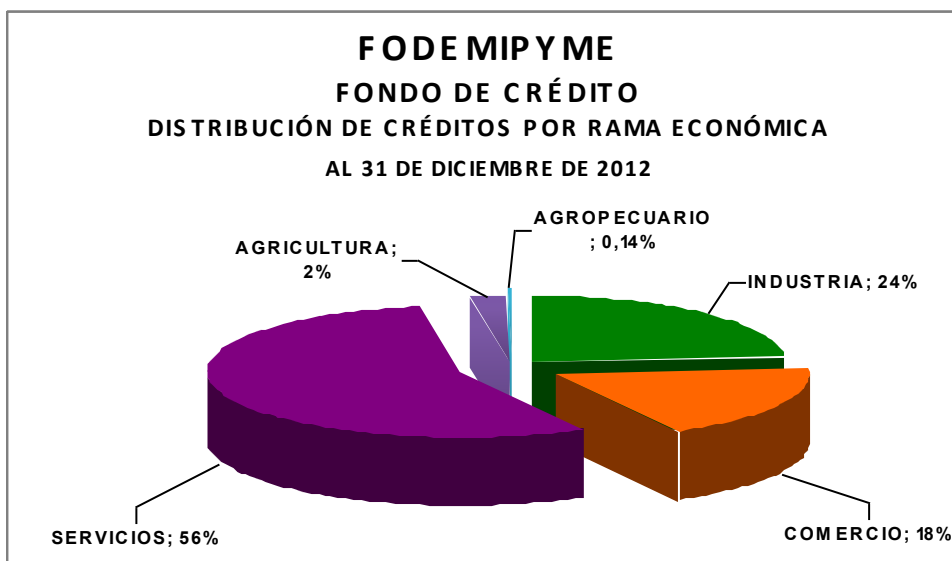
Gráfico 3
Distribución de créditos otorgados por el Fondo de Financiamiento de FODEMIPYME por tamaño de empresa al 31 de Diciembre de 2012



Fuente: Informe FODEMIPYME (2013).

En relación con las actividades productivas apoyadas por el fondo de financiamiento, el comportamiento y los comentarios son igualmente válidos que los realizados para el fondo de avales: un comportamiento similar a la composición del parque empresarial del país, sin evidencia de productos diferenciados. Un 56% a servicios, 24% al sector industrial, 18% a comercio y minoritariamente un 2.14% al agro, como lo indica el siguiente cuadro.

Gráfico 4
Distribución de créditos otorgados por el Fondo de Financiamiento de FODEMIPYME por actividad económica al 31 de Diciembre de 2012



Fuente:

Informe FODEMIPYME (2013).

3.2.3. Fondo de servicios de desarrollo empresarial

El tercer componente de FODEMIPYME es un fondo **para otorgar Servicios de Desarrollo Empresarial**, para apoyar proyectos financiados por el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, así como formación e investigación, tendientes a diseñar un sector empresarial eficiente y competitivo.

La Junta Directiva del banco operador, en el uso de sus facultades ha destinado un porcentaje pequeño para este componente. Aún así la colocación es mínima y tiene un disponible significativo, pesando sobre ello problemas de diseño y dificultad para establecer dentro de un banco mecanismos de fondeo no reembolsable para la pyme y la realización de una tarea de naturaleza diferente a la bancaria. Hay que indicar que con la aparición de la Ley 8634 se obliga al INA a dedicar el 15% de sus presupuestos ordinarios y extraordinarios a pyme de donde podría suplirse las necesidades de capacitación y asesoría de la pyme.

Como conclusión este fondo merece revisión de transformación legal, pues si bien la intención original de la ley fue contar con una gama de servicios de apoyo integral se le encarga a una entidad bancaria una actividad que no es su especialidad y además ahora hay recursos en el INA, por lo tanto podría relevarse al BPDC de esta tarea.

Por otra parte la Ley Pyme, brinda al BPDC una ventaja al reformar su ley orgánica (artículo 34 de la Ley 8262) para permitirle destinar hasta el 15% de sus utilidades a la creación de fondos especiales para desarrollo acordes con los objetivos de la ley. El Banco instauró varios fondos: FEVI, FOREDE y FOCARI mismos que de acuerdo a la opinión de la Superintendencia y a las lecciones aprendidas fueron redefinidos. No fue facilitada información sobre el resultado y evolución de este proceso, que sin duda representa para esta entidad financiera una oportunidad sobre otros bancos, mediante reforma explícita en la ley.

El aprovechamiento de este fondo ha sido para los proyectos que se indican en el siguiente detalle:

Cuadro 5
Proyectos financiados con el Fondo de Servicios de Desarrollo Empresarial de FODEMIPYME al 31 de Diciembre de 2012

PROYECTO	Monto
Planes de negocios para mujeres clientas PZ y GAM	5.968.780
Fortalecimiento gestión empresarial para sectores prioritarios	17.760.000
Acceso a mujer microempresaria a los servicios financieros del .BPDC	7.856.000
Estudio Oferta de ByS para encadenamientos productivos PN	14.073.560
Formación Técnicos de gestión de aguas de las ASADAS	10.382.626
Planes de negocios	10.200.000

Fuente: Informe FODEMIPYME. (2013)

El saldo disponible al final del año 2012 es de ¢401.4 millones y la suma utilizada a la misma fecha es de ¢66.2 millones. Cabe indicar las dificultades para operar estos recursos sumada a la dificultad de establecer una clara correlación para complementar con este acompañamiento a las personas que también obtuvieron financiamiento o avales y en forma oportuna.

3.3. Resultados de PROPYME

El Capítulo IV de la Ley 8262 crea el PROPYME como un instrumento de apoyo a la competitividad de la PYME al facilitar hasta el 80% de fondos no reembolsables para el apoyo a los proyectos de innovación y desarrollo tecnológico, como instrumento de desarrollo económico y social de las diferentes regiones del país. Pueden acceder a estos fondos las empresas que ostenten la condición pyme, debidamente certificada por el MEIC.¹⁴

Concebido para apoyar la competitividad del país mediante el financiamiento a acciones de innovación, este fondo es apenas un componente de estos grandes temas. Este documento se enfoca y se limita a los resultados del PROPYME en el marco de la Ley 8262.

El fondo tiene elementos de diseño que dificultaron su arranque y velocidad en la colocación de los recursos, como la operación en manos de dos instituciones (MICITT y CONICIT) a las que 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. Una vinculación academia del sector público con el sector empresarial privado que no logra concebirse ni concretarse en un inicio según las necesidades empresariales en términos de cultura y oportunidad, incidiendo en períodos de decisión sobre un proyecto con duración de varios meses, más el fenómeno de que una de las universidades públicas con reconocido prestigio en el área de investigación, como es el Instituto Tecnológico de Costa Rica, no participa como Unidad de Investigación proponente de proyectos al fondo. Por otra parte la adopción inicial de conceptos de innovación sin tropicalizar a la realidad país, limitaron el alcance del aporte de los fondos no reembolsables, realidades como que el 42% de los recursos se destinan a actividades de innovación incremental baja, es un elemento a considerarse para la dirección de los recursos. Adicionalmente la cultura empresarial de la Pyme, hace diez años era casi omisa en considerar las inversiones en investigación e innovación como elementos importantes para asegurar su permanencia en el mercado y su crecimiento en forma sostenida y competitiva.

En este contexto, la evolución en la colocación es lenta y limitada tanto en número de proyectos como en monto aprobado y que además están concentrados en la Gran Área Metropolitana.

Al inicio una divulgación atomizada y desarticulada, se ha mejorado en los años más recientes por una estrategia de comunicación y promoción más estructurada y con participación conjunta de otras entidades.

La gestación de acciones concretas como la inclusión de los “Gestores de innovación”¹⁵ cuyos honorarios son cubiertos por el fondo y los cambios de reglamento que entre otras cosas ahora permite el otorgamiento de aportes no reembolsables para infraestructura y equipo, logra el agotar los fondos disponibles acumulados de la subejecución de varios años anteriores en el año 2012. Durante este año se coloca el 42% del número de proyectos apoyado en el decenio y el 49.5% del monto de los recursos colocados durante los diez años analizados.

¹⁴ Tamaño definido por una fórmula que pondera activos, ventas y número de empleados y cumplir al menos dos requisitos de formalidad (pago CCCS, pago INS o cumplimiento de obligaciones tributarias).

¹⁵ Personas con formación académica bajo convenio con la Universidad Técnica Nacional y la Universidad de Leipzig de Alemania y que deben estar acreditados ante el MICITT, funcionan como enlace entre la empresa y el PROPYME en la formulación y ejecución de los proyectos.

El fondo tiene a favor la construcción de amplia información estadística y le queda la tarea de profundizar en temas como la construcción de indicadores de impacto vinculados coherentemente desde el Plan Nacional de Desarrollo y las políticas de competitividad y en su monitoreo periódicamente, para poder determinar la coherencia e incidencia de estos fondos como colaboradores en el logro de una estrategia país.

Igualmente tiene a favor una amplia participación de unidades ejecutoras, pues la contratación de servicios por parte de las empresas privadas beneficiarias, arroja una cifra cercana a 40 centros de investigación y firmas consultoras contratadas, provenientes de los sectores privado y público. Sobresale el rol del sector privado, específicamente en la Cámara de Industrias que ha tenido una activa participación en 40 proyectos.

En su forma operativa administrativa, el fondo funciona de la siguiente manera:

La Comisión de Incentivos, órgano adscrito al MICITT, es la responsable de clasificar las solicitudes de proyectos presentadas por las empresas PYME y de seleccionar aquellas ofertas presentadas por unidades de investigación. Es en esta instancia que se asignan los recursos (Art. 15 de la Ley N° 8262). Para cumplir con esos objetivos, la Comisión es asesorada por los técnicos y los expertos del CONICIT, conforme lo establece el artículo 33 de la Ley N° 7169, Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico.

El MICITT en su calidad de rector del Sector solicita al Ministerio de Hacienda la incorporación de nuevos fondos vía Transferencias del Gobierno Central para cada ejercicio presupuestario; determina los criterios de utilización y distribución de los excedentes (Artículo 18, inciso a, Ley 8262) y establece en cada ejercicio económico, las áreas estratégicas a las cuales se orientarán las convocatorias y el porcentaje de asignación anual a cada una de ellas.

Una vez aprobado el presupuesto de la República por la Asamblea Legislativa, los fondos son transferidos al CONICIT, como administrador de los recursos, mediante Fideicomiso 25-02 CONICIT-Bancrédito. El CONICIT, por su parte, mensualmente informa al MICITT y a la Comisión de Incentivos sobre la ejecución de los fondos del ejercicio presupuestario y el estado general de las solicitudes procesadas.

Esta división de procesos e instituciones y con diferentes funcionarios en cada una de ellas obviamente hace que el proceso haya sido lento.

El siguiente cuadro muestra el desglose del monto aprobado por la Comisión de Incentivos, número de solicitudes y promedio anual, durante el período 2003-2012.

Cuadro 6

Monto y número de proyectos aprobados por el Fondo PROPYME durante el período 2003 - 2012

Año	Monto Aprobado (Colones)	Cantidad	Promedio de Monto Aprobado
2003	63.405.225,00	12	5.283.768,75
2004	41.380.152,25	7	5.911.450,32
2005	96.551.211,00	6	16.091.868,50
2006	175.394.903,71	17	10.317.347,28
2007	204.303.494,25	21	9.728.737,82
2008	129.942.775,00	21	6.187.751,19
2009	284.319.719,00	23	12.361.726,91
2010	50.937.178,10	8	6.367.147,26
2011	92.418.899,00	28	3.300.674,96
2012	1.120.967.804,00	103	10.883.182,56
Total general	2.259.621.361,31	246	9.185.452,69

Fuente: Unidad de Gestión del Financiamiento, CONICIT. (2013)

Las ayudas aprobadas por la Comisión de Incentivos no siempre se materializan por el monto total aprobado, ya sea porque el proyecto no se ejecutó o porque su costo final fue menor. He aquí la oportunidad de potenciar las lecciones aprendidas y vincular la construcción de indicadores de impacto que permeen en forma coherente desde el Plan Nacional de Desarrollo.

El Cuadro siguiente presenta la relación de datos entre el Monto aprobado, el Monto desembolsado y el Monto no ejecutado.

Cuadro 7

Monto aprobado, monto desembolsado y monto no ejecutado de proyectos PROPYME, durante el período 2003-2011

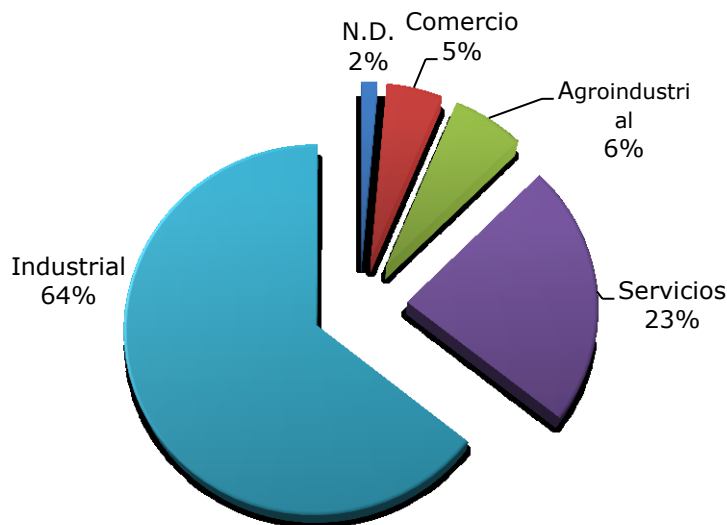
Año	Monto Aprobado	Monto Desembolsado	Monto no ejecutado
2003	¢63.405.225,00	¢35.916.069,00	¢27.489.156,00
2004	¢41.380.152,25	¢37.518.033,15	¢3.862.119,10
2005	¢96.551.211,00	¢85.283.778,00	¢11.267.433,00
2006	¢175.394.903,71	¢149.631.947,83	¢25.762.955,88
2007	¢204.303.494,25	¢172.890.673,50	¢31.412.820,00
2008	¢129.942.775,00	¢99.632.775,00	¢30.310.000,00
2009	¢284.319.719,00	¢229.905.666,23	¢47.911.211,20
2010	¢50.937.178,10	¢35.947.465,74	¢9.789.238,10
2011	¢92.418.899,00	¢75.751.524,15	¢3.301.468,00
Total general	¢1.138.653.557,31	¢922.477.932,60	¢191.106.401,28

Fuente: Unidad de Gestión del Financiamiento, CONICIT. (2012)

Cabe indicar que hay proyectos en fase de ejecución a los cuales no se les ha girado la totalidad del monto aprobado; por esta razón, hay años de la serie en que existen montos por desembolsar.

Según la clasificación por sectores económicos que efectúa el MEIC, se observa que un porcentaje importante de las empresas beneficiadas pertenecen al sector industrial (64%). El segundo sector en importancia es el de servicios (23%). A continuación se presenta la distribución por sector. Es importante recalcar que el sector privado a través de la Cámara de Industrias de Costa Rica, ha asumido muy exitosamente la tarea de promover estos fondos dentro de sus asociados, logrando incidir significativamente en su colocación y siendo este un caso atípico de incidencia positiva del sector privado.

Gráfico 5
Distribución porcentual de la cantidad de proyectos aprobados por el fondo PROPYME según sector económico, periodo 2003-20011

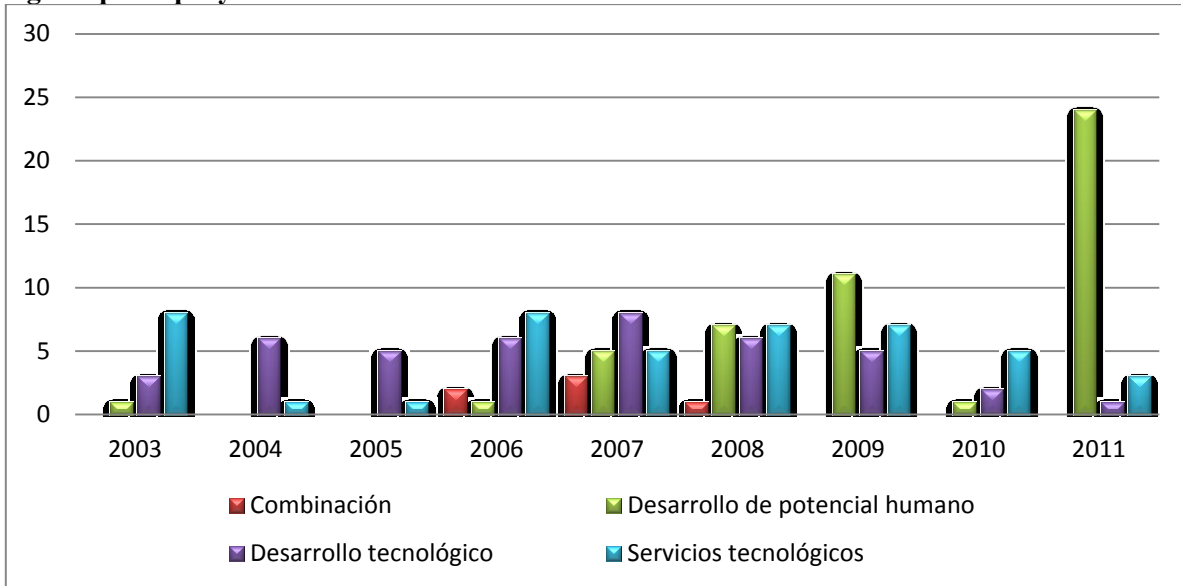


Fuente: Unidad de Gestión del Financiamiento, CONICIT, (2012).

Los siguientes cuadros muestran distintos tópicos que se considera deben vincularse a la construcción de indicadores de impacto que respondan a una política pública y logren determinar la contribución de este fondo a las metas país planteadas.

Tanto el antiguo reglamento como el actual, permiten apoyar cinco tipos distintos de proyectos que, por su naturaleza implican variabilidad entre los posibles montos que se solicitan. Los proyectos que están tipificados son: de desarrollo tecnológico, de servicios tecnológicos, de transferencia de tecnología, de patentes de invención y de desarrollo del potencial humano. A continuación se presenta un gráfico que muestra una tendencia creciente de aprobaciones de proyectos de desarrollo de potencial humano, en detrimento de los otros tipos de proyectos.

Gráfico 6
Cantidad de solicitudes aprobadas por el fondo PROPYME durante el período 2003-2011, según tipo de proyecto.



