

Fortaleciendo el Ecosistema Emprendedor de Costa Rica

Políticas de Desarrollo Productivo y Gestión Avanzada
para los nuevos emprendimientos y las MIPYMES

Luis Rivera



Diciembre 2022

Luis Rivera

lriverv@gmail.com

Economista costarricense, con experiencia profesional en economía internacional, evaluación de proyectos y desarrollo sostenible, en varios países de América Latina. Su trabajo incluye evaluaciones de políticas comerciales, análisis de determinantes de la competitividad, estudios del potencial de las pequeñas y medianas empresas en los mercados globales, la compilación de cuentas ambientales, e investigaciones sobre políticas públicas y su impacto sectorial. Ha sido consultor para el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, INCAE Business School, Fundación CAATEC y otras organizaciones nacionales e internacionales. Actualmente es profesor en LEAD University y *Research Fellow* de la Academia de Centroamérica. Obtuvo una maestría en sistemas de manufactura del Instituto Tecnológico de Costa Rica, un postgrado en desarrollo económico del Institute of Social Studies (ISS) en los Países Bajos, y un bachillerato en economía en la Universidad de Costa Rica. Algunas de sus recientes publicaciones son: Cadenas globales de valor, encadenamientos productivos y derrames de productividad: Ciencias de la Vida y Servicios Corporativos de Alta Tecnología (2022); Cultural Spillovers from multinational to domestic Firms: Evidence on female Employment in Costa Rica (2021); Costa Rica: un Proceso de Apertura inconcluso (2020); El Futuro de Centroamérica: Retos para un Desarrollo sostenible (2019); y The Contribution of Energy and CO2 Accounting to Policy in Costa Rica (2017).

Estudio realizado con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) y la Academia de Centroamérica. Se agradecen los valiosos comentarios de Ricardo Monge-González, Gloriana Ivankovich y Valeria Segovia sobre versiones anteriores del documento. El contenido final es responsabilidad del autor.

Diseño y Diagramación

Jessica Schmidt Rojas

Índice

Lista de siglas y acrónimos	6
Resumen ejecutivo	8
1. Introducción	16
2. La Importancia de un ecosistema para el emprendimiento	17
2.1. Emprendimiento y desarrollo empresarial	17
2.2. El rol de las políticas de desarrollo productivo	21
2.3. Importancia del fomento de la Gestión Avanzada	22
3. Ecosistema emprendedor y su interrelación con la Gestión Avanzada	24
3.1. Comunidad Autónoma del País Vasco (España)	24
3.1.1. Políticas de apoyo a las MIPYMES y su interacción con la Gestión Avanzada	26
3.1.2. EUSKALIT: Modelo de Gestión Avanzada	28
3.1.2.1. Modelo de Gestión Avanzada	29
3.1.2.2. Club de Evaluación	30
3.1.2.3. Contraste externo	30
3.1.2.4. Evaluación externa	31
3.1.2.5. Premio Vasco a la Gestión Avanzada	31
3.1.2.6. Evaluaciones 5S	31
3.2. Finlandia	32
3.2.1. Políticas de Apoyo a las MIPYMES y su Interacción con la Gestión Avanzada	33
3.2.2. Estándares de calidad como eje estratégico para la Gestión Avanzada	35
3.2.2.1. Cajas de Herramientas para MIPYMES	35
3.2.2.2. Caja de herramientas de normalización de las PYME	36
3.2.2.3. Caja de herramientas de soluciones PYME para la normalización	36
3.3. Chile	37
3.3.1. Políticas de apoyo a las MIPYMES y su interacción con la Gestión Avanzada	39

3.3.1.1. CORFO	40
3.3.1.2. SERCOTEC	41
3.3.1.2.1. Centros de Negocios	41
3.3.2. Coordinación interinstitucional para el emprendimiento	42
3.4. Uruguay	42
3.4.1. Políticas de apoyo a las MIPYMES y su interacción con la Gestión Avanzada	44
3.4.2. Apoyo focalizado para las MIPYMES	46
3.4.3. Red Uruguay Emprendedor	47
3.4.4. Modelos de Mejora Continua para la Gestión Avanzada	48
4. Estado actual del Ecosistema Emprendedor de Costa Rica	50
4.1. Características de las MIPYMES	50
4.2. Sistema de apoyo al desarrollo productivo de las MIPYMES en Costa Rica	51
4.3. Entorno para el emprendimiento	58
4.3.1. Limitaciones de financiamiento	58
4.3.2. Falta de capital emprendedor	58
4.3.3. Altos niveles de mortalidad	58
4.3.4. Bajo grado de internacionalización	59
4.3.5. Baja productividad y salarios	59
4.3.6. Limitada inversión en innovación.....	59
4.3.7. Costos del emprendimiento	60
4.4. Los CIDE como instrumento integrador del emprendimiento y el desarrollo productivo	60
4.4.1. Características	61
4.4.2. Enfoque	61
4.4.3. Presupuesto	63
4.4.4. Cantidad de Empresas Atendidas	63
4.4.5. Avance con relación al “Modelo SBDC”	63
5. Principales hallazgos y recomendaciones de política	65
5.1. Enfoque en el emprendimiento y la Gestión Avanzada	65
5.2. Coordinación y fortalecimiento interinstitucional	66
5.3. Evaluación de impacto de políticas y programas para el desarrollo empresarial	68
5.4. Modelo de gestión como catalizador del emprendimiento	69
6. Conclusión	71
7. Referencias	72

Índice de cuadros

Cuadro 1. País Vasco: distribución de empresas por tamaño y empleo (2020)	25
Cuadro 2. Costa Rica: cantidad de empresas, según tamaño (2015-2019)	50

Índice de Figuras

Figura 1. Ejes de un Modelo de Gestión Avanzada (MGA)	23
Figura 2. CAPV: pilares estratégicos del PCTI 2030	28
Figura 3. Costa Rica: muestra de instrumentos de apoyo productivo a las MIPYMES	55
Figura 4. Costa Rica: gobernanza de la estructura institucional de la Política Nacional de Empresariedad 2030.....	57
Figura 5. Costa Rica: fases del proceso de apoyo integrado en los CIDE	62

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Relación entre la innovación y la competitividad en 123 países	19
Gráfico 2. Finlandia: distribución de empresas, según el número de empleados (2019)	32
Gráfico 3. Chile: participación relativa de las empresas por tamaño, según número, ventas y empleo (2019)	38
Gráfico 4. Uruguay: distribución relativa de las empresas, según tamaño (2019)	43

Lista de siglas y acrónimos

ANDE	Agencia Nacional de Desarrollo de Uruguay	Euskalit	Fundación Vasca para la Calidad
ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación de Uruguay	EUSTAT	Instituto Vasco de Estadística
BCCR	Banco Central de Costa Rica	FINADE	Fideicomiso Nacional para el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	FODEMI-PYME	Fondo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
CAPV	Comunidad Autónoma del País Vasco	FOFIDE	Fondos del Financiamiento para el Desarrollo
CCE	Centros de Competitividad Empresarial	I+D	Investigación y desarrollo
CDE	Centros de Desarrollo Empresarial	IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social de Costa Rica
CGV	Cadenas globales de valor	INA	Instituto Nacional de Aprendizaje de Costa Rica
CIDE	Centros Integrales de Desarrollo Empresarial	INNOBAS-QUE	Agencia Vasca de la Innovación
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica	INTECO	Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile	LATU	Laboratorio Tecnológico del Uruguay
DEMT	División de Empresas de Menor Tamaño del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile	MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica
DGIPME	Dirección General de Industria y de la PYME de España	MEAE	Ministerio de Asuntos Económicos y Empleo de Finlandia
DIFE	Dirección de Innovación y Financiamiento de Empresas de Finlandia	MEFT	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile
DIGEPYME	Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa del MEIC	MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica
Dinapyme	Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas	MGA	Modelo de Gestión Avanzada
EFQM	European Foundation for Quality Management	MICITT	Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones
		MICT	Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de España

MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería de Uruguay	SESKO	Organización Nacional de Normalización Electrotécnica de Finlandia
MIPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas	SFS	Asociación Finlandesa de Estándares
OCDE / OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos	SIDEP	Sistema Integrado de Desarrollo al Emprendedor y la PYME
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible	SIEC	Sistema de Información Empresarial Costarricense
ONN	Organismos Nacionales de Normalización	SII	Servicio de Impuestos Internos de Chile
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial	SNTPC	Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad
OPP	Oficina de Planificación y Presupuesto	SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras de Costa Rica
ORKES-TRA	Instituto Vasco de Competitividad	UCU	Universidad Católica de Uruguay
PAE	Puntos de Atención a Emprendedores	UE / UE-28	Unión Europea
PCTI	Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2030 del Gobierno vasco	UF	Unidad de Fomento
PDC	Programa de Desarrollo de Clústeres	UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
PDP	Políticas de desarrollo productivo	USSBA	U.S. Small Business Administration de los Estados Unidos
PIADE	Plataforma Integral de Apoyo al Desarrollo Empresarial		
PIB	Producto Interno Bruto		
PNE	Política Nacional de Empresariedad		
PROCOMER	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica		
PROPYPE	Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa		
PTF	Productividad total de los factores		
PYME	Pequeñas y medianas empresas		
REVEC	Registro de Variables Económicas del Banco Central de Costa Rica		
RNIA	Red Nacional de Incubadoras y Aceleradoras		
SBA	Small Business Act de la Unión Europea		
SBD	Sistema de Banca para el Desarrollo		
SBDC	Small Business Development Centers de los Estados Unidos		
SERCOTEC	Servicio de Cooperación Técnica del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile		

Resumen Ejecutivo

1. La productividad agregada (productividad total de los factores, PTF) es un factor clave para el crecimiento económico sostenido y el desarrollo de los países (Barro, 1991; Easterly y Levine, 2001). La evidencia sugiere que, en promedio, los países de América Latina tienen un bajo desempeño en términos del crecimiento de la PTF en comparación con los países desarrollados y otros países en desarrollo exitosos (OECD y BID, 2016; OECD y CAF, 2019). Costa Rica no es una excepción. El crecimiento del país durante el periodo 2000-2009 se basó en la acumulación de capital y mano de obra, no del crecimiento de la productividad. Sin embargo, dicha tendencia parece haber cambiado en años recientes, cobrando mayor relevancia la participación de la productividad en el crecimiento económico del país (Ivankovich y Martínez, 2020). En particular, a partir de mediados de la década anterior se observa una contribución cada vez mayor de la PTF en el crecimiento del PIB per cápita o PIB por habitante (Monge-González y Rivera, 2022).
 2. En América Latina existe una mayoría de empresas micro, pequeñas y medianas (MIPYMES) que forman el parque empresarial, son fuente importante de empleo y contribuyen de manera significativa con la producción nacional. Sin embargo, las brechas que existen entre estas empresas y las empresas grandes con relación a su desempeño productivo son notables (OECD y CEPAL, 2012; OECD y CAF, 2019). En Costa Rica, el más reciente informe del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) sobre el estado actual de las MIPYMES indica que su relevancia en la economía del país es significativa, tanto por su aporte al Producto Interno Bruto (cercano al 38%) como al empleo nacional (un 34,2% del empleo privado formal). Adicionalmente, las MIPYMES contabilizan el 97,4% del total de empresas formales del país, de las cuales 80,84% son micro, el 12,46% pequeñas y 4,10% medianas. Con relación a las exportaciones, más del 70% son MIPYMES, con un aporte del 7,2% al valor total exportado (MEIC, 2021).
 3. ¿Por qué es necesario un sistema de apoyo integral al emprendimiento con especial atención a las nuevas empresas y las MIPYMES? Mckinley et al. (2011) argumentan que, entre otras razones, para generar nuevas empresas y puestos de trabajo; incrementar la formalización y participación tributaria y la recaudación de impuestos; fortalecer y diversificar la economía más innovadora y competitiva, y promover la estabilidad y el crecimiento de las economías locales y regionales. Existen similitudes dentro de los casos exitosos de países que han experimentado un crecimiento importante de las MIPYMES, siendo factores comunes: el diseño de políticas dirigidas hacia la innovación; el uso de tecnologías de información; el posicionamiento en cadenas globales de valor; la integración en redes y el desarrollo de clústeres, y la integración con la inversión extranjera directa (OECD y CEPAL, 2012; OECD, 2019).
- Este documento dimensiona, con base en estudios de caso sobre buenas prácticas internacionales de apoyo a los nuevos emprendimientos y las MIPYMES (en Finlandia, la Comunidad del País Vasco en España, Chile y Uruguay), áreas centrales para fortalecer estratégicamente el Ecosistema Emprendedor de Costa Rica, y, con ello, aumentar las posibilidades de crecimiento económico inclusivo y la generación de nuevas fuentes de empleo.

Se analizan los elementos clave de un Ecosistema Emprendedor dentro de un enfoque ampliado de Políticas de Desarrollo Productivo (PDP), con énfasis en el fortalecimiento de la productividad de las MIPYMES. Particularmente, se describe el impacto que puede generar la promoción de la Gestión Avanzada (y sus modelos adaptados a las MIPYMES) como herramienta para la mejora del desempeño productivo, ambiental y social.¹ Asimismo, se brinda detalle de los instrumentos que promueven el desarrollo innovador de las MIPYMES.

4. Asimismo, se presenta un análisis sobre la situación actual del país (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que enfrenta el Ecosistema Emprendedor), desde el punto de vista de sus componentes y avances en coordinación e institucionalidad. De ahí se derivan resultados y lecciones que permitan definir recomendaciones para incrementar la capacidad de los diferentes actores del Ecosistema Emprendedor, así como de los responsables de la formulación de políticas públicas, con el fin de fomentar nuevos emprendimientos exitosos y facilitar el desarrollo de las MIPYMES en Costa Rica.
5. Como conclusión general se observa que los numerosos esfuerzos existentes en Costa Rica dentro de este campo son muy dispersos y demandan más capacidades institucionales de los principales actores, particularmente del MEIC como ente rector de las políticas de apoyo al desarrollo de MIPYMES. Adicionalmente, para lograr las metas establecidas en la Política Nacional de Empresariedad 2030 (PNE 2030), son condiciones necesarias la eficiente coordinación y el trabajo conjunto de las diversas organizaciones que participan en la Red Institucional de Apoyo a la PYME y Emprendedores, y el Consejo Asesor Mixto PYME. Costa Rica se encuentra en las fases iniciales de un sistema integrado de apoyo a la gestación de los emprendedores y las MIPYMES. Si bien las políticas de acompañamiento a las MIPYMES buscan construir una estructura coherente y progresiva de ayudas para el mejoramiento productivo, se requiere más trabajo para consolidar una política que evalúe los programas actuales, cree nuevas herramientas e integre y

refuerce los programas de apoyo productivo, con miras a fortalecer el entorno competitivo de los nuevos emprendimientos y las MIPYMES.

6. Con base en el estudio de casos, se presentan seguidamente los principales hallazgos sobre las PDP de cada uno de los países analizados, con el objetivo de fortalecer el Ecosistema Emprendedor de Costa Rica, basado en un modelo de Gestión Avanzada.

Enfoque en el emprendimiento y la Gestión Avanzada:

- Las MIPYMES difícilmente pueden competir si no tienen apoyo para la mejora de su gestión. Requieren asesoría y acompañamiento integral: ayuda para priorizar acciones y responder a la pregunta de ¿por dónde empezar? Sin un modelo de referencia ajustado a las MIPYMES, es muy difícil avanzar con la mejora continua y enfocarse en los temas importantes para el desarrollo de la empresa. Se debe implementar un modelo de apoyo que se centre en identificar las prioridades de mejora. Y que dichas prioridades sean abordadas con la debida progresividad, en el mediano y largo plazo, incorporando además de las MIPYMES a los nuevos emprendimientos como uno de sus ejes estratégicos.
- En este sentido, el Modelo de Gestión Avanzada (MGA) establecido por Euskalit en el País Vasco es un ejemplo de gestión replicable en otras latitudes. Al fundamentarse en el mérito empresarial, la rigurosidad técnica y el prestigio profesional, más que en los presupuestos públicos o privados disponibles, brinda una opción costo-efectiva y de alto impacto para difundir las mejores prácticas de la gestión en las empresas de menor tamaño, para el emprendimiento y el crecimiento empresarial de largo plazo.
- La experiencia del País Vasco muestra también que la estrecha colaboración y coordinación interinstitucional a nivel de la administración pública (alianza pública-pública) y con el sector empresarial (alianza pública-privada), en materia de promoción de la

¹ Los Modelos de Gestión Avanzada (MGA) sirven como herramienta estratégica basada en una visión integrada del desempeño, centrada en la creación de valor para la empresa y para la sociedad. El propósito del Modelo es orientar a las empresas en la mejora de su gestión y competitividad, integrando conceptos como la gestión del conocimiento, calidad total, excelencia en la gestión, innovación, y responsabilidad social empresarial, entre otras. La experiencia internacional plantea este instrumento como un eje importante en el apoyo al sistema de emprendimiento, como componente de una estructura de PDP integrada.

Gestión Avanzada, son dos condiciones sin las cuales los resultados serán limitados. Las alianzas pública-pública y pública-privada en la creación e implementación de programas de desarrollo productivo y de impulso al emprendimiento en particular, deberían ser el instrumento para avanzar con un mayor alcance e impacto en el sector productivo.

- En el caso de Finlandia se destaca el hecho de una alta prioridad a que las empresas compitan por calidad e innovación, y no por precios o bajos costos. Si bien las brechas que existen entre las empresas avanzadas y las de menor desempeño pueden ser muy marcadas, a menos que se establezca la innovación como uno de los ejes para el desarrollo de las MIPYMES (no solo conceptualmente dentro del marco regulatorio sino en los programas y proyectos nacionales y regionales para el fomento empresarial), se podría desaprovechar el potencial de avance empresarial.
- Para lograr lo anterior, la integración de las MIPYMES en los procesos de difusión, discusión y análisis de estándares es un tema clave para crear una “cultura de la calidad” para la Gestión Avanzada, sumado a las campañas para fomentar el uso de normas y la modernización productiva para una mejor gestión de las empresas. Este ha sido uno de los pilares del fomento del emprendimiento en la economía finlandesa.
- Con base en la discusión sobre el caso de Chile, se destaca la importancia de contar con un enfoque integrado de política pública para apoyar el desarrollo de nuevos emprendimientos y de las MIPYMES, ya que en vista de la variedad de actores e interacciones que existen, se hace imperativa la necesidad de establecer un marco de actuación de los diferentes actores que componen el sistema emprendedor. Más aún, es fundamental contar con las agencias adecuadas y especializadas para manejar la oferta y la demanda de servicios de apoyo empresarial alineados con las PDP.
- El caso chileno muestra además que la eficiencia en el uso de los recursos para que las empresas puedan acceder a los servicios de atención empresarial, puede fortalecerse con la participación de agentes privados en las etapas de atención y oferta de dichos

servicios. Esto genera competencia y brinda mayor calidad en la prestación de los servicios, así como una mayor participación del sector empresarial. Más aún, la coordinación interinstitucional, entre agencias de gobierno y con los actores clave del sector privado, es una condición necesaria para lograr ampliar la cobertura de los servicios de desarrollo empresarial, particularmente para las MIPYMES.

- En países como Uruguay, donde existe un Consejo Nacional de Competitividad (con representantes de gobierno y del sector privado), se impulsa una visión estratégica, que integra y orienta las políticas en las distintas áreas relacionadas con el desarrollo productivo, incluyendo los servicios de apoyo a los nuevos emprendimientos y a las MIPYMES. De esta manera, las iniciativas de política para promover los servicios de apoyo a MIPYMES están respaldadas por una superestructura de políticas horizontales que repercuten en la competitividad general de la economía. Asimismo, estas políticas deberían alinearse con las políticas verticales de desarrollo productivo y, con ello, fortalecer la productividad a través de asistencia técnica en áreas diversas de gestión, financiamiento, tecnología, capital humano y gestión de la calidad. La experiencia de Finlandia y del País Vasco en este campo muestra que tal enfoque permite ampliar el horizonte de políticas hacia objetivos país, tales como la inclusividad económica y la excelencia productiva.
- Los Centros de Desarrollo Empresarial (CDE), o su equivalente en diversos países, han servido como agente de fomento del emprendimiento, sumado a un enfoque de promoción de la innovación, el crecimiento, la productividad y la rentabilidad de las MIPYMES, para su escalamiento y sostenibilidad. En los casos de Chile y Uruguay, el objetivo central de los CDE es facilitar el acceso de los emprendedores y de las MIPYMES a los diferentes servicios para favorecer su formalización, mejorar su competitividad y propiciar el desarrollo empresarial. La experiencia con los CDE ha sido exitosa debido al enfoque integrado que se utiliza y a las posibilidades que abre para dar servicios de mentoría y asesoría técnica, capacitación general y especializada, acceso a oferta financiera, investigación aplicada de negocio y mercado, y vinculación y articulación con el ecosistema productivo local, siguiendo un enfoque regional o nacional.

- En los casos analizados, si bien destacan algunas particularidades, es notoria la forma en que se diseñaron las regulaciones para los nuevos emprendimientos y las MIPYMES, ya que, a partir del marco normativo, el regulador debe tomar en cuenta el impacto de las propuestas de políticas o programas sobre las empresas, incorporando un análisis de impacto o de costo-efectividad de tales políticas. La incorporación de criterios de monitoreo y evaluación de impacto han sido clave para asegurar tanto la asignación eficiente de los recursos como los ajustes requeridos en la normativa y los programas, según estos cumplan o no con los objetivos y den los resultados necesarios. Un enfoque de mejora continua en la política de emprendimiento y apoyo a las MIPYMES es necesario para lograr objetivos de largo plazo.
7. Del análisis anterior se derivan las siguientes recomendaciones de política, organizadas en tres grandes temas: (i) coordinación y fortalecimiento institucional; (ii) evaluación de impacto de políticas y programas para el desarrollo empresarial; y (iii) modelo de gestión como catalizador del emprendimiento y apoyo al desarrollo productivo.
- (i) Coordinación y fortalecimiento interinstitucional:**
- Se debe tener claridad sobre las opciones prácticas que ofrecen las leyes y reglamentos de Costa Rica relacionadas con el apoyo al desarrollo empresarial y, específicamente, con el clima para el emprendimiento y la innovación. Este ejercicio es necesario para entender cómo desde las leyes y reglamentos se crean, o bien se facilitan crear, mecanismos que cuenten tanto con el apoyo normativo, como con las posibilidades interinstitucionales de coordinación y reforzamiento, así como con los contenidos presupuestarios públicos u opciones de cofinanciamiento privado. Se puede decir que en general la normativa actual permite impulsar las iniciativas recomendadas en este trabajo.
 - Como condición necesaria, Costa Rica debería promover la integración y coherencia institucional de los servicios de apoyo a las MIPYMES con las PDP impulsadas a nivel nacional, particularmente con los esfuerzos del MEIC. Son de especial relevancia las políticas y programas relacionadas con innovación, competitividad, fomento de clústeres y desarrollo de proveedores. El posicionamiento estratégico de los servicios de apoyo empresarial en estos frentes de políticas de desarrollo productivo vendría a fortalecer el impacto de la gestión de las empresas con un enfoque global de crecimiento de la productividad. Asimismo, podría contribuir con un mejor financiamiento y apoyo a las MIPYMES en su reconversión productiva, con apalancamiento y reforzamiento de fondos para la gestión avanzada y la modernización empresarial. La coordinación de los entes responsables es clave para tener un norte común en las intervenciones productivas para las MIPYMES.
- El país tiene un amplio conjunto de políticas de desarrollo productivo, pero requiere esfuerzos por integrar y coordinar mejor esas políticas. La consolidación de una “cultura de gestión avanzada” en las empresas a nivel nacional dependerá en gran medida de que el país logre aprovechar las sinergias y complementariedades entre agencias de gobierno y organizaciones del sector privado, para alinear la política de MIPYMES con los esfuerzos nacionales y regionales relacionados con el fomento productivo.
 - La Política Nacional de Empresariedad 2030 (PNE 2030), es la herramienta de política pública para guiar, con visión de largo plazo, la implementación, desarrollo y gestión de un marco de apoyo al emprendimiento y desarrollo de las MIPYMES. Precisamente, por su ámbito de acción y relevancia transversal para el sector productivo, la PNE 2030 tiene espacios de articulación y complementariedad a nivel multisectorial, que vinculan su alcance y potencial la implementación de otras políticas e instrumentos de desarrollo productivo, en áreas estratégicas como:
 - El fortalecimiento de la competitividad y el clima de negocios.
 - El desarrollo exportador.
 - El desarrollo científico y tecnológico.
 - Resalta el hecho que, si bien en los diversos planes y políticas descritos en la PNE 2030 se establecen objetivos, lineamientos e indicadores de acciones de política de fomento del emprendimiento, este énfasis programático contrasta con la falta de coordinación en la gestión de dichas políticas o programas. Es decir, la implementación

efectiva de las acciones establecidas, para lograr los objetivos que están claramente identificados, requieren una mejor coordinación (administrativa y presupuestaria) para consolidar la transversalidad del tema.

- El MEIC y su Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME) realizan importantes esfuerzos por implementar tanto la PNE 2030 como el marco normativo general que fundamenta las políticas públicas para el fomento del emprendimiento y el desarrollo productivo. Sin embargo, es necesario plantearse alternativas para lograr un mejor posicionamiento institucional con un norte de política de largo plazo, siguiendo, como parámetro, la experiencia exitosa del país con la promoción de exportaciones y atracción de inversión extranjera directa, reconocida a nivel mundial.
- A nivel macro, la creación de un Consejo de Competitividad podría aportar el marco de coordinación interinstitucional requerido, para una implementación adecuada de las PDP. En este campo se cuenta ya con un proyecto de ley en discusión en la Asamblea Legislativa (Expediente 22.614). Ahora bien, más allá de la reforma legal necesaria para institucionalizar dicho Consejo, el país debería consolidar también un grupo de trabajo al más alto nivel político para enfocar el tema de la competitividad y el emprendimiento de manera integral y coherente. Una tarea prioritaria es identificar cuál es el arreglo institucional y el ente ejecutor (i.e. agencia gubernamental, organización privada, alianza público-privada) óptimos para una política de emprendimiento de largo plazo.

A nivel micro, los Centros Integrales de Desarrollo Empresarial (CIDE) ofrecen un gran potencial para apoyar este esfuerzo. En los casos analizados, estos Centros han sido muy importantes para ejecutar (hacer la entrega efectiva) de los servicios de apoyo empresarial requeridos por las MIPYMES y alcanzar diversos objetivos, siempre con la meta ulterior del crecimiento productivo. De ahí que resalta cómo los CIDE del país parecen no tener el apoyo requerido para convertirse en verdaderos motores de fomento al emprendimiento. No son necesariamente suficientes y tampoco cuentan con el personal y el enfoque necesarios. Los Centros deberían consolidar un modelo de atención

personalizada basada en un enfoque sistémico e integral, donde se coordine la entrega de los servicios de desarrollo productivo de las MIPYMES.

- (ii) Evaluación de impacto de políticas y programas para el desarrollo empresarial:
 - Las políticas o programas de apoyo productivo deberían entregar resultados tangibles, ser transferibles (a diversas escalas: regional y nacional), y superar otras iniciativas actuales en términos de eficiencia y eficacia. Es decir, las políticas requieren de un enfoque dinámico, que se ajuste y modernice en el tiempo, al mismo tiempo que mantiene el norte de mejorar la situación de las MIPYMES en el país. La revisión de las políticas y programas, así como la medición de su impacto, son fundamentales para la asignación eficiente de los recursos públicos (y privados) y para ajustarlas a las nuevas necesidades y retos del desarrollo productivo.
 - La evaluación de las diferentes políticas y programas de fomento productivo es fundamental para la mejora de la eficacia y la eficiencia de la utilización de los recursos públicos y de la mejora también del grado de conocimiento en relación con los objetivos sobre los que se pretende incidir. Más aún, la evaluación permite realizar ajustes en los objetivos desde una perspectiva de más largo plazo para lograr un mayor impacto y consolidar programas o proyectos, con miras a su mejora e institucionalización en el tiempo. Esto a su vez permite justificar los presupuestos y el apoyo político para continuar el fomento productivo.
 - El monitoreo y evaluación de impacto de los programas de apoyo a las MIPYMES es fundamental para poder determinar si estas iniciativas están logrando sus objetivos y para corregir su diseño e implementación cuando se considere necesario. Crear la infraestructura institucional para llevar a cabo las evaluaciones de impacto de los programas es una tarea muy importante dentro de la estrategia de apoyo a las MIPYMES.
 - El MEIC requiere avanzar con el trabajo de evaluación de impacto de las políticas y programas de apoyo al desarrollo productivo, con el fin de alcanzar mayor rigurosidad en la práctica, masa de experiencia y

autoridad institucional para lograr efectos de mayor alcance. En este sentido, no se pretende que el MEIC evalúe sus propios programas o los de otras instituciones, sino que desarrolle la capacidad interna para poder contratar estos servicios a terceros, con experiencia en dicho campo, lo cual garantizaría la imparcialidad de los análisis.

- Específicamente, se recomienda realizar una evaluación de impacto de los mecanismos de apoyo existentes para las MIPYMES. Las evaluaciones de impacto analizan los cambios en los resultados de desarrollo que son causadas por un determinado proyecto, programa o política. Para establecer una relación causal, las evaluaciones de impacto se basan en un conjunto de métodos experimentales y cuasiexperimentales. Para diseñar una evaluación de impacto que sea rigurosa, factible y relevante se requiere un enfoque técnicamente sólido. Sobre este tema, el Portal de Evaluación de Impacto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) contiene materiales y guías avanzadas, para diseñar evaluaciones de impacto rigurosas.² A manera de introducción, estos son los pasos que deberían seguirse para iniciar el proceso de evaluación de impacto de algún proyecto, programa o política:

- Paso 1. Definir las preguntas de evaluación más relevantes. Las preguntas de evaluación de impacto típicamente se estructuran como “¿cuál es el impacto de X sobre Y, controlando por todos los otros factores que pueden afectar Y?”. En otras palabras, ¿cuál es el efecto del programa o intervención (X) sobre las variables de resultado final (Y)? Para mantener su relevancia política, las evaluaciones de impacto buscan llenar una brecha de conocimiento específico priorizado por los formuladores de política y profesionales del desarrollo que diseñan, ejecutan y financian programas. La identificación de las preguntas relevantes se facilita cuando el programa se basa en un diagnóstico sólido de un problema de desarrollo y en la evidencia existente, y cuenta con un marco lógico claro que incluye una población objetivo definida y variables de resultado identificadas.

- Paso 2. Identificar la muestra y metodología de evaluación apropiada. La asignación aleatoria, considerada como el estándar ideal en los métodos de evaluación, típicamente será la metodología utilizada en las evaluaciones de impacto. Sin embargo, dependiendo de condiciones operativas y políticas, también se puede optar por metodologías cuasiexperimentales, tales como diseño de regresión discontinua, diferencias en diferencias, o pareo.
- Paso 3. Detallar el plan para la implementación de la evaluación de impacto. Una evaluación de impacto debe considerarse como “una operación dentro de otra operación.” La evaluación de impacto necesitará personal, presupuesto y planeación para implementarse de manera exitosa y en coordinación directa con el programa. Lo idóneo es diseñar la evaluación al mismo tiempo que se diseña la intervención (i.e. política o programa). Los tiempos y la coordinación son cruciales: la línea base debe recolectarse antes de que la intervención comience, el monitoreo del programa es necesario para saber qué sucedió y cuándo, y los datos de línea de seguimiento y el análisis puede requerirse en momentos críticos para informar decisiones de política.