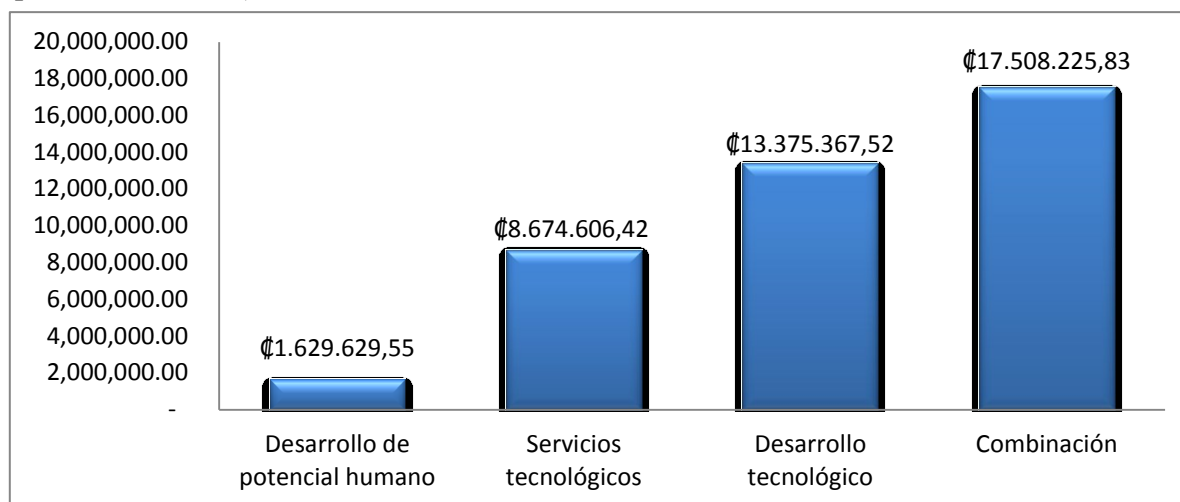
Fuente: Unidad de Gestión del Financiamiento, CONICIT. (2012)

Los proyectos de desarrollo de potencial humano tienen un menor costo que uno de desarrollo tecnológico. En el 2011, 24 aprobaciones de 28 (85,7%) corresponden a proyectos de desarrollo de potencial humano. En el 2006 por ejemplo 1 de 17 (5%) correspondió a ese tipo de proyecto y 8 fueron de servicios tecnológicos (47%).

Para ejemplificar aún más la situación anterior, se presenta un gráfico que muestra el monto promedio aprobado por tipo de proyecto. Se observa que los proyectos de desarrollo de potencial humano se aprueban por montos menores: ¢1,6 millones de colones, mientras que los de desarrollo tecnológico muestran un promedio de ¢13,3 millones y los de servicios tecnológicos por ¢8,6 millones aproximadamente.

Gráfico 7

Monto promedio por tipo de proyecto aprobado por el fondo PROPYME (acumulado durante el período 2003-2011)



Fuente: Unidad de Gestión del Financiamiento, CONICIT. (2012)

Por otra parte, los proyectos pueden clasificarse también por el tipo y grado de innovación. Las innovaciones pueden ser incrementales altas, medias o bajas y radicales. Esta clasificación se hace por criterio y depende del grado de novedad que produzca el desarrollo (mejorado o nuevo). Los tipos de innovación se clasifican en función de la orientación del desarrollo propuesto: pueden ser de producto, proceso, canal de comercialización, entre otros.

Cuadro 8

Distribución de los proyectos aprobados por el fondo PROPYME durante el período 2003-2011, según tipo de innovación

Tipo de Innovación	Cantidad	Monto total	Promedio
N.A.	50	81.481.477,30	1.629.629,55
Incremental alta	4	150.455.645,75	37.613.911,44
Incremental moderada	29	349.189.787,25	12.041.027,15
Incremental baja	60	557.526.647,01	9.292.110,78
Total general	143	1.138.653.557,31	7.962.612,29

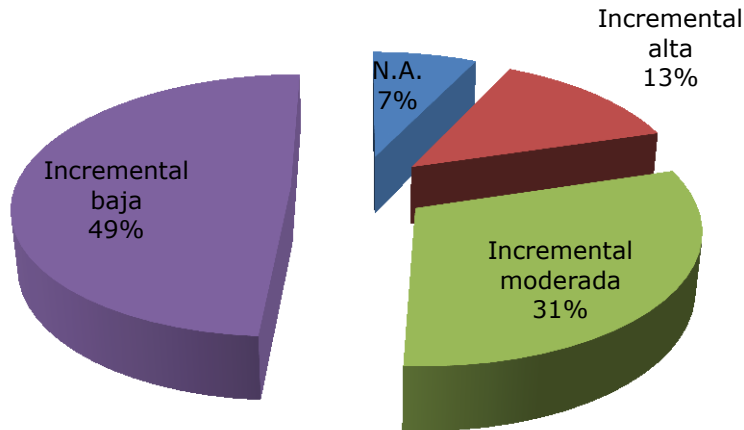
Fuente: Unidad de Gestión del Financiamiento, CONICIT. (2012)

Del total de proyectos aprobados, un 42% corresponde a proyectos que se espera generen una innovación incremental baja. Un 35% no generan innovación, al menos de manera directa, pues son proyectos de desarrollo de potencial humano, los cuales se asocian más al concepto de actividades de de innovación.¹⁶ En los siguientes gráficos se aprecia la distribución porcentual, con respecto al monto aprobado y a la cantidad de ayudas aprobadas.

¹⁶ Manual de Bogotá. Normalización de Indicadores de Innovación Tecnológica en América Latina y el Caribe. 2001. P. 41

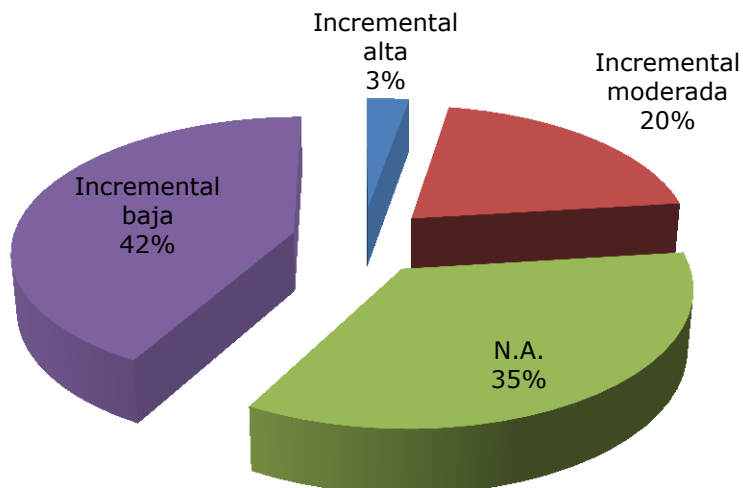
Gráfico 8
Distribución del monto de proyectos aprobados por el fondo PROPYME en el período 2003-2011, según tipo de innovación

Distribución del monto aprobado en el período 2003-2011, según tipo de innovación



Fuente: Unidad de Gestión del Financiamiento, CONICIT. (2012)

Gráfico 9
Distribución de la cantidad de proyectos aprobados por el fondo PROPYME en el período 2003-2011, según tipo de innovación



Fuente: Unidad de Gestión del Financiamiento, CONICIT. (2012).

La serie de datos presentada en este informe responde al período del 2003 hasta mayo del 2011, los cuadros y gráficos no contemplan el año 2012, que como se aprecia en el primer cuadro, fue el año de mayor colocación histórica, tanto en monto como en número de proyectos.

Estos datos permiten inferir que la implementación del Fondo Propyme ha promovido la inversión del sector empresarial en innovación, objetivo de la Ley N° 8262.

3.4. Resultados del Programa de Compras del Estado

La Ley establece como otro instrumento para estimular el crecimiento y desarrollo de la PYME bajo la coordinación del MEIC, un programa de compras de bienes y servicios que asegure la participación mínima de las PYME en el monto total de compras para cada institución o dependencia. De lento arranque, con grandes esfuerzos por parte del ente rector en la difusión de los beneficios, en medio de contradicciones entre el objeto de la ley pyme y la conveniencia y necesidad de las instituciones de hacer más eficiente su programación de compras y sin ejecutarse el mandato legal de facilitarles garantías de cumplimiento, es un eje que aún dista de parecerse en términos de beneficios reales a otros países. “Al respecto en el informe de CEGESTI de 2012 titulado “Análisis de la realidad de acceso y participación de las PYME en las compras públicas en Costa Rica” se indica:

- ✓ *”En Estados Unidos la “Small Business Reauthorization Act” de 1997, establece un 23% como meta de participación de PYMES en contrataciones públicas de las agencias federales: los contratos de bienes y servicios de entre 2.500 y 100.000 dólares están totalmente reservados a las PYME excepto en casos debidamente justificados; cuando el contrato es de más de 100.000 dólares, se favorecen a las PYME siempre y cuando presenten ofertas competitivas.*
- ✓ *En Brasil, la Ley 123-2006 establece que las compras públicas federales de hasta R\$80 mil serán para participación exclusiva de PYMES.*
- ✓ *En Japón, la Ley Básica para Pequeñas y Medianas Empresas (Small and Medium Enterprise Basic Law, 1963) introdujo medidas para aumentar la participación de las pymes en las compras públicas (Artículo 20: El Estado deberá adoptar las políticas necesarias para incrementar las oportunidades para la recepción de las órdenes de las PYME con respecto a la adquisición de materias primas, servicios,..)*

El Acta Europea de la Pequeña Empresa, del 2008, establece como uno de sus principios estimular la participación de las PYME en los contratos públicos (pero no define cuotas). Cabe mencionar que al ser Estados Unidos rival económico de la Unión Europea, y al tener el primero una legislación favorable a la participación de las PYMES en la contratación pública, existen voces en el ámbito europeo que llaman a la formulación de un acta similar, pese a los obstáculos existentes para la implantación de una medida de tales características, producto de los acuerdos aprobados por Europa en el seno de la Organización Mundial del Comercio”¹⁷.

Para cumplir el mandato legal el MEIC creó a partir del 2007 el Programa Nacional de Compras del Estado con el objetivo de desarrollar las condiciones necesarias para permitir a las PYME aumentar

¹⁷ CEGESTI. 2012. Análisis de la realidad de acceso y participación de las PYME en las compras públicas en Costa Rica

su participación en las compras de la Administración Pública a través de cinco ejes fundamentales: Registro de Proveedores, Capacitación, Convenios, Información y Legislación.

Como elemento novedoso en el país hubo que hacer muchos esfuerzos de arranque y que además requiere de un alto grado de involucramiento y compromiso interinstitucional. Las acciones perseverantes fueron dando resultados a la par de proyectos como Compra Red y Merlink y ha evolucionado de tal forma que al día de hoy se tiene convenios y coordinación con el Ministerio de Hacienda, el INA, el ICE, la Secretaría de Gobierno Digital, la Contraloría General de la República, los Gobiernos Locales y las Cámaras y asociaciones empresariales. Como tema complejo y nuevo para la mayoría de la pyme, el proceso ha madurado y en la actualidad se ofrece toda una plataforma, donde secuencialmente se va llevando a la empresa paso a paso a conocer los procedimientos, la legislación, los precios, etc. Es importante hacer notar contradicciones en las directrices de contratación que pretenden hacer más eficiente las compras de las instituciones al consolidar sus compras en detrimento de las empresas de menor tamaño.

Es de resaltar que el componente compras del estado ha tenido un activo dinamismo en los cambios de normativa, para incorporar las lecciones aprendidas y procurar una mayor incidencia. A nivel de decretos ejecutivos se modificó:

- Reglamento Especial para la Promoción de las PYME en las Compras de Bienes y Servicios de la Administración Pública, decreto ejecutivo N° 33305-MEIC-H, de conformidad con el artículo 20 de la Ley N° 8262.
- Reglamento al Artículo 12 del Anexo 3 de la Ley 7017, decreto ejecutivo N° 32448-MP-MEIC-H-COMEX.
- El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

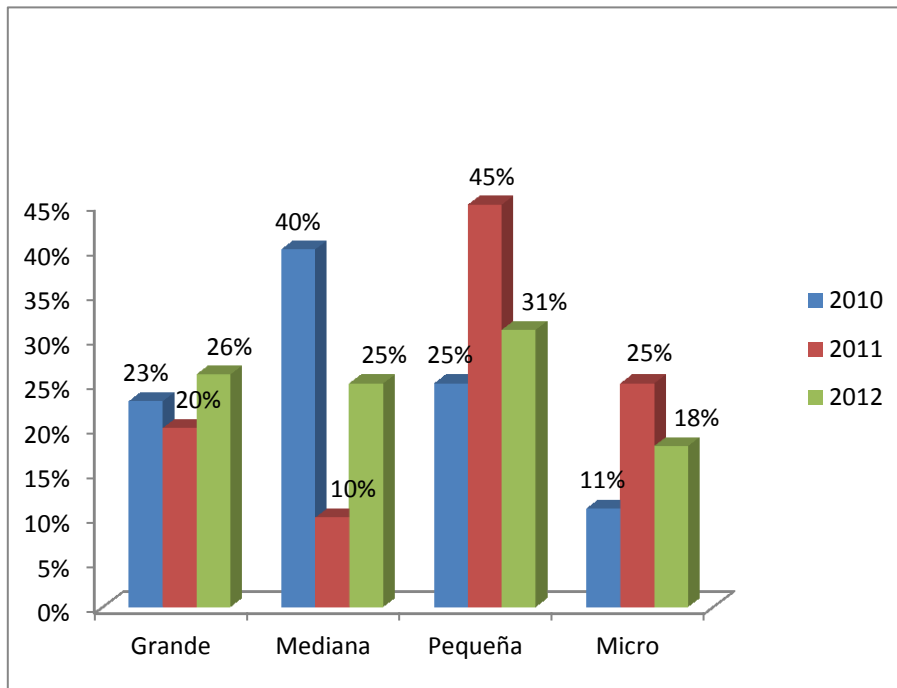
Esta normativa introduce beneficios para las pymes registradas en el MEIC en el suministro de garantías y en el plazo de pago a fin de beneficiar la liquidez de la PYME. A nivel de ley, con la aparición de la Ley 8634¹⁸ del Sistema de Banca para el Desarrollo, se pretende que las empresas vean favorecida su participación en venderle al estado, al contar con el aval de FODEMIPYME en la emisión de garantías de participación y cumplimiento, específicamente para apoyar este programa. Como ya se vio en el apartado de FODEMIPYME esta oportunidad legal no ha sido utilizada.

“Si bien es cierto en términos porcentuales la mayoría de las compras del estado son hechas a Pymes, en términos de volumen de ventas la diferencia se inclina a favor de las grandes empresas¹⁹”, estos resultados se ilustran para los tres últimos años en los gráficos siguientes:

¹⁸ Art. 50 de la Ley 8634 reforma la ley 8262

¹⁹ Arias, Andrea, Directora de DIGEPYME, MEIC

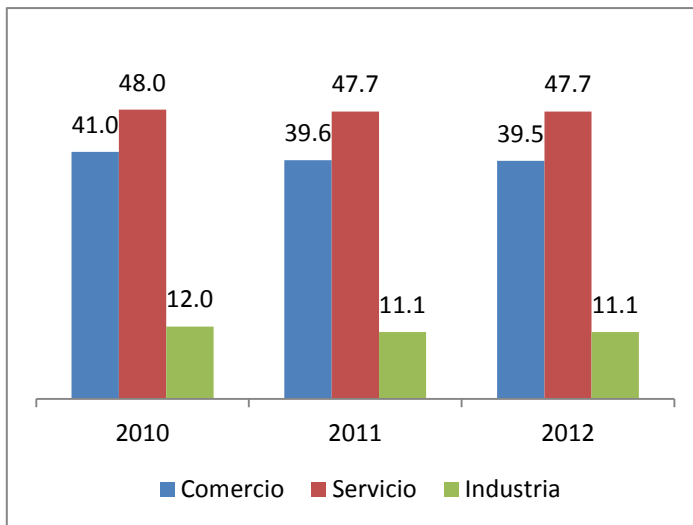
Gráfico 10
Porcentaje de venta al Estado según tamaño de empresa durante el período 2010-2012



Fuente: MEIC, (2013).

El siguiente gráfico evidencia una mayor participación de la pyme dedicada a servicios en las ventas al estado, servicios como limpieza y seguridad han venido otorgándose en forma tercerizada por las instituciones públicas lo que ha generado oportunidades para la Pyme.

Gráfico 11
Porcentaje de empresas que venden al Estado según sector económico



Fuente: MEIC. (2013)

“El hecho de que la mayoría de las PYMES que le vende al Estado se encuentren en la Región Central del país, ocasiona que las instituciones públicas que se encuentran en el resto de las regiones tengan dificultad para acceder sus productos/servicios. La asociatividad entre PYMES podría ser una opción para que éstas amplíen su distribución geográfica, pero son pocas las empresas que utilizan las figuras de consorcio u ofertas en conjunto”²⁰.

4. DESEMPEÑO INSTITUCIONAL PARA EL APOYO A LA PYME

La ley basa su accionar en la plataforma institucional pública existente e incluye al sector privado como un actor clave, además asigna la rectoría al Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Para acatar el mandato legal, las organizaciones deben transformarse en su accionar ya sea asumiendo nuevas tareas o redimensionando el alcance de las funciones que hasta el momento habían venido desarrollando. Este desafío es asumido en forma diferente por las instituciones, unas con respuestas muy lentas, algunas reaccionaron hasta que el mandato fue aún más fuerte en la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, otras han desaprovechado oportunidades planteadas en la ley. Adicionalmente el trabajo en conjunto donde cada rol sea asumido en forma oportuna y eficiente, ha sido difícil, ha mejorado, pero aún pareciera que la partitura no ha sido interiorizada por todos los actores y por lo tanto la orquesta aún no es capaz de tocar al unísono.

Es interesante que instituciones realmente jóvenes al momento de dictaminarse la ley responden con mayor rapidez y asertividad, incluso una institución a la que no se le da una mención puntual en la ley pyme, como el INAMU, la realidad de la población que atiende, la empuja a vincularse al tema empresarial y logra incidir con varias acciones puntuales y en conjunto con otras entidades.

Por su parte el ente rector se ve en dificultades para reunir información de las otras instituciones ya que la ley no estipula consecuencias por este incumplimiento. La dinámica del Consejo Asesor de la Pyme, constituido en la ley no aprovecha la ventana de oportunidad para la proactividad y a juzgar por las actas, parece ser un actor más oyente y menos proponente. En el sector privado destaca la participación de algunas organizaciones gremiales pero no logra una articulación conjunta de todos los sectores, que lleve una voz propositiva a las instancias donde está representado. Más bien el espacio quiso en algún momento ser aprovechado por empresas privadas a título individual, pero esta no era la idea de la participación privada.

El sector privado y la sociedad civil han jugado un rol protagónico. Organizaciones como la Cámara de Industrias incluso fue la precursora de la Ley pyme y ha mantenido vigente su rol de liderazgo y dentro de su estructura hay un órgano especializado en Pyme. Otras como la Cámara de Comercio de Costa Rica, ha incursionado en el fomento de las franquicias. Otras cámaras también han mantenido su vinculación. Actores como las organizaciones de microfinanzas también han tenido durante el decenio una activa participación.

Tecnologías como la firma digital ha sido aprovechada para facilitar el acceso a instrumentos como compras del estado, trámites de patente en línea. Otros servicios como el registro Pyme y algunas capacitaciones del INA, trámites en PROCOMER, cuentan con plataformas virtuales. De igual manera instituciones como PROCOMER y MEIC cuentan con páginas web y uso de redes sociales en forma muy activa.