(iii) Modelo de Gestión como Catalizador del Emprendimiento y Apoyo al Desarrollo Productivo:

- Un tema central para la aplicación de los servicios de apoyo productivo para el emprendimiento y el apoyo a las MIPYMES identificado en los países analizados, es la conexión práctica entre los servicios y los clientes finales: las empresas. Esto debido a un público meta amplio (las MIPYMES) que requiere un impulso inicial a gran escala para generar efectos demostrativos a nivel sectorial, regional o nacional. Una acción estratégica que funcionó efectivamente en estos países fue la creación e implementación de un modelo de gestión “a la medida” de las MIPYMES. La implementación de un Modelo de Gestión como fundamento práctico para el diseño de la oferta de servicios de apoyo empresarial serviría como guía general operativa desde

² Para mayor detalle véase <https://www.iadb.org/es/topics-effectiveness-improving-lives/evaluacion-de-impacto>, consultado el 9 de julio del 2022.

una perspectiva empresarial, para lograr mejoras de competitividad integrando conceptos de gestión desde diferentes ámbitos: gestión del conocimiento, calidad total, excelencia en la gestión, innovación y responsabilidad social empresarial, entre otras.

- El Modelo debería seguir tres principios: (i) simplificación (las empresas requieren Modelos con un proceso de implementación simple para que el proceso sea eficiente); (ii) rigor (no se debe sacrificar rigurosidad por simplicidad); y (iii) aporte de valor (las empresas deben identificar valor y avances reales para que sigan participando y colaborando con las políticas implementadas).
- Esto se debería integrar con la construcción (o adaptación) de una plataforma especializada de difusión y uso de servicios de emprendimiento y apoyo a las MIPYMES, con un enfoque de guía práctica para la implementación del Modelo. El objetivo sería proveer un centro único de referencia nacional, con asistencia enfocada en acompañar el proceso de emprendimiento y apoyo a las MIPYMES. Esto va más allá del enfoque de “centros de información.” El objetivo estratégico debería ser contribuir con la adopción efectiva por parte de las empresas de las diversas herramientas de apoyo para su competitividad, con la integración de los diversos componentes que se requieren para alcanzar ese objetivo.
- Para lograr esto no se parte de cero. Ya el MEIC tiene experiencia de varios años con el uso de herramientas tecnológicas para la sensibilización e información, capacitación, asistencia técnica, desarrollo de proyectos, atención de usuarios y otros ejes de trabajo, con instrumentos consolidados a través de la DIGEPYME. El paso siguiente debería ser una adecuación o rediseño de las herramientas actuales y sus componentes, con la incorporación de un modelo de acompañamiento centralizado y estructurado con diversas fases para avanzar en el proceso de capacitación de las empresas, desde un nivel inicial de diagnóstico, hasta alcanzar el objetivo final de implementación de un Modelo de Gestión Avanzada.
- Se incorporaría en la plataforma una herramienta de diagnóstico y evaluación de empresas, con base en un Modelo de Gestión que debería seguir un enfoque progresivo. El proceso podría iniciar con una

autoevaluación en línea, que las empresas realizarían para establecer su “línea base” (modelo de autoevaluación que podría estar integrado con el Sistema de Información Empresarial Costarricense o SIEC). A partir de esta autoevaluación, se establecería el proceso de apoyo que se da a la empresa, a la medida, con los distintos componentes del Modelo de Gestión, y con otros marcos analíticos en diversas áreas especializadas, para que las empresas puedan profundizar en diferentes ámbitos de la gestión. Asimismo, en la plataforma deberían estar integradas las de otras agencias de gobierno que brindan apoyo para el desarrollo productivo, de manera que las empresas tengan un acceso integrado a los diversos componentes de la oferta de asistencia para su desarrollo.

- En años recientes se observa que las políticas de innovación se han convertido en un eje central para el desarrollo productivo de MIPYMES en los países analizados. Para lograr un mayor impacto, en una fase subsiguiente, el Modelo de Gestión podría incorporar elementos para dar un fuerte impulso en las primeras fases de transformación productiva de las empresas. El efecto demostrativo que se puede generar a través de ese primer impulso de emprendimiento, requiere la implementación de apoyos a gran escala en una primera instancia, para crear una “masa crítica” de empresas que alcancen buenos resultados. El uso de herramientas tecnológicas avanzadas facilitaría ese proceso y podría convertirse en una opción costo-efectiva.
- Claro está, todo lo anterior debería estar sujeto a un proceso de monitoreo y evaluación constante, para garantizar su actualización según lo demanden las circunstancias. Igualmente, la coordinación interinstitucional en este campo es fundamental, por lo que lo discutido en párrafos anteriores sobre este particular vierte especial importancia para el éxito de un eficiente programa de Gestión Avanzada en apoyo al emprendimiento y las MIPYMES costarricenses.

A manera de conclusión el objetivo de un eficiente Ecosistema Emprendedor no es solo apoyar el crecimiento per se de los nuevos emprendimientos y las MIPYMES; sino fortalecer su productividad basada en la calidad e innovación, y, por tanto, el desarrollo de ventajas competitivas dinámicas. Es claro, al contrastar las experiencias exitosas de Finlandia y el País Vasco

en Europa, así como de Chile y Uruguay en América Latina, que Costa Rica tiene una importante tarea pendiente, al menos en cuatro campos: (i) evaluar las instituciones de apoyo y las PDP que existen hoy en día (evaluación de impacto); (ii) plantear las reformas a los organismos públicos de apoyo existentes (eliminar unos, reforzar o crear otros); (iii) modificar las PDP que se requieran y crear nuevos instrumentos de apoyo para los emprendimientos y las MIPYMES, y (iv) mejorar la coordinación institucional, tanto en materia de alianzas públicas-públicas como de alianzas público-privadas.

1. Introducción

La productividad agregada (productividad total de los factores, PTF) es un factor clave para el crecimiento económico sostenido y el desarrollo de los países (Barro, 1991; Easterly y Levine, 2001). La evidencia sugiere que, en promedio, los países de América Latina tienen un bajo desempeño en términos del crecimiento de la PTF en comparación con los países desarrollados y otros países en desarrollo exitosos (OECD y BID, 2016; OECD y CAF, 2019). Costa Rica no es una excepción. El crecimiento del país durante el periodo 2000-2009 se basó en la acumulación de capital y mano de obra, no del crecimiento de la productividad. Sin embargo, dicha tendencia parece haber cambiado en años recientes, cobrando mayor relevancia la participación de la productividad en el crecimiento económico del país (Ivankovich y Martínez, 2020). En particular, a partir de mediados de la década anterior se observa una contribución cada vez mayor de la PTF en el crecimiento del PIB per cápita o PIB por habitante (Monge-González y Rivera, 2022).

Dentro de los factores que influyen en el crecimiento de la productividad de la economía, la innovación empresarial es clave (De Loecker y Syverson, 2021; WIPO, 2021). El proceso de innovación es liderado por emprendedores capaces de visualizar nuevas demandas, encontrar aplicaciones de mercado a nuevas tecnologías y coordinar eficientemente el uso de distintos factores de producción. La actividad emprendedora se ve plasmada en el nacimiento de empresas, donde las más exitosas crecen a un ritmo acelerado, pasando de pequeñas unidades productivas a firmas medianas y grandes que venden sus productos en diversos mercados internos y externos. Por ello, un síntoma del nivel de productividad agregado en los países (que refleja la actividad emprendedora), es la distribución de las empresas según su tamaño (CAF, 2013; OECD, 2019).

En América Latina existe una mayoría de empresas micro, pequeñas y medianas (MIPYMES) que forman el parque empresarial, son fuente importante de empleo y contribuyen de manera significativa con la producción nacional. Sin embargo, las brechas que existen entre estas empresas y las empresas grandes con relación a su desempeño productivo son notables (OECD y CEPAL, 2012; OECD y CAF, 2019). En Costa Rica, el más reciente informe del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) sobre el estado actual de las MIPYMES indica que su relevancia en la economía del país es significativa, tanto por su aporte al Producto Interno Bruto (cercano al 38%) como al empleo nacional (un 34,2% del empleo privado formal). Adicionalmente, las MIPYMES contabilizan el 97,4% del total de empresas formales del país, de las cuales 80,8% son micro, el 12,5% pequeñas y 4,1% medianas. Con relación a las exportaciones, más del 70% son MIPYMES, con un aporte del 7,2% al valor total exportado (MEIC, 2021).

Una característica de las MIPYMES en América Latina es su limitada participación en procesos de innovación y bajas inversiones en nuevas tecnologías (Ferraro, 2011; OECD y BID, 2016). Esto contrasta con países desarrollados, donde la importancia del apoyo a la innovación en las MIPYMES ha sido un tema de política económica con especial atención, particularmente desde la crisis económica internacional del 2008. Existe una relación cercana entre el espíritu empresarial y la actividad de las MIPYMES, y el crecimiento económico y la creación de empleo, de ahí la necesidad de crear las condiciones en el entorno de los países para fomentar la innovación en las empresas de menor tamaño (OECD, 2019; European Commission, 2020).

Costa Rica se encuentra en una fase de desarrollo de transición desde una economía basada en la eficiencia del uso de los factores productivos hacia una nación innovadora, donde se alcanzan mayores niveles de riqueza (World Economic Forum, 2019). Lograr ese salto cualitativo depende tanto de consolidar los logros alcanzados en las áreas clave para la competitividad como de más esfuerzos por posicionar el cambio tecnológico como base del crecimiento de la productividad. En este sentido, la contribución de las MIPYMES al proceso innovador con la creación de un entorno propicio para el emprendimiento podría ser un eje estratégico para fomentar el crecimiento sostenido e inclusivo.

¿Por qué es necesario un sistema de apoyo integral al emprendimiento con especial atención a las MIPYMES? Mckinley et al. (2011) argumentan que, entre otras razones, para generar nuevas empresas y puestos de trabajo; incrementar la formalización y participación tributaria y la recaudación de impuestos; fortalecer y diversificar la economía más innovadora y competitiva, y promover la estabilidad y el crecimiento de las economías locales y regionales. Existen similitudes dentro de los casos exitosos de países que han experimentado un crecimiento importante de las MIPYMES, siendo factores comunes el diseño de políticas dirigidas hacia la innovación, el uso de tecnologías de información, el posicionamiento en cadenas globales de valor, la integración en redes y el desarrollo de clústeres, y la integración con la inversión extranjera directa (OECD y CEPAL, 2012; OECD, 2019).

La salida de largo plazo a varios de los obstáculos que enfrentan las MIPYMES para desarrollarse depende de una reorientación de las políticas públicas, estrategias empresariales y las interrelaciones entre el sector público y el privado. La nueva orientación debería enfocarse en alcanzar: (i) una mayor productividad; (ii) la diferenciación de los productos o la especialización en ciertos productos o procesos productivos; (iii) mayores niveles de valor agregado con la transformación de los productos y posicionamiento en las cadenas globales de valor; (iv) la formación de capital humano para apoyar el cambio tecnológico, y (v) la consolidación de estándares de calidad, ambientales, y sociales de clase mundial (Rivera, 2010; OECD, 2019).

Dentro de este marco analítico, el presente documento tiene como objetivo global dimensionar, con base en estudios de caso sobre buenas prácticas

internacionales (en Finlandia, la Comunidad del País Vasco en España, Chile y Uruguay), áreas centrales para fortalecer estratégicamente el Ecosistema Emprendedor de Costa Rica y, con ello, aumentar las posibilidades de crecimiento económico inclusivo y la generación de nuevas fuentes de empleo. Se analizan los elementos clave de un Ecosistema Emprendedor dentro de un enfoque ampliado de Políticas de Desarrollo Productivo (PDP), con énfasis en el fortalecimiento de la productividad de las MIPYMES. Particularmente, se describe el impacto que puede generar la promoción de la Gestión Avanzada (y sus modelos adaptados a las MIPYMES) como herramienta para la mejora del desempeño productivo, ambiental y social.

Asimismo, se brinda detalle de los instrumentos que promueven el desarrollo innovador de las MIPYMES. Asimismo, se presenta un análisis sobre la situación actual del país (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que enfrenta el Ecosistema Emprendedor), desde el punto de vista de sus componentes y avances en coordinación e institucionalidad. De ahí se derivan resultados y lecciones que permitan definir recomendaciones para incrementar la capacidad de los diferentes actores del Ecosistema Emprendedor, así como de los responsables de la formulación de políticas públicas, para fomentar emprendimientos exitosos en Costa Rica.

Como conclusión general se observa que en Costa Rica existen numerosos esfuerzos dispersos, los cuales demandan cada vez más capacidades institucionales de los principales actores, particularmente el MEIC como ente rector de las políticas de apoyo al desarrollo de MIPYMES. Adicionalmente, para lograr las metas establecidas en la Política Nacional de Empresariedad 2030 (PNE 2030), son condiciones necesarias la eficiente coordinación y el trabajo conjunto de las diversas organizaciones que participan en la Red Institucional de Apoyo a la PYME y Emprendedores (y el Consejo Asesor Mixto PYME). Costa Rica se encuentra en las fases iniciales de un sistema integrado de apoyo a la gestación y nacimiento de los esfuerzos emprendedores. Si bien las políticas de acompañamiento a las MIPYMES buscan construir una estructura coherente y progresiva de ayudas para el mejoramiento productivo, se requiere más trabajo para consolidar una política que cree nuevas herramientas e integre y refuerce los programas de apoyo productivo actuales, con miras a fortalecer el entorno competitivo de las MIPYMES.

2. Importancia de un ecosistema para el emprendimiento

2.1. Emprendimiento y desarrollo empresarial

Existe amplia evidencia sobre la importancia del emprendimiento para el desarrollo, ya que gran parte de los emprendedores impulsan y dan forma a los procesos de innovación, aceleran los cambios estructurales en la economía, y obligan a las empresas establecidas a actualizarse. El emprendimiento es un proceso de generación de riqueza para las naciones a través de la innovación y la creación o discontinuidad de las empresas, en el cual intervienen numerosos factores y actores que ayudan a las economías para que trasciendan a nuevas fases del desarrollo económico (Lebendiker., 2015).

La interrelación entre emprendimiento, productividad y desarrollo empresarial crea escenarios con alto potencial para el crecimiento de las empresas, particularmente las de menor tamaño. Más aún, muchos gobiernos, grupos de expertos, organizaciones no gubernamentales e internacionales miran hacia el espíritu empresarial como una parte clave de la solución para acabar con la pobreza y la inequidad social, promover el empoderamiento de las mujeres e implementar soluciones comerciales a los desafíos ambientales del mundo, incluido el cambio climático (Global Entrepreneurship Research Association, 2020).

En Costa Rica el rezago en la productividad es particularmente agudo entre las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). La gran mayoría de las MIPYMES nacionales carecen de capacidades innovadoras y de absorción para acceder y adoptar nuevas tecnologías y conocimientos, restringiendo así el proceso de cambio tecnológico endógeno y las posibilidades de internacionalización de las empresas. Es por tanto indispensable facilitar y crear las capacidades necesarias para identificar, absorber y adaptar nuevas tecnologías a través de la transferencia tecnológica internacional y fortalecer gradualmente las capacidades para generar nuevas soluciones tecnológicas para el país (OECD, 2017).

El clima de negocios tiene una incidencia sobre la productividad de un país. Las ineficiencias y la mala asignación de recursos creadas por instituciones y políticas débiles tienden a explicar en buena medida las diferencias entre ingresos y productividad total de los factores entre los países. Costa Rica se ubica en el puesto 64 entre 141 países según el Índice de Competitividad Global. Dentro de las áreas donde se presentan debilidades están el dinamismo empresarial y la capacidad de innovar, explicado en parte por el bajo crecimiento de compañías innovadoras y por los costos de iniciar emprendimientos.³

³ El Índice de Competitividad Global evalúa los factores que determinan colectivamente el nivel de productividad de un país, según la calidad del clima de negocios para fomentarla. Contempla más de 100 variables que son analizadas y agrupadas para evaluar 12 pilares de competitividad: instituciones, infraestructura, adopción de tecnologías de información y comunicación (tic), salud, habilidades de la fuerza de trabajo, mercados de productos, laboral, financiero y el tamaño del mercado nacional, el dinamismo empresarial y la capacidad de innovación (World Economic Forum, 2019).

Por otro lado, el país se ubica en la posición 56 entre 132 países en el Índice de Innovación Global.⁴ El difícil clima para emprender, las bajas inversiones en investigación y desarrollo, las limitaciones en capital de riesgo y la limitada oferta de graduados en ciencias e ingeniería plantean limitaciones para que el país pueda consolidar la innovación como un motor de crecimiento de la productividad.

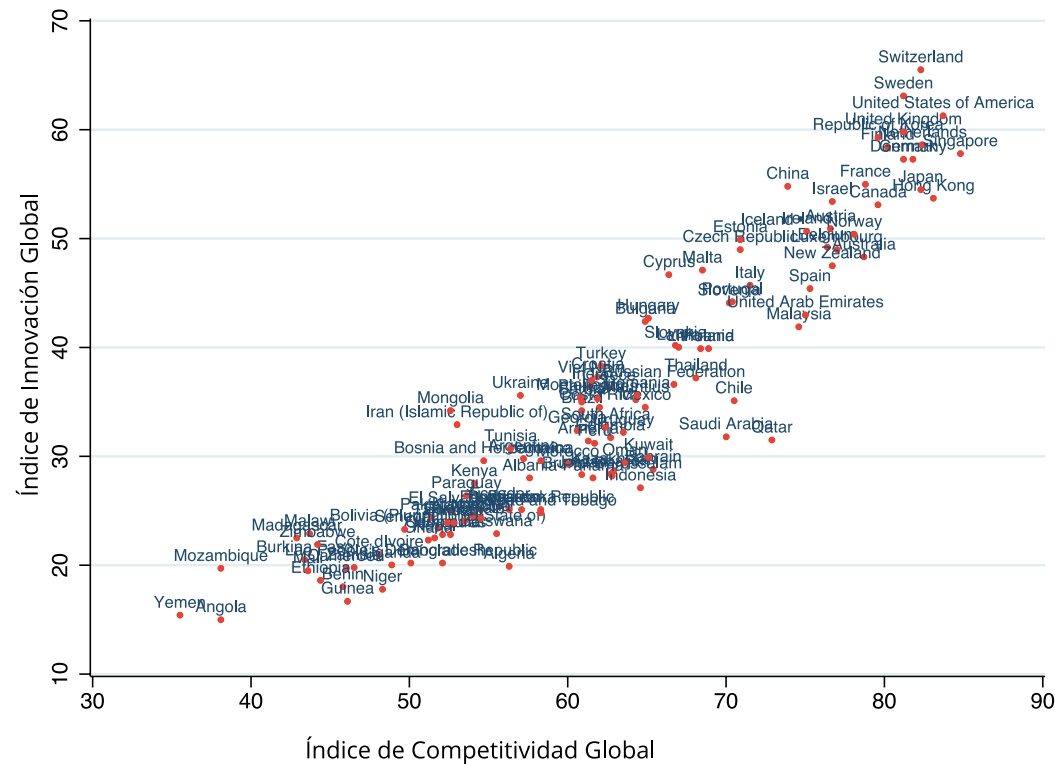
Existe una cercana asociación entre las capacidades de innovación y la competitividad de los países. Al estimar la correlación entre el Índice de Innovación Global y el Índice de Competitividad Global para una muestra de 123 países se observa una relación positiva entre ambos índices, lo que sugiere que los países que tienen mejores condiciones para innovar son a su vez más competitivos (Gráfico 1).⁵ Estos resultados son consistentes con el Monitor Global del Emprendimiento (GEM, por sus siglas en inglés), el cual indica que los países más competitivos son a la vez naciones donde se dan condiciones propicias para el fomento del emprendimiento.⁶ Los pilares del emprendimiento en los que Costa Rica muestra un mayor rezago son clave para su transición hacia una economía basada en la innovación, incluyendo la internacionalización de las empresas, la oferta de capital de riesgo, la innovación de productos y procesos, y el fomento del capital humano (Lebendiker et al., 2015).

4 El Índice es un ranking de las capacidades de innovación y sus resultados en las economías mundiales. Mide la innovación con base en criterios que incluyen instituciones, capital humano e investigación, infraestructura, crédito, inversión, vinculación; la creación, absorción y difusión del conocimiento; y producción creativa (WIPO, 2021).

5 El resultado del coeficiente de correlación de rangos de Spearman es 0.94 (estadísticamente significativo con un nivel de confianza del 95%). Debe tenerse presente que este resultado indica la existencia de una fuerte asociación lineal entre ambos índices, no así una relación de causalidad.

6 El GEM incorpora indicadores clave de las fases de desarrollo empresarial, desde la concepción hasta el inicio y la gestión de un nuevo negocio, hasta la fase de madurez como propiedad empresarial plenamente establecida. También las salidas de empresas, después de las cuales las personas pueden iniciar otra empresa o seguir participando en la actividad empresarial de otras formas (Global Entrepreneurship Research Association, 2020).

Gráfico 1. Relación entre la innovación y la competitividad en 123 países



Fuente: elaboración propia con datos de WIPO (2021) y World Economic Forum (2019).

El espíritu empresarial es un motor clave de la creación de empleo, el crecimiento económico y la cohesión social. Sin embargo, se requieren intervenciones políticas apropiadas para explotar su potencial, tanto para crear las condiciones marco adecuadas para el desarrollo de nuevas empresas como para ofrecer apoyo directo para ayudar a los emprendedores y empresas emergentes a superar barreras específicas, por ejemplo, en áreas como finanzas, innovación y habilidades (OECD, 2020).

El apoyo al emprendimiento requiere un enfoque integrado que trabaje sobre los factores más importantes de manera simultánea y alineada. Los

instrumentos deberían utilizarse en las distintas etapas del emprendimiento teniendo en cuenta que no se trata solamente de focalizar alguno de esos instrumentos en algún momento del desarrollo del proceso, sino que se debe contar con todos a la vez, de manera que se alcance la transición desde la gestación de las ideas emprendedoras hasta la consolidación y expansión de las empresas. Las experiencias exitosas de países miembros de la OECD muestran la importancia de diseñar mecanismos de apoyo **completos**, que abarquen todas las fases de desarrollo de los emprendimientos innovadores, así como la relevancia de generar mecanismos de estímulo de inversión por parte del sector privado (OECD, 2013; OECD, 2022).

Las políticas de emprendimientos abarcan una amplia gama de intervenciones, con objetivos diferenciados. Varios factores clave de éxito contribuyen a una combinación eficaz de políticas en apoyo al espíritu empresarial productivo (OECD, 2022):

- Las intervenciones de política deben buscar apoyar a una amplia gama de emprendedores, concentrando los recursos en empresas con potencial de crecimiento en lugar de centrarse exclusivamente en sectores o lugares específicos.
- Las condiciones institucionales pueden contribuir a apoyar el espíritu empresarial tanto como los programas dirigidos directamente. Estos incluyen la cultura, la fiscalidad, las condiciones competitivas y el marco regulatorio.
- Las barreras al espíritu empresarial son multifacéticas y requieren paquetes integrales. Las intervenciones que combinan varios tipos de apoyo suelen ser más eficaces. Se deben fomentar los vínculos entre los diferentes programas y las organizaciones de apoyo a los ecosistemas empresariales a nivel nacional, regional y local.
- La política tiene que adaptarse al contexto para ser eficiente. Esto incluye tener en cuenta las condiciones estructurales y la sensibilidad a los nuevos desarrollos económicos que transforman el espíritu empresarial y la ejecución de políticas, como la digitalización.
- Las políticas de emprendimiento deben diseñarse para minimizar el efecto del “peso muerto,” el desplazamiento y la distorsión. El apoyo mal diseñado puede crear un efecto de desplazamiento por el cual las nuevas empresas con apoyo público expulsan a las empresas existentes. El peso muerto es una amenaza adicional, por la que se puede brindar apoyo a empresas que no lo necesitan o que no cambian su comportamiento como resultado de ello. Las políticas de emprendimiento deben tratar de reducir las barreras a la creación de empresas sin alentar a personas no idóneas a iniciar negocios no sostenibles o subsidiar empresas emergentes que no lo necesitan.
- Muchos de los impactos de las políticas de emprendimiento tienden a ocurrir en plazos prolongados. Es probable que el tiempo necesario

para influir en la cultura empresarial y la tasa general de creación de empresas de un lugar sea mucho más largo que el tiempo necesario para influir en logros específicos entre empresarios específicos, como el desarrollo de un nuevo producto de mercado. Por lo tanto, los juicios sobre si la política es efectiva o no deben hacerse después de permitir suficiente tiempo para que la política tenga efecto, y se necesitan evaluaciones en el momento adecuado.

- El seguimiento y la evaluación deben integrarse desde el principio con la asignación de recursos adecuados en todas las políticas y los programas. También deben incluirse mecanismos para incorporar los resultados en la revisión del programa y en el futuro desarrollo de políticas.

En Costa Rica, la Política Nacional de Empresariedad 2030 (PEN 2030) (MEIC, 2020), busca mejorar el posicionamiento competitivo de los emprendimientos e impulsar el crecimiento de las empresas costarricenses para generar empleo y desarrollo económico. Para ello, se desarrolla un ecosistema nacional que promueva una actitud emprendedora e innovadora, y facilita el entorno para el desarrollo empresarial. Los principios rectores de la Política son:

- **Sostenibilidad:** reconociendo e impulsando la protección y el aprovechamiento de los recursos naturales productivos del país.
- **Articulación Institucional:** promoviendo el funcionamiento de una visión sistémica del modelo de gobernanza que impulse una agenda de trabajo desde un modelo colaborativo y cooperativo de cuádruple hélice (sector público, privado, académico y sociedad civil).
- **Inclusión Territorial:** considerando la amplitud y diversidad de la riqueza en recursos naturales, sociales y culturales, que tienen todas las regiones del país.
- **Innovación:** promoviendo procesos de transformación, generación de conocimiento y agregación de valor, en la integración de la innovación en todos los procesos, servicios y productos.
- **Calidad:** impulsando el desarrollo de una industria capaz de competir adecuadamente en un mercado internacional globalizado, mediante

la agregación de valor por medio de la gestión de calidad como estrategia de competencia en el futuro.

- **Mejora Regulatoria:** Impulsando el desarrollo de procesos que faciliten y mejoren el clima de negocios para generar nuevos emprendimientos, consolidar el parque empresarial existente y potenciar la inversión, mediante la reducción del exceso de regulaciones, requerimientos y controles, así como la simplificación de trámites.
- **Género:** reconociendo el conjunto de rasgos asignados a hombres y mujeres en una sociedad.
- **Equidad:** promoviendo un desarrollo humano equitativo, es decir, aquel que facilita las condiciones que requiere cada cual para alcanzar el máximo de sus distintos talentos.
- **Orientación Mercado:** promoviendo la creación, desarrollo y crecimiento de industrias creativas y culturales con una cultura organizacional enfocada a la orientación al cliente, reconociendo sus competidores y generando un modelo de gestión y dirección empresarial que proporcione valor al mercado, conociendo y comprendiendo las necesidades, deseos y comportamientos de los consumidores.

La visión integradora de la PEN 2030 apunta a las experiencias internacionales en políticas de emprendimiento, que destacan buenas prácticas efectivas en su diseño e implementación. Primeramente, el establecimiento de objetivos es un paso político importante que a veces se pasa por alto. En segundo lugar, la inversión de recursos en actividades complementarias es fundamental para una implementación exitosa. Adicionalmente, muchas iniciativas eficientes y efectivas se basan en estructuras existentes e involucran a los actores existentes. Finalmente, el desarrollo de capacidades es una parte esencial de una estrategia exitosa (OECD, 2020).

2.2. El rol de las políticas de desarrollo productivo

Parte del llamado “milagro asiático” en países como Taiwán, Hong Kong, Singapur y Corea del Sur, se debe a que lograron impulsar su crecimiento económico y evitar la “trampa del ingreso medio,” mediante la implementación de Políticas de Desarrollo Productivo (PDP) de largo plazo.⁷ Estas se basaron en tres principios básicos: (i) intervención estatal para corregir fallas del mercado que impiden la aparición temprana de productores nacionales en industrias sofisticadas, más allá de la ventaja comparativa inicial; (ii) orientación a la exportación, en contraste con la típica “política industrial” fallida de los años sesenta y setenta, que era principalmente la industrialización por sustitución de importaciones basada en el proteccionismo, y (iii) la búsqueda de una fuerte competencia tanto en el extranjero como a nivel nacional con una estricta rendición de cuentas (Cherif y Hasanov, 2019).

Para evitar con éxito una “trampa del ingreso medio” y revertir el avance de las disparidades, es fundamental que Costa Rica revitalice las condiciones empresariales e institucionales para el crecimiento de la productividad.⁸ En este contexto, mejorar el desempeño de la innovación del sector empresarial es fundamental y supone crear condiciones marco favorables (OECD, 2017). El rezago productivo en un país puede ser resultado de las debilidades del clima de negocios que impiden una mayor industrialización, el desarrollo de clústeres y una mayor participación de las MIPYMES en las cadenas globales de valor (CGV).

Uno de los argumentos centrales para el diseño e implementación de Políticas de Desarrollo Productivo (PDP) en países en vías de desarrollo es la necesidad de corregir las fallas de mercado que impiden la asignación eficiente de los recursos productivos, bienes y servicios (Harrison y Rodríguez-Clare, 2010). En el caso de las MIPYMES, muchas de las fallas de mercado tradicionalmente analizadas parecen impedir su crecimiento. Las asimetrías de información, las fallas de coordinación, las distorsiones en la asignación de financiamiento por riesgo, la falta de desarrollo de clústeres y los limitados autodescubrimientos,

⁷ La trampa del ingreso medio se refiere a la condición de una economía que se estanca en niveles medios de riqueza, no logra alcanzar o tarda mucho tiempo en lograr altos niveles de ingreso. En los países de medianos ingresos, los incentivos para la inacción pueden ser fuertes. Estos incentivos pueden ser políticos (el cortoplacismo de los políticos), técnicos (la concentración de costos y la difusión de los beneficios de la reforma) o sociales (búsqueda de rentas por parte de las élites). El resultado es una desviación de las políticas y un desempeño económico por debajo del promedio. Los países pueden quedar atrapados con facilidad en tales estados (Gill y Kharas, 2015).

⁸ Gill y Kharas (2015) señalan los factores demográficos, el emprendimiento y los anclajes institucionales externos como temas importantes para superar la trampa.

son temas que destacan en la literatura de políticas productivas y que pueden relacionarse con las limitaciones de financiamiento y posibilidades de innovación (Rivera, 2010; OECD, 2022).

Para lograr el objetivo anterior, es necesario contar con un apropiado marco institucional. Es decir, tener la capacidad técnica para evaluar las fallas de mercado y blindar el proceso político para minimizar las fallas de Estado (ej. captura por intereses particulares). Al diseñar este marco institucional es fundamental tener claro la importancia de una colaboración pública-privada que permita identificar las principales restricciones que sufren los empresarios y los mecanismos más apropiados para aliviar tales restricciones.