²⁰CEGESTI. 2012. Análisis de la realidad de acceso y participación de las PYME en las compras públicas en Costa Rica.

4.1. Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC)

La Ley Pyme pone a este Ministerio al frente de la rectoría en materia de políticas de impulso a la Pyme. Son objeto del beneficio que ofrece la Ley N° 8262, las empresas Pyme y agrupaciones de estas. La condición de empresa Pyme se demuestra mediante certificación de la Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME) del MEIC.²¹ Por lo tanto es la institución más obligada a generar cambios y que los ha ido logrando pese a limitaciones presupuestarias

Dentro de las transformaciones más importantes dentro de esta institución se da la creación de la Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME), que ha venido cobrando dinamismo. Es importante hacer notar que desde su creación ha habido once personas ocupando el puesto de la Dirección de la DIGEPYME, ocho de ellos por períodos menores a un año, lo que da una alta rotación en ese puesto. Dichosamente a nivel de funcionarios la rotación ha sido más baja, DIGEPYME cuenta con personal que a lo largo del decenio se ha convertido en un perfil muy especializado en conocimiento y accionar en materia de apoyo a Pyme, lo que se convierte en una fortaleza.

Los informes de Memoria anual de DIGEPYME muestran mucha acción en actividades de tipo promocional, informativo, de capacitación, entre otras, que han venido desarrollándose en forma permanente y perseverante, quizá abriendo camino sobre un tema disperso por mucho tiempo. Acciones y esfuerzos realizados desde el inicio de la ley, con las dificultades propias de un proceso de abrir brecha que requiere romper paradigmas, crear conciencia, buscar involucramiento de otras organizaciones, fomentar el compromiso tanto del sector público como privado, sentaron las bases para que durante el segundo quinquenio²² sobresalgan logros de mayor impacto en aspectos como regionalización, coordinación e integración de varias instituciones para trabajar por objetivos comunes, impulso a temas como equidad de género, diseño, propiedad intelectual, calidad, innovación, medio ambiente, franquicias, propuesta de ley de garantías muebles, entre otros. Es importante resaltar que a pesar de las limitaciones económicas de recursos provenientes del presupuesto nacional se ha logrado realizar una gran cantidad de tareas gracias a alianzas con otras instituciones del sector público, privado y cooperación internacional. Ejemplo de ello es el financiamiento del SIEC, ferias, proyectos como Limón Ciudad Puerto y Emprende, para mencionar solo unos pocos.

Es en esta Dirección donde se maneja el (Sistema de Información Empresarial Costarricense) SIEC, que dentro de la variedad de fuentes de información sobre la Pyme, es el que tiene mayor oportunidad de monitorear y dar información oficial sobre la realidad del sector. Por fortuna, al tener algunos incentivos para incorporarse a este registro, el número de pymes registradas ha ido creciendo. Dentro de las condiciones que fomentan su registro están el requisito para disfrutar de fondos PROPYME y más recientemente de exonerarse del pago del impuesto a anual a sociedades. Al finalizar el año 2012 se superaban los 10.000 registros Pyme en el SIEC.²³

Esta Dirección tiene a cargo las CREAPYMES, oficinas que funcionan a nivel regional, iniciaron cinco oficinas con un funcionario del MEIC y otro de PROCOMER, hoy día han sido fortalecidas por más instituciones y se han abierto oficinas pyme en algunas municipalidades del país, en un esfuerzo por difundir los servicios y oportunidades para la Pyme a nivel regional. De esta manera a

²¹ Instancia creada en la Ley 8262.

²² Memorias anuales de DIGEPYME

²³ MEIC. Informe del Estado de la Pyme, Abril 2013.

la fecha funcionan 29 Creapymes, de las cuales una de ellas está en la Universidad ULACIT y dos en cámaras empresariales: CANACODEA y CAMTIC.

Un componente importante es la evolución de la Red de Apoyo a Pyme, “*que más que el texto de la Ley fue el producto de la búsqueda de mecanismos para que el MEIC ejerciera su función, esa sí de mandato legal, de coordinar políticas, programas y acciones para la Pyme con la institucionalidad tanto pública como privada. Incluso su inicio fue un poco Ad.Oc., cuando, entre el 2004 y 2005, funcionarios de algunas instituciones con presencia en el Consejo Asesor Pyme, y otras interesadas en el desarrollo del sector, nos empezamos a reunir periódicamente para contribuir con el MEIC en la implementación de la ley. Posteriormente, cuando con la primera reforma al Reglamento General de la ley en 2006, la Red de Apoyo se oficializó.*”²⁴. La evolución de la Red de Apoyo a Pyme se ha visto favorecida, a partir del año 2010 se ratifican las redes regionales que venían funcionando en Liberia, San Carlos y Puntarenas y se implementan en Limón, Guápiles y Pérez Zeledón. A la fecha ha crecido el número de instituciones tanto público como privado, que conforman la Red, que a su vez se estructuró para que trabaje por los siguientes ejes temáticos: Articulación Productiva, Servicios de Desarrollo Empresarial, Acceso a Financiamiento, Acceso a Mercados e Innovación y Desarrollo Tecnológico.

La Red de apoyo a la PYME funciona a nivel regional con gran cantidad de instituciones involucradas: en la Región Central hay 67 organizaciones, en la Región Pacífico Central 24, en Guápiles 14, en la Región Huetar Atlántica 20, en la Región Brunca 35, en la Región Huetar Norte 26 y en la Región Chorotega 38 organizaciones.

La Memoria DIGEPYME 2012, indica la generación de una serie de acciones regionales, dentro de las que incluyen a manera de ejemplo:

- En la Región Chorotega, el esfuerzo por la promoción de encadenamientos de pymes con las concesionarias del Aeropuerto Daniel Oduber Quirós.
- En la Región Huetar Norte acciones con la Zona Económica Especial y Coopelesca
- En la Región Pacífico Central la identificación de empresas tractoras y proveedoras y dada la condición exportadora, acciones en alianza con PROCOMER
- En la Región Atlántica se avanza en acciones en el marco del Proyecto Limón Ciudad Puerto, como las ferias Limón Emprende y el diseño e implementación de una incubadora extra muros para la promoción de emprendimientos culturales. Este proyecto cuenta con financiamiento de Banco Mundial.
- En la Región Brunca se está trabajando un modelo de competitividad, en la construcción de una agenda colectiva que integre la oferta y la demanda. Este proyecto cuenta con fondos de cooperación internacional.

Una instancia de alto nivel creada en la Ley Pyme es el Consejo Asesor Pyme, conformada por nueve personas de alto rango, a saber: Ministro o viceministro de MEIC, MICIT, COMEX, Presidente Ejecutivo del INA, Gerente General de PROCOMER, Presidente de CONARE, Gerente General de Banco Popular y de Desarrollo Comunal, como administrador de FODEMIPYME, dos representantes de UCCAEP y un representante de organizaciones empresariales privadas. El artículo 5 de la Ley Pyme le establece funciones también de alto nivel en términos de análisis del entorno de la pyme, contribución con el ente rector en la definición de políticas públicas y evaluación de impacto.

Esta instancia en su fase inicial²⁵, tuvo participación en la definición de los primeros reglamentos, se conformaron algunas comisiones de trabajo insertado otras instituciones como el INCAE y

²⁴ Documento aportado: Entrevista a Pedro Morales, Asesor Económico de la CICR.

²⁵ Actas del Consejo Asesor Pyme

CONICIT. Se involucra en aspectos como las variables que forman parte de la fórmula de tamaño de empresa. En algunas ocasiones recibieron delegaciones internacionales como una misión del Small Business Administration (SBA), donde dejan señalado en actas los tres factores críticos de éxito sugeridos por esta delegación: 1) coordinación de esfuerzos 2) no duplicación de actividades y 3) cooperación. También recibieron una delegación de la Fundación de Microfinanzas del Banco de Bilbao Vizcaya y Argentaria (BBVA), como ilustración de experiencias internacionales.

Por lo demás, en algunos años no es posible reunir el quórum para celebrar la sesión bimensual y el rol parece ser más reactivo que proactivo. Se cumple con la obligación informativa del ente rector, quien es el que conforma la agenda incluyendo temas relevantes para el país como proyectos de reformas de ley, informes periódicos sobre diversos temas, nuevos instrumentos como el capital semilla, que los pone a la mesa de discusión por parte del Consejo Asesor Mixto.

Como los logros más destacados del MEIC se mencionan la emisión de políticas concretas a saber:

- La Política Pública de Fomento a las Pyme y al emprendedurismo en Julio de 2010. Este documento promueve el acceso de la pyme a diferentes canales de comercialización locales e internacionales y establece como ejes transversales la equidad de género, el compromiso con el ambiente, la interculturalidad y la juventud
Se trabajan los siguientes componentes estratégicos y en cada uno de ellos se establecen indicadores puntuales: Fortalecimiento de la rectoría, emprendedurismo, articulación productiva, servicios de desarrollo empresarial, acceso a financiamiento, acceso a mercados, regionalización e innovación y desarrollo tecnológico.
- La Política Nacional de Emprendimiento de Diciembre 2010. Enfatiza la necesidad de ampliar los programas públicos hacia emprendedores o empresas todavía no consolidadas, para mejorar la competitividad actual del país y democratizar las oportunidades.

4.2. Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)²⁶

El Artículo 22 de la Ley Pyme insta al INA a establecer programas de apoyo y extensión para el apoyo de la Pyme y reforma la Ley Orgánica del INA para que pueda subcontratar asistencia técnica especializada para la Pyme.

Este mandato legal desafía a la institución de adicionar el tema de empresariedad al rol de preparación para la empleabilidad que había venido jugando como misión jurídica la institución. De ahí que es redefinida su misión²⁷ y actualmente es la siguiente:

MISION:

“Es una institución autónoma que brinda Servicios de Capacitación y Formación Profesional a las personas mayores de 15 años y personas jurídicas, fomentando el trabajo productivo en todos los sectores de la economía, para contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y el desarrollo económico-social del país.”

En el 2010, a ocho años de dictaminada la Ley Pyme y con un nuevo mandato expreso en la Ley 8634 para dedicar el 15% de su presupuesto a temas empresariales, el Instituto Nacional de Aprendizaje aprueba la creación de Unidad para el Mejoramiento de la Competitividad y

²⁶ Información facilitada por la Gerente General Shirley Benavides y Adriana x.x Encargada de la Unidad Pyme. Entrevista y material escrito. Marzo 2013.

²⁷ Redefinida en el año 2011 mediante acuerdo No.046-2011-.JD.

Productividad de las PYME. La Unidad PYME debe de velar por mantenerse actualizada y brindar las herramientas para el apoyo a los emprendimientos y el mejoramiento continuo de las empresas ofreciendo las estrategias y mecanismos tendientes a satisfacer las necesidades de estas, con el fin de que se inserten y/o se mantengan de forma exitosa en el mercado.

Además la Unidad PYME, establece un funcionario en las 9 Unidades Regionales, con el fin de contar con enlaces directos en todo el país. Entre sus funciones principales se encuentran: articular la atención de las necesidades de los emprendimientos y las PYME y desarrollar proyectos productivos regionales.

La Ley Pyme no logró un cambio profundo en esta institución a favor del sector. Es la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo la que logra ser el detonante que le obliga a un cambio radical, ante el mandato de invertir una suma significativa de su presupuesto.

Quizá los mayores logros en este proceso han sido, por una parte que la institución volvió los ojos hacia el emprendedurismo y la empresariedad y por otro lado el uso de medios de comunicación y tecnologías de información para el desarrollo de módulos de capacitación no presencial.

Es evidente un cambio institucional del INA bajo un mandato que obliga a evolucionar de una cultura de preparación para la empleabilidad a un rol de preparación para empresariedad.

Como lecciones aprendidas durante este proceso, su análisis estratégico y actuación proactiva para implementar cambios y soluciones, la institución ha mencionado las siguientes:

- Es necesario realizar trabajo en forma interinstitucional tanto en proyectos específicos como en servicios cotidianos para optimizar los recursos.
- Un elemento de éxito es la participación activa de múltiples disciplinas y formación académicas para desarrollar proyectos, productos y procesos con un enfoque integral.
- La necesidad de realizar estudios preliminares de prospección, investigación y evaluación, con el fin de conocer mejor sobre las necesidades de las empresas, las regiones y enfocar los servicios de la institución hacia la demanda.
- Fue necesario insertar el diseño de una oferta específica dirigida al fomento de los emprendimientos y fortalecimiento de las PYMEs. En el tema de emprendedurismo se está desarrollando un proceso para la incorporación de manera transversal en toda la oferta de la institución.
- El aprovechamiento de las tecnologías de información, representa una oportunidad que se aprovechó con la creación de la Plataforma Virtual ²⁸de apoyo a las PYMEs (www.inapymes.com). Esta plataforma incluye asesoría virtual, noticias, caja de herramientas, preguntas frecuentes, espacios para interactuar mediante chats y foros y un espacio de vinculación productiva con más de cuatro mil empresas para contactos y negocios.
- Aunque la institución cuenta con una amplia infraestructura, hay personas que no tienen la posibilidad de desplazarse a las instalaciones o de presentarse en horarios convencionales. Para ampliar el acceso y oportunidades a mayor número de personas se impulsaron modalidades de atención atractivas para los emprendimientos y las

²⁸ Inaugurada el 23 de junio de 2009

PYMEs. Entre ellos la atención de manera virtual y por medios convergentes (radio, televisión y prensa escrita).

- Como producto de la coordinación interinstitucional, hoy se trabaja bajo un modelo de atención, creado en el marco de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, donde se establece un Plan de trabajo anual en el que se toman en cuenta solicitudes de la demanda a través de varias puertas de entrada, por ejemplo el SBD, el MAG, el MEIC y los bancos operadores del SBD.

Dentro de los planes de la institución para el corto o mediano plazo, se encuentran:

- La creación de una Gestión de Servicios Empresariales la cual sea la encargada de establecer los lineamientos, normativa, vínculos y atención de los servicios de las Unidades de Acreditación, Centros Colaboradores, Certificación y Unidad para el Fomento y Desarrollo Empresarial de las PYME, con el fin de que la Institución ofrezca servicios de forma oportuna, respondiendo a las necesidades propias del sector empresarial.
- Definición de estrategias para que la institución sea más eficiente en su respuesta a las necesidades planteadas.
- Fortalecer la articulación a lo interno y externo de la institución a fin de que se genere un mayor impacto y aprovechamiento de los recursos disponibles para el desarrollo de los proyectos, aplicación de las metodologías y herramientas diseñadas.

Ante la pregunta acerca de la necesidad visualizada por la institución de cambios legales, la respuesta fue que: *“Para responder de forma oportuna a las necesidades, siendo que la capacidad de planta de la institución es limitada y por tanto en ocasiones no es suficiente, es importante analizar la posibilidad de permitir al INA la contratación directa o mecanismos más ágiles para realizar ésta. Lo anterior se traduce en la necesidad de cambios regulatorios.*

En cuanto a los emprendimientos y las PYME el tema de simplificación de trámites y el contar con un trato diferenciado donde se contemple las necesidades específicas y la importancia de servicios especializados que promuevan la creación y permanencia exitosa de estas empresas durante el tiempo.”²⁹

4.3. Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER)³⁰

El Artículo 31 de la Ley Pyme insta a PROCOMER a establecer programas para el apoyo de la Pyme exportadora y con potencial exportador. Adicionalmente facilitar los trámites mediante un sistema de ventanilla única.

Es importante hacer ver que PROCOMER nace en el año 1997, de manera que cuando sale a la luz la Ley Pyme, es una institución relativamente nueva, que muestra un acelerado dinamismo y ajuste a los cambios de una economía globalizada.

Como resultado general, de las empresas costarricenses que exportan a Estados Unidos y a Centroamérica, un promedio de 74% son pymes. Esas dos regiones son el destino del 53% de las ventas totales del país. En total, Costa Rica cuenta con unas 2.500 empresas que venden al exterior, de las cuales cerca de 1.500 son pymes: un 19% micro y otro 61% pequeñas y medianas. Aunque el territorio estadounidense es inmenso, las pymes costarricenses han sabido focalizarse en nichos

²⁹ Información brindada por Shirley Benavides. Entrevista y material escrito, Abril 2013.

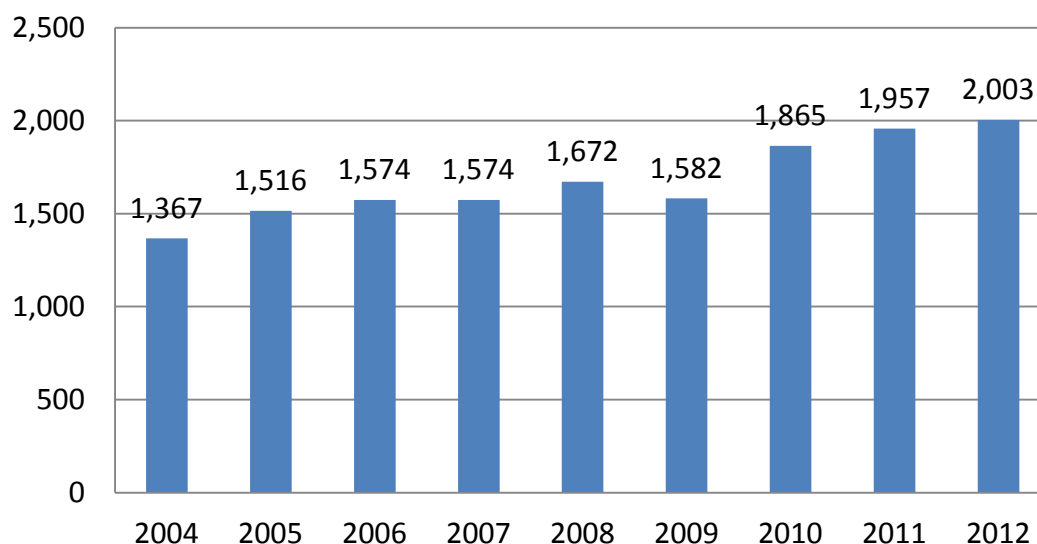
³⁰ Información brindada por Albán Sánchez. Entrevista y material escrito. Abril 2013.

especiales, para lo cual cuentan con el apoyo de las oficinas comerciales que tiene Costa Rica en New York y Miami.³¹

Puede concluirse que esta institución ha hecho la diferencia para la internacionalización de muchas pymes, es sumamente agresiva en el desarrollo de sus servicios, en mantener actualizada su visión estratégica y en capitalizar sus experiencias y lecciones aprendidas, así como un excelente uso de la tecnología en la prestación de sus servicios. “La Ley vino a poner en la mesa de trabajo de las instituciones el tema pyme, por un mandato claramente establecido”³²

Como Anexo 1 se incluye la lista de productos y servicios que brinda PROCOMER y los que tienen en perspectiva. El resultado de estos servicios se refleja en un resultado creciente del número de Pymes que exportan y en una participación sostenida cercana al 80% de las exportaciones, tal como lo indican los siguientes gráficos.