Las PDP cuyo objetivo es el fortalecimiento del ecosistema emprendedor, para fomentar el crecimiento de la productividad de las empresas (específicamente las de menor tamaño: micro, pequeñas y medianas, MIPYMES), son particularmente importantes para el crecimiento inclusivo. Esto debido a la importancia relativa de las MIPYMES en la economía (para generar empleo y nuevas oportunidades de desarrollo), y especialmente por la dualidad que persiste con respecto a las empresas de mayor tamaño y a las firmas exportadoras directas o indirectas (encadenadas con la plataforma exportadora del país). Esta dualidad se manifiesta, entre otros indicadores, en menores niveles de productividad y de inversión, mayor mortalidad, limitadas capacidades para contratar y entrenar trabajadores, y pagar mejores salarios, así como un desempeño ambiental y social subóptimos. En resumen, existen numerosas limitaciones que impiden que las MIPYMES superen su baja productividad y la **valla del management** para potenciar su desarrollo.⁹

9 Por **valla del management** se entiende el conjunto de habilidades requeridas para el funcionamiento competitivo de las empresas, que deben superarse para consolidar un Modelo de Gestión Avanzada. Al respecto, Bruhn et al. (2010) señalan que uno de los mayores problemas para las empresas en los países en desarrollo (particularmente las MIPYMES) es la falta de “capital gerencial” (la capacidad para tomar decisiones en temas clave como la planificación estratégica, la selección de inversiones, el establecimiento de un plan de negocios y la adaptación al cambio).

10 En este sentido, la **calidad** es un concepto definido ampliamente a nivel de empresa, que incluye tanto características físicas y químicas (visibles o no) del producto elaborado, como capacidades de la unidad productiva, así como la capacidad de lograr mejoras continuas de productividad y cumplimiento de estándares que les permitan participar en cadenas de valor dinámicas (Sabel y Ghezzi, 2020).

11 Los centros de desarrollo empresarial (CDE) nacen, en Europa, América Latina y Estados Unidos, como un componente de las políticas de apoyo a las MIPYMES. En términos generales, con el concepto de CDE se identifica una política de apoyo a las empresas basada en equipos profesionales permanentes que operan al interior de estructuras físicas adecuadamente equipadas, con el propósito de apoyar las MIPYMES de un territorio específico, principalmente en las áreas de gestión (Dini, 2019).

12 Una de las ventajas del MGA es su grado de escalamiento. El modelo se estructura pensando específicamente en las necesidades de las MIPYMES, con un enfoque simple (pero riguroso) centrado en la creación de valor para la empresa. Sin un modelo de referencia ajustado a las MIPYMES, es muy difícil avanzar con la mejora continua y enfocarse en los temas importantes para su desarrollo productivo. Se debería implementar un modelo que se centre en identificar las prioridades de mejora. Y que dichas prioridades sean abordadas con la debida progresividad, en el mediano y largo plazo.

13 <https://www.ehu.es/es/web/keiz/kudeaketa-aurreratuko-eredua>, consultado el 20 de agosto del 2022.

2.3. Importancia del fomento de la Gestión Avanzada

Dentro de los marcos de apoyo productivo integral, es de destacar el papel que juegan los Modelos de Gestión Avanzada (MGA) como instrumento de fomento a la excelencia de gestión de las MIPYMES en particular. Los MGA sirven como herramienta estratégica basada en una visión integrada del desempeño, centrada en la creación de valor para la empresa y para la sociedad. El propósito del Modelo es orientar a las empresas en la mejora de su gestión y competitividad, integrando conceptos como la gestión del conocimiento, calidad total, excelencia en la gestión, innovación, y responsabilidad social empresarial, entre otras.¹⁰ Generalmente, los MGA (con diversas variaciones y grados de adaptación) son promovidos e implementados a través de las redes de Centros de Desarrollo Empresarial (o sus equivalentes) o mediante alianzas público-privadas para el fomento productivo.¹¹ La experiencia internacional plantea este instrumento como un eje importante en el apoyo al sistema de emprendimiento, como componente de una estructura de PDP integrada.

El propósito del MGA es orientar a las organizaciones en la mejora de su gestión independientemente de su sector, tamaño y nivel de avance.¹² Permite identificar puntos fuertes y áreas de mejora en seis ámbitos que impactan en la competitividad y sostenibilidad de las organizaciones, estableciendo un sistema de gestión apropiado para (Figura 1):¹³

- Generar una visión de largo plazo basada en una **estrategia** claramente definida.
- Orientar la organización hacia los **clientes** para aportar un diferencial de valor.
- Favorecer un sentimiento de pertenencia de las **personas** en un proyecto compartido.
- Potenciar el compromiso con la **sociedad** y el desarrollo sostenible.
- Aplicar la **innovación** en todos los ámbitos de la organización.
- Alcanzar **resultados** satisfactorios para los diferentes grupos de interés de manera sostenida y equilibrada.

Figura 1. Ejes de un Modelo de Gestión Avanzada (MGA)



Fuente: Euskalit (2018).

3. Ecosistema emprendedor y su interrelación con la Gestión Avanzada

En este apartado se resumen las acciones seguidas en cuatro países – Finlandia, País Vasco (España), Uruguay y Chile – para desarrollar y fortalecer su ecosistema emprendedor, con especial atención al fomento de la Gestión Avanzada, particularmente en empresas de menor tamaño. Esto con el objetivo de generar lecciones aprendidas que puedan ser valiosas para Costa Rica.

Finlandia es actualmente un líder global en competitividad y apoyo a las MIPYMES. La crisis económica de inicios de 1990 obligó al país a realizar importantes cambios estructurales, siendo el fortalecimiento del sistema de innovación uno de los pilares de la reforma, dando prioridad al establecimiento de infraestructura tecnológica básica como normas y estándares, metrología, pruebas y control de calidad, así como fuertes mecanismos e instituciones de difusión como centros de información técnica, organizaciones de productividad y agencias de extensión agrícola e industrial (Dahlman et al, 2006). Desde entonces Finlandia no solamente se ha convertido en una de las economías más avanzadas tecnológicamente, innovadoras y dinámicas del mundo, sino que también está creando mejores condiciones de vida para sus habitantes, con una sociedad más cohesionada y sostenible que sus pares en un nivel similar de competitividad (World Economic Forum, 2019).

En el caso de España, se estudia específicamente la experiencia de la **Comunidad Autónoma del País Vasco**. La decisión estratégica de crear la Fundación Vasca para la Mejora de la Calidad (Euskaro) en 1992 respondió a la necesidad de ser capaces de competir con base en la Gestión Avanzada (dado que no se podía seguir compitiendo por precio), como eje central de un sistema institucional para las políticas de investigación, desarrollo e innovación; el

desarrollo del capital humano; la promoción de la gestión de la calidad; y los incentivos y programas de apoyo a las empresas (Monge-González y Salazar-Xirinachs, 2016).

Uruguay y Chile son países que destacan por su ritmo de crecimiento económico en los últimos años y su posicionamiento en mayores niveles de ingreso (CEPAL, 2019). Esto parece haber sido influenciado por el avance de ambas economías en dos temas estructurales que representan obstáculos para un mayor crecimiento en América Latina: la dualidad productiva y la informalidad, ambas relacionadas directamente con las MIPYMES (OECD y BID, 2016). Cabe resaltar que los dos países vienen mostrando reducciones en sus tasas de informalidad empresarial. Asimismo, han tenido avances importantes con la implementación de políticas para fortalecer la competitividad y la productividad de las MIPYMES (OECD y CAF, 2019).

3.1. Comunidad Autónoma del País Vasco (España)

Desde una perspectiva regional, más del 60% de las empresas españolas se concentran en 4 comunidades autónomas: Cataluña, Madrid, Andalucía y Comunidad Valenciana. En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), su participación en el total de empresas de España es del 4,2% en el caso de las MIPYMES y 5,6% de las empresas grandes (DGIPME, 2021). Por otro lado, la participación relativa de las MIPYMES en el parque empresarial y la generación del empleo en el País Vasco se acerca a los promedios nacionales. Las empresas de menos de 10 empleados son casi el 93% del total, mientras que las empresas grandes generan casi una tercera parte de los empleos en la Comunidad (Cuadro 1)

Cuadro 1. País Vasco: distribución de empresas por tamaño y empleo (2020)

TIPO DE EMPRESA	TOTAL DE EMPRESAS	%	EMPLEO TOTAL	%
Microempresa (menos de 10 empleados)	142.734	92,7%	267.744	29,1%
Pequeña empresa (10 a 49 empleados)	9.217	6,0%	184.741	20,0%
Mediana empresa (50 a 249 empleados)	1.719	1,1%	174.703	19,0%
Grande empresa (más de 250 empleados)	301	0,2%	294.337	31,9%
Total	153.971	100%	921.525	100%

Fuente: elaboración propia con datos de EUSTAT (Directorio de actividades económicas).

Según datos de EUSTAT, en la CAPV, del total de empresas, 4% se dedican a la agricultura, 7% a la industria, 12% a la construcción, y el resto (77%) a los servicios, destacando el comercio, el transporte y la hostelería (36%). En todas las actividades productivas, el peso relativo de las empresas con menos de 50 empleados es de 99%. El País Vasco tiene un peso del 8,1% en el total de empresas exportadoras del país y un 8,8% en el valor total exportado. La CAPV mantiene un porcentaje de exportadoras regulares superior al nacional. Si bien el número absoluto de empresas que exportan más de €50.000 anualmente ha aumentado en años recientes, su participación en el total de empresas exportadoras ha descendido en la última década. Aun así, casi el 100% del valor total exportado en la Comunidad es realizado por empresas con más de €50.000 de exportaciones anuales. En lo que respecta a la concentración, en la CAPV las cinco primeras empresas por volumen de exportación acumulan el 26% de las exportaciones y las mil primeras el 96%, mientras que en España las cinco primeras representan el 10% y las mil primeras el 67% (Orkestra, 2020).

En la Comunidad existe una importante densidad de empresas, con una gran relevancia de las MIPYMES. La industria es muy importante para la actividad económica, ya que un 25% de la producción de la Comunidad es generada en las actividades industriales. Por tanto, las políticas para el fomento del desarrollo productivo y la competitividad están muy enfocadas en la industria, así como en servicios avanzados tecnológicamente. Dentro de los objetivos macro del Gobierno vasco, se pueden citar la reducción del desempleo por debajo del 10%, aumentar el peso relativo de la industria y los servicios avanzados en más del 40% del PIB de la Comunidad, lograr la convergencia en I+D con la media europea, reducir en un 30% la emisión de gases de efecto invernadero, y que las energías renovables representen el 20% del consumo final de energía.¹⁴

¹⁴ <https://www.euskadi.eus/saludo-de-la-consejera-arantxa-tapia/web01-s2ekono/es/>, consultado el 21 de agosto del 2022.

En las últimas décadas la sociedad vasca ha avanzado y alcanzado una destacable posición de fortaleza en relación con el contexto de regiones europeas. Destaca su posición en indicadores de desarrollo, donde la CAPV se encuentra a la cabeza de regiones europeas en dos de ellos: el PIB per cápita y el bajo porcentaje de la población en riesgo de pobreza o exclusión social; lo cual es resultado del modelo de competitividad inclusivo desarrollado en la Comunidad (Orkestra, 2020).

La transformación de la economía vasca ha sido producto del diseño y la exitosa implementación de políticas de desarrollo productivo (PDP) desde inicios de la década de los ochenta, dentro de las cuales, la Política de Desarrollo de Clústeres implementada una década más tarde jugó un papel central. Para esto los diversos actores lograron a través de los años eliminar o compensar los obstáculos de coordinación entre empresas y otras organizaciones a nivel subnacional, con el fin de garantizar la provisión de los insumos públicos necesarios para la producción, así como contribuir a internalizar dentro de los clústeres las externalidades de transferencia de conocimientos y otras requeridas para la mejora de los productos y procesos (Monge-González y Salazar-Xirinachs, 2016).

El **modelo de competitividad en solidaridad** que caracteriza a la CAPV tuvo su origen en la profunda crisis industrial de los ochenta. Centrado en la industria como tractor de la economía y fortalecido por inversiones en ciencia, tecnología e innovación, este modelo ha demostrado su resiliencia durante 40 años (Orkestra, 2020). Hacia el futuro, el Gobierno vasco promueve tres transiciones (tecnológico-digital, energético-medioambiental y demográfico-social) en las bases estratégicas y económicas del nuevo Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación (PCTI) 2030 (Gobierno Vasco, 2019). Estas transiciones están implícitamente reconocidas en la Agenda Euskadi Basque Country 2030 (Gobierno Vasco, 2018), y el plan de acción para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esto como parte del proceso para consolidar un modelo de competitividad más sostenible e inclusivo.

3.1.1. Políticas de Apoyo a las MIPYMES y su Interacción con la Gestión Avanzada

En España, la política en materia de MIPYMES de la Administración General del Estado ha venido formulándose con la rectoría del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MICT), a través de actuaciones puntuales y de planes interministeriales de los diferentes gobiernos, siendo los más relevantes en las dos últimas décadas el Plan de Fomento Empresarial (2006) y el Plan de Estímulo Económico y Apoyo al Emprendedor (2013). Este último plan tuvo como objetivo impulsar el crecimiento y la creación de empleo con una serie de medidas que se agrupaban en distintos ámbitos, desde apoyos fiscales al crecimiento y a la iniciativa emprendedora hasta medidas de mejora de la competitividad o la empleabilidad, pasando por el fomento de la actividad emprendedora o el acceso a la financiación (DGIPME, 2019).

En la implementación de las políticas nacionales en España dirigidas por el MICT, el Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente es el ente gubernamental que actúa como agente coordinador del Gobierno vasco en el área de políticas de desarrollo productivo. Sus áreas de trabajo son la innovación y la tecnología, la internacionalización de las empresas, la política industrial y energética, la sociedad de la información y del conocimiento, el sector primario y alimentario, las políticas de desarrollo rural, litoral y forestal, la investigación agraria y oceanográfica, los ferrocarriles, la red viaria, los transportes, y aeropuertos y puertos.

El área de Transformación Competitiva es uno de los ejes transversales de trabajo del Departamento, que integra los siguientes componentes:¹⁵

- **Internacionalización:** a través de la Agencia vasca de Internacionalización (Basque Trade & Investment), desde hace 20 años se impulsa el desarrollo de proyectos empresariales con vocación de internacionalizarse, de cualquier sector productivo. La agencia brinda asistencia con servicios de apoyo a la medida para fomentar las exportaciones y la internacionalización de las empresas, promover las actividades encaminadas a posicionarse en mercados estratégicos, facilitar la asistencia técnica en las implantaciones

¹⁵ <https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/transformacion-competitiva/inicio/>, consultado el 30 de agosto del 2022.

comerciales y productivas, así como prestar apoyo en los proyectos financiados por organismos multilaterales.

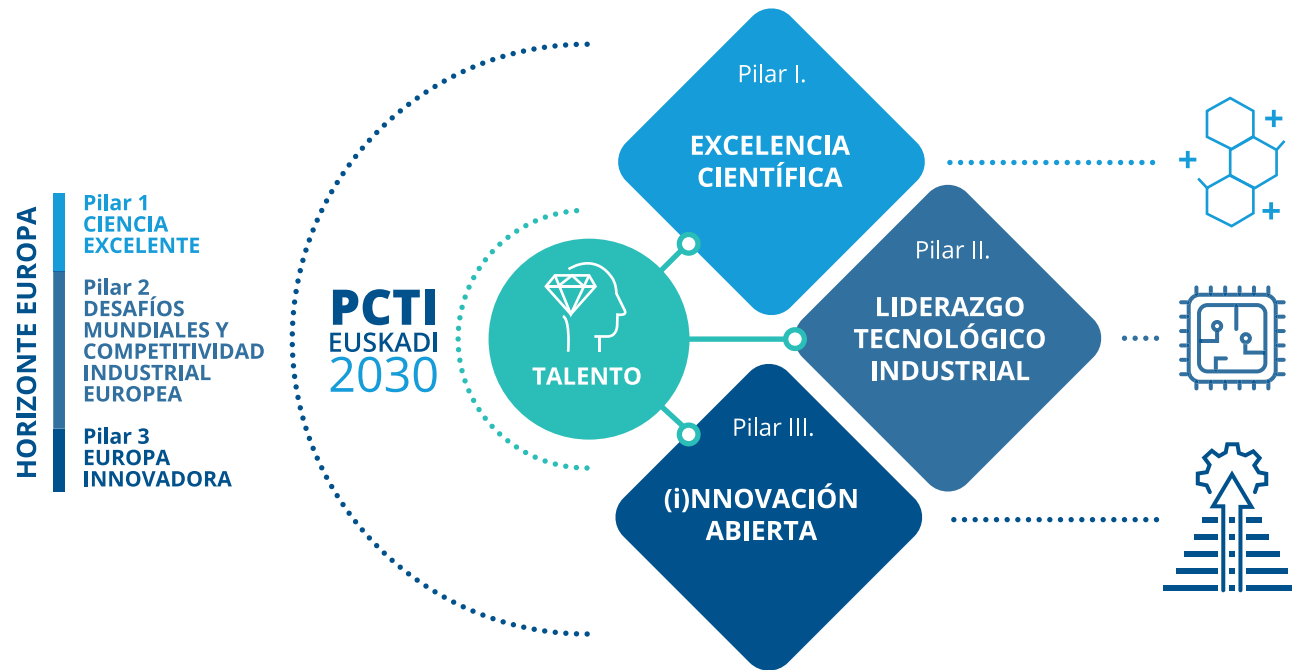
- **Clústeres:** el Programa Clúster apoya a las organizaciones dinamizadoras de los clústeres de la CAPV, con subvenciones para promover la competitividad de las PYME y de la economía vasca. Esto dentro del marco de la política clúster de la Agencia Vasca de Desarrollo Empresarial (SPRI, por sus siglas en euskera). La SPRI, adscrita al Departamento como un ente público de derecho privado, es la responsable de la mejora en la competitividad y trabaja como agencia ejecutora de políticas y proyectos relacionados con el desarrollo de la industria.
- **Ciencia y Tecnología:** la Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación es un conjunto de entidades de investigación, desarrollo e innovación (universidades, centros de investigación, centros tecnológicos e institutos de investigación sanitaria) que forman parte de la estrategia dentro del Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación Euskadi 2020 (y su actualización al 2030). Esta red favorece la concentración de los recursos en las áreas de investigación en las que se dan sinergias con las capacidades productivas, tanto existentes como potenciales, en la CAPV.
- **Innovación:** el primer subcomponente está relacionado con el trabajo de SPRI para fomentar la innovación, a través de las iniciativas Hazinnova e Innobideak. La primera se enfoca en micro proyectos como puerta de entrada a la innovación de las PYME. La segunda ofrece apoyo a la innovación no tecnológica, la participación de las personas, el impulso a la incorporación de la gestión avanzada y la búsqueda de la excelencia empresarial en las organizaciones. El segundo subcomponente es la Gestión Avanzada en las organizaciones vascas, a través de EUSKALIT, un grupo de organizaciones constituido como fundación, propiciada por el Gobierno Vasco, para la promoción de la competitividad a través de la calidad y la excelencia.

El Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2030 (PCTI 2030) es el eje de política de mediano y largo plazo para el desarrollo productivo de la CAPV. Este plan establece el marco de gobernanza, integrado con la normativa europea, española (nacional) y de la CAPV.¹⁶ El PCTI 2030 busca impulsar la ciencia, la tecnología y la innovación para acelerar la transición hacia una Comunidad digital, verde e inclusiva. Es un plan a largo plazo que cubre una década, un horizonte temporal que aporta certidumbre al Sistema Vasco de Ciencia, Tecnología e Innovación, para que este pueda emprender proyectos que respondan a las transiciones a las que se enfrenta la CAPV, y conseguir resultados tangibles para la ciudadanía, las empresas y la sociedad vasca (Gobierno Vasco, 2019).

El PCTI tiene tres pilares estratégicos y un elemento central: Excelencia Científica, Liderazgo Tecnológico e Industrial, Innovación Abierta, y Talento (Figura 2). El primer pilar tiene como principal objetivo promover la investigación de excelencia, como base para crear y difundir nuevos conocimientos, capacidades, tecnologías y soluciones. El segundo, busca consolidar y fomentar el liderazgo tecnológico e industrial de los grupos empresariales vascos y posicionarlos en los mercados internacionales con alto potencial de crecimiento futuro. El tercer pilar tiene como objetivo fortalecer y reforzar la integración entre empresas, emprendedores, la Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación, el sector público y las entidades de carácter social. El elemento Talento tiene un posicionamiento estratégico dada la importancia del capital humano en los tres pilares.

¹⁶ El PCTI 2030 es la herramienta del Gobierno vasco para impulsar la política de innovación, que forma parte de un conjunto de planes y estrategias que conforman el contexto de referencia: la Agenda Euskadi Basque Country 2030, para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); el programa marco europeo Horizonte Europa, enfocado en fortalecer la capacidad innovadora de Europa y que prioriza reforzar las bases científicas y tecnológicas e impulsar la capacidad de innovación, competitividad y empleo; el Programa Europa Digital, de apoyo a la transformación digital de la economía, la industria y la sociedad europea; el Pacto Verde Europeo para superar los desafíos con relación al cambio climático y a la degradación medioambiental, y el programa Berpiztu del Gobierno vasco para la reactivación económica y el empleo.

Figura 2. CAPV: Pilares estratégicos del PCTI 2030



Fuente: Gobierno Vasco (2019).

Dentro del pilar de Liderazgo Tecnológico Industrial, la gestión tiene un papel central, así como en el desarrollo de la política de fomento de la competitividad desde una perspectiva integrada. Asimismo, los aportes del sector privado son muy relevantes, ya que la estrategia de desarrollo productivo de la CAPV sigue un enfoque de coordinación e integración entre sectores para lograr alinear los actores clave con la PCTI 2030. El gobierno define prioridades de política pública y los recursos se asignan según dichas prioridades. Así, los agentes públicos y privados se alinean a estas prioridades. El Consejo de Ciencia, Tecnología e Innovación, que es liderado por el presidente comunitario, establece y coordina las acciones de política. Esto se integra con

la coordinación entre los agentes privados a distintos niveles.¹⁷ La clave del éxito apunta hacia la colaboración pública y privada de manera integrada y sostenida en el tiempo. Asimismo, las MIPYMES tienen una alta prioridad en el diseño e implementación de las políticas.

3.1.2. EUSKALIT: Modelo de Gestión Avanzada

En el año 1992 las autoridades de la CAPV, a través del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno vasco, con el apoyo de 18 grandes empresas e instituciones vascas, crearon la fundación privada Euskalit (Fundación Vasca para la Calidad), con el objetivo

¹⁷ Sumados a SPRI y Euskalit, las organizaciones privadas que brindan apoyo a las PDP incluyen a ORKESTRA (Instituto Vasco de Competitividad), que realiza investigación aplicada, análisis del entorno competitivo, y publica informes sobre el estado de la competitividad, e INNOBASQUE (Agencia Vasca de la Innovación), un ente enfocado en el fomento de la innovación y el cambio tecnológico.

de impulsar la mejora e innovación de la gestión, particularmente en las MIPYMES.¹⁸ Esta organización es un ejemplo de una alianza público-privada similar a otras que existen en la Unión Europea, que fomentan la gestión de la calidad en sus respectivos países. Euskalit es una organización catalizadora de la gestión de la calidad total y de un concepto más amplio denominado Gestión Avanzada, a nivel de las empresas, instituciones públicas, y otras organizaciones de la sociedad civil. La Fundación es la entidad facilitadora de referencia para las organizaciones y administraciones vascas en su movilización hacia la Gestión Avanzada, que posibilite a la CAPV ser reconocida a nivel internacional (Euskalit, 2020).

3.1.2.1. Modelo de Gestión Avanzada

En la época de la creación de la Fundación (inicios de los noventa) la CAPV fue pionera en España con el enfoque de calidad total en la producción (fundamentado en el modelo europeo de la European Foundation for Quality Management o EFQM) centrada en el control de la calidad (buscando normas y estándares, y su certificación). Desde los años noventa, el paradigma de la Gestión de la Calidad jugó un papel clave en el fortalecimiento del entorno competitivo en el sector productivo de la CAPV. Organizaciones públicas y privadas en la Comunidad, se involucraron en la difusión de la **calidad** como un factor de productividad que se visualizaba como uno de los ejes estratégicos para posicionar la industria vasca en los mercados internacionales.

A partir del 2014, el enfoque evoluciona a otro más integral que es la excelencia en la gestión (de ahí el término Gestión Avanzada). Esto procuraba un alineamiento de la gerencia general de la empresa con la competencia estratégica basada en una visión integrada del desempeño de la empresa. Así, en el 2014, Euskalit desarrolló su modelo propio de fomento de la calidad como modelo de referencia para implementar en las empresas. Se creó un modelo pensando específicamente en las necesidades de las PYME, con un

enfoque más simple (pero riguroso) centrado en la creación de valor para la empresa. Asimismo, se fortaleció el concepto de calidad como el conjunto de atributos que integran un producto o un servicio, atributos que se pueden basar en el diseño y la innovación, que les confieren a dicho producto o servicio la posibilidad de aportar un mayor valor agregado a las empresas y, por ende, a los sectores productivos y a la economía de una determinada zona geográfica en su conjunto.

Se partió del fundamento que, sin un modelo de referencia ajustado a las PYME, era muy difícil avanzar con la mejora continua y enfocarse en los temas importantes para el desarrollo de las empresas. Se pensaba que era necesario tener un modelo que se centrara en identificar las prioridades de mejora. Y que dichas prioridades sean abordadas con la debida progresividad, en el mediano y largo plazo. En el nuevo modelo de referencia la certificación no es el objetivo final. El objetivo final es la mejora continua.

El propósito del Modelo de Gestión Avanzada (MGA) es orientar a las organizaciones en la mejora de su gestión independientemente de su sector, tamaño y nivel de avance (línea base). Se busca lograr mejoras de competitividad integrando conceptos de gestión aportados desde diferentes ámbitos y durante las últimas décadas: gestión del conocimiento, calidad total, excelencia en la gestión, innovación, y responsabilidad social empresarial, entre otras.¹⁹ El MGA permite identificar puntos fuertes y áreas de mejora en 6 ámbitos que impactan la competitividad y sostenibilidad de las organizaciones – estrategia, clientes, personas, sociedad, innovación y resultados – estableciendo un sistema de gestión integrado (Euskalit, 2018). Los objetivos que se buscan en estos seis ámbitos son los siguientes:²⁰

- Generar una visión de largo plazo que se haga realidad mediante una estrategia claramente definida.

18 El Patronato (Órgano de Gobierno y Representación) de EUSKALIT está constituido actualmente por 25 organizaciones, tanto públicas como privadas. El Patronato puede invitar a sus reuniones a representantes del Gobierno Vasco u otras entidades, quienes participan en las mismas con voz y sin voto. Asisten regularmente como invitados, representantes del Departamento de Desarrollo Económico Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco y también de INNOBASQUE (Agencia Vasca de la Innovación). <https://www.euskalit.net/es/mision-vision-valores.html>, consultado el 30 de julio del 2022.

19 <https://www.euskalit.net/es/diagnosticos-evaluacion/modelo-gestion-avanzada.html>, consultado el 3 de junio del 2022.

20 Aunque cada organización es única, el Modelo ofrece un marco genérico de elementos y buenas prácticas que pueden aplicarse en cualquier organización, sea cual sea su sector, tamaño o grado de avance en la gestión. Las ideas que se recogen dentro del modelo se plantean como una referencia para la reflexión y la toma de acciones correctivas, no como algo prescriptivo o de obligado cumplimiento.

- Orientar la organización hacia los clientes realizando una aportación diferencial de valor.
- Favorecer en las personas un sentimiento de pertenencia a un proyecto compartido.
- Potenciar el compromiso con la sociedad y su desarrollo sostenible.
- Aplicar la innovación en todos los ámbitos de la organización.
- Alcanzar resultados satisfactorios para los diferentes grupos de interés de manera sostenida y equilibrada.

3.1.2.2. Club de Evaluación

Este club es el que se encarga de evaluar el grado de avance de las empresas en su transformación. Actualmente tiene 1.600 miembros capacitados, que se encargan de la evaluación, diseño de intervenciones y seguimiento a las empresas. Estos miembros, llamados evaluadores de calidad, son tanto funcionarios de organizaciones públicas como personal de las empresas (en su mayoría personas que fueron anteriormente capacitadas).

El club es conformado por gerentes, directivos y profesionales de organizaciones de diferentes sectores de actividad, que desde 1995 colaboran altruistamente (no cobran honorarios) con Euskalit en las labores de evaluación de las organizaciones que se presentan al Premio Vasco a la Gestión Avanzada, así como en los contrastes externos.²¹ Está conformado en la actualidad en un 22% por gerentes o miembros de directivas de empresas, un 48% por responsables de área o departamento, y un 30% de personal técnico.²² Dentro de las ventajas de pertenecer al club de evaluación se incluyen la formación para mejorar el conocimiento sobre el Modelo de Gestión Avanzada y sobre la práctica de la evaluación externa de organizaciones, conocer prácticas de gestión de organizaciones avanzadas, y trabajar en equipo con personas

directivas de diferentes sectores de actividad (industria, sanidad, educación, servicios, sector público).²³

El equipo evaluador no solamente transfiere sus conocimientos a la empresa, sino que se retroalimenta de la interacción con las empresas, creando un círculo virtuoso de intercambio de destrezas y capacidades de gestión. Los equipos evaluadores son multidisciplinarios en su conocimiento y su experiencia en diversos sectores productivos. Euskalit hace campañas de promoción de sus servicios de apoyo y evaluación de las empresas.

Es importante señalar que las empresas no son obligadas a evaluarse (no existe un requisito legal que indique que tienen que hacerlo). El enfoque conceptual es de convencimiento de la filosofía de gestión avanzada y calidad total. Las empresas evaluadas ven mejoras en su desempeño y, por tanto, entienden por qué se debe seguir avanzando en sus mejoras de gestión. Luego de una evaluación y de la implementación de mejoras, no se exige una nueva evaluación, sino que se da un proceso de acompañamiento para que la empresa avance en niveles, según los reconocimientos de Euskalit.

3.1.2.3. Contraste externo

El contraste externo es una “autoevaluación” por parte del equipo de administración de la empresa con el modelo de Euskalit (que se realiza en medio día con 2 evaluadores de la Fundación). Los contrastes se hacen en más de 400 empresas al año. De esta manera las empresas pueden cumplir con el paso preliminar de la “evaluación profunda” de 4 meses y luego hacer contrastes externos cada año para el monitoreo/evaluación y el mejoramiento continuo. El objetivo final es ayudar a la organización a reflexionar sobre cómo está haciendo las cosas, qué resultados ha conseguido y a definir sus prioridades de mejora.

21 Cada evaluador dedica cerca de 150 horas durante los 4 meses de evaluación. El incentivo central es el conocimiento y la experiencia que adquieren, así como el reconocimiento por parte de las empresas que se asesoran.

22 <https://www.euskalit.net/es/diagnosticos-evaluacion/club-evaluacion.html>, consultado el 20 de junio del 2022.

23 Los requisitos para ser parte del club incluyen acreditar un mínimo de seis años de experiencia profesional, tener conocimientos básicos sobre los principios de la Gestión Avanzada y aprobar el curso del Modelo de Gestión Avanzada.

Un tema central es que las empresas de menos de 50 empleados difícilmente pueden competir si no tienen apoyo en gestión. Requieren asesoría y acompañamiento: ayuda para priorizar acciones y responder a la pregunta de por dónde empezar. La principal conclusión de estos diagnósticos es que existen importantes carencias en gestión en las organizaciones industriales, especialmente en las de menor tamaño. Sin un trabajo previo en el ámbito de la **estrategia** por parte de las organizaciones de menor tamaño, se dificultaría abordar adecuadamente enfoques relacionados con la innovación, la internacionalización, la responsabilidad social empresarial o incluso la gestión de personas.

3.1.2.4. Evaluación externa

El propósito del servicio de evaluación externa es apoyar a las organizaciones en la mejora de su competitividad. La evaluación externa es un análisis global y sistemático de la gestión de una organización, realizado por un equipo de personas evaluadoras externas, independientes y con una alta calificación profesional, que ofrece una visión objetiva, siguiendo el Modelo de Gestión Avanzada. Si bien el principal beneficio de la evaluación externa es el informe que las organizaciones obtienen del equipo de evaluación, que permite conocer el nivel de avance de la gestión de una organización, además de los principales puntos fuertes y áreas de mejora, hay un tema central y es el convencimiento de la empresa de continuar su formación y transformación productiva. Para lograr esto, existen 3 principios en la evaluación de las empresas:

- Simplificación: las empresas requieren evaluaciones con un proceso simple para que el proceso sea eficiente.
- Rigor: no se debe sacrificar rigurosidad por simplicidad.
- Aporte de Valor: las empresas deben identificar valor en las evaluaciones para que sigan participando de ellas. Deben conocer asimismo lo que se avanza en otros sectores, la calidad de reportes, lo que sucede a otras empresas que son evaluadas, etc. El efecto demostración es clave.

3.1.2.5. Premio Vasco a la Gestión Avanzada

Euskalit gestiona el Premio a la Gestión Avanzada del Gobierno vasco, que tiene como objetivo reconocer a las organizaciones más avanzadas en la calidad y la gestión avanzada. El Gobierno vasco reconoce con el Diploma a la Gestión Avanzada a aquellas organizaciones que reciben el servicio de contraste externo y demuestran su compromiso de desarrollar los elementos que componen la Gestión Avanzada. El reconocimiento de Bronce, Plata y Oro a la Gestión Avanzada se otorga a aquellas organizaciones que tras recibir una evaluación externa global alcanzan un nivel significativo de avance en la gestión (según las tablas de valoración del Modelo de Gestión Avanzada). Por otro lado, el Premio Vasco a la Gestión Avanzada es el máximo reconocimiento a la gestión. Para acceder a este reconocimiento es necesario haber alcanzado en años previos el Reconocimiento de Oro y superar una evaluación externa específica en un elemento de gestión concreto: estrategia, clientes, personas, sociedad o innovación. Actualmente más de 370 organizaciones han obtenido un premio en alguno de los niveles.²⁴

3.1.2.6. Evaluaciones 5S

El Club 5S surgió en el año 2001 como foro de aprendizaje entre organizaciones del sector privado que han realizado una implementación de 5S.²⁵ Hoy en día el club está formado por más de 60 organizaciones. Euskalit se encarga de las labores de coordinación, a la vez que las personas miembros del club realizan las evaluaciones y elaboran los informes. El Informe de evaluación es el documento que se entrega a la organización para que ésta conozca cuáles son los **puntos fuertes** y las **áreas de mejora** que un equipo de evaluación externo e independiente ha encontrado. Este Informe pretende ser un elemento clave para la mejora de las prácticas relacionadas con la mejora de las 5S en la empresa.

²⁴ <https://www.euskalit.net/es/diagnosticos-evaluacion/premio-vasco-gestion-avanzada.html>, consultado el 21 de julio del 2022.

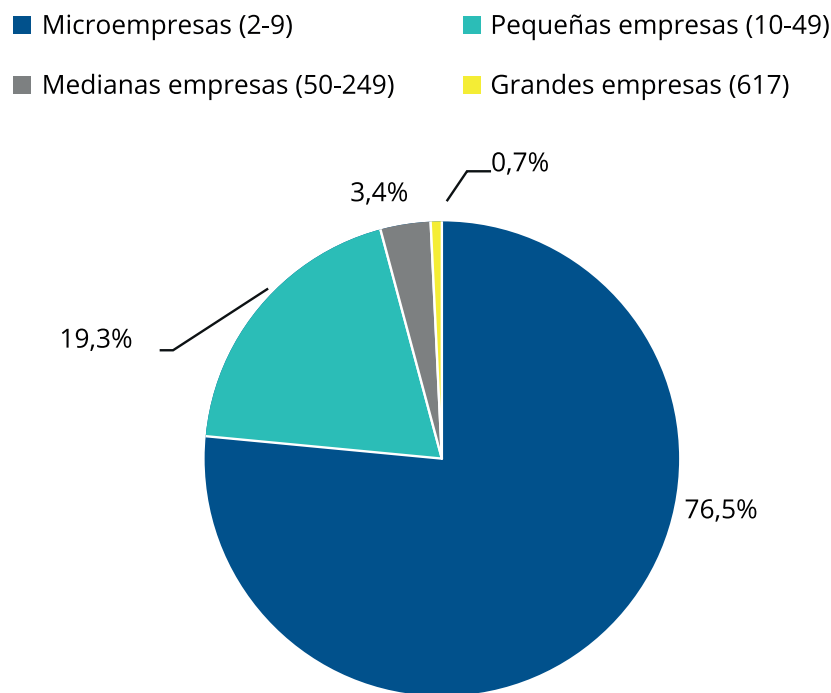
²⁵ Conforme a la metodología de las 5S creada por Toyota en los años 60. Las 5S son las iniciales de cinco palabras japonesas: Seiri - Separar innecesarios, Seiton - Situar necesarios, Seiso - Suprimir suciedad, Seiketsu - Señalizar anomalías, Shitsuke - Seguir mejorando. <https://www.euskalit.net/es/diagnosticos-evaluacion/metodologia.html>, consultado el 30 de junio del 2022.

3.2. Finlandia

En Finlandia, existen más de 230.000 empresas, de las cuales el 99,3% son MIPYMES, que emplean al 66,6% de la población económicamente activa y generan el 60% del valor agregado, valores cercanos a los promedios de la Unión Europea (UE-28). La gran mayoría de ellas (76,5%) son microempresas con menos de 10 empleados (Gráfico 2).²⁶ Con relación a su distribución sectorial, el 52% de las empresas opera en el sector de servicios, el 18,4% en

comercio, el 19% en instrucción y el 9% en manufactura. Se estima que más del 30% de las MIPYMES finlandesas pertenecen al sector de servicios intensivos en conocimiento y fabricación de alta tecnología.²⁷ El 17% de las empresas que tienen entre 1 y 9 empleados son exportadoras, mientras que entre las de 50 y 249 empleados, la cifra correspondiente es del 54%. Por otro lado, las MIPYMES son responsables del 15% del valor total de las exportaciones, a la vez que cerca del 50% de sus exportaciones son indirectas (European Commission, 2020).

Gráfico 2. Finlandia: distribución de empresas, según el número de empleados (2019)



Fuente: elaboración propia con datos de Statistics Finland.

²⁶ Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) se definen como empresas que tienen menos de 250 empleados y un volumen de negocios anual no superior a 50 millones de euros, o un balance general anual total no superior a 43 millones de euros.

²⁷ https://www.stat.fi/til/index_en.html, consultado el 24 de abril del 2021.

La importancia relativa de las MIPYMES es notoria con relación a su participación en las empresas identificadas como de “alto impacto” (empresas cuyas ventas se han duplicado en el último cuatrienio, y cuyo crecimiento absoluto y relativo del empleo tiene un producto de al menos 2 en el mismo periodo de tiempo). Las empresas pequeñas con entre 10 y 50 empleados comprenden más de la mitad (58,2%) de las MIPYMES en Finlandia que se califican como empresas de alto impacto. De hecho, las pequeñas y medianas empresas están mucho mejor representadas entre el grupo de alto impacto que entre la población general de MIPYMES de Finlandia, ya que más de una quinta parte de las MIPYMES de alto impacto son medianas, con entre 50 y 250 empleados (Burström et al., 2016). Adicionalmente, 9,5% de las microempresas finlandesas son clasificadas como empresas de “alto crecimiento,” en comparación con un 10,7% del promedio europeo.²⁸

3.2.1. Políticas de Apoyo a las MIPYMES y su Interacción con la Gestión Avanzada

El órgano rector de las políticas de apoyo productivo en Finlandia es el Ministerio de Asuntos Económicos y Empleo (MEAE). Específicamente, en el área de políticas productivas, el MEAE es responsable de la política industrial y de la política de innovación y tecnología, la internacionalización de empresas y seguridad técnica. Esta labor se coordina por la Dirección de Innovación y Financiamiento de Empresas (DIFE).²⁹

El enfoque actual se ha venido construyendo durante las últimas tres décadas. Inicialmente, con la Estrategia Nacional de Industria para Finlandia (1993), se dio prioridad a reducir la carga fiscal sobre las empresas, mejorar la calidad de los mercados en los que operan, fomentar el desarrollo de las MIPYME y mejorar el potencial innovador por medio del desarrollo tecnológico de las empresas. Luego de la crisis del 2008-2009, el país avanzó a la consolidación de un nuevo marco global de apoyos productivos fundamentados en la innovación, dirigidos por el Consejo de Investigación e Innovación, creado mediante el Decreto 1043 del 2008, que tiene máxima representación política con el primer ministro (quien lo dirige) y que da al MEAE el mayor

peso de planeación y ejecución de las políticas. En años recientes, el norte de las políticas de desarrollo productivo ha sido la Agenda para el Crecimiento Sostenible (en su actual versión 3.0), liderada por el MEAE y que tiene como objetivo integrar el desarrollo empresarial dentro de un marco de crecimiento robusto, sostenibilidad, y mejoramiento de la calidad de vida.

Dentro de este marco, el objetivo de la política industrial es lograr un crecimiento económico sostenible, para mantener altos niveles de empleo e impulsar la creación de nuevos y mejores empleos. Ante esto, la economía global proporciona el marco para la política industrial del país, ya que el crecimiento de la economía global beneficia a quienes se integran con ella. El Ministerio considera que los factores centrales que contribuyen a una mayor productividad son la competencia sana (que garantiza la competitividad a nivel nacional), el cambio estructural (que impulsa el crecimiento de la productividad) y el aprovechamiento de las oportunidades comerciales globales.

Por otro lado, el Ministerio posiciona la innovación como motor de renovación y productividad. La política de innovación finlandesa tiene como objetivo crear un entorno que aliente a las empresas a la innovación audaz, la renovación y el crecimiento internacional. Ante esto, la educación y las habilidades son la base de la innovación. El objetivo de la política de innovación es que la nueva información generada por la inventiva humana se utilice y despliegue en todos los ámbitos de la sociedad. La política de innovación de Finlandia obtiene su fuerza de un amplio campo de sectores, donde el desarrollo de tecnologías tradicionales y una amplia gama de habilidades no tecnológicas se utilizan como instrumentos para el crecimiento económico y el bienestar.

Adicionalmente, el Ministerio parte de la premisa que las exportaciones y la internacionalización son dos requisitos previos importantes para el crecimiento económico en Finlandia y para el crecimiento de las empresas finlandesas. Como parte de la política industrial y de innovación, el MEAE promueve y apoya el crecimiento sostenible y la internacionalización de las empresas. El objetivo es promover el negocio de exportación y la internacionalización de las empresas, garantizar que las empresas puedan acceder a los mercados y

²⁸ Una empresa de alto crecimiento (crecimiento del 10% o más) es una empresa con un crecimiento promedio anualizado en el número de empleados superior al 10% durante un período de tres años (t - 3 a t) y que tiene al menos 10 empleados en el inicio del crecimiento (t - 3). La proporción de empresas de alto crecimiento es el número de empresas de alto crecimiento dividido por el número de empresas activas con al menos 10 empleados.

²⁹ <https://tem.fi/en/enterprises>, consultado el 15 de junio del 2022.

mejorar la competitividad de las empresas en los mercados de exportación más importantes. Las conexiones y las actividades se desarrollan de acuerdo con la demanda y las necesidades de las empresas junto con la red Team Finland, que incluye al MEAE y dos de sus agencias: Business Finland, que ayuda a empresas individuales y grupos empresariales con una oferta conjunta para identificar y aprovechar oportunidades de marketing internacional, a través de servicios de expertos, servicios de redes y financiación de I+D+I; y Finnvera, que tiene la función de proporcionar financiamiento para impulsar la internacionalización y las exportaciones de empresas, llenar las lagunas en los servicios financieros disponibles y promover el desarrollo regional en Finlandia.

Tal como se indicó, la innovación ha sido el eje central de las políticas de desarrollo productivo de Finlandia durante las últimas dos décadas, con un sistema caracterizado por asociaciones público-privadas, una buena gobernanza pública, la creación de consensos y una densa red entre empresas, universidades y organizaciones de investigación. A través de inversiones en educación, investigación e innovación, el país logró su transición de una economía basada en recursos naturales a una dirigida por el conocimiento, con industrias de alta tecnología y servicios de alto valor agregado (OECD, 2017). El rol de las MIPYMES dentro de las políticas de innovación y crecimiento ha cobrado mayor relevancia en años recientes. Por ejemplo, las MIPYMES de alto impacto (empresas con tasas de crecimiento superiores a la media europea) son parte del “ecosistema” de innovación y operan bajo estructuras integradas en clústeres empresariales, están más vinculadas a las exportaciones (directas e indirectas) y muestran niveles de gestión avanzados, resultando en mayor productividad (TEKES, 2015).

Las MIPYMES están claramente dimensionadas en las políticas de innovación y competitividad del país, tanto por su alta relevancia en el parque empresarial, como por el enfoque de “*emprededurismo inclusivo*” diseñado e implementado por las autoridades gubernamentales. La promoción del espíritu empresarial

es una prioridad política del Gobierno finlandés. El objetivo es que, para 2025, Finlandia sea un país más competitivo, con nuevas formas de espíritu empresarial y modos de trabajo como la economía colaborativa, la economía de plataformas, el autoempleo y diversas combinaciones de espíritu empresarial y trabajo asalariado (OECD y European Union, 2018).

Al igual que otros países de la Unión Europea (UE), Finlandia ha implementado políticas de desarrollo productivo para las MIPYMES en consonancia con la Small Business Act (SBA) de la Unión Europea (UE).³⁰ El país ha dado especial atención al alineamiento de sus políticas internas con las normativas europeas. Como resultado, la mayoría de las recomendaciones de la SBA se han implementado durante las últimas dos décadas. La SBA establece principios de buenas prácticas con relación a las políticas enfocadas en las empresas más pequeñas, buscando una atención claramente dimensionada y acorde con las demandas de las empresas. Así, las buenas prácticas de política deben:

- Ser una política, proyecto, instrumento u otra medida introducida por (o por iniciativa de) autoridades públicas o asociaciones público-privadas a nivel nacional, regional o local, con el objetivo de implementar la SBA.
- Estar especialmente dirigidas a las PYME y/o tener en cuenta específicamente las necesidades de las PYME, con el fin de implementar una o más de las prioridades de la SBA.
- Entregar resultados tangibles: ¿Cuál fue el impacto de la buena práctica en la economía local/regional/nacional? ¿Creó puestos de trabajo? ¿Es el proyecto sostenible en el futuro? ¿Qué efecto positivo a largo plazo tendrá?

³⁰ La Small Business Act for Europe (SBA) es la iniciativa política emblemática de la UE para apoyar a las pequeñas y medianas empresas (PYME). Comprende un conjunto de medidas políticas organizadas en torno a diez principios: **emprendimiento**; “**segunda oportunidad**”, que se refiere a garantizar que los empresarios honestos que han entrado en bancarrota tengan una segunda oportunidad de apoyo rápidamente; “**administración receptiva**”, que se refiere a que la administración pública responde a las necesidades de las PYME (incorporan la voz de los empresarios en la decisiones de política pública y crean un ambiente empresarial ágil y con menos burocracia); **ayudas estatales y contratación pública**; **acceso a financiamiento**; **mercado único** (posicionamiento competitivo en el mercado de la UE); **destrezas e innovación**; **ambiente**, e **internacionalización**. Para mejorar la gobernanza de la SBA, la revisión de 2011 de la misma pidió un mejor seguimiento. Las fichas técnicas de la SBA, que se publican anualmente, tienen como objetivo mejorar la comprensión de las tendencias recientes y las políticas nacionales que afectan a las PYME. Desde 2011, cada Estado miembro de la UE ha designado a un funcionario gubernamental de alto rango como su enviado nacional para las PYME. Los enviados de las PYME encabezan la implementación de la agenda de la SBA en sus países. <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/sme-best-practices/SBA/index.cfm?fuseaction=welcome.detail>, consultado el 10 de julio del 2022.

- Ser transferible: ¿Podría repetirse el enfoque en otras partes de Europa? ¿Es el proyecto inspirador? ¿Se están desarrollando relaciones/asociaciones para compartir las lecciones aprendidas?
- Superar claramente a otras prácticas en términos de eficiencia y eficacia, o mejorar sustancialmente la situación de las PYME dentro del país.

Finlandia mantiene un perfil alto en los ejes de la política comunitaria de MIPYMES. Supera la media de la UE en cinco áreas (espíritu empresarial, segunda oportunidad, administración receptiva, acceso al financiamiento, y habilidades e innovación). Los puntajes de Finlandia en la segunda oportunidad, el acceso a la financiación y los principios de habilidades e innovación se encuentran entre los más sólidos de la UE. En ayudas estatales y contratación pública, mercado único, medio ambiente e internacionalización, las puntuaciones del país están en línea con la media de la UE. En general, la tendencia desde 2008 muestra una mejora en las ayudas estatales y la contratación pública y las capacidades e innovación, y una ligera baja en la segunda oportunidad y el acceso a financiamiento (European Commission, 2020).

El principio central de la política se basa en “pensar primero a pequeña escala” (*Think small first*), rector de todas las actividades de formulación de políticas y leyes. Requiere que los responsables de la formulación de políticas tengan en cuenta los intereses de las PYME en las primeras etapas del proceso de formulación de políticas. El principio también exige que la legislación, las normas administrativas y los procedimientos de nuevo diseño sean sencillos y fáciles de aplicar. El principio de “pensar primero a pequeña escala” se ha aplicado ampliamente para introducir procedimientos simplificados para las PYME, ajustes en las regulaciones contables, y en la nueva legislación sobre contratación pública que entró en vigor en el 2017, que da prioridad a las compras a MIPYMES. El gobierno finlandés también ha hecho esfuerzos para reducir la burocracia y los costes administrativos para las empresas más pequeñas.

3.2.2. Estándares de calidad como eje estratégico para la Gestión Avanzada

En Finlandia, tanto el gobierno nacional como los gobiernos locales han realizado un esfuerzo considerable para apoyar el espíritu empresarial y la

creación de nuevas empresas. Los instrumentos políticos nuevos y revisados, así como la legislación, han abordado específicamente el espíritu empresarial y las empresas emergentes. Un tema que ha recibido especial atención es el involucramiento de las MIPYMES en los procesos del desarrollo de estándares, en línea con la normativa europea. Desde hace una década, se ha seguido la política comunitaria de desarrollo inclusivo de estándares.

3.2.2.1. Cajas de Herramientas para MIPYMES

Estudios realizados durante la primera década del siglo identificaron que, en general, las soluciones para ampliar el acceso de las MIPYMES a la estandarización, podrían centrarse en asignar recursos, por ejemplo, compensando la falta de tiempo, dinero o conocimientos de las empresas, hacer que el “lado de la oferta” de las normas y la normalización sea más accesible, o centrarse en el papel de las organizaciones intermediarias (como las asociaciones empresariales) para cerrar la brecha entre las MIPYMES y el “mundo de la normalización” (De Vries et al., 2009). Por un lado, las MIPYMES pueden enfrentarse a la siguiente secuencia de barreras para poder beneficiarse de las normas:

- conocimiento de las normas;
- conciencia de la importancia de las normas para la propia empresa;
- estándares de trazabilidad;
- obtención de estándares;
- comprender los estándares;
- implementación de estándares; y
- evaluar la implementación de estándares.

Además, pueden enfrentar la siguiente secuencia de barreras para beneficiarse de su participación en procesos de estandarización:

- conocimiento del proceso de estandarización;
- conciencia de la importancia de la participación en la normalización para las propias MIPYMES;

- (c) seguimiento de proyectos de normalización;
- (d) involucrarse;
- (e) participar de manera eficaz; y
- (f) evaluación.

Ante estos retos, la mayoría de las organizaciones nacionales de normalización en Europa han desarrollado dos cajas de herramientas nacionales (*Toolbox*, en inglés) para las MIPYMES. Una para los Organismos Nacionales de Normalización (ONN), llamada caja de herramientas de normalización de la PYME (*SME Standardization Toolkit*), y otra para las empresas, la caja de herramientas de soluciones de normalización para PYME (*SME Toolbox of Solutions*). En Finlandia, el escritorio de ayuda (*Helpdesk*) para ambas es administrado por la Asociación Finlandesa de Estándares (SFS) y SESKO (encargada del sector electrotécnico).

3.2.2.2. Caja de herramientas de normalización de las PYME

El enfoque de la *SME Standardization Toolkit* se centra en consolidar tres pilares de trabajo en el ONN (la SFS en el caso de Finlandia): crear conciencia (sensibilización), proveer información, y promover la participación.³¹ Esto se realiza en coordinación con las asociaciones empresariales e industriales, que se encargan de transmitir las necesidades de las MIPYMES a la SFS, para ayudarla a hacer que sus actividades y servicios sean más accesibles por parte de las empresas más pequeñas. Las asociaciones pueden explicar eficazmente la importancia de los estándares y las razones para participar en el proceso de elaboración de estándares a sus agremiados. Asimismo, la SFS adapta sus formas de trabajo para asegurarse de que las necesidades de las MIPYMES se tengan en cuenta sistemáticamente durante el proceso de normalización y, por tanto, que las normas sean aceptadas por todas las partes interesadas.

La sensibilización sobre la estandarización es el primer y más importante paso en el proceso de ayudar a las empresas y organizaciones a familiarizarse con el mundo de las normas. Un mayor conocimiento de las normas ayuda a las empresas pequeñas a comprender cómo se pueden utilizar las normas como herramientas para lograr sus objetivos comerciales. Esta tarea se realiza a

través de: seminarios, producción y distribución de materiales de información (como folletos), y capacitaciones y talleres (a nivel nacional, regional y/o local). Los esfuerzos encaminados a sensibilizar a las MIPYMES sobre la normalización deben centrarse en sus necesidades y en los beneficios prácticos para las empresas del uso de normas.

Seguidamente la oferta de información y promoción es clave, ya que una vez que las empresas conocen los estándares, pueden tener dificultades para identificar qué estándares son relevantes para los productos y servicios que brindan, dónde encontrar estos estándares y cómo comprenderlos y utilizarlos. Relacionado con esto está el hecho de que las empresas a menudo no saben si una norma existente todavía está vigente. Además, las MIPYMES a menudo desconocen la ubicación de la distribución de la documentación de normas. Por tanto, se brinda información sobre cuáles estándares están disponibles (por ejemplo, mediante resúmenes), dónde encontrarlos y cómo obtenerlos. Las empresas reciben información clara sobre el contenido de las normas para poder elegir fácilmente cuáles necesitan. También reciben apoyo para comprender el contenido de los documentos estándar a través de la educación, la formación y la asistencia técnica.

3.2.2.3. Caja de herramientas de soluciones PYME para la normalización

La caja de herramientas de normalización para PYME (*SME Toolbox of Solutions*) les brinda a las empresas una mejor comprensión de cómo el uso de estándares puede beneficiar su negocio, cómo puede identificar los estándares correctos, cómo obtener el apoyo del organismo nacional y cómo dar forma al contenido de estándares futuros. Los seis ejes de la herramienta son:

- **Estándares y el negocio:** información básica sobre estándares, cómo agregan valor al negocio y cómo otras MIPYMES utilizan los estándares. Se pueden obtener estándares publicados, y servicios de asesoramiento para aprovechar los beneficios de los estándares, soporte para el uso de estándares, etc.
- **Encontrar los estándares adecuados:** cómo identificar los estándares adecuados para la empresa, cómo utilizarlos, y cómo se relacionan con

³¹ <https://www.cencenelec.eu/sme/SMEST/raiseAwareness/Pages/default.aspx>, consultado el 10 de septiembre del 2022.

otros estándares. Las funciones de “búsqueda” permiten buscar en la colección completa de estándares publicados y en desarrollo.

- **Estándares y la marca:** se busca posicionar las normas para promover la rentabilidad y el crecimiento sostenible, e impulsar la productividad, reducir los costos, y cumplir eficazmente con las responsabilidades legales. Se promueve la diferenciación del negocio gracias a los estándares, para ser exitoso en el mercado competitivo y alinearse con los productos y servicios requeridos en el mercado, para incrementar las ventas. A medida que los consumidores se informan cada vez más sobre sus elecciones, la conformidad con los estándares reconocidos es una herramienta de marketing importante para las empresas.
- **Mantenerse al día:** se brinda una permanente actualización sobre los estándares vigentes, estándares nuevos y revisados, proyectos de nuevos estándares y noticias y actualizaciones generales. Esto dado que la SFS trabaja constantemente en nuevos estándares que las empresas y la industria necesitan, y para garantizar que los estándares existentes sigan siendo adecuados para su propósito. Se ofrece una “función de búsqueda de normas” en línea, lo que facilita el seguimiento de las normas.
- **Compartir experiencias:** se busca integrar la “voz del cliente” recolectando comentarios de las empresas sobre el uso de estándares y su experiencia en el uso de los servicios proporcionados por la SFS, como insumo de mejora de los productos y servicios. Se utilizan herramientas como cuestionarios, consultas en línea, redes sociales, y paneles de usuarios de estándares, para recopilar opiniones, experiencias, comentarios e información de los usuarios.
- **Involucrarse:** la SFS promueve que las empresas den su opinión sobre las nuevas normas que se están desarrollando. Esto se hace en coordinación con federaciones comerciales y asociaciones empresariales que ofrecen

apoyo y formación técnica a quienes deseen contribuir con el desarrollo de normas.

Este esfuerzo es parte del compromiso con el apoyo a una mayor participación de las MIPYMES en la normalización, un objetivo central del Reglamento de la UE sobre normalización europea (1025/2012), para aprender sobre la normalización, acceder a las normas, aplicarlas e involucrarlas en las actividades de normalización. El servicio de asistencia del *Toolbox* es el punto de servicio integral para presentar a las MIPYMES los beneficios de las normas europeas y las herramientas comerciales necesarias para acceder al Sistema Europeo de Normalización. El objetivo es ayudar a las empresas e incentivarlas para que contribuyan con la normalización europea. Adicionalmente a los seis ejes de trabajo, se brindan servicios generales de: información gratuita, asesoramiento gratuito de primera línea y respuesta rápida por correo electrónico; enlace directo con expertos nacionales en normalización especializados en MIPYMES; investigación de otras medidas de apoyo, incluida la formación, la tutoría, etc., que se brindan a nivel de otras organizaciones de apoyo productivo del país y de la UE.

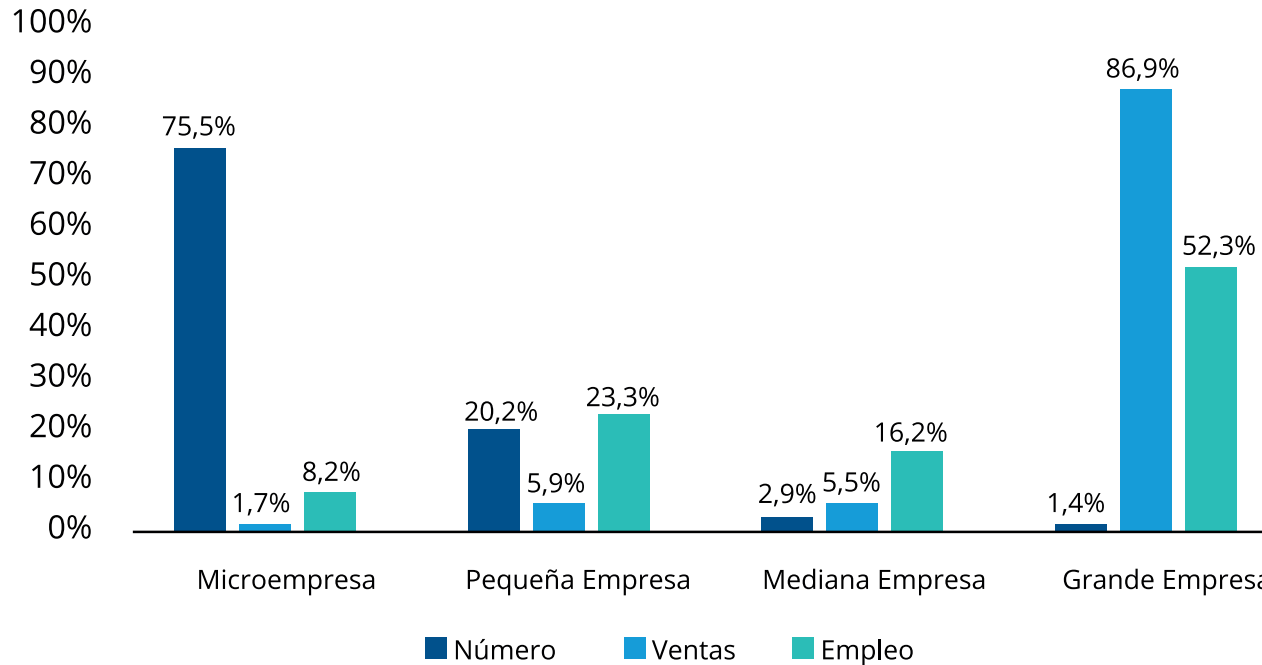
3.3. Chile

La participación relativa de las MIPYMES en el parque empresarial de Chile es una característica similar a la observada en los países de la región y a nivel global. De acuerdo con los registros del Servicio de Impuestos Internos (SII), en el año 2019 en el país se contabilizaron 1.294.136 empresas (formales).³² De este total, 75,5% son microempresas, 20,2% empresas pequeñas, 2,9% empresas medianas, y 1,4% empresas grandes.³³ Es decir, más del 98% del parque empresarial chileno se compone de MIPYMES. En contraste, más del 86% de las ventas totales es realizado por empresas grandes, que emplean más del 50% de los trabajadores. Esta distribución de las ventas totales se ha mantenido con poca variabilidad en los últimos años (Gráfico 3).

32 Las empresas formales son aquellas que cuentan con registro de actividades en el Servicio de Impuestos Internos (SII), y desarrollan alguna actividad económica en el ámbito productivo, comercial o de servicios.