Gráfico 12
Cantidad de MIPYMES exportadoras en Costa Rica

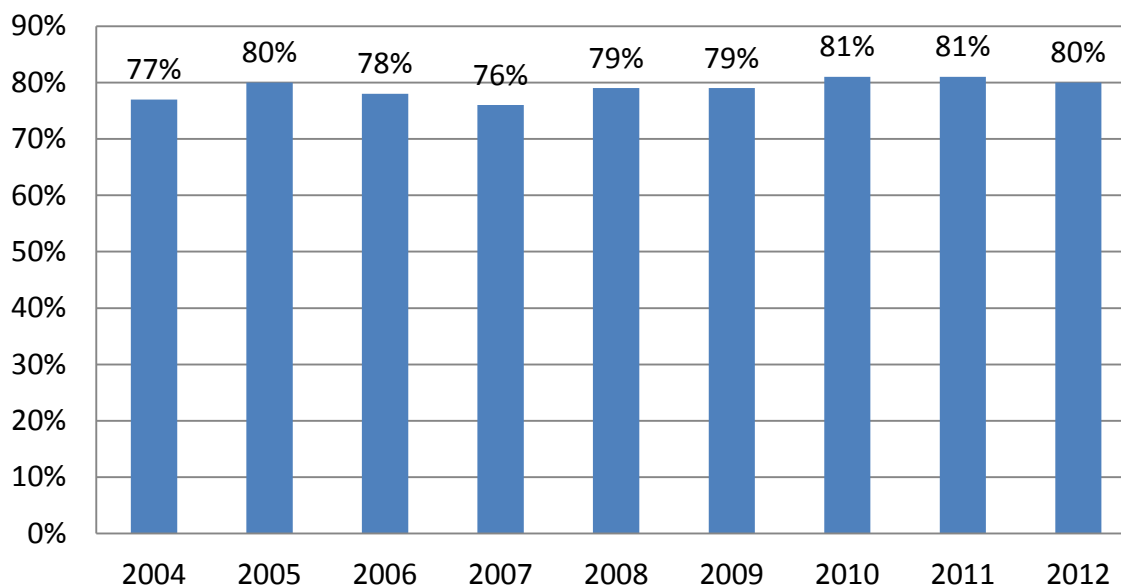


Fuente: PROCOMER. (2013)

³¹ Francisco Gamboa. El Financiero, boletín electrónico 2 de mayo de 2013.

³² Albán Sánchez, en entrevista para esta investigación, Abril 2013.

Gráfico 13
Participación de las MIPYMES en las empresas exportadoras totales



Fuente: PROCOMER. (2013)

4.4. Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT)³³

El Capítulo IV de la Ley 8262 crea el PROPYME como un instrumento de apoyo a la competitividad de la PYME al facilitar hasta el 80% de fondos no reembolsables para actividades de desarrollo tecnológico. “La ley pyme vino a darle al MICITT una visión y un marco de acción más amplio, al pasar de la actividad científico académica a la aplicación empresarial de los elementos de innovación que pueden hacer al país más competitivo.”³⁴ Este cambio cultural, necesario para lograr aplicar el conocimiento académico, es quizá de los más difíciles de lograr y de pronto por ello el MICITT en los primeros años de vida de la Ley Pyme no logra un rol muy protagónico, aparte de que temas como innovación y competitividad, más ligados a la naturaleza de este ministerio son de más reciente data en el país.

El Artículo 18 de la Ley 8262 establece claramente el rol del MICIT, al asignarle funciones específicas, a saber:

- A. Determinar los criterios de utilización y distribución de los recursos de PROPYME, así como sus excedentes.

Esta función es realizada por el Ministerio mediante la definición al inicio de cada período de las áreas estratégicas a las cuales se orientarán las convocatorias. Además establece el porcentaje de los fondos que se destinarán a cada una, con el objetivo de encausar los proyectos y las investigaciones hacia las áreas que se ha determinado tienen mayor potencial.

³³ Información brindada por el Ministro Alejandro Cruz Molina y el Director de Innovación Josué Fumero, entrevista y material escrito. Abril 2013.

³⁴ Alejandro Cruz, Ministro de MICITT en entrevista para esta investigación. Abril 2013.

- B. Con la colaboración de un organismo externo, evaluará la gestión y el impacto del Fondo, dicha evaluación será enviada al MEIC.

Para el cumplimiento de esta función, el MICITT indica que ha gestionado, durante los últimos dos años, colaboración técnica de organismos internacionales (Banco Mundial) para recibir capacitación en el efectivo monitoreo y seguimiento de los proyectos PROPYME. Además se recibió colaboración para capacitar recurso humano en el desarrollo (escritura) de casos éxito.

- C. Determinar las actividades en las cuales el PROPYME permitirá el acceso de otras entidades para financiar el Fondo o aportarle recursos en los términos de esta ley.

Para el cumplimiento de este mandato el MICITT, ha indicado que constantemente realiza actividades con otras instituciones que ofrecen financiamiento para pymes en etapas anteriores o posteriores de su vida empresarial. Por ejemplo, ofrece sus fondos junto con capital semilla (SBD) y también con otras ofertas de banca comercial como BN Desarrollo, entre otras.

Las principales acciones realizadas y que han impactado como cambios en la dinámica que traía la institución, son enumeradas por el MICITT como sigue:

- Firma de convenios con cámaras empresariales: el MICITT se ha abocado a definir alianzas estratégicas con instituciones que tienen relación directa con los empresarios. Con esto logra llegar a más interesados y las instituciones se comprometen a apoyar a sus agremiados en la formulación y/o ejecución de sus proyectos.
- Mejoras en el reglamento: desde el 2010, año en que el MICITT se propuso mejorar la efectividad del fondo PROPYME, se han aplicado 3 mejoras al reglamento. En ellas se han incluido reformas para mejorar la comprensión de los usuarios, para facilitar el acceso a los fondos, para incluir otros mecanismos de apoyo a los empresarios (ej.: gestores de innovación), financiar equipamiento y para actualizar algunos conceptos.
- Mejora en la promoción y divulgación: de la mano con el CONICIT y el MEIC, el MICITT ha liderado una estrategia de divulgación de los fondos PROPYME mucho más agresiva. Esta ha incluido ferias, conferencias, paneles de discusión, escritura de casos de éxito, entre otros.
- Fortalecimiento institucional: el MICITT ha invertido en el fortalecimiento de sus capacidades humanas para atender la creciente demanda de los fondos PROPYME. Desde el año 2012 el MICITT cuenta con un gestor de proyectos PROPYME dedicado a apoyar a los empresarios en todo el proceso de presentación de solicitudes al fondo.
- Revisión y valoración profesional: con la entrada del gestor de proyectos PROPYME y la asignación de la gestión de los fondos PROPYME a la Dirección de Innovación y Desarrollo Tecnológico, se logró que todas las propuestas de proyectos que ingresan sean revisadas y valoradas por esta unidad. Este dictamen se adjunta a cada proyecto y es conocido por el CONICIT y la Comisión de Incentivos.
- Orientación estratégica: MICITT ha orientado las convocatorias a las áreas prioritarias establecidas en el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología 2010. Esto a través de la definición de áreas de aplicación y la distribución de los fondos disponibles según porcentajes para cada área.

- El programa de formación práctica en innovación orientada al mercado (diplomado impartido en nuestro país por la Universidad de Leipzig en conjunto con la UTN (Universidad Técnico Nacional). Curso intensivo de 3 semanas (1 semana por mes) en el que se forma recurso humano para liderar procesos de innovación empresarial) ya va por la cuarta generación graduando a más de cincuenta gestores de innovación, cuya labor ha venido a mejorar la presentación de proyectos en su fondo y forma y ha generado una mayor demanda por los fondos PROPYME.
- En la búsqueda de mayores recursos para innovación y desarrollo tecnológico, se tramita en la Asamblea Legislativa la aprobación del préstamo “Programa De Innovación Y Capital Humano Para La Competitividad, PRESTAMO CR-L1043”, entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del cual una mínima parte será dedicada a innovación aplicada a la PYME.³⁵

El Ministerio indica básicamente tres lecciones aprendidas durante este decenio:

- Como resultado de un exhaustivo análisis de la situación inicial de PROPYME en el 2010 se encontró que eran muchos los empresarios que se sentían incapaces de formular su propia propuesta de proyecto PROPYME. Aquellos que sí se animaban a hacerlo, en muchos casos presentaban deficiencias en la justificación del proyecto, en el presupuesto y en el plan de trabajo. Para corregir esto, MICITT desarrolló alianzas con asociaciones gremiales que pudieran apoyar a los empresarios y, de forma paralela, incluyó la figura del gestor de innovación. Este último como un apoyo (ahora reconocido económicamente) para formular y ejecutar (en caso de ser aprobado) el proyecto de la empresa.
- El reglamento debe estar en función del usuario: la revisión exhaustiva del reglamento desde el año 2010 permitió identificar asuntos de forma y fondo que hacían la aplicación al fondo un proceso dificultoso. Modificaciones en la redacción, en los conceptos, en la distribución del articulado, entre otros, ayudaron a mejorar el acceso de los empresarios al fondo, la inclusión de los gestores de innovación y la posibilidad de financiar equipamiento son las principales reformas que mejoraron la colocación de los recursos.
- La promoción y ejecución de PROPYME no es un trabajo que puede ser ejecutado con éxito solo por una institución. Se implementó un trabajo conjunto con otras instituciones para divulgar, informar y apoyar a sus interesados en la participación de los fondos PROPYME.

Hacia el futuro de corto y mediano plazo, las acciones previstas por el Ministerio son las siguientes:

- Jornadas de innovación: actividades para formar personal del sector productivo en temas específicos de su industria y relacionados con innovación empresarial. Se promueve el desarrollo de proyectos conjuntos entre empresas del mismo sector.
- Portal nacional de innovación: sitio web (innovación.cr) que estará disponible en el segundo semestre del 2013. Será el punto de encuentro de todos los innovadores a nivel nacional ofreciendo información valiosa como: fondos para la innovación, calendario de actividades relacionadas con innovación, indicadores internacionales, métricas, directorio de empresas e instituciones en el sistema nacional de innovación, entre otra información.

³⁵ Total \$35 millones de los cuales \$1 millón se destinaría a innovación en Pymes.

4.5. Instituto Nacional de la Mujer (INAMU)

Es importante hacer notar que esta institución nace en el año 1998, de manera que cuando se dictamina la Ley Pyme es una institución realmente joven. Aunque la empresariedad no es un tema incluido en el rol de la creación del INAMU, muy pronto la demanda les llevó a incluir este tema dentro de su agenda de trabajo, dada la necesidad de atender a la mujer con un enfoque integral. Es así como en este decenio el INAMU ha integrado a su diario quehacer, las siguientes actividades:

- a) Crea una estrategia de abordaje para las MYPES de mujeres (modelo de empresariedad).
- b) Diseña y promueve un modelo de análisis del perfil de riesgo de la mujer empresaria y lo promueve a nivel bancario, concientizando a la población de profesionales bancarios en las diferencias de género en el otorgamiento de crédito.
- c) Desarrolla el espacio Feria Nacional de Mujeres Empresarias e impulsa las ferias regionales empresariales
- d) Establece un directorio de servicios de desarrollo empresarial y financiero, más accesible a las mujeres.
- e) Publica documentos didácticos para el fortalecimiento de las microempresas de mujeres
- f) Impulsa proyectos interinstitucionales para el desarrollo de las MYPES de mujeres.
- g) Inicia un registro institucional de mujeres emprendedoras y empresarias.
- h) Crea un fondo no reembolsable para proyectos productivos y de organización de las mujeres.
- i) Se ha dado apoyo a grupos minoritarios, por ejemplo el trabajo de mejora de diseño de los productos artesanales de las mujeres engobe.

Durante este decenio el INAMU, en su diario quehacer ha identificado varias lecciones aprendidas que dan insumos para el dinamismo y mejoría de la atención a las mujeres empresarias.

- a) Se debe fomentar ideas de negocio con potencial empresarial, es decir, con oportunidades reales de mercado, para que vayan desplazando los negocios por subsistencia, que no aportan a la autonomía económica de las mujeres.
- b) El país debe tener un sistema de información de la situación de las MYPES de mujeres partiendo de los diferentes niveles de desarrollo de los negocios, según clasificación establecida en el modelo institucional de empresariedad y no desde lo estrictamente establecido en la Ley PYME donde no se visualiza la realidad de las microempresas.
- c) Establecer la articulación de los SDE y F para potenciar el desarrollo efectivo de las MYPES y evitar la duplicidad de funciones entre diferentes instancias del Estado.

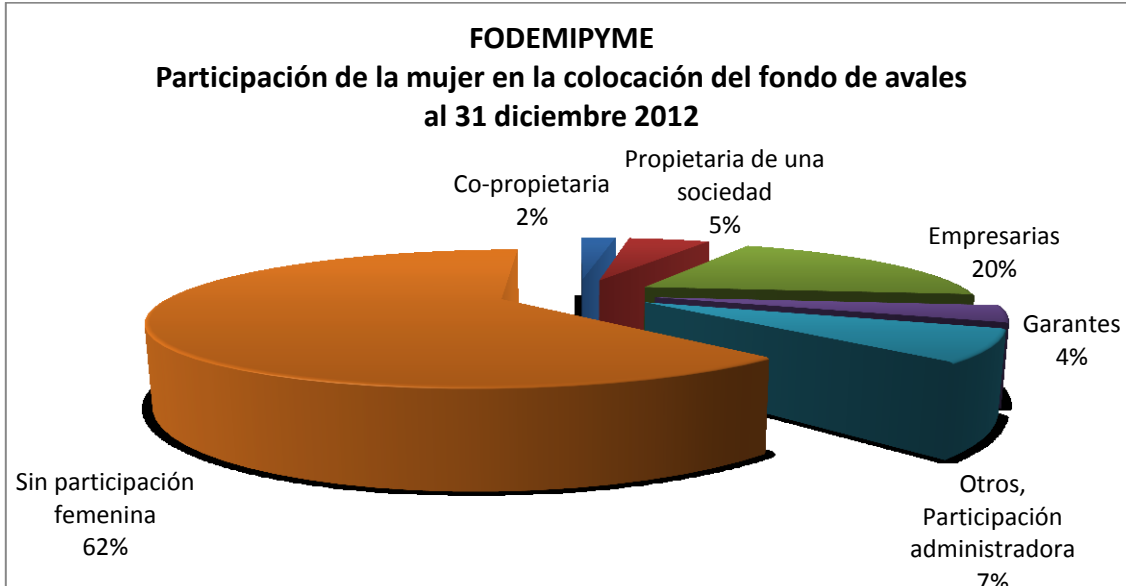
A futuro el INAMU tiene las siguientes actividades planificadas para desarrollar en el corto y mediano plazo.

- Proyecto *€emprende*, canalizando fondos de la Unión Europea.
 - Modelo Integral de Fortalecimiento al Emprendedurismo y Empresariedad para la Autonomía Económica de las Mujeres en Costa Rica.

Producto de la labor realizada por el INAMU en la banca, en el FODEMIPYME se implementaron estadísticas que profundizan en el tipo de rol que juega la mujer detrás de una solicitud de crédito con aval a nombre de ella, dando a conocer realidades como por ejemplo que la mujer arriesga su

patrimonio para ofrecerlo como garantía a un proyecto productivo en el cual no tiene participación alguna. Como se puede observar en el siguiente gráfico, los avales ha sido un beneficio en su mayoría para los hombres empresarios en un 62%. En cuanto a la participación femenina un 25% son dueñas ya sea a título de persona física o jurídica, un 2% comparte la propiedad, un 7% juegan un rol administrativo y un 4% lo que hace es facilitar la garantía para apoyar el acceso al financiamiento de una empresa que no es de su propiedad.

Gráfico 14
Participación de la mujer en la colocación del fondo de avales de FODEMIPYME al 31 de diciembre de 2012

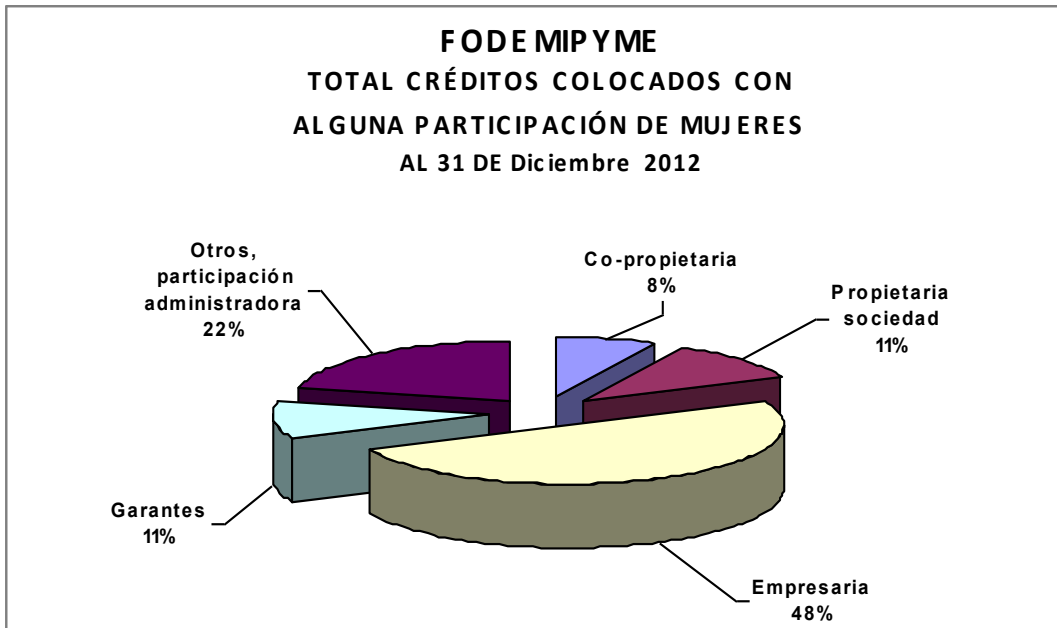


Fuente: Informe FODEMIPYME. (2013)

El enfoque de género del fondo de financiamiento, con la distinción de roles propia de FODEMIPYME, es el siguiente:

Gráfico 15

Total de créditos colocados por FODEMIPYME con alguna participación de mujeres al 31 de diciembre de 2012



Fuente: Informe FODEMIPYME. (2013)

4.6. Sector privado

Por razones de tiempo y espacio esta investigación hizo consultas a dos Cámaras empresariales: la Cámara de Industrias de Costa Rica y la Cámara de Comercio de Costa Rica.

En el caso de la Cámara de Industrias de Costa Rica es necesario ubicar que es una institución que se vincula en forma activa desde la gestación de la ley

A lo interno se realizaron cambios en las dos grandes áreas de acción de la Cámara: 1) Representación y 2) Servicios de Desarrollo Empresarial.