33 De estas, registraron ventas un total de 1.020.115 empresas. La definición legal del tamaño de empresas se da en la Ley de Empresas de Menor Tamaño de 2010 (Ley 20.416), la cual establece una clasificación basada en el volumen de negocio, que se utiliza para la mayoría de las estadísticas oficiales, con base en la Unidad de Fomento (UF), que es una unidad de valor ajustada diariamente según el Índice de Precios al Consumidor. Complementariamente, hay una definición especial basada en el empleo para asuntos relacionados con el trabajo. Según la clasificación por ventas y empleo, las empresas son: (a) micro (hasta 2.400 UF anuales, cerca de \$99.000 y hasta 9 empleados); (b) pequeña (2.401 a 25.000 UF anuales, cerca de \$99.000 a \$ 1.032.500 anuales y de 10 a 49 empleados); (c) mediana (25.001 a 100.000 UF, cerca de \$1.032.500 a \$4.130.000 y de 50 a 199 empleados); (d) grande (más de 100.001 UF y más de 200 empleados). Véase https://www.sii.cl/sobre_el_sii/estadisticas_de_empresas.html, consultado el 10 de mayo del 2022.

Gráfico 3. Chile: Participación relativa de las empresas por tamaño, según número, ventas y empleo (2019)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Servicio de Impuestos Internos (SII).

Un 74% del valor agregado nacional es producido por empresas grandes, mientras que las MIPYMES contribuyen con el 26% de la producción nacional. Más aún, la generación de valor agregado por parte de las grandes empresas fue 28 veces el de las microempresas. Esto es resultado de las diferencias que existen en la productividad de las empresas, según su tamaño. Las empresas grandes tienen un valor agregado por trabajador en promedio 2,3 veces mayor que las empresas medianas, 4 veces en el caso de las pequeñas y casi 6 veces en comparación con las microempresas. En algunos sectores productivos las diferencias alcanzan más de 10 veces la productividad media (MEFT, 2017).

Existe una amplia dispersión del valor agregado por tamaño de empresa. En las microempresas el sector agricultura genera la mayor porción del valor agregado (31,4%), seguido de comercio (13,6%) y actividades de servicios (11,3%). En las

pequeñas empresas la participación en el valor agregado es bastante similar, destacándose el comercio (17,4%), las actividades profesionales (16,5%) y las actividades de servicios (16,3%). En el caso de las medianas empresas, aquellas con mayor participación en el valor agregado son el sector comercio (22,5%), las actividades de servicios (11,1%) y la industria manufacturera (11%). Entre las grandes empresas lideran la industria manufacturera, la cual tiene la mayor participación en el valor agregado (21,2%), seguida de las actividades financieras y el sector comercio, cada una con 17,9% y 17,3%, respectivamente (MEFT, 2017).

3.3.1. Políticas de apoyo a las MIPYMES y su interacción con la Gestión Avanzada

Chile tiene un marco institucional para la política hacia las MIPYMES integrado, el cual cuenta con una clara asignación de tareas entre las diferentes agencias de gobierno relacionadas con la elaboración de políticas, su implementación, monitoreo y evaluación. La rectoría sobre la política hacia las MIPYMES proviene del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (MEFT). La Subsecretaría

encargada de la focalización de la política MIPYMES, dentro del MEFT, tiene una de sus cuatro Divisiones especializada para tal efecto: la División de Empresas de Menor Tamaño (DEMT).³⁴ La DEMT es responsable de formular e implementar las políticas de fomento productivo para las MIPYMES del país, enfocadas en el crecimiento de la productividad, para que las empresas puedan innovar, crecer e internacionalizarse, y en consecuencia generar mayores ingresos, mejores empleos y más oportunidades. La implementación de políticas se delega principalmente en dos dependencias ejecutivas del MEFT: el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) y la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).³⁵

La estrategia de la DEMT se centra en tres ejes: mercados, gestión y financiamiento. Estos se integran con dos ejes transversales. Primeramente, la alianza público-privada (trabajo público privado coordinado que promueve la interacción entre las capacidades del Gobierno y de las empresas). Para ello,

se generan y coordinan diversas instancias de participación, como el Consejo Nacional Consultivo de la ¿DEMT? y sus Mesas de trabajo MIPYMES, el Consejo PYME de CORFO y los Consejos Regionales.³⁶ El segundo eje es la agenda internacional (adopción de experiencias y mejores prácticas internacionales en el diseño e implementación de políticas de fomento para las empresas de menor tamaño, con participación en los comités o grupos de trabajo de la OECD, APEC, Alianza del Pacífico y de la Red PYME de las Américas).³⁷

El sistema de apoyo productivo a las MIPYMES ha tenido una importante evolución en la última década, con el fortalecimiento de las políticas públicas y su institucionalidad. Si bien muchos de los principales actores existen desde hace más de 40 años, ha aumentado considerablemente el gasto, los programas, las regulaciones y los nuevos participantes. Algunas de las características básicas de las políticas de fomento productivo y estrategias seguidas son (Rodríguez-Auad y Campero, 2020):

- Las intervenciones se han enfocado en resolver **fallas de mercado**, que generan dificultades en el acceso al financiamiento, falta de asociatividad y debilidades en la articulación de cadenas productivas, o la provisión de bienes públicos para mejorar la competitividad. Se ha intentado resolver a través de distintos instrumentos (subsidios, asistencia técnica, franquicia tributaria) la escasa inversión en

34 El marco legal para las MIPYMES se creó en el año 2010 con la promulgación de la Ley 20.416 (conocida como Estatuto PYME) que principalmente instituyó una definición formal para la clasificación por tamaño de empresa y estableció condiciones regulatorias a la hora de adecuar o emitir nuevas normas para las Empresas de Menor Tamaño (EMT). La ley 20.416 marca un precedente al introducir una práctica regulatoria en la forma en que se diseñan las regulaciones para las EMT, ya que a partir de esta ley el regulador debe tomar en cuenta el impacto de su propuesta sobre las MIPYMES, incorporando un análisis de costo-efectividad en la regulación. El procedimiento de dictado de normas aplicables a Empresas de Menor Tamaño (EMT), regulado por el artículo quinto de la ley, debe ser cumplido por todos los Ministerios, Subsecretarías y servicios públicos sometidos a la dependencia del Presidente de la República, al dictar una nueva regulación o modificar o derogar una regulación existente que afecten el desenvolvimiento de las EMT.

35 En el país se identifican más de 400 entidades creadas o involucradas para apoyar las MIPYMES, con más de 30 entidades que implementan programas puntuales de apoyo (Rodríguez-Auad y Campero, 2020). Sin embargo, como se detalla más adelante, SERCOTEC y CORFO son las agencias que lideran los temas relacionados con el desarrollo productivo de MIPYMES. Adicionalmente, otras agencias apoyan a MIPYMES de manera especializada según su área de trabajo, por ejemplo, ProChile, que asiste a las empresas exportadoras, y Start-Up Chile (dentro de CORFO), que fomenta la innovación desde una perspectiva global.

36 El Art. 4 de la Ley 20.416 creó el Consejo Nacional Consultivo para Empresas de Menor Tamaño, el cual está presidido por el ministro de Economía, Desarrollo y Turismo e incluye a CORFO, SERCOTEC y varias organizaciones del sector privado. El consejo debe reunirse por lo menos cuatro veces al año, y los representantes del sector privado tienen el derecho de realizar propuestas si reciben el apoyo de por lo menos cinco miembros; además, pueden convocar hasta tres reuniones adicionales del consejo por año. Las deliberaciones del Consejo son públicas. CORFO también tiene su propio Consejo Asesor MIPYMES, mientras que la Junta Directiva de SERCOTEC tradicionalmente incluye a dos representantes del sector privado de MIPYMES. Además, se han realizado diversas consultas ad hoc sobre diversos proyectos clave relacionados con el entorno empresarial y la modernización del sistema fiscal (OECD y CAF, 2019).

37 <https://www.economia.gob.cl/subsecretarias/economia/empresas-de-menor-tamano>, consultado el 14 de mayo del 2022.

investigación y desarrollo, la generación de innovación, así como el mejoramiento de las condiciones para el emprendimiento.

- No se ha impulsado sostenidamente algún sector o industria específica, excepto casos como la industria del salmón o la industria vitivinícola, apoyada en su fase de acceso a mercados internacionales, a través de acuerdos comerciales o reintegro de impuestos. A menor escala, se encuentran casos de cooperativas, o algunos distritos de turismo.
- Han focalizado con subsidios y asistencia técnica al segmento de micro y pequeñas empresas, especialmente en el área agrícola. En general, las medianas y grandes empresas han estado ausentes como beneficiarios de la mayoría de los programas de fomento.
- En términos de gasto y cantidad de beneficiarios, los principales programas han sido los de financiamiento de empresas, que han apuntado a resolver problemas de capital de trabajo e inversiones.
- Las intervenciones en general han sido de **segundo piso**, es decir, el Gobierno ha creado un ecosistema público y privado alrededor de sus programas de fomento, activo importante para estrategias futuras.

Chile está en proceso de ajustar el enfoque de su política hacia las MIPYMES, de un enfoque basado en la transformación productiva a un enfoque más horizontal, encaminado a mejorar el entorno empresarial general y reducir las barreras de entrada a los mercados y la competencia de las empresas. Es decir, a crear las condiciones del clima de negocios y el entorno competitivo para integrar las MIPYMES a las actividades económicas más dinámicas. En este enfoque, el tema de la gestión y la innovación de las empresas cobran especial relevancia para el diseño e implementación de políticas y programas hacia la Gestión Avanzada.

3.3.1.1. CORFO

La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) es un servicio público descentralizado, con patrimonio propio y personalidad jurídica, representada por su vicepresidente ejecutivo, quien tiene rango ministerial y

es nombrado por el Poder Ejecutivo. La Corporación se estableció en 1939 con el mandato de implementar la política industrial del país. En la actualidad, el mandato de CORFO se centra en el apoyo al emprendimiento, la innovación y la competitividad, así como el fortalecimiento del capital humano y las capacidades tecnológicas de las empresas, para mejorar la productividad del país y alcanzar posiciones de liderazgo mundial en competitividad. La dirección y administración de CORFO corresponde a un órgano colegiado, conformado por ocho miembros: el ministro de Economía, Fomento y Turismo, quien preside el Consejo; el ministro de Hacienda; el ministro de Agricultura; el ministro de Relaciones Exteriores; el ministro de Desarrollo Social y Familia; el ministro de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, y el vicepresidente ejecutivo de CORFO (quien, en ausencia del ministro de Economía, preside el Consejo), así como dos consejeros adicionales nombrados por el presidente de la República.³⁸ De esta manera, las decisiones de política hacia las MIPYMES se toman de manera coordinada entre los Ministerios del Gobierno.

CORFO opera un fondo de garantía, administra una serie de inversiones e incentivos de investigación y desarrollo, asigna subvenciones para apoyar inversiones innovadoras y desempeña un papel importante en la implementación de agendas de política nacional, como la anterior Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento 2014-2018, y las subsecuentes agendas de desarrollo en productividad, innovación y crecimiento, donde las políticas de fomento a las MIPYMES son ejes centrales. Actualmente existen siete áreas de trabajo: Emprendimiento, Innovación, Inversión y Financiamiento, Redes y Territorios, Capacidades tecnológicas, Start-up Chile y la Comisión de género. Bajo este marco, existen más de 50 programas y convocatorias, relacionados con los temas más relevantes para el crecimiento productivo, con una perspectiva regional.

Se estima que CORFO atiende cerca de 150 mil empresas con un enfoque "neutro", sin dar prioridad a las empresas por pertenecer a un sector particular, o si son o no exportadoras. Si bien al apoyo productivo se centra en las empresas industriales y agroindustriales, y el sector turismo (con un poco del sector comercial recientemente), el enfoque horizontal de las acciones de política y programas se mantiene como fundamento de las intervenciones. A través de canales de consulta con representantes de diversos sectores,

38 <https://www.corfo.cl/sites/cpp/movil/quienessomos>, consultado el 25 de junio del 2022.

CORFO no solamente juega un rol de coordinación interinstitucional, sino que establece un norte para el apoyo del desarrollo empresarial, en conexión con las regiones y sus empresas. En años recientes, el pilar de la innovación se ha posicionado en un lugar de prioridad para las políticas seguidas en Chile.

3.3.1.2. SERCOTEC

El Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) es una corporación de derecho privado, dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (MEFT), dedicada a apoyar a las micro y pequeñas empresas y a los emprendedores, mediante asesoría, capacitación y aportes económicos. SERCOTEC fue creado en 1952 mediante la firma de un acuerdo cooperativo de asistencia técnica entre la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), el Gobierno de Chile y el Instituto de Asuntos Interamericanos, en representación del Gobierno de los Estados Unidos de América. El Servicio está presente en todo el país a través de 16 Direcciones Regionales y 8 Oficinas Provinciales.³⁹

Los instrumentos que utiliza SERCOTEC son: el fortalecimiento de las actividades mediante el fondo de desarrollo de negocios Crece, los servicios de apoyo a la Promoción y los Canales de Comercialización; la asesoría y el acompañamiento del fondo de asesorías empresariales Mejora Negocios; un servicio gratuito de Asesoría Legal Virtual y, especialmente, los Centros de Negocios que operan en todas las regiones del país, y la Formación Empresarial y el Portal de Capacitación (con cursos en línea gratuitos). Para colectivos de empresas, existe el fondo para negocios asociativos Juntos; el servicio de Redes de Oportunidades de Negocios; el apoyo para el fortalecimiento de gremios representantes de micro y pequeñas empresas (a nivel regional y nacional), y el apoyo a la Modernización de Ferias Libres y el Programa de Fortalecimiento de Barrios Comerciales.

3.3.1.2.1. Centros de Negocios

La red de Centros de Negocios administrada por SERCOTEC desde el 2014, con un acuerdo entre los gobiernos de Chile y Estados Unidos, promueve el emprendimiento y el crecimiento de las MIPYMES basado en la productividad

y la sostenibilidad, y con un enfoque territorial.⁴⁰ El primer Centro de Negocios se inauguró en Valparaíso, en el 2015. Actualmente existen más de 60 Centros, donde se dan servicios de mentoría y asesoría técnica, capacitación general y especializada, el acceso a oferta financiera, la investigación aplicada de negocio y mercado, y la vinculación y articulación con el ecosistema productivo local.⁴¹

Los Centros no brindan atención a empresas informales. Sin embargo, ofrecen asistencia a las empresas que busquen su formalización. Esto abre la oportunidad de brindar acceso a los servicios que brindan, así como al conocimiento de otras iniciativas de apoyo empresarial en otras agencias gubernamentales. Datos de la Sexta Encuesta de Microemprendimiento 2019, indican que SERCOTEC tiene un reconocimiento del 39,6% de las empresas formales, y un 23,1% de las informales. Asimismo, un 16,7% de las microempresas formales y un 10,3% de las informales indican haber recibido apoyo.

Los Centros de Negocios funcionan de manera tercerizada, a cargo de operadores externos, seleccionados por concurso público, entre entidades de educación superior, corporaciones, institutos profesionales y fundaciones, entre otros. Los operadores deben cumplir con las normativas y regulaciones establecidas por SERCOTEC, para asegurar el mismo nivel de atención en cualquier punto del país. Los Centros son monitoreados periódicamente por organismos externos especializados.

El Centro de Desarrollo de Negocios presta servicios integrales durante todo el tiempo de atención a las empresas. Se inicia con un diagnóstico, luego con la definición de un plan de trabajo y, finalmente, con el acompañamiento de mediano a largo plazo en la implementación del plan para, así, asegurar el impacto económico en la empresa atendida, en sus ventas, la generación de empleo, el acceso a financiamiento, entre otros.

En general, los programas de asistencia técnica de SERCOTEC se enfocan en el segmento de las micro y pequeñas empresas, que tienen las mayores necesidades de asesoramiento técnico, principalmente en las etapas de nacimiento y crecimiento del ciclo de vida empresarial. Por otro lado, el

³⁹ <https://www.sercotec.cl/que-hacemos/>, consultado el 17 de mayo del 2022.

⁴⁰ La contraparte técnica de este acuerdo es el Small Business Development Centers (SBDC) de los Estados Unidos.

⁴¹ <https://www.sercotec.cl/centros-de-negocios/nuestros-servicios/>, consultado el 7 de junio del 2022.

trabajo de etapas más avanzadas es realizado por CORFO, tal como se detalló en una sección anterior. La coordinación entre ambas organizaciones tiene como objetivo evitar fallas de información o duplicidad de funciones para el apoyo productivo de las empresas MIPYMES.

3.3.2. Coordinación interinstitucional para el emprendimiento

En Chile resalta el trabajo del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (MEFT) como ente rector, a través de la División de Empresas de Menor Tamaño (DEMT), en coordinación con CORFO y otras organizaciones, para desarrollar los programas de apoyo a la gestión avanzada y, en general, el mejoramiento productivo de la MIPYMES. Debe señalarse que el marco de sistema de fomento chileno a las MIPYMES ha tenido una importante evolución en los últimos años con el fortalecimiento de la institucionalidad y está compuesto por numerosas agencias de gobierno con diversos niveles de accionar político y especialización.⁴² Chile coloca el apoyo a las MIPYMES y los emprendedores como un elemento importante de su agenda de política económica y de sus esfuerzos para lograr una economía más diversificada y competitiva, con una serie de buenas prácticas internacionales en términos de servicios de desarrollo empresarial y la transformación productiva (OECD y CAF, 2019).

CORFO es la organización que conecta los diversos actores para el apoyo del desarrollo empresarial (coordinación interinstitucional) centrado en las empresas industriales. Mientras que el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) se dedica a apoyar a las micro y pequeñas empresas y a los emprendedores, que tienen las mayores necesidades de asesoramiento técnico, principalmente en las etapas de nacimiento y crecimiento del ciclo de vida empresarial. Por otro lado, el trabajo de etapas más avanzadas es realizado por CORFO. La coordinación entre ambas organizaciones tiene como objetivo evitar fallas de información o duplicidad de funciones para el apoyo

productivo de las empresas de menor tamaño.

El objetivo final de la coordinación interinstitucional es evitar la duplicidad de esfuerzos, mejorar el uso de los recursos disponibles (mayor efectividad/costo) y fomentar la especialización de las instituciones en sus campos de acción y experiencia técnica. Así, CORFO gestiona el financiamiento a programas de apoyo a la calidad con base en el enfoque general de Políticas de Desarrollo Productivo (PDP). Por ejemplo, CORFO coordina con ProChile el trabajo con empresas que tienen potencial exportador, pero que necesitan alguna certificación como requisito para poder entrar en los mercados externos, mientras que con Start-Up Chile (que opera dentro de CORFO) se fomenta la innovación desde una perspectiva global, apoyando los avances en materia de calidad que sean requeridos por las empresas.

Un tema clave en el caso chileno es que, con la creación del marco legal para las MIPYMES en el año 2010, se establecieron condiciones regulatorias a la hora de adecuar o emitir nuevas normas para las empresas de menor tamaño. La ley marcó un precedente al introducir una práctica regulatoria en la forma en que se diseñan las regulaciones para estas empresas, ya que a partir de dicha ley el regulador debe tomar en cuenta el impacto de su propuesta sobre las MIPYMES, incorporando un análisis de costo-efectividad en la regulación. Se creó así un marco normativo que incorpora directamente a las empresas de menor tamaño en el diseño de políticas, programas y acciones que las impacten. Esto resalta la importancia de la coordinación interinstitucional, para alcanzar el mandato normativo de las distintas agencias de gobierno responsables del desarrollo productivo.

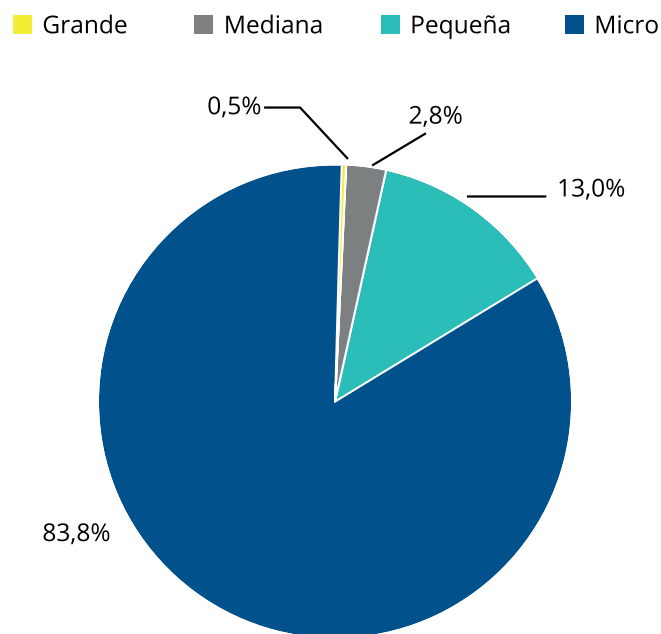
3.4. Uruguay

Al igual que la mayoría de los países de América Latina, las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) representan la mayoría del parque empresarial en Uruguay. Los datos más recientes indican que en el país existen

⁴² Como parte del sistema de fomento se han creado consejos, comisiones y equipos de trabajo para cumplir labores de consulta y coordinación. Este es el caso del Consejo Nacional Consultivo de las Empresas de Menor Tamaño, que opera desde el año 2010, el cual incluye las principales agencias públicas de fomento y los principales gremios de MIPYMES del país, siendo coordinado por el MEFT, con la función de discutir las políticas para MIPYMES y su implementación. Adicionalmente, varios programas específicos cuentan con comisiones de trabajo interministeriales, interagencias o público-privadas, como es el caso del Consejo de Barrios Comerciales. La misma CORFO en su Consejo cuenta con varios ministros y representantes privados (Rodríguez-Auad y Campero, 2020).

190.175 establecimientos, con una preponderancia de las microempresas (159.418), seguidas por las pequeñas empresas (24.634), medianas (5.244) y 879 grandes (Gráfico 5).⁴³ En cuanto a los sectores de actividad, las MIPYMES están concentradas en servicios (51%) y comercio (39%), al mismo tiempo que cuentan con una representación en la rama industrial del 10% del total. Esta distribución por sectores no ha tenido variaciones importantes en los últimos años.

Gráfico 4. Uruguay: distribución relativa de las empresas, según tamaño (2019)



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística de Uruguay.

⁴³ Se clasifican las unidades económicas en micro, pequeñas y medianas empresas con base al número de empleados y sus ventas anuales, conforme a las siguientes escalas (establecida mediante el Decreto gubernamental 504, emitido en 2007):

- Micro: hasta 4 empleados y hasta 2.000.000 de pesos en facturación.
- Pequeña: hasta 19 empleados y hasta 10.000.000 de pesos en facturación.
- Mediana: hasta 99 empleados y hasta 75.000.000 de pesos en facturación.
- Grande: con 100 o más empleados y 75.000.001 o más de pesos en facturación.

La más reciente Encuesta Nacional de MIPYMES destaca las siguientes conclusiones sobre el perfil estructural y evolución del segmento más importante del empresariado en el país (MIEM, 2017)⁴⁴:

- El número de empresas ha mantenido su ritmo de crecimiento, con las principales características del sector sin mayores variaciones. El crecimiento del sector MIPYMES se explica principalmente por el crecimiento del número de microempresas de la rama comercio, instaladas en el interior del país.
- Las MIPYMES están fundamentalmente dirigidas por hombres (65%), con alto nivel educativo (33% con nivel terciario o superior), y una edad promedio de 47 años.
- Las MIPYMES representan una importante fuente generadora de empleo (67% del total nacional).
- En términos generales se han mantenido las condiciones de informalidad del sector, con mejoras de su condición o desempeño.
- El mercado interno representa el principal destino de las ventas de las MIPYMES, con una importancia creciente del Estado como comprador.
- La competitividad es uno de los grandes desafíos, particularmente en la innovación y la calidad.
- La asociatividad empresarial puede ser un instrumento para promover la competitividad. Cerca del 25% de las MIPYMES señala participar en algún esfuerzo de asociatividad, mientras que el 22% es parte de una cámara o agrupación empresarial.

3.4.1. Políticas de apoyo a las MIPYMES y su interacción con la Gestión Avanzada

El Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) es el ente rector de la política de apoyo empresarial en Uruguay, para los sectores industrial, energético, minero, y de las telecomunicaciones. En las últimas tres décadas la política de apoyo productivo del país ha evolucionado con la elaboración y aplicación

de políticas horizontales destinadas a promover la transformación productiva del país, así como de políticas verticales dirigidas a sectores industriales específicos. Destaca el hecho de que, desde inicios de los noventa, se ha dado en el país un énfasis al fomento productivo con base en la perspectiva de las empresas más pequeñas. En este sentido, la Ley 16.201 del 13 de agosto de 1991 declara de “interés nacional la promoción, desarrollo y tecnificación de las micro, pequeñas y medianas empresas con el objetivo de propender a su descentralización geográfica, al aumento de la productividad de sus recursos y a la generación de empleos en todo el territorio de la República”.

Las acciones de política se integraron de manera coordinada en el año 2005 con la creación de una estrategia de desarrollo productivo denominada “Uruguay Productivo.” En materia de productividad y competitividad, los ejes prioritarios fueron: (i) innovación; (ii) infraestructura productiva y (iii) inserción internacional. Para diseñar y ejecutar las acciones gubernamentales asociadas a cada uno de esos tres ejes, se crearon tres figuras institucionales: el Gabinete de la Innovación (Decreto 136/005 el 14 de abril de 2005); el Gabinete del Desarrollo Productivo (Decreto 405/009 del 31 de agosto de 2009), y la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (Decreto 101/006 promulgado el día 31 de marzo de 2006). Asimismo, la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) fue creada por la Ley 18.602 del 21 de septiembre de 2009, con la finalidad de contribuir al desarrollo económico productivo de forma sustentable (Camacho, 2020).

Años después, en diciembre de 2016, se aprobó la Ley 19.472, mediante la cual se conformó el Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (SNTPC), conocido como “Transforma Uruguay,” con el objetivo de promover el desarrollo económico productivo e innovador, con sustentabilidad, equidad social y equilibrio ambiental y territorial. En dicha norma se estipula que la ANDE sea la agencia de coordinación con el Poder Ejecutivo a través del Gabinete Ministerial de Transformación, Productividad y Competitividad.

El sistema “Transforma Uruguay” incluye ocho ministerios sectoriales, la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP), y la Secretaría de Ciencia y Tecnología. El Gabinete cuenta con el apoyo de una Secretaría adscrita a la OPP, que se encarga

⁴⁴ La encuesta se realiza desde el 2008 por el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), a través de la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (Dinapyme).

de articular y coordinar acciones, así como de un Consejo de Coordinación, que incluye a representantes de los miembros del Gabinete Ministerial. La legislación también prevé la creación de varios comités consultivos público-privados para apoyar los procesos de transformación productiva y mejorar la competitividad del país (OECD y CAF, 2019). Actualmente, el Primer Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (2017-2021), desarrollado en el marco del SNTPC, incluye lineamientos estratégicos para el desarrollo de las MIPYMES.

La Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (Dinapyme) del MIEM es la unidad ejecutora encargada de fomentar el desarrollo de las MIPYMES y su entorno productivo, en el marco de las políticas de gobierno. Fue creada por la Ley 16.170 del 28 de diciembre de 1990. Específicamente, la Dinapyme implementa las políticas de apoyo productivo a las MIPYMES mediante la Plataforma Integral de Apoyo Desarrollo Empresarial (PIADE).⁴⁵ El PIADE es un programa cuyo objetivo es la mejora de la competitividad de las MIPYMES mediante el fomento de la empresarialidad, la innovación, la profesionalización de la gestión y el uso de servicios técnicos. A través del programa se facilita el acceso a los servicios de desarrollo empresarial y el cofinanciamiento que necesitan las empresas para su transformación productiva.⁴⁶ Las empresas que necesiten apoyo deberán estar formalizadas (es decir, registradas como contribuyentes y estar al día en sus obligaciones ante la Dirección General Impositiva y el Banco de Previsión Social), y registradas con el Certificado de Acreditación de MIPYMES.⁴⁷

El programa se enfoca en empresas artesanales, industriales, agroindustriales, comerciales y de servicio.⁴⁸ Para participar del PIADE una empresa debe comprometerse a participar activamente en la etapa de diagnóstico (obligatoria) y en la elaboración del plan de fortalecimiento y mejora, con apoyo de un asesor técnico de Dinapyme. Las áreas de trabajo principales

son la planificación estratégica, la gestión financiera, la gestión comercial y de mercadeo, la gestión de los recursos humanos, la gestión logística, la calidad y la internacionalización. Las fases del programa son:⁴⁹

- (a) **Diagnóstico de la situación de la empresa.** Este incluye las distintas áreas de gestión y la tecnológica. Se realiza de forma participativa con un asesor técnico del Programa y los representantes de la empresa.
- (b) **Formulación del Plan de fortalecimiento y mejora.** Se propone un plan de acción con base en las necesidades de asistencia técnica y capacitación identificadas en el diagnóstico, estableciendo los objetivos, acciones y prioridades necesarias para satisfacerlas. Cuando se trata de temas relacionados con la calidad, se establece la coordinación con las organizaciones respectivas.
- (c) **Selección de consultores para apoyo técnico a las empresas.** Los consultores y capacitadores necesarios para cumplir con el plan de mejora son seleccionados por la empresa (según sus necesidades), con la condición de estar registrados en Dinapyme. Los prestadores de servicios de desarrollo empresarial no pueden tener relación comercial con la empresa beneficiaria ni ser funcionarios públicos, y no podrán ser beneficiarias del PIADE.
- (d) **Cofinanciamiento de los servicios de desarrollo empresarial.** Una vez identificado el plan de mejora se brinda apoyo mediante consultores registrados, con un subsidio máximo de \$3.500 dólares estadounidenses por concepto de honorarios técnicos. El Programa evalúa el plan de trabajo presentado por cada beneficiario, con sus actividades, cronograma y propuesta económica, para aprobar el subsidio, cuyo monto es de hasta el 80% (microempresa), 70% (pequeña empresa) y 60% (mediana empresa).

45 Véase <https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/politicas-y-gestion/programas/plataforma-integral-apoyo-desarrollo-empresarial-piade>, consultado el 9 de junio del 2022.

46 Muchos de los servicios de desarrollo empresarial se ofrecen en modalidad de “ventanilla abierta” a través de plataformas tecnológicas u oficinas de atención presencial.

47 En general, todos los programas de apoyo empresarial del MIEM exigen el registro de condición de MIPYMES, entre otros: Prodiseno, Exporta Fácil, PIADE, Programa de Compras Públicas para MIPYMES, Pro-Certificación, Convocatorias del Área Artesanías.

48 El trámite de inscripción se puede hacer en línea en el sitio <https://tramites.gub.uy/ampliados?id=4960>.

49 Véase <https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/sites/ministerio-industria-energia-mineria/files/2021-03/BASES%20PIADE%202021.pdf>, consultado el 9 de junio del 2022.

(e) **Ejecución del Plan de Mejora.** Se coordina a través de los asesores de Dinapyme y los consultores.

3.4.2. Apoyo focalizado para las MIPYMES

Dentro del marco institucional de apoyo al desarrollo productivo, la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) fue creada en el 2009, con el objetivo de implementar programas de mejora en la competitividad empresarial y territorial, con énfasis en las MIPYMES. La Agencia tiene una personería pública no estatal y, según la ley de su creación, tiene como finalidad el contribuir con el desarrollo económico productivo, en forma sustentable, con equidad social y equilibrio ambiental y territorial. Para ello genera programas e instrumentos con especial énfasis en la promoción de las MIPYMES.⁵⁰

La Agencia utiliza diversos instrumentos financieros y no financieros, con programas y acciones en tres grandes áreas estratégicas: (i) Acceso al Financiamiento (promoción de la oferta de créditos productivos con aportes reembolsables y no reembolsables); (ii) Desarrollo Empresarial (promoción de encadenamientos productivos verticales, provisión de bienes públicos sectoriales, promoción de redes empresariales horizontales, fomento de modelos productivos ambientalmente sostenibles, y servicios de desarrollo empresarial a través de la red de Centros de Competitividad Empresarial CCE), y (iii) Emprendimientos (promoción de la cultura emprendedora, sensibilización y promoción en etapas tempranas del negocio, fomento del ecosistema emprendedor).

La focalización del trabajo de ANDE en las MIPYMES se complementa con su visión regional (territorial). Las regiones/territorios son las unidades de intervención de política. De ahí que el enfoque de intervención y trabajo se centra en las particularidades regionales de manera descentralizada y especializada. De esta forma, la identificación e implementación de los

servicios de apoyo empresarial, si bien tiene un fundamento técnico con base en los análisis de la Agencia (para establecer la oferta de servicios), se da especial atención a la demanda de apoyo por parte de los empresarios. Mediante varios mecanismos se brinda respuesta a la demanda de servicios de desarrollo productivo.

El eje de Desarrollo Empresarial impulsado por ANDE se centra en el desarrollo productivo de las MIPYMES. El trabajo se enfoca en dos pilares: (a) Fortalecimiento de redes estratégicas (generar y fortalecer redes colaborativas entre empresas y su articulación con el sector público, con estrategias colectivas de mediano y largo plazo, para fortalecer las condiciones competitivas), y (b) Fortalecimiento de cadenas de valor (desarrollo de MIPYMES en los diferentes eslabones de las cadenas de valor, con apoyo a la optimización de procesos, mejoras de calidad y reducción de costos, aumento de beneficios a lo largo de la cadena, y promoción de relaciones sostenibles de largo plazo).⁵¹

El mecanismo central de trabajo son los Centros de Competitividad Empresarial (CCE), que ANDE administra desde el 2020.⁵² Actualmente existen seis Centros instalados en el país en los siguientes departamentos: Rivera, Tacuarembó, Salto, Paysandú y Canelones (dos Centros ubicados en Las Piedras y Ciudad de la Costa). Los Centros realizan estudios económicos territoriales para apoyar la estrategia de selección de temas centrales para el desarrollo productivo. El modelo de atención personalizada se basa en un enfoque sistémico e integral, que contempla el estado actual y oportunidades de mejora de las MIPYMES. Los Centros desarrollan un plan de trabajo para cada cliente (empresa) a la medida, luego de identificar y priorizar las necesidades de apoyo. Se busca cerrar las brechas de competitividad existentes a través de asesorías técnicas y capacitación, con un proceso de acompañamiento y seguimiento a largo plazo.⁵³

50 Según la Ley 18602, publicada el 05/11/2009, y el Decreto 94/012, publicado el 12/04/2012. ANDE se conforma de un Directorio con tres miembros designados por el Poder Ejecutivo, una Gerencia General y un Comité Consultivo. Este Comité integra cuatro miembros propuestos por el Poder Ejecutivo en acuerdo con el Gabinete Productivo, cuatro miembros propuestos por organizaciones empresariales de la industria, el agro, los servicios y las micro, pequeñas y medianas empresas, y un miembro propuesto por la organización más representativa de los trabajadores. La Agencia se financia con la renta de sus activos, ingresos de los servicios que presta, partidas asignadas por ley, transferencias de organismos públicos y/o privados, donaciones, herencias y legados.

51 Véase <https://www.ande.org.uy/areas-de-trabajo/desarrollo-empresarial.html>, consultado el 6 de abril del 2022.

52 Anteriormente eran coordinados por “Transforma Uruguay” (Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad).

53 Véase <https://www.ande.org.uy/centros-de-competitividad-empresarial.html>, consultado el 25 de mayo del 2022.

Los CCE monitorean la demanda de servicios de desarrollo productivo y los requerimientos específicos desde sus oficinas en los gobiernos locales. Los Centros clasifican la población atendida en clientes y preclientes. Los preclientes son las empresas o emprendimientos que establecen contacto con los asesores de los CCE o participan en alguna actividad de sensibilización o capacitación (por motivación propia). Los clientes integran la población objetivo de los CCE cuando reciben alguno de los servicios de asistencia técnica, diagnóstico de la situación de su emprendimiento o empresa, elaboración de un plan de acción o capacitaciones. Como parte del proceso, los asesores identifican a través del diagnóstico cuáles son las necesidades de la empresa, y elaboran el plan de apoyo respectivo.

El enfoque de “ventanilla abierta” de los CCE es generalizado en las diversas herramientas y canales de contacto que utiliza ANDE con las empresas y organizaciones privadas a nivel nacional y regional, virtuales y presenciales. Los principales portales utilizados por ANDE para la difusión de los programas de apoyo empresarial son:

- (a) **Uruguay Pymes:**⁵⁴ es un inventario de herramientas y medidas implementadas para el desarrollo y el mantenimiento económico de las PYME en todo el país. Comprende instrumentos clasificados en seis áreas: herramientas crediticias, medidas tributarias, exoneraciones y facilidades, empleo, subsidios, otros apoyos.
- (b) **Almacén de Herramientas para emprendimientos, micro y pequeñas empresas:**⁵⁵ almacena todas las herramientas de apoyo según siete categorías (canales de comercialización, creación de páginas web, económico-financiero, gestión y liderazgo, diseño, mercadeo, redes sociales).

3.4.3. Red Uruguay Emprendedor

Los programas y proyectos de apoyos al desarrollo productivo en Uruguay cuentan con diversos canales de conexión con las empresas y asociaciones gremiales. Uno de los principales es la plataforma de información y orientación de la Red Uruguay Emprendedor. Es una iniciativa interinstitucional impulsada por el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), con la coordinación de la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE), el apoyo de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y la Universidad de la República, desde el año 2020.⁵⁶ Es uno de los proyectos impulsados por el Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad. Su objetivo es facilitar el desarrollo de una política de trabajo conjunto y de comunicación interinstitucional dentro del ecosistema emprendedor del país. La red es una organización integrada por instituciones (no personas) de los sectores público, privado y la sociedad civil que realicen acciones concretas de apoyo a la cultura emprendedora.⁵⁷

La Red funciona como un mecanismo de *matchmaking* (información estratégica y sistemática sobre proveedores de apoyo empresarial y empresas usuarias). Esta distribuye información sobre los apoyos y herramientas disponibles en el país para el fomento empresarial, vinculándolos con las distintas instituciones de gobierno (nacional y regional), sector privado, académicas, centros de pensamiento, cooperativas, y otras organizaciones vinculadas con programas de apoyo empresarial. Está compuesta por un portal Web, un módulo de *networking* y una red física de puntos de atención distribuidos en todo el país. El portal facilita recursos en línea, herramientas e información sobre las distintas iniciativas y programas. En el módulo de *networking*, las empresas registradas pueden publicar sus emprendimientos y oportunidades de asociación, trabajo y comerciales.⁵⁸

54 <https://www.ande.org.uy/uruguaypymes>

55 <https://www.ande.org.uy/almacen-de-herramientas.html>

56 La Red se creó en el 2007 con el marco del Programa Emprender apoyado por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), el Laboratorio Tecnológico de Uruguay (LATU) y Prosperitas Capital Partners. En ese marco surge la Red Emprender. Años más tarde se convirtió en la Red de Apoyo a Futuros Empresarios (RAFE) bajo la coordinación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). A partir del 2018 RAFE es coordinada por ANDE y en el 2020 adopta el nombre Red Uruguay Emprendedor.

57 Las instituciones deben completar un formulario de adhesión donde se detallará su perfil (sector, tipología, tipo y etapas de emprendimiento al cual se dirigen sus esfuerzos) siendo responsabilidad de cada institución mantener actualizados los datos de su perfil en el Registro de Miembros y en el Portal Uruguay Emprendedor (https://www.ande.org.uy/images/Manual_Red_URUGUAY_EMPRENDEDOR_2020.pdf).

58 El registro de la empresa en línea se puede hacer en el sitio <https://uruguayemprendedor.uy/signup/>.

En los Puntos de Atención a Emprendedores (PAE) se puede obtener orientación y asistencia de manera presencial sobre los diferentes apoyos e instrumentos disponibles, cómo utilizar el portal, registrarse y recibir capacitación sobre el módulo de *networking* y otras funcionalidades. Los PAE se encuentran ubicados en todas las regiones del país, principalmente en oficinas de los gobiernos departamentales, Centros de Competitividad Empresarial, y organizaciones del sector privado. Tanto en el portal Web como en los PAE se realiza un diagnóstico sobre la situación de la empresa y de esta manera identifican los requerimientos de apoyo. La conexión con los programas y proyectos disponibles para atender esas necesidades se realiza a través del proceso de análisis del perfil y situación del solicitante (la empresa), que debe registrarse y seguir una serie de pasos y validación de información general. De esta manera se clasifica la empresa desde un estadio inicial hasta etapas avanzadas. Y así se determina qué apoyo específico requiere según su nivel de madurez.

A través del *matchmaking* y el *networking* las empresas identifican la oferta de servicios de apoyo empresarial y, con base en sus necesidades, establecen la demanda y los perfiles de servicios en temas específicos, como el fortalecimiento de la calidad. Así se establece el contacto y la vinculación con la asistencia técnica, el financiamiento y el desarrollo de planes de mejora.

3.4.4. Modelos de Mejora Continua para la Gestión Avanzada

Los Modelos de Mejora Continua en Uruguay son uno de los principales instrumentos de política para el fomento de la mejora de la Gestión Avanzada de las MIPYMES. Los Modelos tienen distintas “escalas” o tamaño, que son seleccionados con base en las características de empresa que se evalúa. El enfoque ha sido disponer de una amplia cartera de opciones de modelos de mejora continua para adaptarse al entorno de los distintos usuarios. Los Modelos principales que apoyan a las MIPYMES se describen a continuación.⁵⁹

- **Modelo Micro y Pequeña Empresa.** Es el Modelo básico (con menor escala), que pretende fomentar la adopción de prácticas de gestión que permitan mejorar los actuales niveles de desarrollo de las micro y pequeñas empresas a través de una autoevaluación de las

necesidades que manifiestan. Con un equipo de expertos en Gestión de la Calidad, el Modelo se centra en los resultados, herramientas y estructura organizacional. Las empresas son motivadas a desarrollar y demostrar enfoques creativos, adaptados y flexibles, para obtener beneficios económicos y mejoras de competitividad. Las áreas que se analizan están relacionadas con: (a) la planificación del negocio; (b) la gestión del negocio; (c) la producción y ventas, y (d) la gestión de clientes, personal y legislación (regulaciones). El Modelo está diseñado como una base para la gestión en empresas más pequeñas y con

menor tiempo de operación. Las empresas que son bien evaluadas pueden pasar a otros Modelos para su evolución productiva.

- **Modelo de Mejora continua para Pequeña y Mediana Empresa.** Es una versión de menor escala del Modelo estándar de mejora continua que fundamenta el Premio ¿a? la Calidad. Contiene menos áreas de evaluación que la versión para empresas grandes, sin reducir el rigor de la evaluación. Los ítems que se evalúan están agrupados en las siguientes áreas: (a) liderazgo; (b) desarrollo de las personas; (c) interés por clientes externos; (d) administración y mejora de los procesos, y (e) innovación de producto y servicio. Las organizaciones que participan del proceso reciben un informe de retroalimentación, donde se incluyen aspectos destacados, así como oportunidades de mejora detectadas, para dirigir sus esfuerzos de mejora en la Gestión de la Calidad. Con base en los resultados, las empresas pueden dimensionar qué tipo de apoyos de desarrollo productivo podrían buscar dentro de la institucionalidad de desarrollo empresarial a nivel general.
- **Modelo Compromiso con la Gestión Privada.** Con base en el análisis de las cadenas productivas y del estudio de las políticas nacionales de apoyo empresarial, desde el año 2010 se estableció la necesidad de facilitar “escalones” o fases de implementación de mejoras de gestión en las micro y pequeñas empresas, principalmente. Esto con el objetivo de promover la calidad como un proceso progresivo hacia una gestión más competitiva. El Modelo permite trabajar avanzando

⁵⁹ <https://inacal.org.uy/premios-y-reconocimientos/modelos-de-calidad/>, consultado el 13 de julio del 2022. Las tablas de autoevaluación para cada Modelo pueden ser descargadas por las empresas y otras organizaciones interesadas en una plantilla de Excel y entregadas a través de un portal.

en etapas sucesivas con el ritmo que la empresa estime adecuadas, a través del aprendizaje durante evaluaciones progresivas. Cada vez que la empresa alcanza un grado de avance, que amerite uno de los tres grados de reconocimiento formal, recibe una visita previa de evaluadores técnicos que avalan la autoevaluación y dan apoyo para su progreso. Además de los beneficios directos, económicos y en su competitividad, por la mejora de gestión, la empresa que alcanza los grados de avance recibe un reconocimiento formal y público que sirve para su posicionamiento en los mercados y ante sus actuales y futuros clientes.

- **Modelo Uruguayo de Gestión de la Innovación.** A partir del 2010, en coordinación con el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), y la Universidad Católica de Uruguay (UCU), se desarrolló un Modelo de Gestión de la Innovación, considerando que la innovación y la calidad deben ser abordadas simultáneamente para la mejora de la competitividad sistémica.⁶⁰ Asimismo, se parte del principio que las MIPYMES necesitan innovar para mejorar su desempeño, crecer y competir en los mercados. El Modelo se impulsa como un paso más hacia la excelencia en la gestión. Más allá de su uso como extensión de los sistemas de gestión normalizados, el Modelo es de utilidad como medio de revisión y mejora de las actividades de innovación. Se integra con los demás sistemas de gestión de las empresas, mediante: (a) el desarrollo de un liderazgo impulsor (área de liderazgo para la innovación); (b) una estrategia de innovación (área de planeamiento de la innovación); (c) capacitar y mejorar las capacidades propias e incentivar su expresión (área de gestión de las personas y del conocimiento); (d) sistemas para obtener conocimiento, difundirlo, identificar oportunidades, definir o crear escenarios a futuro (área de inteligencia estratégica para la innovación); e) métodos para generar y evaluar ideas creativas, para transformarlas en proyectos y gestionarlos (área de proceso de innovación), y (f) métodos para valorar resultados (área de resultados de innovación).

60 El Modelo toma referencias de los Manuales de Oslo publicado por EUROSTAT y OCDE, y el Manual de Bogotá de RiCYT/OEA/Programa CYTED, COLCIENCIA/OCYT.

4. Estado actual del Ecosistema emprendedor de Costa Rica

4.1. Características de las MIPYMES

De acuerdo con el Registro de Variables Económicas (REVEC) del Banco Central de Costa Rica (BCCR), los últimos datos disponibles indican que en promedio el 97,4% de las empresas del país son MIPYMES (80,8% son micro, 12,5% pequeñas y 4,1% medianas). En el 2019, el parque empresarial costarricense

incluye 137.378 empresas, de las cuales 133.845 son MIPYMES (Cuadro 2).⁶¹ En el periodo analizado se da un aumento del total de empresas del 1,5%, con un incremento de 1,3% del número de MIPYMES. Con base en la cantidad de empresas, se mantiene la tendencia que Costa Rica es un país con un parque empresarial mayoritariamente de MIPYMES (MEIC, 2021).

Cuadro 2. Costa Rica: cantidad de empresas, según tamaño (2015-2019)

TAMAÑO	2015	2016	2017	2018	2019
Micro	110.400	109.863	110.341	111.914	110.973
Pequeña	16.439	17.140	17.266	17.286	17.237
Mediana	5.326	5.506	5.614	5.671	5.635
Total MIPYMES	132.165	132.509	133.221	134.871	133.845
Grande	3.230	3.387	3.461	3.496	3.533
Total general	135.395	135.896	136.682	138.367	137.378

Fuente: MEIC (2021).

61 La Ley 8262 define qué es son las MIPYMES con base en tres parámetros: activos, ventas y empleos.

En promedio, las MIPYMES generan el 34,1% del empleo privado formal (las microempresas aportaron un 10,3%, las pequeñas un 11,6% y las medianas un 12,2%). Las empresas grandes, por su parte, aportan el 65,9% del empleo privado formal total. Entre el 2015 y el 2019, la tasa de crecimiento en la generación de empleo fue mayor en las empresas grandes (13%), comparado con un 5% de las MIPYMES. Las provincias con mayor porcentaje de trabajadores en MIPYMES son San José (47,6%), Alajuela (16,6%) y Heredia (14,1%) (MEIC, 2021). Por otra parte, las MIPYMES aportan el 64% del Producto Interno Bruto (PIB) del país.

4.2. Sistema de Apoyo al Desarrollo productivo de las MIPYMES en Costa Rica

Para entender las características más específicas del contexto en que se definen las políticas de las MIPYMES, es necesario analizar dos aspectos: el entramado institucional y el marco normativo. En principio, el **entramado institucional** es complejo porque incluye a varios organismos y agencias y no sólo a la organización formalmente encargada del fomento a las MIPYMES: el Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC). Existen varias instituciones encargadas de diseñar y ejecutar programas de apoyo hacia este segmento de empresas, que no necesariamente las ven como su **cliente final**, sino que se enfocan en sus áreas de política prioritarias: educación técnica, promoción del comercio internacional, fomento de la ciencia y tecnología, etc.

En el país existen más de 20 leyes y reglamentos relacionados con políticas de apoyo a MIPYMES en diversas áreas, relacionadas con servicios de apoyo empresarial, financiamiento, el manejo de residuos sólidos, la contratación administrativa, los sistemas de calidad, la vinculación con empresas multinacionales, entre otros temas de relevancia. El eje central de política se basa en la Ley 8262 del año 2002: Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas y sus Reformas.⁶² Tal como se indica en su Artículo 1, la Ley crea un marco normativo o sistema estratégico integrado de desarrollo de largo plazo para las PYMES. Existen tres áreas globales de apoyo establecidas en la Ley:

- **Financiamiento:** el Fondo especial para el desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FODEMIPYME), un fondo de garantías y uno de financiamiento. Este fondo concede avales o garantías en coordinación con las entidades financieras que otorgan el financiamiento. Adicionalmente, el Fondo facilita un “aval individual” para solicitudes de crédito, garantías de participación y cumplimiento y/o emisión de títulos valores, a través de distintos operadores que brindan apoyo a: proyectos o programas de capacitación, asistencia técnica, desarrollo tecnológico, transferencia tecnológica, conocimiento, investigación, desarrollo de potencial humano, formación técnica profesional, y procesos de innovación y cambio tecnológico. El Fondo también puede transferir recursos a diversas organizaciones que ofrecen servicios de apoyo empresarial como capacitación, asistencia técnica, transferencia tecnológica, y otros.
- **Innovación y Desarrollo Tecnológico:** el Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PROPYME) es financiado por el presupuesto nacional, mediante transferencias del Ministerio de Hacienda al Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones.⁶³ (MICITT). El programa brinda apoyo financiero no reembolsable a PYME con el objetivo de apoyar su desarrollo tecnológico a través de proyectos de investigación, desarrollo de productos y procesos, patentes de invención, transferencia tecnológica, desarrollo de potencial humano, y de servicios tecnológicos.
- **Servicios de Desarrollo Empresarial:** por parte del MEIC, a través de la Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME), con el objetivo de fortalecer las PYME y el emprendimiento en zonas estratégicas del país vinculadas a sectores y áreas prioritarias, por medio del acceso a mercados, desarrollo e implementación de la asociatividad, encadenamientos y otras herramientas de asistencia técnica.⁶⁴

62 Publicada en el Diario Oficial La Gaceta 94 (17 de mayo del 2002), con numerosas reformas desde el 2008.

63 Con la creación de la Promotora Costarricense de Investigación e Innovación en el 2021, el MICITT ha incorporado otros ejes de apoyo como la mejora de capacidades de gestión y competitividad de pequeñas y medianas empresas que operan en cadenas de valor o ecosistemas productivos de iniciativas clústeres.

64 La DIGEPYME tiene cuatro departamentos: Emprendimientos, Empresariedad, Registro, y Centros Integrales de Desarrollo Empresarial (CIDE) y Encadenamientos.

- **Otros apoyos:** la Ley 8262 establece diversos instrumentos de apoyo como la promoción de compras del Estado a las MIPYMES, las capacitaciones en coordinación con el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), y un sistema de información empresarial que se encarga de integrar toda la información disponible sobre instrumentos de apoyo a las PYME. Adicionalmente, se ha desarrollado instrumentos nuevos que en algunos casos incorporan elementos de la Ley 8262 u otras leyes, con un enfoque integrado hacia la consolidación de redes o conglomerados empresariales, incluyendo:
 - Los Consejos Regionales de Competitividad: con un enfoque de “ecosistema empresarial” integrado por los sectores más representativos, con mayor representación de PYME.⁶⁵ Las dos Regiones definidas como de menor desarrollo en el país dieron inicio a las intervenciones y apoyos, que integran actores locales (empresarios, gobiernos locales, funcionarios públicos, académicos, líderes comunales) para desarrollar tres industrias prioritarias: turismo, agroindustria y comercio en el caso de la Brunca, y el turismo, las energías renovables, minas, artesanía y agricultura en Guanacaste. El modelo de competitividad regional ya ha sido “estandarizado” y se busca implementarlo progresivamente en todo el país.
 - Los Centros Integrales de Desarrollo Empresarial (CIDE): son centros de atención especializado para el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa en los que se brindan servicios de información, consultoría, asesoría, vinculación y trámites de formalización y otros a los

empresarios interesados en el desarrollo de negocios a nivel nacional o en los mercados de exportación. La coordinación interinstitucional se da por el MEIC, con la participación de la Promotora del Comercio Exterior (PROCOMER), el MICITT, el INA y el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD). Adicionalmente, se integran cámaras empresariales, municipalidades y organizaciones de desarrollo comunal, así como representantes de la academia, en seis Centros a lo largo del país.

- Consortios PYME: para la consolidación y apoyo de consorcios conformados por empresas de industrias similares o complementarias, para aprovechar economías de escala, de aprendizaje y otras formas de asociatividad. Los consorcios se ven como un complemento base a los Consejos de Competitividad, siguiendo el enfoque de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).
- Encadenamientos Productivos: Es un programa administrado por PROCOMER, que busca encadenamientos de alto valor agregado para la exportación entre proveedoras nacionales (incluyendo PYME) y empresas multinacionales. Los servicios que brinda la Dirección de Encadenamientos son: la búsqueda y evaluación de proveedores nacionales, bases de datos con información de empresas proveedoras nacionales, *matching* de agendas de negocios para localizar proveedores, e inventarios de tecnología y equipos en empresas de diferentes industrias.⁶⁶

⁶⁵ Los Consejos Regionales tienen figura legal, como asociaciones privadas sin fines de lucro. Este es el punto de llegada de un proceso que incluye varias fases (Quesada et al., 2013): (a) la identificación de la oferta y vocación regional; (b) la incorporación, por medio de talleres, de actores regionales (Gobierno, academia, municipalidades, sector empresarial y sociedad civil), para desarrollar una visión compartida y la definición de objetivos y líneas estratégicas de acción con los sectores motores de la actividad económica, y (c) la construcción de una agenda que define y formula las políticas de acción, tomando en consideración la vocación, las capacidades, la historia, cultura y visión de los sectores que definen a la Región. La agenda de competitividad se valida con los sectores regionales, y a su vez con la viabilidad política de lograr cada acción propuesta en el corto, mediano y largo plazo. El modelo de competitividad y la conformación de un Consejo Regional permite dar seguimiento a la ruta crítica trazada en la agenda. El Consejo trabaja por ejes temáticos, logrando el consenso multisectorial de políticas públicas y adquiriendo compromisos por parte de los sectores participantes.

⁶⁶ El trabajo vinculado al desarrollo de encadenamientos productivos se basa en la premisa fundamental que, sistemas eficientes de proveeduría local, en condiciones de calidad y competitividad similares y equivalentes a las que podrían lograr las empresas multinacionales establecidas en el país, a través de la vinculación con empresas de base local, no solo tiene un efecto multiplicador importante hacia el resto de la economía mediante la generación de empleos, sino que, paulatinamente, esas vinculaciones llevan a los proveedores locales a incrementar sus niveles de eficiencia productiva y organizativa y, por tanto, los convierte en potenciales exportadores hacia el resto del mundo.

- Programa Descubre: desarrollado por el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) desde el 2018, que busca “descubrimientos” en nuevas actividades y productos agropecuarios de exportación, especialmente para las zonas costeras y rurales del país.⁶⁷
- Programa de Desarrollo de Clústeres (PDC): implementado por PROCOMER desde el 2019, para el fomento de la innovación y la productividad, especialmente de las empresas pequeñas y medianas.⁶⁸

Otras herramientas de apoyo a las MIPYMES centradas en temas de innovación y emprendimiento promovidas actualmente son:⁶⁹

- Sellos PYME: son logos que identifican las PYME formales, así como las PYME que adicionalmente cuentan con certificación en 4 áreas – Calidad, Carbono-Neutralidad, Responsabilidad Social Empresarial, y Artesanal. Las certificaciones respectivas se obtienen a través del Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica (INTECO) u otras organizaciones internacionales acreditadoras en el caso de las normas internacionales. La C-Neutral PYME promueve la eficiencia energética en las empresas y la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero. La Calidad PYME (Proyecto PROCALIDAD) apoya la mejora de los estándares de calidad de las PYME industriales exportadoras, para fortalecer su posición competitiva en los mercados internacionales. La RSE PYME certifica la norma ISO-26001

de responsabilidad social y la Artesanal PYME valida los criterios de la UNESCO para artesanías.

- Gestores de Innovación: es un programa de capacitación para personas con el objetivo de crear gestores de proyectos de innovación en las PYME mediante la cooperación con unidades de investigación y otras entidades que den orientación y asesoría para el uso de los fondos de PROPYME.
- Eficiencia Energética: se centra en la transferencia de tecnologías eficientes para la reducción del consumo de energía.
- Propiedad Intelectual: asesora a las PYMES sobre la protección de las creaciones e innovaciones, así como el diseño de logos, productos, nombres y demás.

Adicionalmente a los instrumentos descritos, seis años después de la promulgación de la Ley 8262, se creó el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) mediante la Ley 8634, con el objetivo de otorgar financiamiento, servicios no financieros y de desarrollo empresarial, avales o garantías a las PYME. El SBD se constituyó en el 2008 con el objetivo de consolidarse como la principal fuente de financiamiento a las PYME, con tres fondos: (a) el Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (FINADE) con recursos para crédito, avales y apoyo no financiero tipo capacitación; (b) Fondos del Financiamiento para el Desarrollo (FOFIDE), y (c) Fondos de Crédito para el Desarrollo.

67 Descubre es una alianza público-privada con la participación de COMEX, PROCOMER, el Ministerio de Agricultura (MAG), la academia y el sector privado. Se trata de una política de desarrollo productivo que busca “descubrir” nuevas actividades y productos en agricultura y pesca para las zonas costeras y rurales del país, con el objetivo de diversificar y aumentar la oferta exportable, e incrementar la “complejidad” de la producción (migrando hacia actividades que requieran mayores habilidades y conocimientos). Para lograr los objetivos se trabaja con la detección de las capacidades productivas a nivel de regiones, la prospección e identificación de actividades “adyacentes” más complejas que podrían desarrollarse mediante la redistribución de esas capacidades, la solución de las restricciones burocráticas, logísticas y técnicas que impiden la aparición y expansión de las actividades potenciales (problemas de apropiabilidad y coordinación), la construcción de paquetes “llave en mano” para productores e inversionistas, y la alineación de recursos existentes para financiamiento y asistencia técnica (<https://www.descubre.cr/>, consultado el 20 de junio del 2022).

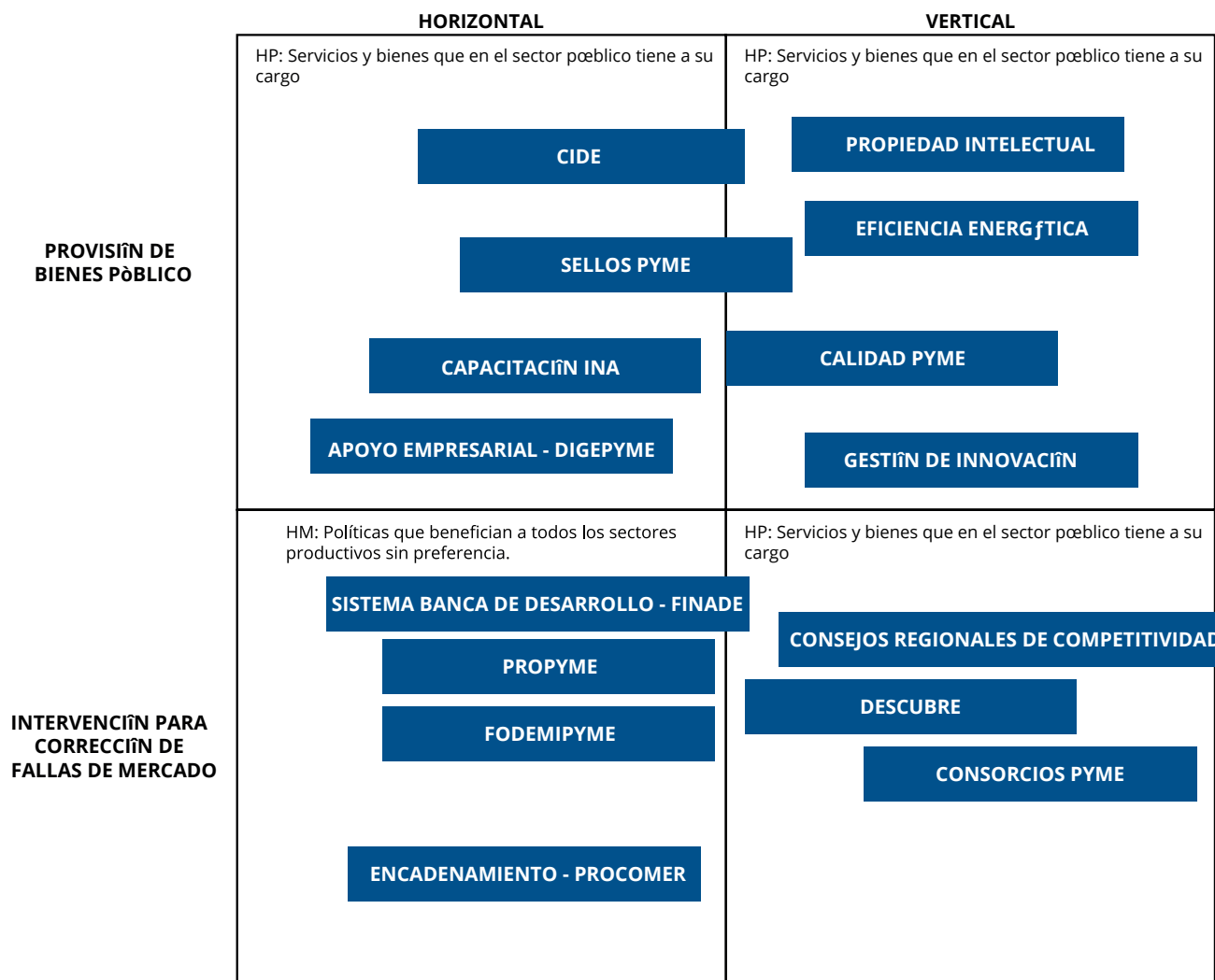
68 El desarrollo de clústeres en Costa Rica tiene especial importancia ya que la economía costarricense se caracteriza por la falta de encadenamientos productivos entre las empresas exportadoras (más avanzadas tecnológicamente) responsables de la mayor parte de las exportaciones, y el resto de las empresas locales cuya productividad por lo general es relativamente más baja. Existe una dualidad en la producción nacional: empresas con alta productividad (las primeras) que coexisten con empresas con bajos niveles de productividad (las segundas). Es decir, Costa Rica muestra deficiencias en materia de articulación productiva, con brechas tecnológicas y de productividad entre las actividades más desarrolladas (sector exportador) y el resto de la economía, una limitante que podría ser superada exitosamente mediante una PDC (Monge-González, 2018).