En el área de representación la principal transformación fue la creación de una Comisión de trabajo integrada por empresarios y empresarias de empresas PYME que inició funciones en el 2003, y cuyo objetivo es “Promover, mediante acciones a nivel macro, meso o institucional y micro, un desarrollo integral de las pequeñas y medianas empresas, especialmente de aquellas asociadas a la Cámara de Industrias.” En particular dicha Comisión tiene como objetivos específicos dar seguimiento y mantener acciones proactivas en la implementación de la Ley 8262, como de otras leyes relacionadas con el desarrollo de la PYME, como la Ley del SBD. Igualmente dar seguimiento y generar posición y propuestas en materia de nuevas leyes o reformas legales, así como reglamentos y directrices que promuevan o incidan sobre el desarrollo del sector PYME. Además, se ha venido promoviendo que el tema PYME sea transversal en el trabajo y accionar de la Cámara y de todas las Comisiones de trabajo, de tal suerte que en los análisis y propuestas en temas como energía, comercio internacional, laboral, etc., el sector pyme sea considerado en sus

características particulares tanto en el diagnóstico como en la elaboración de posiciones y propuestas en dichos temas.

En el área de servicios de desarrollo empresarial (SDE), si bien con anterioridad a la promulgación de la Ley 8262 ya la Cámara había gestionado y ejecutado varios proyectos con cooperación internacional para fortalecer con ese tipo de servicios a las PYME, no contaba con un área especializada en servicios de desarrollo empresarial para este sector. En el 2004, y como parte de un proceso de reestructuración institucional en el área de servicios, se crea el Instituto de Excelencia Empresarial (IEE) de la CICR, y como parte de él se establece la Dirección de Desarrollo, cuyo objetivo básico es la elaboración de iniciativas y programas de capacitación, asesoría y otros servicios dirigidos a mejorar las capacidades competitivas de las micro, pequeñas y medianas empresas. Durante estos años se han desarrollado múltiples iniciativas y programas en áreas como encadenamientos productivos, internacionalización de las PYME, uso de tecnologías de información, e innovación y desarrollo tecnológico. Estas iniciativas y programas se han desarrollado principalmente en cooperación y alianza con organismos internacionales y nacionales, y particularmente en los últimos años se ha promovido la implementación de programas con una visión de mediano plazo, tal es el caso del Programa INNOVEX financiado por el Banco Nacional. También la Cámara ha sido líder en la promoción del uso de los recursos del PROPYME y ha brindado acompañamientos a un importante número de las empresas que han accedido a dichos recursos.

Otras acciones desarrolladas en favor del sector de pymes asociado han sido el establecimiento de una cuota de afiliación preferencial para las microempresas y el establecimiento y ejecución de un desayuno mensual gratuito, dirigido particularmente a las empresas pyme asociadas, en los que se les brinda información y capacitación en temas de interés para las pyme.

En el caso particular de la Cámara de Comercio de Costa Rica, se integró a la Red de Apoyo a Pyme y ha creado dos programas específicos de apoyo a las Pymes, uno dirigido a las mujeres empresarias y el otro al desarrollo de las franquicias.

Como lecciones aprendidas esta Cámara indica el hecho de que las empresas que se encuentran en la categoría de Pymes todavía tienen muchas carencias y mejoras que realizar en sus áreas internas de negocio, además que por su estructura organizativa muchas veces se ven limitadas para atender de forma apropiada en la ejecución de las actividades que conllevan los programas. Tienen además muchas limitaciones económicas con problemas de flujos de caja para atender nuevas inversiones en infraestructura, tecnología y mejora en la generación de sus productos y servicios.

En la Cámara se está creando el Centro Nacional de Franquicias para dar apoyo a las Pymes en el desarrollo de su modelo de crecimiento a través de franquicias y en el programa de la mujer se creó un Plan de Acciones Afirmativas que incluyen acciones tangibles para mejorar la posición de la mujer empresaria en el país.

4.7. Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF)

Uno de los componentes más importantes de la Ley Pyme es el acceso al financiamiento a realizarse por medio de las entidades financieras supervisadas. Un reclamo permanente ha sido la inflexibilidad de la supervisión en la determinación de mecanismos especializados y diferenciados para el sector pyme. La explicación ha venido indicando el temor del regulador a “abrir portillos” y la necesidad de “nivelar la cancha”. La apertura es considerada insuficiente considerando la poca normativa emitida a favor de la Pyme en términos de facilitar el acceso al crédito. De igual manera se reclama la poca comprensión en materia de fondos de avales y garantías, donde primeramente se hizo algún trato diferenciado entre dos fondos de avales (FODEMIPYME Y FINADE), siendo que con la Ley 8634 se homologan en sus condiciones. Adicionalmente la poca permisibilidad en la relación de apalancamiento para los fondos de avales, cuyo bajo techo aún no se hace notar porque ambos fondos de avales tienen en su desempeño un bajo nivel de apalancamiento.

El pasado mes de abril 2013, se tramitó un cambio al Reglamento para la calificación de deudores que indica: *“será responsabilidad de la Junta Directiva u órgano equivalente de cada entidad financiera, aprobar las políticas, los procesos y controles que se utilizarán para identificar, medir y gestionar los riesgos asociados a las operaciones de crédito, otorgadas con recursos del Sistema de Banca para el Desarrollo, Ley 8634”*. Esta apertura y flexibilización se da para los usuarios de la ley 8634 pero no para los de la Ley Pyme, siendo que ambas tienen instrumentos muy similares.

Es evidente que para cumplir con el tercer objetivo de la Ley Pyme de “Promover el establecimiento de condiciones de apoyo equivalentes a las que se otorgan a las PYMES en otras naciones”, el rol de la SUGEF queda realmente lejos de ello, pues hay ejemplos de países latinoamericanos con experiencias consolidadas en este sentido de quienes como país podríamos emular las mejores prácticas.

4.8. Contraloría General de la República (CGR)

Con relación a la Ley Pyme se encuentran tres informes emitidos por el ente contralor.

1. Con fecha 6 de junio de 2012, el ente contralor emite el Informe DFOE-EC-IF-03-2012, dirigido al MEIC, que abarca una revisión de dos años comprendidos del 1 de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2011, sobre los resultados en la implementación de la Ley Pyme.

El informe señala como hallazgos: ausencia de indicadores de impacto, una cobertura mínima con respecto al total de pymes del país³⁶, de dos de los instrumentos creados en la Ley: FODEMIPYME y PROPYME, deficiencias en el registro SIEC, carencia de mecanismos del ente rector para obtener información de las instituciones vinculadas a la pyme y debilidades en la operación del Consejo Asesor Mixto de la Pyme.

Como comentarios a este informe cabe señalar que:

- Algunos señalamientos tienen su origen en vacíos legales. Por ejemplo la ley le da responsabilidades al MEIC como el Registro Pyme, pero no es obligatorio para las empresas registrarse; también es responsable de realizar informes sobre la situación de la pyme pero aunque solicita información a más de 100 instituciones, muchas hacen caso omiso ya que no se contemplan consecuencias por su incumplimiento.
- El ente contralor basa su opinión en un indicador de cobertura medido dividiendo el número de servicios de un año entre la cantidad de pymes registradas en la CCSS.

³⁶ Con base en el registro de la CCSS y tomando el número de empleados para determinar el tamaño de la pyme.

En un medio que en general adolece de indicadores de impacto a esta medición se le pueden atribuir pros y contras.

- El país cuenta con una verdadera “Torre de Babel” en términos de poder determinar el número de pymes existentes en el país. Al respecto, en el mes de abril 2013, durante la celebración de la Semana Pyme se dio a conocer el Primer informe del Estado de la Situación de la Pyme en Costa Rica, por parte del MEIC, donde se hace un inventario de las distintas fuentes de información disponibles y se justifica por qué el informe adopta el Directorio de Establecimientos del INEC. Así las cosas tenemos informes basados fuentes diferentes entre la CGR y el ente rector, lo que dificulta la comparabilidad para el análisis de resultados.
- El período que comprende el informe de la CGR es de dos años, que coinciden en el caso de FODEMIPYME con un período de relativo repunte, pero que aún así deja por fuera sus mejores momentos de colocación. En el caso de PROPYME en 2012 fue un año de colocación excepcional atribuible en mayor medida a la apertura y flexibilidad reglamentaria. Ambos comportamientos quedan fuera del análisis del ente contralor.
- El informe tiene un enfoque en el tema de acceso a financiamiento y deja por fuera otros importantes alcances de la Ley Pyme.

2. El informe DFOE-EC-IF-05-2012 es dirigido al CONICIT y se refiere a una valoración sobre la eficiencia y eficacia en el uso de los fondos PROPYME, durante el período comprendido del 1 de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2011.

El informe hace la mayor crítica a la colocación de los recursos disponibles para cada año (257 y 300 millones de colones, para 2010 y 2011 y las colocaciones reales de cada año, para determinar que se colocó el 34.67% en 2010 y el 13.7% en 2011). Cabe aclarar que para el 2012, (siguiente año del informe) como lo muestran los datos incluidos en el apartado de PROPYME, fue un año de colocación excepcional, luego de las reformas al reglamento y la flexibilidad de incluir el financiamiento de activos necesarios para completar el proyecto.

3. El informe DFOE-EC-IF-06-2012 se dirige a la Junta Directiva del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, como administrador de los fondos de FODEMIPYME. Este informe enfatiza la baja colocación de los recursos tanto del fondo de avales, como del fondo de financiamiento y el de transferencias para servicios de desarrollo empresarial. Critica la concentración de la emisión de avales en el mismo banco administrador, a pesar de que vía subastas participan más de diez entidades financieras pero que pesar de haber recibido la asignación de recursos no hacen uso de los mismos. Además se refiere a altos niveles de morosidad en el caso de fondo de financiamiento que acumula una mora histórica sin aplicar desvalorización de cartera, el nivel de honramientos y los extendidos plazos para el trámite y resolución de créditos.

5. EL DINAMISMO JURIDICO

Un repaso por los antecedentes legislativos³⁷ evidencia un trabajo de casi tres años antes de que se dictaminara la ley. El inicio se ubica en el año 1999 cuando en el marco de una iniciativa conjunta de la Presidencia de la Asamblea Legislativa, la Cámara de Industrias de Costa Rica y el Consejo Nacional de Rectores, se celebran tres foros que ponen en la discusión pública los siguientes temas estratégicos:

- 16 de setiembre 1999 “Visión de la industria de cara al siglo XXI”
- 23 de setiembre de 1999 “Hacia la internacionalización de la pequeña y mediana industria”

³⁷ Documento aportado: “Ley Pyme, recuento de hechos relevantes”. Morales, Pedro. 2013.

- 30 de setiembre de 1999 “Hacia un sistema de apoyo a la industria costarricense”

Durante el segundo de estos foros, el diputado Guido Alberto Monge, propone la elaboración de una ley Pyme con el fin de fomentar un nuevo modelo de desarrollo económico y social con la Pyme como motor de un crecimiento económico sostenido, sostenible y más equitativo en la distribución de la riqueza generada. Esta propuesta fue secundada por el entonces Presidente e la Asamblea Legislativa Carlos Vargas Pagán. En noviembre de 1999 se nombra una comisión legislativa que inicia su trabajo en enero del año 2000, para presentar su informe final en setiembre de 2001, tener listo el proyecto de ley en febrero del 2002 y finalmente se aprueba la Ley de fortalecimiento a las pequeñas y medianas empresas, más conocida como Ley Pyme en abril del 2002.

Posteriormente, durante la implementación de la ley, se inicia con unos decretos ejecutivos bastante generales en sus contenidos. Luego se muestra mucha diligencia política, para transformar y acondicionar los distintos instrumentos de la Ley Pyme, según las lecciones aprendidas en el camino inicial y la inclusión de experiencias internacionales.

Es el FODEMIPYME el pilar que muestra un mayor dinamismo en los ajustes jurídicos, al incluir modalidades como los avales de cartera y el mecanismo de subastas tomados de las mejores prácticas internacionales. Asimismo mediante la ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, se le hacen ajustes para brindarle mayores atributos, como poder operar con las instituciones financieras del sector privado, elevar la posibilidad de avalar del 50% al 75%, incluir al sector agropecuario y abrirle el camino para brindar garantías de participación y cumplimiento y avalar emisiones de títulos valores.

En el caso de PROPYME son los cambios a nivel reglamentario, vía decretos ejecutivos, que se logra la colocación del total de fondos disponibles en el año 2012, mediante la mejora en los procesos de otorgamiento, la inclusión de la figura de gestor de innovación, la permisibilidad de financiar infraestructura y equipo, entre otros aspectos.

En el Anexo 2 de hace un recuento cronológico de los distintos decretos ejecutivos emitidos a lo largo del decenio.

6. PARA DISCUSIÓN Y REFLEXIÓN

A lo largo de estos diez años, la pyme también ha sido tema legislativo casi constante incluso en este momento.

La capitalización de lecciones aprendidas durante estos primeros diez años, el acercamiento o alejamiento de los objetivos inicialmente planteados, los desafíos que nos imponen las nuevas situaciones del entorno y la visión y voluntad necesarias para generar instrumentos cada vez más efectivos y de fácil acceso, son quizá los elementos a considerar hacia futuro, bajo dos aspectos medulares:

1. El nacimiento de la Ley 8634, Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, viene a generar una serie de duplicidades con la Ley Pyme, tanto en instrumentos, como en estructuras (Consejos), que para un país pequeño, bien vale la pena escuchar y valorar las opiniones externadas por varios especialistas, referentes a la unificación de los instrumentos y estructuras de ambas leyes, en aras de optimizar los recursos aún pendientes de colocar en los fondos creados en ellas.

2. La expectativa de la creación de la ley, en palabras de su impulsor, entonces diputado Guido Alberto Monge, se definió como “...el fin de fomentar un nuevo modelo de desarrollo económico y social con la Pyme como motor de un crecimiento económico sostenido, sostenible y más equitativo en la distribución de la riqueza generada”. Esta visión original fue plasmada en la ley como un objetivo general de “...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 y posicione a ese sector como protagonista, 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.”

El objeto inicial de la ley, los resultados del decenio y la duplicidad con la Ley 8634, son los elementos de fondo para aportar a la discusión legislativa que en este momento valora los cambios legales.

BIBLIOGRAFÍA

Araya, Alejandra. (2012). Informe sobre recursos colocados del Fondo de Incentivos (2000-2011) y del Fondos PROPYME (2003-2011). San José, Costa Rica: Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT). Unidad de Gestión del Financiamiento.

Brenes, Lizette y Govaere, Velia. (2012). Estado de la Nación de las MIPYMES 2012. Observatorio de MiPYME. Costa Rica. Universidad Estatal a Distancia (UNED).

CEGESTI. (2012). Análisis de la realidad de acceso y participación de las PYME en las compras públicas en Costa Rica. San José, Costa Rica: CEGESTI

Contraloría General de la República. (2012). Informe de auditoría de carácter especial sobre algunos aspectos relacionados con la rectoría ejercida por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio en el sector de la micro, pequeña y mediana empresa. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República. División de fiscalización operativa y evaluativa. Área de servicios económicos. Informe No. DFOE-EC-IF-03-2012

Contraloría General de la República. (2012). Informe de auditoría de carácter especial sobre la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos del Programa de Apoyo a la PQueñay Mediana Empresa (PROPYME). San José, Costa Rica: Contraloría General de la República. División de fiscalización operativa y evaluativa. Área de servicios económicos. Informe No. DFOE-EC-IF-05-2012.

Contraloría General de la República. (2012). Informe de auditoría de carácter especial sobre la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos del Fondo Especial para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FODEMIPYME). San José, Costa Rica: Contraloría General de la República. División de fiscalización operativa y evaluativa. Área de servicios económicos. Informe No. DFOE-EC-IF-06-2012.

DIGEPYME. (2006). Avance en las políticas de fortalecimiento del sector de micro, pequeña y mediana empresa. San José, Costa Rica: Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa.

DIGEPYME. (2005). Avance en las políticas de fortalecimiento del sector de micro, pequeña y mediana empresa. San José, Costa Rica. Ministerio de Economía, Industria y Comercio: Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa.

DIGEPYME. (2012). Formación Empresarial en Compras del Estado INA-MEIC. Costa Rica: Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa. DGE-MEM-089-12.

DIGEPYME. (2004). Informe de gestión realizada en apoyo a la pyme 2004: Informe de Resultados de la Gestión realizada por las Instituciones que tienen Programas, Proyectos y Acciones para Fortalecer el Desarrollo y la Competitividad de las PYME. Costa Rica: Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa.

DIGEPYME. (2005). Informe de gestión realizada en apoyo a la pyme 2005: Informe de Resultados de la Gestión realizada por las Instituciones que tienen Programas, Proyectos y Acciones para

Fortalecer el Desarrollo y la Competitividad de las PYME. Costa Rica: Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa.

DIGEPYME. (2012). Principales Resultado del Programa Nacional de Compras del estado 2012. Costa Rica: Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa. DIGEPYME-MEM-093-12.

FODEMIPYME. (2013) Informe de Resultados de FODEMIPYME, período 20013-2012. Costa Rica: Banco Popular y de Desarrollo Comunal.

Global Entrepreneurship Monitor. (2013) Reporte Nacional 2012: La situación del emprendimiento en Costa Rica. Costa Rica: Consorcio GEM Costa Rica.

La Gaceta. (2002). Decreto 30.857-MEIC Reglamento General a la Ley 8262 Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas. San José, Costa Rica: La Gaceta No 233 Alcance No.88.

La Gaceta. (2003). Decreto 31.296-MICIT-MEIC Reglamento para el Programa de fortalecimiento para la innovación y desarrollo tecnológico de las pequeñas y medianas empresas (PROPYME). San José, Costa Rica: La Gaceta No 147.

La Gaceta. (2004). Decreto 31.697-MEIC Reglamento al Fondo de Garantías para el Desarrollo de las Micros, Pequeñas y Medianas Empresas (FODEMIPYME). San José, Costa Rica: La Gaceta No. 57

La Gaceta. (2006). Decreto N° 33.111-MEIC - Reglamento de la Ley N° 8.262, Ley de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas. San José, Costa Rica: La Gaceta No. 97.

La Gaceta. (2006). Decreto N° 33.112-MEIC - Modifica el Reglamento al Fondo de Garantías para el Desarrollo de las Micros, Pequeñas y Medianas Empresas (FODEMIPYME). San José, Costa Rica: La Gaceta No. 98.

La Gaceta. (2006). Decreto N° 33.305-MEIC -H Reglamento Especial para la Promoción de las Pymes en las Compras de bienes y servicios de la administración. San José, Costa Rica: La Gaceta No. 168.

La Gaceta. (2008). Decreto N° 34.853 -MEIC Reglamento al Fondo Especial para el Desarrollo de las Micros, Pequeñas y Medianas Empresas creado por el artículo 8 del capítulo III, de la "Ley de Fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas", Ley No. 8262. San José, Costa Rica: La Gaceta No. 221.

La Gaceta. (2011). Decreto N° 36340-MEIC Reforma al artículo 23 del Decreto Ejecutivo N° 34853-MEIC del 06 de agosto de 2008, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 221 del 14 de noviembre de 2008. San José, Costa Rica: La Gaceta No. 18.

La Gaceta. (2011). Decreto N° 36.575 – MICIT-MEIC Reglamento para el Programa de Fortalecimiento para la Innovación y Desarrollo Tecnológico de las PYME. San José, Costa Rica: La Gaceta No. 98.

La Gaceta. (2012). Decreto N° 37105 -MEIC Reglamento de creación del Sistema Inetgrado de Desarrollo al Emprendedor y a la PYME. San José, Costa Rica: La Gaceta No. 65.