69 www.pyyme.go.cr

A manera de resumen, los instrumentos de apoyo a las MIPYMES en Costa Rica se pueden clasificar como horizontales o verticales según su focalización en sectores o industrias específicas, o bien si se basan en la provisión de un bien público o la intervención para corregir fallas de mercado (Figura 3).⁷⁰ Los programas dedicados a MIPYMES son mayoritariamente de carácter horizontal, si bien en algunos casos pueden tener elementos de verticalidad, particularmente cuando se centran en alguna industria o segmento específico de las empresas de menor tamaño. Asimismo, muchos de los instrumentos de política son bienes públicos que se ofrecen a las MIPYMES, mientras que en otros casos el objetivo es corregir fallas de mercado como asimetrías de información y fallas de coordinación entre firmas.

70 Las consideraciones de política pública que se deben tener en cuenta cuando se analizan los méritos de las políticas de Desarrollo productivo difieren en cada uno de los cuatro cuadrantes. Esto es particularmente cierto cuando se trata de los problemas de conductas rentistas y de captura (precisamente el tipo de problemas que dio a las políticas industriales una mala reputación en el pasado). Las intervenciones en estos cuadrantes difieren de manera importante según la medida en que están sujetas a estos problemas. Generalmente, estos problemas tienden a ser más importantes en el caso de las intervenciones de mercado (como los subsidios, la protección arancelaria o las exoneraciones fiscales) que en el caso de la provisión de bienes públicos. Incluso cuando los fundamentos de la política exigen medidas temporarias, las intervenciones de mercado tienden a producir beneficios recurrentes, y por lo tanto generan grupos de interés poderosos que presionan para extenderlos en el tiempo, o convertirlos en beneficios permanentes. Por el contrario, los bienes públicos complementan los esfuerzos productivos del sector privado y no suele haber motivos para discontinuarlos, por lo cual no se enfrentan a los mismos problemas (Crespi et al, 2014).

Figura 3. Costa Rica: muestra de instrumentos de apoyo productivo a las MIPYMES



Nota: los programas no están ubicados en orden de relevancia. Se busca ubicarlos en los cuadrantes según su inclinación hacia uno u otro, además de su posicionamiento.

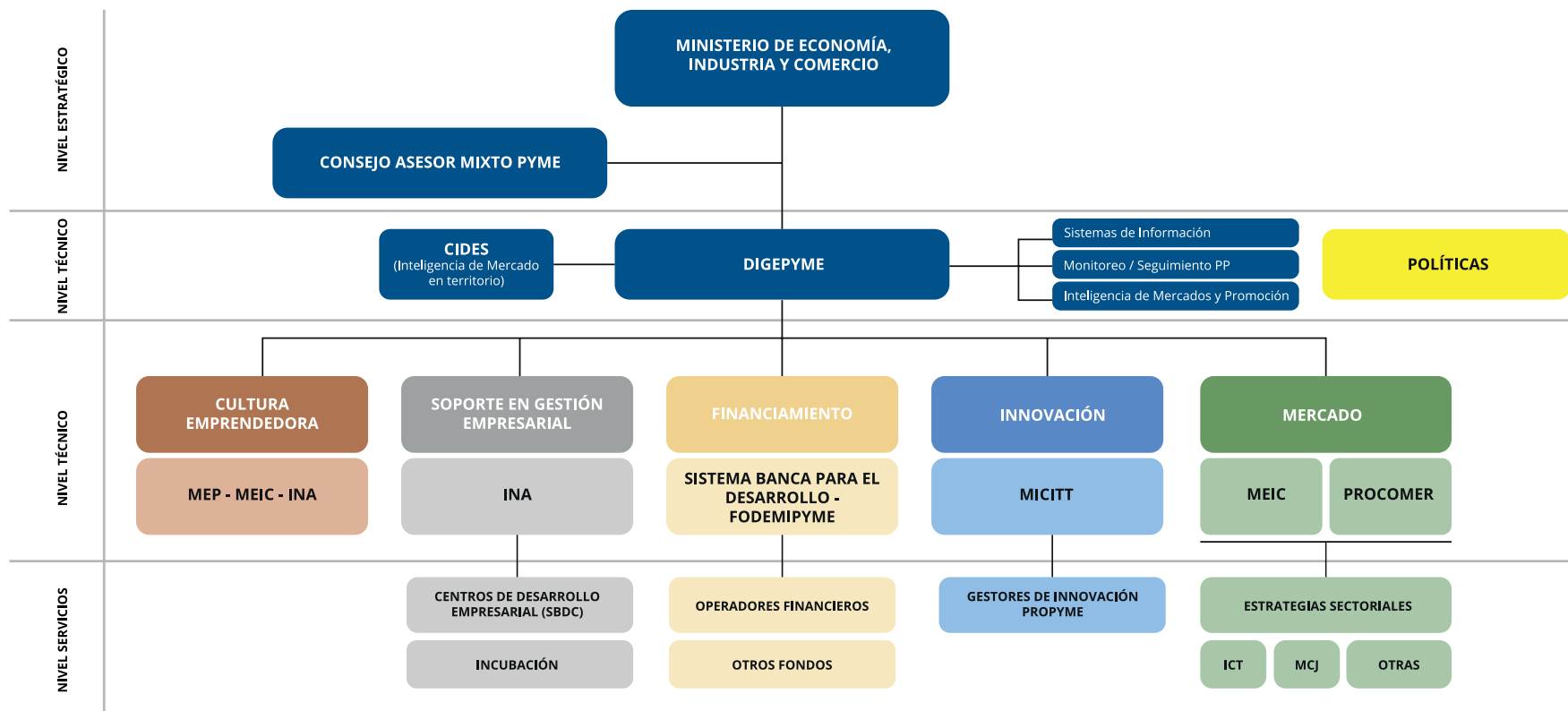
Fuente: compilación del autor con base en marco analítico de Crespi et al (2014).

A mediados de la década anterior se dieron esfuerzos por mejorar el sistema de apoyo al emprendimiento de las MIPYMES. Destacan la Política Nacional de Emprendimiento “Costa Rica Emprende” y la Política Pública de Fomento a las PYME y al Emprendedurismo. Recientemente, con la presentación de la Política Nacional de Empresariedad 2030 (PEN 2030) en el 2020, se ha buscado continuar con un enfoque integrado de fomento del emprendimiento (MEIC, 2020).

La PEN 2030 se estructura dentro del marco de gobernanza de apoyo al desarrollo productivo nacional, con el MEIC como ente rector (Figura 4). A nivel operativo, con base en un enfoque de ecosistema de emprendimiento y las competencias del marco legal, se definieron los ejes de acción (MEIC, 2020):

- **Fomento de cultura emprendedora:** orientada a una transformación del sistema educativo costarricense (educación formal a nivel técnico, secundaria y primaria), por el Ministerio de Educación Pública y el INA.
- **Soporte de gestión empresarial:** implementación de un modelo de atención para articular las acciones de capacitación, asistencia técnica y asesoría, con responsabilidad del INA.
- **Financiamiento:** corresponde al SBD definir los mecanismos de financiamiento (avales o garantías, capital semilla, capital de riesgo u otros), que permitan apoyar a emprendedores, microempresas, PYME, modelos asociativos empresariales o beneficiarios de microcrédito. Bajo la coordinación del MEIC se integran otros fondos como PRONAMYPE; FOMUJER, FONDO INDER, FODEMIPYME e IDEAS Productivas del IMAS a una mesa de articulación liderada por el MEIC, en coordinación con el SBD.
- **Aspectos de mercado:** la internacionalización es competencia de PROCOMER, por medio de programas orientados a brindar información, capacitación y promoción comercial para facilitar acceso a los mercados internacionales. Por otro lado, corresponde al MEIC promover el comercio interno en el mercado nacional, a través de Compras Públicas y Estrategias Territoriales.

Figura 4. Costa Rica: gobernanza de la estructura institucional de la Política Nacional de Empresariedad 2030



Fuente: MEIC, 2020.

4.3. Entorno para el emprendimiento

En general, en Costa Rica ya existen las “reglas del juego” y los “jugadores” con relación a las políticas de apoyo productivo a las MIPYMES. Sin embargo, en el ámbito del apoyo a emprendimientos, el marco de políticas no parece seguir un proceso evolutivo sino, más bien, ajustes que parecen estar más relacionados con los cambios de administración que con una visión clara de largo plazo, con un norte de políticas bien diseñado.

El clima para hacer negocios e impulsar nuevos emprendimientos enfrenta diversos obstáculos que impiden el desarrollo de las MIPYMES. La respuesta de políticas públicas a estos temas es importante para el desarrollo de las empresas de menor tamaño, debido a su relevancia en la economía costarricense y su potencial impacto en el desarrollo sostenible. Dentro de las principales limitaciones para el emprendimiento, destacan los siguientes temas.

4.3.1. Limitaciones de financiamiento

Olloqui (2013) señala que las MIPYMES presentan un alto riesgo de crédito debido a la debilidad de las empresas en términos patrimoniales, de colateral, de calidad de la información financiera y de gestión. Asimismo, la limitada capacidad de los intermediarios financieros para evaluar y asignar un precio al riesgo de financiar nuevos proyectos en las MIPYMES, sobrestima el riesgo y limita el acceso al financiamiento para la innovación. La situación en países desarrollados es en algunos casos similar. Según la OECD, el acceso al financiamiento es uno de los principales obstáculos para las MIPYMES, lo que impide la innovación y las mejoras productivas, con implicaciones no solo para el sector sino para las economías en general, por su relevancia para la generación de empleo y el crecimiento económico inclusivo (OECD, 2019; OECD, 2020). En el caso de Costa Rica, según datos de la SUGEF, el 32% del crédito del sistema bancario se canaliza a MIPYMES.

Un tema clave son los requerimientos para ser sujeto de crédito, los cuales son difíciles de cumplir (particularmente para los emprendedores), que no cuentan con capital de trabajo o activos fijos, o que trabajan con innovaciones en productos o servicios con un componente intangible significativo, o con

bienes en etapas muy básicas de diseño y producción. En Costa Rica se estima que el valor del colateral requerido para un préstamo puede alcanzar el 300% del valor del crédito solicitado para pequeñas empresas, muy superior al caso de empresas medianas y grandes.⁷¹

4.3.2. Falta de capital emprendedor

La información más reciente disponible indica que del total de créditos que reciben las MIPYMES en Costa Rica, solo un 0,2% se canaliza a actividades de innovación y desarrollo, comparado con un 55% para compra de activos y un 39% de capital de trabajo (MEIC, 2014). Sumado a la oferta limitada de financiamiento **tradicional** para las MIPYMES, se encuentra la poca disponibilidad de instrumentos de apoyo a los emprendimientos y la innovación, como capital semilla, inversionistas ángeles o capital de riesgo. Si bien en años recientes se han dado esfuerzos con fondos privados y a través del SBD, el capital emprendedor es muy limitado en el país. De un total de 100 puntos posibles, Costa Rica califica con 58 en la evaluación sobre disponibilidad de capital y capital de riesgo (LAVCA, 2017). El país se ubica en un grupo de naciones “transitando hacia un entorno de negocios y/o regulatorio propicio” con algunos puntos positivos como la presencia de más incubadoras, mayor entendimiento de los emprendedores sobre el capital de riesgo, y más atención en los estándares contables y corporativos. Contrariamente, el país mantiene limitaciones en el marco regulatorio del capital emprendedor, pocas capacidades locales de manejo de fondos de capital de riesgo, y limitaciones fiscales en el tratamiento de los fondos de riesgo (Lerner et al., 2013; LAVCA, 2017).

4.3.3. Altos niveles de mortalidad

En Costa Rica las empresas más pequeñas, no exportadoras y de capital nacional tienen niveles de mortalidad mayores a sus contrapartes (Rivera, 2011; Monge-González y Torres-Carballo, 2015). Las microempresas (1 a 10 trabajadores), tienen la menor probabilidad de sobrevivencia, dado que al segundo año de operar esta disminuye al 79%, y a los cinco años se reduce a 61%. Para las empresas pequeñas, medianas y grandes, en cada tramo de tiempo de vida las probabilidades son superiores a 80%. Es decir que, si

71 <https://www.enterprisesurveys.org/en/data/exploreconomies/2010/costa-rica>, consultado el 20 de mayo del 2022.

en menos de diez años las microempresas no aumentan su tamaño para convertirse en pequeñas, su probabilidad de sobrevivir y crecer es muy baja. Estos resultados evidencian la importancia de políticas que promuevan el crecimiento de las empresas, especialmente las más pequeñas, más allá de los esfuerzos que se realizan para aumentar el número de emprendimientos en el país (Jiménez y Segura, 2019).

4.3.4. Bajo grado de internacionalización

Las MIPYMES tienen un bajo peso relativo en el comercio exterior del país (si bien en años recientes su participación ha cobrado más relevancia). La participación de las MIPYMES en la oferta exportadora del país ha aumentado en los últimos años, pero se mantiene en niveles promedio de 70% del total de exportadoras y 7% del valor total exportado (Jiménez y Segura, 2019). Umaña (2011) estima que las empresas grandes tienen una probabilidad de supervivencia en los mercados de exportación 5 veces mayor a las MIPYMES.⁷² Por otro lado, las empresas exportadoras tienen una probabilidad de supervivencia superior al 89%, mientras que las que no exportan, de 49% (Jiménez y Segura, 2019).

Integrar las empresas de menor tamaño con la economía global es un tema clave para el desarrollo del país. En este sentido, el financiamiento y la creación de nuevos instrumentos financieros, para la innovación y los emprendimientos, juegan un papel central a la par de las políticas de promoción de exportaciones, vinculación y encadenamientos con empresas multinacionales, y creación de conglomerados regionales de producción (OECD, 2022). Costa Rica ha tenido un desempeño económico fundamentado en su integración con la economía mundial en las últimas décadas (Monge-González y Rivera, 2020). El modelo de desarrollo “hacia afuera” ciertamente ha sido exitoso, pero se ha enfocado en las empresas de mayor tamaño, nacionales y multinacionales. Cómo pueden participar las MIPYMES de ese proceso de creación de riqueza es un

punto central, el cual requiere la creación de un entorno que promueva el crecimiento de su productividad.

4.3.5. Baja productividad y salarios

La aparente dualidad entre las MIPYMES exportadoras (más productivas) y las que operan solamente en el mercado nacional es un tema que no se ha estudiado con mucho detalle en Costa Rica. Sin embargo, la barrera que representa el acceso al mercado internacional para el crecimiento de las empresas de menor tamaño evidencia las limitaciones que pueden estar enfrentando para alcanzar mejores niveles de productividad y competir tanto en el mercado local como en el de exportación (Guevara y Arce, 2019).⁷³ Padilla y Alvarado (2013) estiman que la brecha de productividad laboral entre las MIPYMES exportadoras y las orientadas al mercado doméstico es de 27,7%. Al comparar los salarios en las empresas exportadoras frente al total de empresas del país, Rivera (2011) destaca la presencia de “premios por exportar” en las MIPYMES exportadoras gracias a su desempeño productivo. Si se considera la fase de exportar como la mayor posibilidad de crecimiento productivo de las MIPYMES, destacan las diferencias en salarios, con relación a las empresas grandes. Las brechas son más significativas para las micro y pequeñas empresas.

4.3.6. Limitada inversión en innovación

Según *The Global Innovation Index 2021* las inversiones en R&D en el país representan 0,4% del PIB (con cerca de un cuarto de estas impulsadas por el sector privado), mientras que el promedio en países líderes supera el 2,5% del PIB (WIPO, 2021). Con base en resultados para Costa Rica de los *Enterprise Surveys* para el año 2010-2011, se estima que las empresas que indican haber tenido acceso a servicios de apoyo a la innovación señalan como principales impactos en su desempeño: el aumento en la calidad de sus productos/

⁷² Este comportamiento se presenta en muchos países, tanto desarrollados como en vías del desarrollo. La literatura sobre heterogeneidad de firmas predice que solamente un grupo pequeño de firmas exporta, que las firmas exportadoras son más grandes y productivas que las no exportadoras, y que las empresas son persistentes en su estatus: las que exportan siguen haciéndolo y las que no, no logran insertarse en los mercados externos (Rivera, 2011).

⁷³ En una amplia revisión de la literatura, De Loecker y Syverson (2021) indican que los estudios disponibles destacan la gran variabilidad que se evidencia en los niveles de productividad (medida según la productividad total de los factores, PTF) a niveles de empresas y de industrias en diversos países. Existen diversos factores internos y externos a las empresas que influyen en su desempeño productivo. Dentro de los factores internos de las firmas destacan las prácticas gerenciales, la calidad de los insumos (capital humano y físico), la innovación, el aprendizaje continuo y la estructura empresarial (y su relación con el mercado en que se compete).

servicios (79%), más ventas en el mercado doméstico (62%), y un aumento en la cantidad de bienes y servicios producidos (61%). Por otro lado, las empresas que responden haber tenido acceso a servicios de apoyo en innovación presentan ventas promedio de 4 veces y cantidad de empleo de 3,4 veces en comparación con las que no han recibido esos servicios.⁷⁴ Si bien las MIPYMES parecen utilizar menos los servicios de apoyo a la innovación, cabe valorar cuáles obstáculos están impidiendo un mayor acceso a esos servicios.

4.3.7. Costos del emprendimiento

A medida que los trámites y requerimientos legales y administrativos son más complicados y costosos para las empresas, en términos de tiempo y dinero, no sólo se desincentiva la formación de nuevos negocios sino también se promueve la informalidad. Las cargas institucionales (relacionadas con permisos de operación, trámites de registro, regulaciones gubernamentales, corrupción, entre otros) afectan desproporcionalmente a las MIPYMES, porque representan altos costos fijos (Rivera, 2010). De ahí la importancia de consolidar los esfuerzos por mejorar el clima de negocios y particularmente el costo de crear nuevas empresas. El país ha avanzado en los indicadores del *Doing Business*, pero se mantiene en posiciones poco competitivas con relación a otros países avanzados. El alto costo de iniciar nuevos emprendimientos, el acceso al crédito y las cargas administrativas de la tributación, entre otros puntos, continúan siendo un obstáculo importante, así como el entorno de protección a los inversionistas, área donde el país presenta su peor calificación (World Bank, 2020).

4.4. Los CIDE como instrumento integrador del emprendimiento y el desarrollo productivo

Los Centros Integrales de Desarrollo Empresarial (CIDE) son parte clave de la gobernanza de la Política Nacional de Empresariedad 2030 de Costa Rica. La experiencia en otros países (incluyendo Chile y Uruguay), indica que

deberían jugar un papel más protagónico en el fomento del emprendimiento y, en general, sobre el manejo operativo e implementación de las políticas enfocadas en las MIPYMES.

Los CIDE fueron creados hace una década mediante un decreto ejecutivo que incorporó varias reformas al Reglamento de la Ley 8262.⁷⁵ Su objetivo original era “facilitar el acceso de los emprendedores y de las PYME a los diferentes servicios para favorecer su formalización, mejorar su competitividad y propiciar el desarrollo empresarial, y que operarán bajo la modalidad de alianza público, privado y académico.” Específicamente, el Decreto 37121-MEIC indica que deben:

1. Brindar información sobre los procesos de atención a la PYME.
2. Registrar por medio de la plataforma SIEC el expediente de los empresarios y emprendedores que asistan a los Centros.⁷⁶
3. Asesorar a los empresarios y emprendedores sobre la oferta de servicios financieros y no financieros, que las diferentes instituciones públicas y privadas brindan para mejorar la capacidad de gestión y condiciones competitivas de los proyectos productivos.
4. Clasificar a las PYME y a los emprendedores con las herramientas que el MEIC establezca de acuerdo con el modelo de atención.
5. Realizar el diagnóstico de competitividad a las empresas PYME.
6. Confeccionar un plan de atención integral a las empresas diagnosticadas en función de la estrategia de acompañamiento a brindar.
7. Canalizar con las instituciones del SIDEPE, los servicios especializados de acompañamiento.⁷⁷

⁷⁴ Estimaciones con datos del *Enterprise Surveys* www.esterprisesurveys.org. Si bien estos resultados no implican una relación de causalidad, ilustran posibles vínculos entre la innovación y el desempeño de las firmas. Un grupo significativo de empresas indica tener interés en programas de apoyo a la innovación, principalmente las de mayor tamaño.

⁷⁵ Originalmente denominados Centros Regionales de Apoyo para la Pequeña y Mediana Empresa (CREAPYME), según Decreto Ejecutivo 37121-MEIC.

⁷⁶ SIEC: Sistema de Información Empresarial Costarricense.

⁷⁷ SIDEPE: Sistema Integrado de Desarrollo al Emprendedor y la PYME.

8. Brindar información y acompañamiento sobre los trámites que contribuyan a la formalización de las empresas.
9. Retroalimentar al MEIC a través de los funcionarios de las oficinas centrales o regionales, sobre las demandas o necesidades que de la atención se derivan, a fin de coordinar ofertas que no se encuentran en la región de influencia.
10. Realizar otras labores que se establezcan mediante convenios específicos.

4.4.1. Características

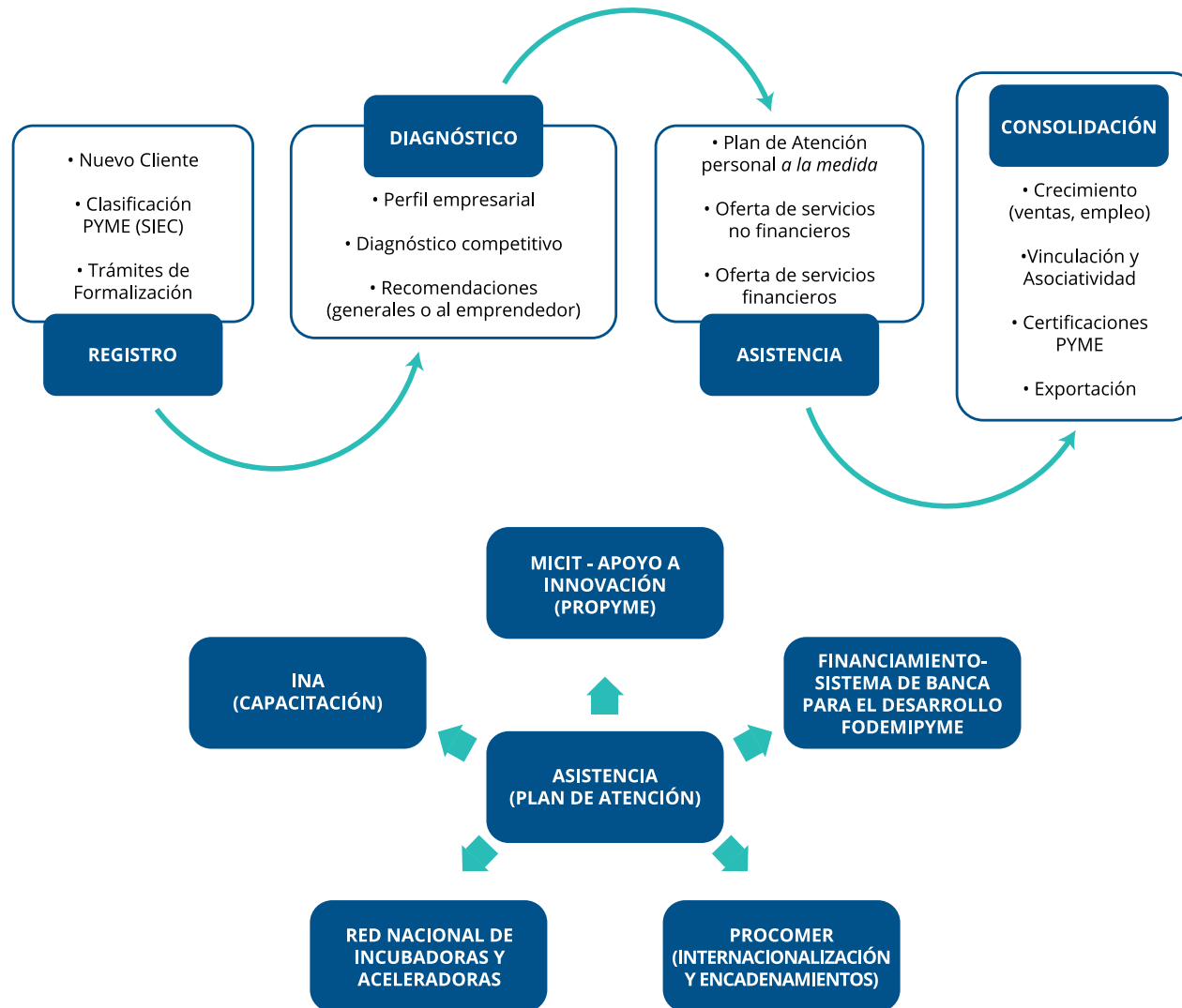
Actualmente existen seis CIDE, uno para cada Región del país (Región Brunca, Región Caribe, Región Central, Región Chorotega, Región Norte, y Región Pacífico Central). Son Centros de atención empresarial para el desarrollo de las MIPYMES, en los que se ofrecen servicios de información, consultoría, asesoría, vinculación y trámites a los empresarios. En los CIDE trabajan representantes de cinco organizaciones de gobierno del sistema de apoyo empresarial: el Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC), la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD). Por parte del MEIC laboran 13 funcionarios en los CIDE, quienes focalizan temas de encadenamientos productivos y fomento de compras públicas. Asimismo, se coordina con el Programa Nacional de Clústeres en la Región Pacífico Central con los clústeres de Logística, Agroindustria e Industrias Marinas. En la Región Caribe con Logística y Agroindustria. Adicionalmente, en las regiones Central, Chorotega, Pacífico Central, Brunca y Caribe, se están realizando acciones con el Programa de Consorcios en coordinación con la oficina de AUGÉ de la Universidad de Costa Rica y el programa CREA-C con fondos del SBD. Los 13 funcionarios de los CIDE atienden por medio de asesoría y acompañamiento el Registro de emprendedores y PYME.

4.4.2. Enfoque

Los CIDE buscan adaptar el modelo de los Small Business Development Center (SBDC) del U.S. Small Business Administration (USSBA) de los Estados Unidos (así como ha sucedido en varios países de América Latina). Los SBDC

son centros de asesoría técnica y administrativa para pequeñas empresas, cuya misión es promover el crecimiento, la innovación, la productividad y las ganancias a través de mejoras en la administración empresarial. Los servicios se enfocan en la asesoría técnica individual, la capacitación grupal enfocada en temas de competitividad, la investigación aplicada de negocio y mercado, adaptada a los requisitos del cliente, y la promoción de políticas públicas favorables al desarrollo económico (McKinley et al., 2011). En Costa Rica los CIDE tienen una oferta de servicios más limitada. Actualmente, el trabajo se enfoca en servicios de desarrollo empresarial, particularmente: capacitación, talleres, foros, seminarios, asistencia técnica, participación en ferias y ruedas de negocios. Como parte del modelo de atención, primero se hace un análisis del perfil del cliente, para evaluar su estado de desarrollo actual (Figura 5).

Figura 5. Costa Rica: fases del proceso de apoyo integrado en los CIDE



Fuente: compilación del autor.

Se le brinda atención con el proceso de clasificación PYME, según la Ley y los pasos para formalizarse y ser incorporado dentro del SIEC. Seguidamente se evalúa el perfil competitivo del cliente para identificar las áreas de atención más importantes y los apoyos específicos requeridos. En esta fase se identifica si se trata de un emprendimiento que requiere atención de otro tipo. Con base en el diagnóstico, se identifica el “paquete” de servicios de apoyo que requiere el cliente. La información se canaliza hacia las otras organizaciones que forman parte del sistema de apoyo a las MIPYMES. Se analizan el potencial de innovación, los requerimientos de financiamiento, las necesidades de capacitación y entrenamiento, las posibilidades de exportación, y la asociatividad con otras empresas. De esta forma se transfiere a cada organización la responsabilidad de dar seguimiento al cliente. La fase final de consolidación se analiza con base en indicadores de resultado. Así se identifican los clientes con éxito y los que requieren mayor atención.

4.4.3. Presupuesto

Los recursos de los CIDE dependen del presupuesto del MEIC. Por otra parte, cada organización de gobierno que tiene “representación” en el sistema de apoyo a las MIPYMES cubre los costos operativos de su apoyo.⁷⁸ En el caso

del MEIC, estos dependen directamente del presupuesto de la DIGEPYME. No existe relación entre el presupuesto de los Centros y su desempeño. Es decir, no existe un **esquema por resultados** como el que opera en los SBDC, donde se fomenta la “competencia” por los fondos públicos según los resultados que reporten los Centros en varios indicadores de desempeño, como el empleo creado por las empresas, sus ventas, créditos conseguidos, entre otros.

4.4.4. Cantidad de Empresas Atendidas

Actualmente no se cuenta con una herramienta de monitoreo (de acceso público) que permita dar seguimiento a la cantidad de empresas atendidas (y diversos indicadores asociados, como el empleo generado, el financiamiento adquirido por las PYME gracias al trabajo de acompañamiento de los Centros, entre otros).

4.4.5. Avance con relación al “Modelo SBDC”

Al comparar sus características generales con el estándar que se busca (los Small Business Development Center, SBDC), los CIDE están en un proceso de desarrollo. Se encuentran en la transición entre la “Fase 2” y la “Fase 3” de un proceso de consolidación que sigue varias etapas.⁷⁹ No son todavía un

78 Así como los programas específicos en capacitación (INA), innovación (MICITT), financiamiento (SBD), comercio internacional (PROCOMER), y otros.

79 La “Adaptación del Modelo SBDC” sigue 5 Fases (<http://www.sbdglobal.com/index.php/mx/adaptacion-del-modelo.html>):

FASE 1 – INICIO. Consiste en obtener respaldo de grupos de interés del sector MIPYMES. Los objetivos principales son generar conciencia y ganar apoyo para la adaptación del modelo en el país, y guiar el desarrollo de políticas. Para alcanzar tales objetivos realizan varias actividades:

- Preconsultas y consultas donde se realizan estudios de factibilidad basados en programas MIPYMES ya existentes y en grupos de discusión con los gobiernos, el sector privado, instituciones de educación superior, y organizaciones no gubernamentales.
- Visitas a San Antonio, Texas y Washington, D.C. para analizar los servicios del programa SBDC, obtener información sobre la creación y captura de impacto económico, y aprender cómo el gobierno maneja la estructura, el financiamiento, y la creación de políticas, y el marco legal que lo sustentan.
- Desarrollo de políticas favorables para el sector MIPYMES que generen el marco legal apropiado para el desarrollo sustentable del modelo.