La Gaceta. (2012). Decreto N° 37.121 -MEIC Reforma Integrar al Reglamento General de la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, Ley 8262, Decreto Ejecutivo No.33.111 del 06 de abril de 2006. San José, Costa Rica: La Gaceta No. 96.

La Gaceta. (2012). Decreto N° 37168 – MICIT-MEIC Reglamento para el Programa de Fortalecimiento para la Innovación y Desarrollo Tecnológico de las PYME. San José, Costa Rica: La Gaceta No.

MEIC. (2013). Estado de Situación de las PYMEs en Costa Rica. San José, Costa Rica. Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

MEIC. (2004). Informe de gestión realizada en apoyo a la PYME 2004: Informe de resultados de la gestión realizada por las instituciones que tienen programas, proyectos y acciones para fortalecer el desarrollo y la competitividad de las pymes. San José, Costa Rica: Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

MEIC. (2012). Memoria Institucional DIGEPYME. San José, Costa Rica. Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

MEIC. (2012). Oferta de crédito para la PYME en Costa Rica. Informe Primer Semestre 2012. San José, Costa Rica: Ministerio de Economía, Industria y Comercio. INF-087-2012.

MEIC. (2010). Política Nacional de Emprendimiento, Costa Rica Emprende. Administración Chinchilla Miranda 2010-2014. San José, Costa Rica: Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

MEIC. (2010). Política Pública de Fomento a las PYME y al emprendedurismo. Administración Chinchilla Miranda 2010-2014. San José, Costa Rica: Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

MEIC. (2006). Política PYME Costa Rica. Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa. DIGEPYME. San José, Costa Rica: Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

MEIC. Programa Nacional PYMEs Proveedoras del Estado. Compras PYME. San José, Costa Rica: Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

Rojas, Jorge y Zuñiga, Seidy. (2011). Informe de ejecución del Fondo PROPYME (2003-2011). San José, Costa Rica: Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT). Unidad de Gestión del Financiamiento.

PERSONAS CONSULTADAS

Araya, Alejandra	CONICIT
Arias, Andrea	Directora DIGEPYME, MEIC
Benavides, Shirley	Ex Gerente General del INA
Cerdas, Max	Director Ejecutivo CONICIT
Cruz, Alejandro	Ministro MICITT
De León, Noelia	Empresaria, Presidenta Foro de Mujeres Empresarias y Coordinadora Comisión Pyme de la Cámara de Industrias.

Fallas, Karol	Directora Administrativa, Cámara de Comercio de Costa Rica
Fumero, Josué	Director de Innovación, MICITT
Hernández, Victoria	Directora, Junta Directiva Nacional Banco Popular y de Desarrollo Comunal.
Gayle, Shirley	Encargada Proyecto Emprende, INAMU
Morales, Pedro.	Asesor Política Industrial y PYME, Cámara de Industrias.
Sánchez, Albán	PROCOMER
Zevallos, Emilio	Consultor, autor de Pymescopeio, periódico El Financiero

ANEXO 1: PRODUCTOS ACTUALES Y PROYECTADOS DE PROCOMER

(PROCOMER, 2013)

La oferta de los servicios implementada por esta institución es amplia, como se da a conocer de seguido, clasificadas como familias de servicios:

A) Promoción de negocios

- **Programa de ferias, misiones y agendas:**

PROCOMER, mediante su gerencia de Promoción Comercial, sus oficinas regionales y las oficinas de promoción ubicadas en el exterior, desarrolla una serie de actividades de negocios que promueven la generación de vínculos comerciales entre empresarios nacionales y compradores extranjeros.

Los mecanismos por los cuales se propician estos intercambios comerciales van desde la participación en ferias, las misiones de empresarios y hasta las agendas individualizadas. Además, existe una serie de mecanismos auxiliares, que permite potenciar los esfuerzos de promoción mediante el fomento de la asociación en consorcios de exportación y la estructuración de programas de inmersión en mercados específicos.

Ferias internacionales

En estas ferias, expositores de todo el mundo muestran, en un solo lugar, los productos y tendencias en los diferentes sectores productivos. Debido a la concurrencia de agentes interesados en los sectores exhibidos en cada feria, estas actividades se convierten en un inmejorable escenario para que las empresas costarricenses encuentren potenciales socios comerciales y conozcan de primera mano las condiciones de competencia, valor agregado e innovación, con las cuales compiten en el entorno internacional.

Misiones comerciales

En una misión comercial se traslada al mercado un grupo de empresarios con alguna afinidad común (por su sector o interés en el mismo mercado) y se les programan reuniones con potenciales compradores a lo largo de varios días de visita. La misión puede estar acompañada también de capacitaciones previas o simultáneas.

Agendas de negocios

En una agenda de negocios, PROCOMER personaliza una serie de reuniones en el mercado, con los compradores de interés para una empresa en específico.

- **BTM: Buyers Trade Mission**

Con el objetivo de acercar el mercado global a las pymes nacionales, PROCOMER ha desarrollado por más de una década el evento denominado Buyers Trade Mission. Este es un evento en el que empresas de todo el país tienen la oportunidad única de reunirse con más de 200 compradores de productos y servicios de todo el mundo. Especialmente para el sector pyme, esto es una vitrina que de otra manera sería muy difícil de obtener, dados los altos costos de viaje y exhibición en cada uno de los mercados de interés.

- **Red de oficinas regionales:**

Para acercar más los servicios de internacionalización de la promotora, la institución se ha alineado a la estrategia Creapyme, liderada por el MEIC y ha establecido cinco puntos de atención en zonas regionales del país. La presencia regional de PROCOMER —presente por más de siete años— ha permitido conocer con mayor profundidad la oferta exportadora en las distintas zonas del país, sus necesidades y oportunidades en cuanto al comercio exterior y el encadenamiento local. Este proceso ha consolidado las oficinas regionales como mecanismos de apoyo por excelencia para la promoción comercial exportadora, en las zonas donde es más necesaria una intervención directa con programas de impacto para la pyme.

- **Dirección de encadenamientos para la exportación**

La promoción de encadenamientos productivos en la cadena exportadora ha sido un elemento primordial en la estrategia de la Promotora de Comercio Exterior en los últimos años. Por ello, la dirección de encadenamientos ofrece una plataforma de acceso al empresario exportador y proveedor, que permite extender el beneficio de la actividad exportadora mediante la facilitación de negocios entre exportadores directos y sus socios locales.

Esta unidad cuenta hoy con expertos de distintas disciplinas, quienes identifican las necesidades de los exportadores nacionales y multinacionales en cuanto a su cadena de abastecimiento, diagnostican proveedores locales, presentan oferta y demanda, y dan seguimiento hasta que se concrete una orden de compra entre ambas partes.

- **Comisión de encadenamientos para la exportación**

Desde el 2011 se consolidó la comisión interinstitucional de encadenamientos para la exportación. En esta comisión colaboraron permanentemente distintos representantes de la Cámara de Industrias de Costa Rica, la Cámara de exportadores CADEXCO, el Ministerio de Comercio Exterior, el Ministerio de Ciencia y Tecnología, el CONICIT, el Ministerio de Economía, CAMTIC, el ITCR, AZOFRAS y CINDE. Mediante el aporte de cada uno de los 12 miembros de la comisión, se logran desarrollar proyectos de fortalecimiento a los encadenamientos productivos. Estos proyectos van desde la capacitación en prácticas de manufactura, finanzas corporativas y la asesoría en innovación hasta el desarrollo de ruedas de negocios con múltiples compradores y proveedores, además de ferias en empresas multinacionales.

- **Asociatividad a través de consorcios de exportación**

PROCOMER ha apoyado activamente distintos consorcios de exportación. Estos consorcios integran hoy día a más de 34 empresas (y más 40 pequeños empresarios médicos en el consorcio médico) y se les ayuda en su establecimiento como consorcio y la promoción en el mercado internacional. Mediante este mecanismo asociativo las pequeñas y medianas empresas complementan fortalezas y logran competir con mejores probabilidades de éxito en el extranjero.

B) Información capacitación y asesoría:

- **Servicios de inteligencia comercial**

La inteligencia comercial brindada por PROCOMER se basa en servicios de investigación, análisis y asesoría estratégica. De esta manera, los empresarios toman decisiones de negocios basadas en información confiable y oportuna, la cual constituye una base para iniciar o consolidar el proceso de internacionalización de cualquier empresa costarricense y en especial para aquellas de menor tamaño.

La implementación de mecanismos de inteligencia de negocios —como investigaciones de mercado, perfiles de mercado y logísticos, estadísticas de exportación e importación, alertas comerciales, recursos web, entre otros— facilitan información de un alto valor estratégico para las empresas exportadoras.

Esta es un área de gran importancia, en especial para las empresas pymes, dado que ofrece mecanismos de inteligencia de negocios que de otra forma la pequeña y mediana empresa no podría obtener fácilmente.

▪ **Plataforma integral para asesorar al cliente (CACEX)**

El nuevo centro de asesoría al exportador fue inaugurado en setiembre del 2011, con una nueva orientación y estructura de atención al cliente. Su concepción se da como respuesta a un sector exportador agresivo y diverso, que requiere de una herramienta de asesoría empresarial centralizada, para tomar decisiones rápidas en los mercados internacionales.

Mediante el CACEX, el empresario tiene ahora a disposición mecanismos de consulta y asesoría tales como:

- Línea directa 800-PROCOMER
- Correo para consultas: info@procomer.com
- Test exportador para autodiagnosticar su preparación como exportador.
- Chat con expertos: Estos conversatorios son un espacio donde el empresario comparte dudas e inquietudes con especialistas en distintos temas relativos al comercio exterior.

Desde que se estableció el Centro de Asesoría al Exportador como la puerta de entrada institucional, este recurso facilita la comunicación del cliente con las distintas áreas de servicio mediante el uso de la línea 800-PROCOMER y el correo electrónico info@PROCOMER.com. A través de esta plataforma se realiza la atención de consultas y el redireccionamiento interno de casos de colaboración al empresario. Esta herramienta le ha ahorrado al empresario el traslado hasta las oficinas de PROCOMER y ha propiciado una atención telefónica y electrónica completa. Prueba de lo anterior es el incremento en un 50% en las consultas anuales, de 4.304 en 2010 pasaron a 6.495 en 2012. Además, las consultas presenciales se han reducido y pasaron de representar casi un 20% del total a solo un 7,6 % en 2012.

▪ **Capacitaciones para la pyme exportadora o con potencial exportador:**

En los últimos años Procomer ha desarrollado una cartera de actividades de capacitación constante que comprende los siguientes tipos de programas:

Creando exportadores

Este programa de 8 módulos brinda un conocimiento profundo a los exportadores sobre el mercado internacional y la planificación empresarial que se requiere para incursionar en él.

Seminarios La decisión de exportar.

Mediante este seminario de 8 horas, PROCOMER sensibiliza y motiva a los asistentes sobre los procesos involucrados en la exportación. Además, se les indican las condiciones requeridas, a nivel empresarial, para iniciar un proceso de internacionalización exitoso

Capacitaciones especializadas

Las capacitaciones especializadas se desarrollan de manera sectorial y regional, para atender de forma directa las necesidades de los distintos grupos productivos del país y, de esta manera, competir exitosamente a nivel internacional.

PIVAs

PROCOMER y la Cámara de Industrias desarrollan, el Programa de Incremento de Valor Agregado. Con el objetivo de incentivar la innovación y el aumento del valor agregado en la producción nacional, se preparan 5 talleres dirigidos a empresarios pymes, con las siguientes temáticas:

- Oportunidades para el incremento de valor agregado.
- Identificación de las oportunidades de agregación de valor existentes en los mercados emergentes, locales e internacionales.
- Análisis del portafolio de productos.
- Generación de ideas para crear productos.
- Diseño de un portafolio de proyectos para el incremento de valor en el sistema de valor de la empresa.

▪ **Sistema integrado de logística**

Para una pyme, el conocer de primera mano las rutas, tiempos, oferentes y costos de su logística de exportación es clave para planificar su proceso de internacionalización. Por ello PROCOMER lanzó un sistema integrado de información logística como una herramienta de competitividad para los exportadores y en especial para las Pymes, que necesitan información de rutas, puertos, días de salida, escalas y duración para los distintos tipos de productos de exportación. Los oferentes de servicios cargan esta información en el sistema periódicamente; de este manera, el cliente puede “autoservirse” en segundos con la información logística de su interés, planificar exportaciones y solicitar cotizaciones directamente.

▪ **Proyectos de desarrollo empresarial**

Para lograr un desarrollo integral, coordinado y ordenado de las empresas exportadoras, se implementó una nueva modalidad de atención al cliente centralizada, que contempla los múltiples servicios interdepartamentales. Esta consiste en la designación de un ejecutivo clave por cliente. Esta figura coordina —en conjunto con el empresario— todos los servicios de PROCOMER requeridos para lograr los objetivos de internacionalización.

C) Programas de facilitación del comercio: VUCE

La Ventanilla Única de Comercio Exterior, más conocida como VUCE, es por ley el órgano que tiene a su cargo el ofrecer al exportador una plataforma centralizada de los trámites de exportación. En esta área el empresario puede realizar trámites como:

- Trámite de Registro de Exportador
- Trámite de Certificados de Origen del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP, Form A), y de los tratados de Libre Comercio con China, CARICOM, y Venezuela
- Trámite de Certificados de Libre Venta de Productos Alimenticios
- Venta de Formularios (DTI, Declaraciones de Zona Franca, Marchamos de Zona Franca, Formularios de Autorización de Desalmaceneje, Certificados de Origen Form A, etc)
- Verificaciones previas de Origen del Sistema Generalizado de Preferencias, y de los tratados de Libre Comercio con China, CARICOM, y Venezuela, así como sus respectivas de verificaciones de Origen a solicitud de parte.
- Capacitaciones en Trámites de Exportación y Origen

- Capacitación en sistemas electrónicos de Ventanilla (Notas Técnicas y SIVUCE TICA).

Además, con el proyecto de Sistema de Ventanilla Única 2.0, el comercio exterior de Costa Rica tendrá una plataforma de clase mundial, que reducirá a cero el consumo de papel, brindará un servicio 24/7 los 365 días del año y representará ahorros de entre un 70 a un 90 % en tiempo y costos de trámites para los exportadores. Todo ello, mediante una plataforma de interoperabilidad que conectará de forma automática a 16 instituciones involucradas en los trámites de exportación.

Para este proyecto, durante el 2012, se terminaron las tareas de levantamiento documental de todos los procesos involucrados en la Ventanilla Única de Comercio Exterior. Se optimizaron esos procesos y se contrató, gracias a una cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo, una empresa que desarrollará la nueva plataforma de trámites durante el 2013.

D) Proyección internacional del país (coordinación con COMEX y CINDE)

Para los exportadores costarricenses, la proyección que se le dé al país en el escenario global, es un tema de alta importancia para su propia competitividad empresarial. Por ello, PROCOMER ha mantenido, desde su creación, un apoyo constante a los esfuerzos liderados por el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) en temas como la atracción de inversión extranjera (tema desarrollado a través de CINDE) y las actividades bilaterales y multilaterales fomentadas en el marco de la apertura de nuevos mercados y la consolidación de los beneficios derivados de los acuerdos comerciales.

En virtud de lo anterior, PROCOMER mantiene un firme compromiso en el eje de atracción de inversión extranjera directa por ejemplo, en el cual se ha establecido una estrecha coordinación con CINDE en el asesoramiento a los inversionistas en temas relacionados a incentivos de los regímenes especiales de exportación y la atención en su etapa de instalación y posterior operación en Costa Rica. Además, la Dirección de Encadenamientos mantiene una atención personalizada para capitalizar las necesidades de proveeduría de las empresas de IED, procurando que estas se transformen en oportunidades de negocios para las pymes proveedoras nacionales.

Adicionalmente, PROCOMER trabaja constantemente de la mano con COMEX, en el fortalecimiento y aprovechamiento de los acuerdos comerciales. PROCOMER y COMEX realizan un esfuerzo importante en la coorganización de las actividades internacionales producto de estas negociaciones comerciales; en estas actividades se complementa el acercamiento desde el plano político entre los países y/o bloques comerciales, con la presencia de misiones de empresarios que aprovechan de manera práctica las avenidas comerciales que el gobierno ha logrado establecer.

La institución tiene claramente definida una estrategia de innovación y crecimiento, con base en lo aprendido años atrás, las exigencias de los tiempos y las características del mercado global e identifica muy bien sus desafíos pendientes, que enumera como sigue:

- **Terminar de implementar la plataforma SIVUCE 2.0**

En especial para las pequeñas y medianas empresas, la tramitología relacionada al comercio exterior es un elemento de directa conexión con su competitividad. Por ello, PROCOMER ha consolidado un espacio único- en la figura de la ventanilla única de comercio exterior- donde el empresario puede realizar sus trámites de comercio exterior en cualquiera de los regímenes de exportación. Sin embargo, en un contexto mundial donde la velocidad y eficiencia de los procesos tramitológicos son iguales o más importantes que cualquier otra

variable productiva o comercial, se ha hecho necesaria una propuesta de automatización de trámites integral y alineada con los mejores estándares internacionales.

Así, para los próximos años, PROCOMER finalizará la implementación del nuevo sistema de ventanilla única de comercio exterior SIVUCE 2.0 y creará, además, una plataforma completamente nueva en la que los empresarios podrán realizar en un servicio cien por ciento digital todos los trámites relacionados con los regímenes especiales de exportación.

Esta meta ha implicado ya la incorporación de nueva tecnología, métodos avanzados de modelamiento de procesos (estándar BPM), un fuerte componente de investigación y desarrollo, y la coordinación institucional para posibilitar finalmente una experiencia digital de punta a punta a los exportadores, sin que medie ningún papel ni presencia física en su proceso de tramitación.

- **Lanzar la nueva marca país:**

Costa Rica ha sido exitosa al posicionarse como una marca destino, enfocada principalmente al turismo ecológico y de aventura. Sin embargo, es claro que nuestro país tiene muchas otras aristas de interés nacional e internacional. Por este motivo, se está desarrollando una Marca País más integral, que permita agregarle valor de origen a nuestras exportaciones, fortalecer la atracción de la inversión extranjera directa y, por supuesto, apoyar el crecimiento del turismo en el país.

En el periodo 2013-2014, PROCOMER impulsará —a través de su Gerencia de Marca País y la comisión institucional conformada por el ICT, CINDE, COMEX, Ministerio de Cultura, MAG y PROCOMER— diversas estrategias de posicionamiento. Estas directrices buscarán la adopción nacional e internacional de la marca mediante campañas, la inclusión de la marca en los productos y servicios de exportación, y su divulgación en los distintos foros internacionales donde participe el país. Se espera mediante este lanzamiento en 2013, lograr adopción en la audiencia interna y una proyección internacional de la marca en los próximos años.

- **Impulsar programas de financiamiento**

En colaboración con la banca estatal se promoverá la implementación de programas bancarios dedicados exclusivamente para la exportación e importación. Se pretende que se instaure una plataforma que brinde servicios financieros especializados para el sector comercio exterior y que estos se acompañen de los servicios de promoción, capacitación y asesoría comercial de PROCOMER.

Algunos de los servicios que se aspira desarrollar son:

- ✓ Descuento de facturas internacional.
- ✓ Créditos para sus clientes en el exterior.
- ✓ Crédito para proyectos.
- ✓ Crédito para desarrollar inversiones en el exterior.
- ✓ Seguros para la exportación.
- ✓ Servicios de acompañamiento empresarial.

Adicionalmente a esta iniciativa de financiamiento, se continuará promoviendo el uso de los fondos PROPYME en las empresas exportadoras y proveedoras nacionales de la mano del MICIT. Asimismo, se buscará desarrollar iniciativas de apoyo financiero y no

financiero para el exportador Pyme, en conjunto con el Sistema de Banca para el Desarrollo.

- **Coordinar programas de certificaciones empresariales**

La apertura comercial y la afluencia de inversión extranjera directa en Costa Rica han puesto de manifiesto la necesidad de incrementar las capacidades técnicas y de gestión de las pymes costarricenses. Así las compañías aprovecharán las oportunidades del mercado internacional mediante la exportación y los encadenamientos con cadenas globales de valor.

La ocasión de competir en estos mercados tan sofisticados y demandantes de calidad exige ingresar en igualdad de condiciones; los procesos y la administración empresarial deben certificarse mediante normas internacionales reconocidas. Por consiguiente, PROCOMER desarrollará distintas iniciativas con los gremios empresariales en torno a fomentar la adopción de los distintos estándares que los diferencien y les permitan el ingreso a los mercados internacionales. Estos programas tendrán por objetivo brindar el acompañamiento en la implementación de las normas requeridas con mayor recurrencia por el sector exportador, de manera que se maximicen los recursos interinstitucionales y los de la empresa propiamente.

- **Promover productos industriales de alto valor agregado**

Las exportaciones industriales costarricenses constituyen cerca de la mitad de las exportaciones nacionales fuera de zona franca. Además, es claro que este tipo de exportaciones está completamente alineado con el interés país de incrementar el valor agregado de nuestra oferta exportable.

Por tal motivo, PROCOMER ha dispuesto implementar, en conjunto con la Cámara de Industrias de Costa Rica, planes de desarrollo para los principales subsectores industriales. Ciertamente, la diversidad y sofisticación de estas exportaciones constituye un reto para la Promotora, pues su promoción encierra un cambio de canales, medios y mecanismos capaces de impulsar el crecimiento de sus ventas a los mercados internacionales. No obstante, se pretende desplegar un plan integrador que contemple las herramientas de formación empresarial, la identificación de las empresas líderes y el aprovechamiento de los tipos de actividades promocionales generadoras que mejor rentabilidad tengan en términos de negocios.

En este mismo sentido, PROCOMER coordinará iniciativas con CACIA y la Cámara de Agricultura. La intención es diseñar y coordinar, con ambos gremios, las estrategias especiales para la promoción del incremento del valor agregado en los sectores alimentario y agrícola, respectivamente. De esta forma, se obtendrá una diferenciación de los productos en los mercados internacionales y se mantendrá la posición competitiva en el mundo.

- **Lograr el escalamiento de empresas proveedoras mediante intervenciones articuladas y planificadas**

Las gerencias de Promoción Comercial y Encadenamientos para la Exportación presentarán en adelante una propuesta de acompañamiento más intensiva al sector exportador. Esta acción se logrará gracias a la dedicación y enfoque del personal en temas de desarrollo de negocios y asesoría comercial a las pymes exportadoras. De esta manera, se les darán a los

promotores las responsabilidades de un asesor comercial integral, que acompañe al empresario en su proceso de encadenamiento e internacionalización.

Mediante esta estrategia, el promotor designado brindará una asesoría comercial y se convertirá, además, en un gestor que acompañe al exportador en su proceso de internacionalización y encadenamiento. El promotor buscará mecanismos de soporte necesarios y sugerirá las mejores estrategias comerciales de acuerdo a su realidad empresarial.

- **Reenfoque de la dirección de encadenamientos para la exportación**

Durante años, la dirección de encadenamientos para la exportación ha sido un baluarte en la formación de exportadores pymes indirectos. La gran mayoría de las empresas encadenadas proviene de sectores industriales y su oferta de productos y servicios les han merecido ser hoy proveedoras del parque empresarial multinacional.

La guía del departamento ha consistido en la identificación de oportunidades, la generación de acercamientos y el seguimiento estricto a la oportunidad. Acompañando este proceso y haciendo uso de una comisión interinstitucional conformada para tales fines, el departamento busca las herramientas institucionales que permitan solventar cualquier limitante en la oferta proveedora. Conforme se avanza en la cobertura del servicio en empresas proveedoras, se hace más necesario este tipo de acompañamientos.

Por lo anterior, a partir del 2013, la dirección reformulará su estrategia y destinará personal exclusivamente a la actividad de upgrading industrial. Así, se separará el equipo en gestores empresariales y promotores de negocios. En el primer caso, se ofrecerá a las empresas la oportunidad de ser asesoradas por un experto, quien las guiará y dará seguimiento a proyectos de mejora que hagan un uso coordinado de los instrumentos interinstitucionales pertinentes según cada caso. En el segundo, los promotores guiarán a los proveedores ya listos para encadenarse y promoverán negocios con las empresas multinacionales, pero haciendo un fuerte énfasis en proyectos tradeables, porque los negocios relacionados con commodities o insumos non-tradeables en general serán relegados al portal marketplace, implementado para tal fin

Finalmente, la dirección de encadenamientos reforzará sus capacidades de servicio al cliente. Mediante una coordinación activa con CINDE, se brindará una asistencia consistente a los altos ejecutivos de empresas multinacionales, quienes visitan el país en búsqueda de proveedores locales. A la fecha, a pesar de la gran experiencia acumulada en esta dirección, esta labor es asumida fundamentalmente por ejecutivos de CINDE y esporádicamente realizada en forma conjunta, ya que depende de una capacidad circunstancial, relacionada a la disponibilidad de personal senior en PROCOMER.

ANEXO 2: RESEÑA HISTORICA DE LOS CAMBIOS JURIDICOS DE LA LEY 8262 (Decretos ejecutivos) (LUCY CONEJO, 2013)

Se sigue un orden cronológico para inventariar la lista de cambios en la normativa que rige la Ley.

1. El proceso de reglamentación de la ley inicia con el Decreto Ejecutivo No. 30.857-MEIC de, publicado en el Alcance No.88 a La Gaceta No. 233, del 3 de Diciembre de 2002. Es un reglamento corto para los alcances de la ley, pero da los instrumentos básicos de arranque a saber:
 - Primeras definiciones
 - La fórmula para calcular el tamaño de las empresas.
 - Le da un amplio ámbito de acción a la DIGEPYME
2. El 1 de agosto del 2003 en La Gaceta No. 147 se emite el Decreto Ejecutivo 31.296 MICIT-MEIC donde se establecen los mecanismos básicos de operación para el PROPYME, uno de los pilares de la Ley Pyme que otorga financiamiento no reembolsable para proyectos de innovación y desarrollo tecnológico.
3. El 22 de marzo de 2004 se publica en La Gaceta No.57, a dos años de dictaminada la ley, el Decreto Ejecutivo No.31.697-MEIC que se enfoca en determinar la operación del FODEMIPYME. Este reglamento se enfoca en dar los primeros pasos para el funcionamiento del fondo de avales y garantías y deja bajo la responsabilidad de la Junta Directiva del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, como banco administrador, la reglamentación de aspectos operativos del fondo de avales y del fondo de financiamiento.
4. El 6 de abril del año 2006, se publica el Decreto No. 33.111-MEIC, para cubrir vacíos operativos descubiertos en los primeros años de operación y generar cambios significativos de carácter estratégico para procurar mecanismos de inclusión del mayor número de empresas. Dentro de los principales avances se destacan:
 - Se dan los primeros pasos para incluir dentro de los beneficios de la ley a ciertos emprendedores. Históricamente las instituciones financieras venían cerrando el acceso al crédito a emprendedores alegando elevado riesgo. La amplia discusión para formular este decreto pretendió romper ese paradigma, definiendo que no todos los emprendimientos son iguales y por lo tanto no tienen el mismo nivel de riesgo crediticio. Es así, como el cambio en la definición de “unidad productiva de carácter permanente”, que antes se definía como aquella empresa que tuviera un año de funcionamiento, se amplía para dar paso a ciertos emprendedores: quienes acumularan dos años de experiencia en la actividad a emprender, la existencia de una franquicia con el respaldo del franquiciador, quienes iniciaran su empresa con contratos en firme y quienes tuvieran participación en una incubadora de empresas. Se adiciona la definición de incubadora de empresas, como otro elemento de incursión en el tema de emprendimiento.
 - Se establece el primer procedimiento para que DIGEPYME otorgue la condición de pyme.
 - Se fortalecen los mecanismos de coordinación interinstitucional mediante la creación de la Red de apoyo a pyme y estableciéndoles funciones orientadas a articular la oferta de servicios de apoyo a la pyme, constituirse como un foro de consulta técnica y ser una instancia propositiva ante el MEIC para la definición de políticas públicas.
5. El 20 de marzo de 2006 se emite el Decreto Ejecutivo No.33.112-MEIC, con el objetivo de salvaguardar la permanencia del fondo de garantías, a raíz de los primeros casos de honramientos que se presentaban. Se introduce el principio de equidad para tratar de evitar concentraciones en bancos operadores y en actividades productivas. Además se incluye una serie de condiciones para poder que el FODEMIPYME honrara un aval, que a la postre hicieron muy poco atractivo para los bancos operar con esta garantía. Un objetivo de este decreto fue procurar la participación de otros bancos para procurar un incremento en la utilización de esta herramienta por parte de la Pyme.

6. El 1 de Setiembre de 2006, en La Gaceta No.168m se publica el Decreto Ejecutivo No. 33.305 titulado “Reglamento Especial para la Promoción de las Pymes en las Compras de bienes y servicios de la administración”. Un componente importante de la ley y que se visibiliza a nivel jurídico a seis años de vida de dicha ley.
7. En noviembre de 2008 se publica el nuevo reglamento de FODEMIPYME, mediante Decreto Ejecutivo No. 34.853 que vino a incorporar las reformas hechas a este fondo, con la Ley No. 8634, Ley de Banca de Desarrollo, entre ellas permitir el uso del fondo de avales por un mayor número de operadores financieros, aumenta el porcentaje de aval de un 50% a un 75%, flexibiliza los requisitos para honramiento, incorpora el sector agropecuario como beneficiario, pero lo deja en desigualdad de condiciones con respecto al nuevo fondo de FINADE creado en la Ley 8634.
8. En enero 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.
9. El 23 de noviembre 2011 el Decreto Ejecutivo No. 36.575 MICIT-MEIC se publica para reformar la operatividad del PROPYME, principalmente en la inclusión de la figura del Gestor de Innovación, con el objetivo de potenciar la cooperación entre pymes, unidades de investigación y otras entidades para brindar orientación y asesoría en el uso de los fondos.
10. 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, principalmente mediante la revisión y ampliación del ámbito conceptual mediante la modificación de algunas definiciones y la inserción de otras. También se amplían las actividades financiadas. En el marco conceptual se reconoce que la innovación puede incidir no solo sobre equipos, tecnología, procesos y productos. Se va más allá para reconocer e introducir que la innovación puede mejorar la competitividad de la pyme, mediante la fabricación de nuevos materiales, productos o dispositivos, incluye los servicios y los métodos de comercialización. En relación con las actividades financiadas se incorpora la maquinaria o infraestructura siempre y cuando esté vinculada y sea necesaria para el proyecto de innovación, se introducen específicamente los procesos de certificación. Además de especifica más el rol del gestor de innovación y se eliminan los proyectos productivos de beneficio sectorial.
11. El 18 de mayo de 2012 el Decreto 37.105 MEIC crea el Sistema Integrado de Desarrollo al Emprendedor y la Pyme (SIDEPE), dentro del cual se incluyen como parte activa dos instancias de la Ley Pyme: el Consejo Asesor Mixto y la Red Institucional de apoyo a Pyme.
12. El 18 de mayo de 2012 se emite el Decreto 37.121-MEIC en derogación del 33.111 que venía fungiendo desde seis años atrás. Dentro de este nuevo decreto se crea la Red Institucional de apoyo a la Pyme e el Emprendedor y nace la figura del “gestor Pyme”.

ANEXO 3: RESUMEN DE CONSULTAS A ACTORES CLAVE SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE LA LEY PYME (LUCY CONEJO, 2013)

A continuación se enumeran cada uno de los seis objetivos de la ley, así como la opinión que sobre cada uno de ellos han indicado las personas entrevistadas, en cuanto a principales logros, obstáculos, circunstancias favorables, desafíos pendientes y oportunidades de mejora.

Objetivo No. 1

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

Acercar de los alcances y logros de este primer objetivo planteado en la Ley, la mayor parte de los logros es visibilizada por las instituciones, en la implementación de distintos programas de capacitación, servicios financieros especializados para pymes, como crédito, descuento de facturas, garantías de participación y cumplimiento, el rol del MEIC como ente rector. El sector privado no visualiza mucho estos servicios, pero sí reconoce la evolución en las oficinas CREAPYME.

Como obstáculos para mejor lograr el desarrollo de este primer objetivo, las personas entrevistadas han mencionado la informalidad, el desconocimiento de la población meta a pesar de los esfuerzos de difusión de distintas instituciones, la falta de concordancia entre las acciones puntuales y las verdaderas necesidades de las empresas (pensamiento de escritorio), la disociación para operar el fondo de avales (rectoría en una institución y recursos en otra), la existencia de dos leyes paralelas que duplican esfuerzos, acciones y costos de operación.

Como aspecto favorable se ha mencionado que se asumió la responsabilidad política y se puso en la mesa de trabajo de las instituciones el tema Pyme.

Las personas entrevistadas han identificado como desafíos pendientes y oportunidades de mejora: profundizar en mecanismos de acceso a las mujeres, fortalecer la articulación institucional para resolver temas de duplicidades, resolver el tema de los sistemas de información sobre el estado de la Pyme e implementar el sistema de monitoreo de indicadores, tomar acciones concretas para resolver la subejecución de recursos, procurar una mayor apertura y acciones concretas a favor de la Pyme en instituciones como la CCSS, el Ministerio de Salud, Municipalidades y Ministerio de Hacienda y avances en servicios digitalizados. El sector privado identifica vacíos en el fortalecimiento del desarrollo regional, los verdaderos encadenamientos entre sectores, la democratización económica y el aprovechamiento de pequeños capitales costarricenses.

Objetivo No.2

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.

Las respuestas evidencian como avances y logros, un posicionamiento del MEIC como ente rector, así como un reconocimiento a la evolución de la Red de Apoyo a Pymes y su trabajo por regiones y

áreas. Asimismo se resalta esfuerzos altamente tangibles como información de programas, ferias y alianzas, entre otros. También se muestra un reconocimiento al trabajo conjunto del ente rector con los socios naturales establecidos en la ley como el MICITT, CONICIT, PROCOMER, INA y la banca. Solo una de las personas entrevistadas hizo un reconocimiento al avance en la simplificación de trámites. Se propone la existencia de una entidad especializada en Pymes con presupuesto que le permita reunir y operativizar todos los servicios para pymes y evitar la disgregación de servicios actuales en varias instituciones. Cabe aclarar que personas entrevistadas que no forman parte activa de la Red de apoyo a pymes no visibilizan en la misma magnitud los avances y logros.

Como situación que obstaculice el mejor desempeño de este objetivo, se mencionó la discrepancia entre la rectoría y la asignación de recursos, por la dependencia del presupuesto nacional para realizar labores técnicas. Asimismo la reglamentación y políticas internas diferentes en cada una de las instituciones involucradas, da lentitud a procesos y acciones urgentes para la pyme.

Dentro de los desafíos pendientes y oportunidades de mejora, fueron mencionados una brecha en el ente rector en obtener información que le de conocimiento de la realidad de las empresas de mujeres y su aporte a la economía nacional, para a partir de ello poder definir política pública en la empresariedad femenina de forma más efectiva. Otro elemento mencionado fue el ligamen del tema pymes con oportunidades políticas y cómo hacer que el avance en la definición de políticas públicas y sus indicadores traspase el umbral del ciclo electoral. Además la consolidación de la ley pyme con la ley de banca para el desarrollo en una sola y administrar los recursos en una entidad independiente.

Objetivo No.3

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

Dentro de los avances y logros las personas entrevistadas estiman que se han considerado y valorado modelos de otros países como el SBA de Estados Unidos, Taiwán, Chile con sus instituciones como Corfo, Sercotec, CONICIT, Fogapi y México principalmente a través del Instituto Tecnológico de Monterrey, sin embargo se ha dictado política pública acorde a la realidad y necesidades de la empresariedad costarricense.

El INAMU ha promovido un fondo no reembolsable para el fomento de actividades productivas de mujeres (FOMUJERES) en proceso de aprobación.

En el caso de PROPYME se reconoce como instrumento modelo a nivel centroamericano y la potencialidad de ser visto como referente regional.

Dentro de los obstáculos para mejor operativizar este objetivo se menciona principalmente impedimentos para fortalecer programas de compras del estado, de forma similar a otros países, como Perú donde ligan muy bien el apoyo estatal a la par del fondo de garantías con un papel protagónico en la parte acceso al financiamiento y garantías de cumplimiento. Además la burocracia y complejidad en la tramitología se reitera como impedimento y rezago con respecto a otros países. Otro obstáculo reiterativo es un presupuesto limitado del ente rector, pues se considera que se le ha encomendado un objetivo muy alejado del volumen de recursos disponibles para cumplirlo. En las políticas de otras naciones, se contempla y acepta el factor riesgo como un elemento inherente al fomento de las empresas y no como un mal o sinónimo de fracaso.

Como desafíos pendientes y oportunidades de mejora las respuestas reiteran la propuesta de unificar las leyes y los recursos de las leyes 8262 y 8634. Además se menciona la necesidad de continuar estudiando sistemáticamente lo que hacen otras naciones y no bajar la guardia en el diseño e

implementación de mecanismos novedosos y acordes a nuestra realidad, incluyendo los mecanismos de supervisión bancaria. También se ha propuesto buscar apoyo de organismos internacionales para aspectos como mejora regulatoria e investigación de impacto como en otros países. Acciones puntuales como la mejora de procesos, la transferencia tecnológica y las oportunidades en el acceso a financiamiento se incluyen dentro de las propuestas de mejora.

Objetivo No. 4

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

Este objetivo es percibido como el punto medular de la Ley pyme, el procurar no solo el funcionamiento de una mayor cantidad de empresas, sino la permanencia y su crecimiento para que sean cada vez más competitivas. Siendo percibido así, llama la atención que no se hicieron referencias al rol del Consejo Nacional de Competitividad.

Dentro de los avances y logros se reconoce un crecimiento en el desarrollo de proyectos interinstitucionales. Se incluye que el INAMU ha logrado sistematizar los efectos en las empresas de mujeres que han participado en ferias, con resultados como los siguientes: cerca del 50% aumentaron el número de clientes fijos aumentando sus ventas entre un 15% y un 46%. Cerca del 77% aumentaron su personal después de darse a conocer en estos eventos.

Otro tema mencionado, es que aunque en forma incipiente, pero se están dando pasos para fomentar la formalidad de la pyme.

El repunte del fondo PROPYME es mencionado como muy positivo en el tanto la innovación es un componente muy importante para la competitividad, aun cuando se critica que el crecimiento se haya producido en parte por los aportes a infraestructura en lugar de tener una mejor actitud de trabajo conjunto entre el PROPYME y el fondo de financiamiento y el fondo de avales de FODEMIPYME, para procurar un mayor aporte del sector privado.

Dentro del reconocimiento de logros en este objetivo sobresale la labor de PROCOMER visualizada como la institución más dinámica en el desarrollo de programas, su ajuste continuo a las realidades del entorno y el número creciente de empresas apoyadas. Se destaca que se pone a la vanguardia de temas novedosos, como los recientes esfuerzos por apoyar la internacionalización de pymes que están basando su crecimiento estratégico en el formato de franquicias, mediante facilitarles el apoyo a ferias internacionales como la de México y el estudio para que franquicias costarricenses logren incursionar en mercados como Guatemala, Panamá y República Dominicana.

Como obstáculos las personas entrevistadas indican que aún priva el ansia de protagonismo institucional por sobre las actividades conjuntas que brinden una oferta articulada y optimice recursos en lugar de acciones aisladas y hasta duplicadas, en otras palabras la competitividad debe empezar por casa, con el ejemplo de las organizaciones vinculadas al tema. Hay opiniones referentes a la necesidad de ver este tema como un logro a largo plazo pero que tenga objetivos medibles en el corto y en el mediano plazo y no verlo con ojos cortoplacistas dentro del ciclo político; los esfuerzos deben tener permanencia en el tiempo.

Como desafíos pendientes y oportunidades de mejora se ha incluido la disponibilidad de infraestructura para espacios de mercadeo como por ejemplo las ferias. El mayor desafío se ve en mejorar brechas a favor de los procesos de compras públicas, por ejemplo permitir adjudicaciones parciales en beneficio de la Pyme. Se ha sugerido que la actuación en temas de mercado se resuelvan ex ante de acuerdo a la Ley de Promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor. Se destaca un vacío a nivel de ente rector en la regulación de relaciones comerciales de la Pyme con empresas grandes que manifiestan en su diario quehacer prácticas abusivas, explícitas o solapadas, que frenan la competitividad de la pyme. Ante el despertar de la conciencia

innovadora en la pyme, se ha sugerido buscar una mayor disponibilidad de recursos para el PROPYME, enfocando su direccionamiento hacia los sectores con mayores ventajas competitivas y potencial de desarrollo dinámico. Se reitera la necesidad de mejorar un entorno adecuado para los negocios a fin de minimizar los riesgos de mortalidad de la pyme.

Objetivo No. 5

Inducir el establecimiento de mejores condiciones del entorno institucional para la creación permanente y el funcionamiento de mayor cantidad de PYMES.

Un logro que se evidencia en las respuestas es la labor de los últimos años en pro del emprendedurismo, que se ha dejado ver primero tímidamente y luego con más fuerza, a nivel de reglamento en varios de los decretos ejecutivos. Como logros puntuales se incluyen la definición de la Política Nacional de Emprendimiento, la incorporación del país al GEM, acciones puntuales en el INA y en diferentes universidades. Logros percibidos como incipientes y parciales son la reducción de tiempos para registrar empresas y la aprobación del silencio positivo.

Un avance muy significativo ha sido el involucramiento de un actor, que aunque no se incluye por obligatoriedad en la Ley Pyme, está empezando a jugar un rol protagónico en la generación de cultura emprendedora: el Ministerio de Educación Pública, cuya inclusión se hace formal en el Decreto Ejecutivo 37.121-MEIC del 18 de mayo de 2012. Pero de igual manera se indica, en forma consensuada por las personas entrevistadas, el acceso a recursos para emprendimiento como una deuda pendiente, tanto a nivel bancario como de instrumentos especializados como el Capital Semilla.

Dentro de las propuestas se menciona explotar la experiencia que tienen las ONG de microcrédito con la promoción de emprendimientos. Es reiterativo el tema de la tramitología y obligaciones empresariales sin ninguna distinción favorable para iniciar negocios, situación que “espanta” de la formalidad a las nuevas empresas. Las menciones profundizan en propuestas concretas como la búsqueda de una incursión escalonada a las obligaciones de seguridad social, seguros e impuestos. Asimismo se sugiere la implementación de gestores de trámites pyme que faciliten los procesos de registros, patentes y permisos. Una llamada de urgencia hacen las personas entrevistadas a acelerar la facilitación de trámites, por ejemplo el uso de suelo para la patente se puede tramitar digitalmente, pero no se puede utilizar ese mismo documento ni esa misma metodología para hacer remodelaciones al local donde se va a instalar el negocio, lo que viene a opacar la primera medida positiva.

Objetivo No. 6

Facilitar el acceso de PYMES a mercados de bienes y servicios

En este objetivo sobresalen las menciones a los logros y evolución del programa de compras del estado, tanto en el rol protagónico que ha jugado en ente rector mediante acciones puntuales en cinco ejes: Registro de Proveedores, Capacitación, Convenios, Información y Legislación. Nuevamente en este objetivo el gran actor mencionado es PROCOMER a quien se le reconoce un amplio dinamismo.

Alianzas público privadas, sobre todo con cámaras gremiales son mencionadas como positivas, aunque se conoce superficialmente de logros puntuales.

Como obstáculos se mencionan las políticas de las instituciones del estado que siguen facilitando la participación de grandes proveedores, los entramientos legales, la complejidad de los procesos de

venta al sector público. Se reclama una mayor presencia del ente rector como interlocutor y conciliador, entre los grandes capitales dueños de los mercados y la Pyme.

ANEXO 4: EVOLUCIÓN DE COSTA RICA EN EL DOING BUSINESS Y EN EL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD GLOBAL (MEIC, 2013)

El marco filosófico de los objetivos de la ley encuentra su argumento de fondo en la búsqueda de la competitividad del país. Como corolario, la pregunta obligada es si el avance en los seis objetivos de la ley ha hecho de Costa Rica un país más competitivo. Para ello se analiza la evolución de Costa Rica en la medición de dos índices internacionales: el Doing Business y el Índice de Competitividad Global.

DOING BUSINESS

El desempeño internacional y posicionamiento competitivo del parque empresarial se mide mediante el índice Doing Business, orientado básicamente a medir la facilidad de hacer negocios en un país.

A continuación se ilustran los cambios experimentados por Costa Rica, en las principales variables del Doing Business entre los años 2012 y 2013

Costa Rica: Posición de las categorías que conforman el Doing Business

2012-2013

Indicadores que mide el Doing Business:	DB 2013	DB 2012	Cambio 2013/2012
1. Creación de empresa	128	125	-3
2. Permisos de construcción	128	139	11
3. Obtención de electricidad	45	43	-2
4. Registro de propiedad	46	45	-1
5. Obtención de crédito	83	97	14
6. Protección a inversionistas	169	167	-2
7. Pago de impuestos	125	135	10
8. Comercio transfronterizo	51	62	11
9. Cumplimiento de contratos	128	127	-1
10. Resolución de insolvencia	128	127	-1

Nota: En azul indicadores prioritarios

Fuente: Doing Business 2013

El cuadro anterior muestra las variaciones con respecto al 2012, donde sobresalen mejoras en los procesos de creación de empresas, obtención de los permisos de construcción, obtención de crédito,

pago de impuestos y comercio transfronterizo. La obtención de crédito a nivel DB mejoró por el acceso a información crediticia; pero a nivel interno el acceso al financiamiento es reclamado como una deuda pendiente, no solo en esta investigación sino en otras.

Reformas realizadas:

Como se mencionó en párrafos anteriores, el reporte del Doing Business destacó a nuestro país como una de las diez economías que más han mejorado la facilidad de hacer negocios en el último año, aplicando reformas en cuatro de las diez áreas cubiertas por el informe.

Dentro de esas cuatro áreas, tres son competencia del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (1, 2,3), que a continuación en la siguiente tabla se detallan:

Tabla 1
Reformas aplicadas por Costa Rica incluidas en el último reporte del Doing Business

Area	Reforma	Año
1. Creación de empresa	Simplificación del proceso de obtención de un permiso sanitario de las autoridades para actividades de bajo riesgo.	DB 2013
2. Permisos de construcción	Proceso de obtención de permisos de construcción mediante la implementación de sistemas de aprobación en línea.	DB 2013
3. Obtención de crédito	Mejóro el acceso a la información crediticia para garantizar el derecho de los prestatarios para inspeccionar sus datos personales.	DB 2013
4. Pago de impuestos	Facilidad de pagar impuestos a través de la aplicación de pago electrónico de los impuestos municipales e inscripción del plano fiscal.	DB 2013

Fuente: Elaboración MEIC con información del Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises.

Por lo tanto en términos agregados Costa Rica ha mejorado el entorno empresarial para hacer negocios a través de las reformas inteligentes para pequeñas y medianas empresas mencionadas anteriormente, minimizando de manera progresiva los cuellos de botella que van en detrimento de la facilidad de hacer negocios con grandes procedimientos a plazos largos y con altos costos.

A continuación se hace un recuento, facilitado por el MEIC, de las medidas adoptadas por el país que le redituaron mejoras en el Doing Business.

Se estableció bajo el marco del Consejo de Competitividad e Innovación, con el fin de reducir de manera significativa los trámites que más obstaculizan las actividades productivas, especialmente de la PYMES (Directriz Presidencial 002-MP-MEIC). Dicha estrategia se desprende en 4 líneas:

Tabla 2
Líneas estratégicas para mejorar el desempeño de Costa Rica en el Doing Business 2013

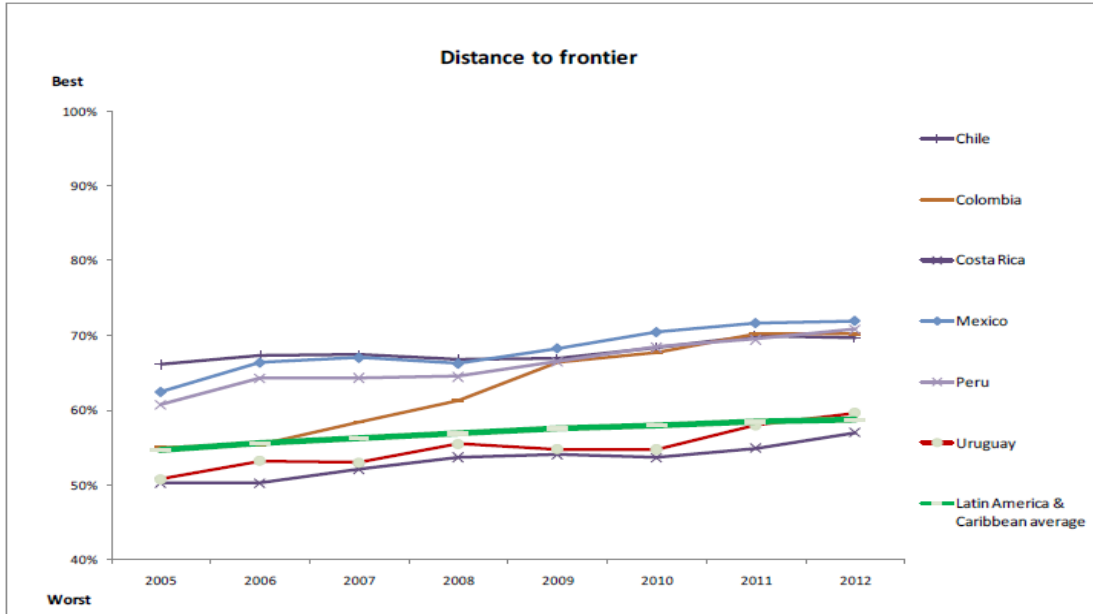
Línea Estratégica	Meta
1. Profundización del Proceso de Simplificación de Trámites en Instituciones Prioritarias:	Se definieron 5 instancias prioritarias (MINAET, Ministerio de Salud, MAG, Acueductos y Alcantarillados y las municipalidades) y 41 trámites que son los que tienen injerencia directa en el establecimiento de negocios y en el crecimiento de las actividades productivas en el país.
2. Mejora Regulatoria Integral.	Plan Generalizado de Simplificación de Trámites en el resto de la Administración Pública, a través del cual todas las entidades debieron completar el Catálogo digital de trámites y formular un plan de mejora regulatoria y simplificación de trámites, debidamente priorizado y calendarizado.
3. Revisión de Legislación y Normativa.	Esta meta prevé que se analicen y definan las reformas reglamentarias y de ley que permitan avanzar en el proceso de simplificación de trámites como primer pilar de este componente se está impulsando una Reforma a la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, N° 8220, a fin de dotarla de sanciones y su correspondiente procedimiento para imponerlas.
4. Transparencia de Trámites.	En los cuales a mediano plazo se desarrollan proyectos para la digitalización y automatización de trámites en alianza con Gobierno Digital.

Fuente: MEIC (2013).

Estas acciones incluyeron 45 proyectos de simplificación de trámites, y de ellos 22 impactan a las PYMES. En muchos de estos proyectos no solo se logró una simplificación significativa en el proceso físico, sino que se automatizó mediante el uso la firma digital. Como consecuencia el país mejora en cuatro de los indicadores medidos en el Doing Business 2013, ubicando a Costa Rica dentro de los 10 países que más reformas realizaron en el mundo.

El siguiente gráfico muestra la evolución de la posición de Costa Rica del 2005 al 2012.

Gráfico 1
Evolución de Costa Rica en el Doing Business, período 2005-2012



Nota: La frontera marca el mejor rendimiento observado en cada uno de los indicadores de Doing Business en todas las economías y a lo largo de los años desde 2005. Se trata de una medida normalizada que va de 0 a 100, siendo 100 la frontera. Por consiguiente, una puntuación alta supone un sistema regulatorio empresarial más eficiente. Los datos incluyen observaciones de 174 economías incluidas en *Doing Business 2006* (2005). Once economías han sido incluidas en los años siguientes.
Fuente: Base de datos *Doing Business*.

INDICE DE COMPETITIVIDAD GLOBAL

El Índice de Competitividad Global es un estudio elaborado por el Foro Económico Mundial (FEM), que compara los países basado en los factores que determinan la competitividad (12 pilares que contienen 111 variables). Actualmente participan 144 países. Está calculado mayormente en el nivel de percepción de empresarios (encuestas aplicadas a ejecutivos) y datos duros (información estadística) que se obtiene de cada país.

Constituye un parámetro para que los gobiernos puedan medir sus políticas y analizar en qué deben reorientar esfuerzos. Por otra parte es un referente para el sector privado en cuanto a los países de mayor atracción para invertir.

Costa Rica en el último informe (2012-2013) mejoró 4 lugares en el ranking, ya que paso del puesto 61 al 57. Delimitando más el análisis de los sub índices, en cuanto a los requisitos básicos, mejoró 3 lugares, ya que pasó del lugar 70 al 67. En cuanto al subíndice de factores que mejoran la eficiencia, Costa Rica pasó del puesto 61 al 60 y finalmente en el factor de innovación mejoró un lugar, del 36 al 35.

A continuación se presenta la evolución de Costa Rica en este índice del 2008 al 2013.

Tabla 3
Posición de Costa Rica en Índice de Competitividad Global, período 2008-2013

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
No. Países incluidos:	134	133	139	142	144
	Posición				
Índice General de Competitividad	59	55	56	61	57
Pilares					
Requisitos Básicos	63	62	62	70	67
1. Instituciones	50	47	51	53	53
2. Infraestructura	94	82	68	83	74
3. Estabilidad macroeconomía	85	101	108	109	65
4. Salud y educación primaria	37	29	22	39	57
Factores que mejoran la eficiencia	60	58	58	61	60
5. Educación superior y capacitación	49	44	43	47	41
6. Eficiencia en el mercado de bienes	49	47	48	57	62
7. Eficiencia de los mercados laborales	35	36	45	55	52
8. Desarrollo de los mercados financieros	70	79	85	91	101
9. Preparación de tecnología	60	62	57	56	46
10. Tamaño del mercado	78	77	82	83	81
Variables de Innovación	39	37	33	36	35
11. Sofisticación empresarial	42	41	32	35	34
12. Innovación	38	34	35	35	38

La siguiente tabla muestra las ventajas y desventajas que Costa Rica tiene a nivel competitivo:

Tabla 4
Ventajas y desventajas de Costa Rica a nivel competitivo

Ventajas competitivas	Desventajas Competitivas
<ol style="list-style-type: none"> Confianza en el sistema judicial (independencia, eficiencia, credibilidad de la policía). Educación y salud (a nivel mundial aunque se requieren más camas de para pacientes y cubrir demanda no solo local sino de turismo médico) 	<ol style="list-style-type: none"> Costos del Crimen y la violencia. Calidad de la Infraestructura (carreteras, puertos y ferrocarril). Margen de Intermediación financiera. Déficit fiscal (a pesar en la mejora en la estabilidad macroeconómica)

3. Apertura comercial.	5. Procedimientos para iniciar un negocio.
4. Transferencia Tecnológica e Inversión Extranjera Directa (IED).	6. Bajo desarrollo del sistema financiero.
5. Calidad de Proveedores Locales.	
6. Capacidad de innovación, disponibilidad de científicos e ingenieros.	

Finalmente, a pesar de estos desafíos Costa Rica todavía representa una posición en general bastante fuerte en la región. Por lo tanto las ventajas competitivas mostradas facilitan la creación, difusión y adopción de nuevos conocimientos, que si se transfiere en el mercado, puede generar importantes beneficios.

ANEXO 5: FORMULARIO DE ENCUESTAS APLICADAS (LUCY CONEJO, 2013)

INFORMACION DE CARÁCTER GENERAL

1. Nos interesa conocer su opinión, en cuánto a logros, desafíos pendientes, circunstancias que han favorecido u obstaculizado el logro de los objetivos de la ley, así como sus valiosos aportes propositivos para mejorar. Para mayor facilidad se le brinda el siguiente cuadro donde puede incluir su información. Cualquier insumo adicional que usted desee brindar es bienvenido.

Objetivo según la ley	Avances y logros	Desafíos pendientes	Circunstancias favorables u obstáculos	Sus propuestas para mejorar
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				

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.				
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 permanente y el funcionamiento de mayor cantidad de PYMES.				
Facilitar el acceso de PYMES a mercados de bienes y servicios.				

2. ¿Qué cambios ha desarrollado la institución durante el decenio en estudio, para procurar apoyo a la PYME? Especifique e incluya resultados obtenidos.
3. ¿Qué lecciones aprendidas ha capitalizado la institución en el desarrollo de programas a la PYME?
4. ¿Cuáles planes a corto o mediano plazo tiene la institución para fortalecer el apoyo a pymes?
5. ¿Tiene la institución necesidad de cambios regulatorios o de política pública para operar de mejor manera o adicionar acciones puntuales de apoyo a la PYME?