FASE 2 – TRANSFERENCIA. Se desarrolla la capacidad de los futuros centros SBDC. Esto se lleva a cabo a través de:

- Diplomados para Futuros Consultores y Directores de SBDC que transfieran la metodología del modelo y capaciten a los profesionales a operar un SBDC que genere impacto económico.
- Proceso de solicitud de propuestas para otorgar financiamiento a los futuros centros SBDC pilotos.

FASE 3 – IMPLEMENTACIÓN. Cuando se seleccionan las organizaciones anfitrionas de los futuros SBDC, se inauguran los centros piloto del país. UTSA brinda apoyo y guía para asegurar que los nuevos SBDC estén equipados con las herramientas necesarias para operar los centros y asistir clientes exitosamente. Las siguientes actividades se llevan a cabo durante la Fase 3:

- Instalación de un sistema de información para monitorear y evaluar el desempeño de los centros.
- Sistematización del modelo a través del desarrollo de estándares de servicio, calidad y procesos que permitan la transición exitosa de un programa inicial piloto a una red nacional de SBDC establecida.

FASE 4 – CONSOLIDACIÓN. La Fase 4 consiste en promover la integridad y sustentabilidad de la red. Durante esta fase se realizan las siguientes actividades:

- Oportunidades de desarrollo profesional, incluyendo estancias en el SBDC de la Universidad de Texas en San Antonio para observar de primera mano las operaciones de los

producto final y están lejos de los estándares de los SBDC al menos por las siguientes razones:

- Limitaciones presupuestarias.
- Cantidad y perfil de los colaboradores (limitaciones de recursos humanos).
- Sistemas de información no consolidados aún. Las plataformas de datos entre MEIC, MICITT, INA, etc., no están integradas.
- Limitado alcance entre organizaciones. La mayor parte del peso sigue recayendo en el MEIC. No hay claridad si los jerarcas de las organizaciones representadas dan la misma prioridad a los CIDE que la que da el MEIC como ente rector.
- Falta de un esquema de monitoreo y control de resultados con base en indicadores de desempeño.
- La poca participación de universidades, con solamente una universidad operando en uno de los Centros, representa una importante limitación para la creación de la red de conocimiento y asistencia técnica. Las universidades son pieza central dentro del modelo SBDC. Si no se logra consolidar su participación, el potencial de desarrollo es limitado.

Los CIDE no tienen aún una página Web oficial donde se describa detalladamente la oferta de servicios, los colaboradores internos y la red de consultores o asesores de negocios, las industrias meta, los programas de apoyo y su programación, etc. En este momento los Centros se promueven de manera **presencial** con autoridades del MEIC a través de eventos de promoción y presentación de objetivos, pero no se ha consolidado una **plataforma de**

información integrada a través de un portal en el Web. Si bien en la dirección www.pyme.go.cr se ofrece información general de contacto de los CIDE, aún no se consolida un centro de información en línea completo. Pese a que los Centros han hecho esfuerzos para consolidar los Gestores PYME, lo cierto es que no tienen la figura de *Business Advisors* de los SBDC como tal. Este es un tema clave, ya que la red de asesores es una de las fortalezas de los SBDC.

Hay que tener presente que los CIDE se han desarrollado con la cooperación de organismos internacionales, igual que los Consejos Regionales de Competitividad y los esquemas de asociatividad empresarial. Un tema central es la sostenibilidad financiera de estos esfuerzos en el mediano y largo plazo. A los recursos (financieros, humanos, institucionales) se debe agregar su nivel de coordinación con las políticas de apoyo a MIPYMES a nivel nacional, particularmente las posibilidades de fomentar los encadenamientos productivos. Es fundamental la asignación de recursos por las partes del "ecosistema." De ahí la necesidad de realizar un trabajo conjunto coordinado para alinear los recursos de manera eficiente y evitar la duplicidad de tareas o el desperdicio de recursos. El MEIC puede asegurar los costos operativos de las CIDE, pero se debe tener una consolidación de los recursos por cada socio.

Con relación al trabajo de los Centros en el área de emprendimientos e innovación no se tiene claridad sobre cómo se coordinan las tareas con las organizaciones encargadas de la promoción de los esfuerzos innovadores, específicamente la Red Nacional de Incubadoras y Aceleradoras (RNIA) y el MICITT. La evidencia disponible parece indicar que el trabajo de las incubadoras registradas en la RNIA sigue su proceso habitual, sin mayor comunicación con los Centros hasta la fecha. Asimismo, dado que el PROPYME tiene autonomía en sus operaciones y decisiones, no se tiene claro cómo se coordina el trabajo con los Centros.

centros.

- Maximizar la creación y captura de impacto económico para evaluar el desempeño de los centros;
- Creación de una asociación de SBDC que represente el interés colectivo de sus miembros y consolide la sustentabilidad política y financiera del programa.
- Desarrollo de estándares de acreditación que garanticen la calidad de los servicios de asistencia a las MIPYME y las mejores prácticas de gestión de los centros a nivel regional.
- Establecer centros especializados que respondan a las necesidades de los clientes.

FASE 5 - INTERNACIONALIZACIÓN. La última fase del proceso consiste en la apertura de nuevos mercados para los clientes de los SBDC, que incrementen las ventas de productos y servicios a lo largo de las Américas. Dicho objetivo se logrará a través de SBDCGlobal.com, una plataforma de comercio internacional, que conectará a los clientes SBDC de todas las redes nacionales establecidas, incluyendo Estados Unidos, México, El Salvador, Colombia, Centroamérica y el Caribe.

5. Principales hallazgos y recomendaciones de política

Con base en el estudio de casos realizado, se presentan seguidamente los principales hallazgos sobre las Políticas de Desarrollo Productivo (PDP) estudiadas para Costa Rica, con el objetivo de fortalecer el Ecosistema Emprendedor basado en un modelo de Gestión Avanzada.

5.1. Enfoque en el emprendimiento y la Gestión Avanzada

Las MIPYMES difícilmente pueden competir si no tienen apoyo en la mejora de su gestión. Requieren asesoría y acompañamiento integral: ayuda para priorizar acciones y responder a la pregunta de por dónde empezar. Sin un modelo de referencia ajustado a las MIPYMES, es muy difícil avanzar con la mejora continua y enfocarse en los temas importantes para el desarrollo de la empresa. Se debería implementar un modelo de apoyo que se centre en identificar las prioridades de mejora. Y que dichas prioridades sean abordadas con la debida progresividad, en el mediano y largo plazo, incorporando los emprendimientos como uno de sus ejes estratégicos.

En este sentido, el Modelo de Gestión Avanzada (MGA) establecido por Euskalit en el País Vasco es un ejemplo de gestión replicable en otras latitudes. Al fundamentarse en el mérito empresarial, la rigurosidad técnica y el prestigio profesional, más que en los presupuestos públicos o privados disponibles, brinda una opción costo-efectiva y de alto impacto para difundir las mejores prácticas de la gestión en las empresas de menor tamaño para el emprendimiento y el crecimiento empresarial de largo plazo.

La experiencia del País Vasco muestra también que la estrecha colaboración y coordinación interinstitucional dentro de la administración pública y con el sector empresarial, en materia de promoción de la Gestión Avanzada, es una condición sin la cual los resultados serán limitados. Las alianzas público-privadas en la creación e implementación de programas de desarrollo productivo y de impulso al emprendimiento en particular, deberían ser el instrumento para avanzar con un mayor alcance e impacto en el sector productivo.

En el caso de Finlandia destaca el hecho que se da una alta prioridad a que las empresas compitan por calidad e innovación, no por precios o bajos costos. Si bien las brechas que existen entre las empresas avanzadas y las de menor desempeño pueden ser muy marcadas, a menos que se establezca la innovación como uno de los ejes para el desarrollo de las MIPYMES, no solo conceptualmente dentro del marco regulatorio sino en los programas y proyectos nacionales y regionales para el fomento empresarial, se podría desaprovechar el potencial de avance empresarial.

Para lograrlo, la integración de las MIPYMES en los procesos de difusión, discusión y análisis de estándares es un tema clave para crear una “cultura de la calidad” para la Gestión Avanzada, sumado a las campañas para fomentar el uso de normas y la modernización productiva para una mejor gestión de las empresas. Este ha sido uno de los pilares del fomento del emprendimiento en la economía finlandesa.

Con base en la discusión sobre el caso de Chile, se destaca la importancia de contar con un enfoque integrado de política pública para las MIPYMES, ya que en vista de la variedad de actores e interacciones que existen, se hace imperativa la necesidad de establecer un marco de actuación de los diferentes actores que componen el sistema de emprendimiento. Más aún, es fundamental contar con las agencias **adecuadas** y especializadas para manejar la oferta y la demanda de servicios de apoyo empresarial alineados con las PDP.

El caso chileno muestra además que la eficiencia en el uso de los recursos para que las empresas puedan acceder a los servicios de atención empresarial puede fortalecerse con la participación de agentes privados en las etapas de atención y oferta de dichos servicios. Esto genera competencia que brinda mayor calidad en los servicios, así como una mayor participación del sector empresarial. Más aún, la coordinación interinstitucional entre agencias de gobierno, y con los actores clave del sector privado, es una condición necesaria para lograr ampliar la cobertura de los servicios de desarrollo empresarial, particularmente para las MIPYMES.

En los países como Uruguay, donde existe un Consejo Nacional de Competitividad (con representantes de gobierno y del sector privado), se impulsa una visión estratégica que integra y orienta las políticas en las distintas áreas relacionadas con el desarrollo productivo, incluyendo los servicios de apoyo a las MIPYMES. Así, las iniciativas de política para promover los servicios de apoyo a MIPYMES están respaldadas por una superestructura de políticas horizontales que repercuten en la competitividad general de la economía. Asimismo, deberían estar alineadas con las políticas verticales de desarrollo productivo, de manera que los esfuerzos por fortalecer la productividad a través de asistencia técnica en áreas diversas de gestión, financiamiento, tecnología, capital humano, y gestión de la calidad. La experiencia en Finlandia y el País Vasco muestran que este enfoque permite además ampliar el horizonte de políticas hacia objetivos a nivel de país como la inclusividad económica y la excelencia productiva.

Los Centros de Desarrollo Empresarial (CDE) o su equivalente en los diversos países, han servido como agente de fomento del emprendimiento, sumado a un enfoque de promoción de la innovación, el crecimiento, la productividad y la rentabilidad de las MIPYMES para su escalamiento y sostenibilidad. En los casos

de Chile y Uruguay, el objetivo central de los CDE es facilitar el acceso de los emprendedores y de las MIPYMES a los diferentes servicios para favorecer su formalización, mejorar su competitividad y propiciar el desarrollo empresarial. La experiencia con los CDE ha sido exitosa debido al enfoque integrado que se utiliza y a las posibilidades que abre para dar servicios de mentoría y asesoría técnica, capacitación general y especializada, el acceso a oferta financiera, la investigación aplicada de negocio y mercado, y la vinculación y articulación con el ecosistema productivo local siguiendo un enfoque regional o nacional.

En los casos analizados, si bien destacan algunas particularidades, es notoria la forma en que se diseñaron las regulaciones para las MIPYMES, ya que, a partir del marco normativo, el regulador debe tomar en cuenta el impacto de las propuestas de políticas o programas sobre las empresas, incorporando un análisis de impacto o de costo-efectividad de las políticas. La incorporación de criterios de monitoreo y evaluación de impacto han sido clave para asegurar tanto la asignación eficiente de los recursos como para hacer los ajustes requeridos en la normativa y los programas, según estos cumplan o no con los objetivos y den los resultados necesarios. Un enfoque de mejora continua en la política de emprendimiento es necesario para lograr objetivos de largo plazo.

Del análisis anterior se derivan recomendaciones de política que se detallan en las siguientes secciones.

5.2. Coordinación y fortalecimiento interinstitucional

Se debe tener claridad sobre las opciones prácticas que ofrecen las leyes y reglamentos de Costa Rica relacionadas con el apoyo al desarrollo empresarial y, específicamente, con el clima para el emprendimiento y la innovación. Este ejercicio es necesario para entender cómo desde las leyes y los reglamentos se crean o bien se facilitan crear mecanismos que cuenten tanto con el apoyo normativo, como con las posibilidades interinstitucionales de coordinación y reforzamiento, así como con los contenidos presupuestarios públicos u opciones de cofinanciamiento privado. Se puede decir que en general la normativa actual permite impulsar las iniciativas recomendadas en este trabajo.

Como condición necesaria, Costa Rica debería promover la integración y coherencia institucional de los servicios de apoyo a la MIPYMES con las PDP impulsadas a nivel nacional, particularmente, con los esfuerzos del MEIC. Son de especial relevancia las políticas y programas relacionadas con innovación, competitividad, fomento de clústeres y desarrollo de proveedores. El posicionamiento estratégico de los servicios de apoyo empresarial en estos frentes de políticas de desarrollo productivo vendría a fortalecer el impacto de la gestión de las empresas con un enfoque global de crecimiento de la productividad. Asimismo, podría contribuir con un mejor financiamiento y apoyo a las MIPYMES en su reconversión productiva, con apalancamiento y reforzamiento de fondos para la gestión avanzada y la modernización empresarial. La coordinación de los entes responsables es clave para tener un norte común en las intervenciones productivas para las MIPYMES.

El país tiene un amplio conjunto de políticas de desarrollo productivo, pero requiere esfuerzos por integrar y coordinar mejor esas políticas. La consolidación de una “cultura de gestión avanzada” en las empresas a nivel nacional dependerá en gran medida de que el país logre aprovechar las sinergias y complementariedades entre agencias de gobierno y organizaciones del sector privado, para alinear la política de MIPYMES con los esfuerzos nacionales y regionales relacionados con el fomento productivo.

La Política Nacional de Empresariedad 2030 (PNE 2030), es la herramienta de política pública para guiar, con visión de largo plazo, la implementación, desarrollo y gestión de un marco de apoyo al emprendimiento y desarrollo de las MIPYMES. Precisamente, por su ámbito de acción y relevancia transversal para el sector productivo, la PNE 2030 tiene espacios de articulación y complementariedad a nivel multisectorial, que vinculan su alcance y potencial implementación a otras políticas e instrumentos de desarrollo productivo, en áreas estratégicas como:

- El fortalecimiento de la competitividad y el clima de negocios.
- El desarrollo exportador.
- El desarrollo científico y tecnológico.

Resalta el hecho que, si bien en los diversos planes y políticas descritos en la PNE 2030 se establecen objetivos, lineamientos e indicadores de acciones

de política de fomento del emprendimiento, este énfasis programático contrasta con la falta de coordinación en la gestión de dichas políticas o programas. Es decir, la implementación efectiva de las acciones establecidas, para lograr los objetivos que están claramente identificados, requieren una mejor coordinación (administrativa y presupuestaria) para consolidar la transversalidad del tema.

El MEIC y la DIGEPYME realizan importantes esfuerzos por implementar tanto la PNE 2030 como el marco normativo general que fundamenta las políticas públicas para el fomento del emprendimiento y el desarrollo productivo. Sin embargo, es necesario plantearse alternativas para lograr un mejor posicionamiento institucional con un norte de política de largo plazo, siguiendo, como parámetro, la experiencia exitosa del país en la promoción de exportaciones y atracción de inversión extranjera directa, la cual es reconocida a nivel mundial.

A nivel macro, la creación de un Consejo de Competitividad podría aportar el marco de coordinación interinstitucional requerido, para una implementación adecuada de las PDP. Más allá de la reforma legal necesaria para institucionalizarlo, el país debería consolidar un grupo de trabajo al más alto nivel político para enfocar el tema de la competitividad y el emprendimiento de manera integral y coherente. Una tarea prioritaria es identificar cuál es el arreglo institucional y el ente ejecutor (i.e. agencia gubernamental, organización privada, alianza público-privada) óptimos para una política de emprendimiento de largo plazo.

A nivel micro, los Centros Integrales de Desarrollo Empresarial (CIDE) ofrecen un gran potencial para apoyar este esfuerzo. En los casos analizados estos Centros han sido muy importantes para ejecutar (hacer la entrega efectiva) de los servicios de apoyo empresarial requeridos por las MIPYMES para alcanzar diversos objetivos siempre con la meta ulterior del crecimiento productivo. De ahí que resalta cómo los CIDE del país parecen no tener el apoyo requerido para convertirse en verdaderos motores de fomento al emprendimiento. Los Centros deberían consolidar un modelo de atención personalizada basada en un enfoque sistémico e integral, donde se coordine la **entrega** de los servicios de desarrollo productivo de las MIPYMES.

5.3. Evaluación de impacto de políticas y programas para el desarrollo empresarial

Las políticas o programas de apoyo productivo deberían entregar resultados tangibles, ser transferibles (a diversas escalas: regional, nacional), y superar otras iniciativas actuales en términos de eficiencia y eficacia. Es decir, las políticas requieren de un enfoque dinámico, que se ajuste y modernice en el tiempo, en tanto mantenga el norte de mejorar la situación de las MIPYMES en el país. La revisión de las políticas y la medición de su impacto son fundamentales para la asignación eficientes de los recursos públicos (y privados), así como para ajustarlas a las nuevas necesidades y retos del desarrollo productivo.

La evaluación de los diferentes programas de fomento productivo es fundamental para la mejora de la eficacia y la eficiencia de la utilización de los recursos públicos y de la mejora también del grado de conocimiento en relación con los objetivos sobre los que se pretende incidir. Más aún, la evaluación permite realizar ajustes en los objetivos desde una perspectiva de más largo plazo para lograr un mayor impacto y consolidar programas o proyectos, con miras a su mejora e institucionalización en el tiempo. Esto, a su vez, permite justificar los presupuestos y el apoyo político para continuar el fomento productivo.

El monitoreo y la evaluación de impacto de los programas de apoyo a las MIPYMES es fundamental para poder determinar si estas iniciativas están logrando sus objetivos y para corregir su diseño e implementación cuando se considere necesario. Crear la infraestructura institucional para llevar a cabo las evaluaciones de impacto de los programas es una tarea muy importante dentro de la estrategia de apoyo a las MIPYMES.

Es necesario fomentar el uso de las herramientas de evaluación de impacto en las acciones (programas, proyectos, políticas) para favorecer la mejora del emprendimiento y la innovación. Esto vendría a reforzar o complementar las evaluaciones de los esfuerzos de apoyo productivo que se implementan en el país, particularmente por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). El análisis de impacto para el monitoreo de resultados y ajustes en los programas es una herramienta para mejorar la oferta de servicios y

entender cómo los mecanismos de apoyo impactan a las MIPYMES. Esto es clave para determinar si estas iniciativas están logrando sus objetivos y corregir su diseño e implementación cuando se considere necesario. Crear la infraestructura institucional para llevar a cabo las evaluaciones de impacto de los programas es una tarea muy importante dentro de la estrategia de apoyo a las MIPYMES. El MEIC requiere avanzar con el trabajo de evaluación de impacto de sus iniciativas, para alcanzar mayor rigurosidad en la práctica, masa de experiencia y alcance, así como la autoridad institucional para lograr efectos de más alcance.

Específicamente, se recomienda realizar una evaluación de impacto de los mecanismos de apoyo existentes para las MIPYMES. Las evaluaciones de impacto analizan los cambios en los resultados de desarrollo que son causadas por un determinado proyecto, programa o política. Para establecer una relación causal, las evaluaciones de impacto se basan en un conjunto de métodos experimentales y cuasiexperimentales. Para diseñar una evaluación de impacto que sea rigurosa, factible y relevante se requiere un enfoque técnicamente sólido. Sobre este tema, el Portal de Evaluación de Impacto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) contiene materiales y guías avanzadas, enfocadas en diseñar evaluaciones de impacto rigurosas.⁸⁰ A manera de introducción, estos son los pasos que deberían seguirse para iniciar el proceso de evaluación de algún proyecto, programa o política:⁸¹

- **Paso 1.** Definir las preguntas de evaluación más relevantes. Las preguntas de evaluación de impacto típicamente se estructuran como “¿cuál es el impacto de X sobre Y?”. En otras palabras, ¿cuál es el efecto del programa o intervención (X) sobre las variables de resultado final (Y)? Para mantener su relevancia política, las evaluaciones de impacto buscan llenar una brecha de conocimiento específico priorizado por los formuladores de política y profesionales del desarrollo que diseñan, ejecutan y financian programas. La identificación de las preguntas relevantes se facilita cuando el programa se basa en un diagnóstico sólido de un problema de desarrollo y en la evidencia existente, y cuenta con un marco lógico claro que incluye una población objetivo definida y variables de resultado identificados.

80 Para mayor detalle véase <https://www.iadb.org/es/topics-effectiveness-improving-lives/evaluacion-de-impacto>, consultado el 9 de julio del 2022.

81 <https://blogs.iadb.org/efectividad-desarrollo/es/disenar-una-evaluacion-de-impacto/>, consultado el 19 de junio del 2022.

- **Paso 2.** Identificar la muestra y metodología de evaluación apropiada. La asignación aleatoria, considerada como el estándar ideal en los métodos de evaluación, típicamente será la metodología utilizada en las evaluaciones de impacto. Sin embargo, dependiendo de condiciones operativas y políticas, se optará por metodologías cuasiexperimentales, tales como el diseño de regresión discontinua, las diferencias en diferencias, o el pareo.
- **Paso 3.** Detallar el plan para la implementación de la evaluación de impacto. Una evaluación de impacto debe considerarse como “una operación dentro de otra operación.” La evaluación de impacto necesitará personal, presupuesto y planeación para implementarse de manera exitosa y en coordinación directa con el programa. Los tiempos y la coordinación son cruciales: la línea base debe recolectarse antes de que la intervención comience, el monitoreo del programa es necesario para saber qué sucedió y cuándo, y los datos de línea de seguimiento y el análisis pueden requerirse en momentos críticos para informar decisiones de política.

5.4. Modelo de gestión como catalizador del emprendimiento

Un tema central en la aplicación de los servicios de apoyo productivo, para el emprendimiento identificado en los países analizados, es la conexión práctica entre los servicios y los clientes finales: las empresas. Esto debido a un público meta amplio (las MIPYMES), que requiere un impulso inicial a gran escala para generar efectos demostrativos a nivel sectorial, regional o nacional. Una acción estratégica que funcionó efectivamente fue la creación e implementación de un modelo de gestión “a la medida” de las MIPYMES. La implementación de un Modelo de Gestión, como fundamento práctico para el diseño de la oferta de servicios de apoyo empresarial, serviría como guía general operativa desde una perspectiva empresarial y, así, lograr mejoras de competitividad, integrando conceptos de gestión desde diferentes ámbitos: gestión del conocimiento, calidad total, excelencia en la gestión, innovación, y responsabilidad social empresarial, entre otras.

El Modelo debería seguir tres principios: **simplificación** (las empresas requieren modelos con un proceso de implementación simple para que el proceso sea eficiente); **rigor** (no se debe sacrificar rigurosidad por simplicidad);

aporte de valor (las empresas deben identificar valor y avances reales para que sigan participando y colaborando con las políticas implementadas).

Esto se debería integrar con la construcción (o adaptación) de una plataforma especializada de difusión y uso de servicios de emprendimiento, con un enfoque de guía práctica para la implementación del Modelo. El objetivo sería proveer un centro único de referencia nacional, con asistencia enfocada en acompañar el proceso de emprendimiento. Esto va más allá del enfoque de “centros de información.” El objetivo estratégico debería ser contribuir con la adopción efectiva por parte de las empresas de las diversas herramientas de apoyo para su competitividad, con la integración de los diversos componentes que se requieren para alcanzar ese objetivo.

Para lograr esto no se parte de cero. Ya el MEIC tiene experiencia de varios años con el uso de herramientas tecnológicas para la sensibilización e información, capacitación, asistencia técnica, desarrollo de proyectos, atención de usuarios y otros ejes de trabajo, con instrumentos consolidados a través de la DIGEPYME. El paso siguiente debería ser una adecuación o rediseño de las herramientas actuales y sus componentes, con la incorporación de un modelo de acompañamiento centralizado y estructurado con diversas fases para avanzar en el proceso de capacitación de las empresas, desde un nivel inicial diagnosticado, hasta alcanzar el objetivo final de implementación de un Modelo de Gestión Avanzada.

Se incorporaría en la plataforma una herramienta de diagnóstico y evaluación de empresas, con base en un Modelo de Gestión que debería seguir un enfoque progresivo. El proceso podría iniciar con una autoevaluación en línea, que las empresas realizarían para establecer su “línea base” (modelo de autoevaluación que podría estar integrado con el SIEC). A partir de esta autoevaluación, se establecería el proceso de apoyo que se da a la empresa, a la medida, con los distintos componentes del Modelo de Gestión, y con otros marcos analíticos en diversas áreas especializadas, para que las empresas puedan profundizar en diferentes ámbitos de la gestión. Asimismo, la plataforma podría estar integrada con las plataformas de otras agencias de gobierno que brindan apoyo para el desarrollo productivo, de manera que las empresas tengan un acceso integrado a los diversos componentes de la oferta de asistencia para su desarrollo.

En años recientes se observa que las políticas de innovación se han convertido en un eje central para el desarrollo productivo de MIPYMES en los países analizados. Para lograr un mayor impacto, en una fase subsiguiente, el Modelo de Gestión podría incorporar elementos para dar un fuerte impulso en las primeras fases de transformación productiva de las empresas, El efecto demostrativo que se puede generar a través de ese primer impulso de emprendimiento requiere la implementaron de apoyos a gran escala en una primera instancia para crear una "masa crítica" de empresas que alcancen buenos resultados. El uso de herramientas tecnológicas avanzadas facilitaría ese proceso y podría convertirse en una opción costo-efectiva.

6. Conclusiones

En Costa Rica existen numerosas políticas de apoyo al desarrollo de las MIPYMES, que demandan más capacidades institucionales de los principales actores, particularmente el MEIC como ente rector. Asimismo, la coordinación y el trabajo conjunto de las diversas organizaciones que participan en la Red Institucional de Apoyo a la PYME y Emprendedores (y el Consejo Asesor Mixto PYME), es una condición necesaria para lograr las metas establecidas de la Política Nacional de Empresariedad 2030. Costa Rica se encuentra en las fases iniciales de un sistema integrado de apoyo a la gestación y el nacimiento de los esfuerzos emprendedores. Si bien las políticas de acompañamiento a las MIPYMES buscan construir una estructura coherente y progresiva de ayudas para el mejoramiento productivo, se requiere más trabajo para consolidar una política que cree nuevas herramientas e integre y refuerce los programas de apoyo productivo actuales, con miras a fortalecer el entorno competitivo de las MIPYMES.

El objetivo de un eficiente ecosistema emprendedor no es solo apoyar el crecimiento *per se* de los nuevos emprendimientos y a las MIPYMES, sino fortalecer su productividad basada en la calidad e innovación, y, por tanto, el desarrollo de ventajas competitivas dinámicas. Es claro, al contrastar las experiencias exitosas de Finlandia y el País Vasco en Europa, así como de Chile y Uruguay en América Latina, que Costa Rica tiene una importante tarea pendiente, al menos en cuatro campos: (i) evaluar las instituciones de apoyo y las PDP que existen hoy en día (evaluación de impacto); (ii) plantear las reformas a los organismos públicos de apoyo existentes (eliminar unos, reforzar o crear otros); (iii) modificar las PDP que se requieran y crear nuevos instrumentos de

apoyo para los emprendimientos y las MIPYMES, y (iv) mejorar la coordinación institucional, tanto en materia de alianzas públicas-públicas, como de alianzas público-privadas.

7. Referencias

- Barro, R. (1991). Economic growth in a cross section of countries. *Q J Econ* 106:407–443.
- Bruhn, M., D. Karlan, y A. Schoar (2010). “What Capital Is Missing in Developing Countries?” *American Economic Review* 100.2 (2010): 629–633.
- Burström, T., M. Grönlund, y T. Ranti (2016). The Role of High-impact SMEs in Finland. *Tekes REVIEW* 328/2015. Helsinki: University of Turku.
- CAF (2013): *Emprendimientos en América Latina: Desde la subsistencia hacia la transformación productiva*. Bogotá.
- Camacho, M. (2020). Diagnóstico de las micro, pequeñas y medianas empresas: políticas e instituciones de fomento en el Uruguay. En M. Dini y G. Stumpo (coords.), “Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento”, *Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/75/Rev.1)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (2019). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2019 (LC/PUB.2019/25-P)*, Santiago, 2019.
- Cherif, R. y F. Hasanov (2019). *The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy*. IMF Working Paper WP/19/74.
- Crespi, G., E. Fernández-Arias, y E Stein (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Dahlman, C., J. Routti, y P. Ylä-Anttila (2006). *Finland as a Knowledge Economy. Elements of Success and Lessons Learned*. The World Bank.
- De Loecker, J. y C. Syverson (2021). *An Industrial Organization Perspective on Productivity*. NBER Working Paper No. 29229. Septiembre 2021.
- De Vries, H., K. Blind, A. Mangelsdorf, H. Verheul, y J. van der Zwan (2009). *SME Access to European standardization. Enabling small and medium-sized enterprises to achieve greater benefit from standards and from involvement in standardization*. Rotterdam School of Management, Erasmus University. Rotterdam
- DGIPME (2018). *Informe sobre la PYME 2017*. Madrid: Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa.
- DGIPME (2019). *Marco estratégico en política de PYME 2030*. Madrid: Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa.
- DGIPME (2021). *Retrato de la PYME. DIRCE a 1 de enero de 2020*. Madrid: Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa.
- Dini, M. (2019). *Centros de desarrollo empresarial en América Latina: lecciones de política de cinco experiencias institucionales*, *Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/21)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.
- Easterly W., y Levine R. (2001). *It's not factor accumulation: stylized facts and growth models*. *World Bank Econ Rev* 15:177–219

- Eaton J, Kortum S (2001) *Technology*, ENAC (2020). Memoria 2019. Madrid: Entidad Nacional de Acreditación.
- European Commission (2011). *A strategic vision for European standards: Moving forward to enhance and accelerate the sustainable growth of the European economy by 2020*. Brussels.
- European Commission (2020). *An SME Strategy for a sustainable and digital Europe*. Brussels, 10.3.2020. COM(2020) 103 final.
- Euskalit (2018). *Modelo de Gestión Avanzada 2018*. País Vasco: Fundación Vasca para el Fomento de la Calidad.
- Euskalit (2020). *Memoria 2020*. País Vasco: Fundación Vasca para el Fomento de la Calidad.
- Ferraro, C. (2011): *Apoyando a las pymes: Políticas de fomento en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y El Caribe.
- Gill, I. y H. Kharas (2015). *The Middle-Income Trap Turns Ten*. Policy Research Working Paper 7403. The World Bank.
- Global Entrepreneurship Research Association (2020). *Global Entrepreneurship Monitor 2019/2020. Global Report*. Bosma et al, editores. London Business School, Regents Park, London NW1 4SA, UK.
- Gobierno Vasco (2018). *Agenda Euskadi Basque Country 2030: Contribución Vasca a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.
- Gobierno Vasco (2019). *Bases Estratégicas y Económicas del Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación- PCTI Euskadi 2030*.
- Guevara, P. y Arce, R. (2019). *Dinámica del Sector Exportador de Costa Rica: Una cuantificación de los procesos de entrada y salida de empresas y productos 1998-2017*. Alajuela: INCAE Business School.
- Harrison, A. y A. Rodríguez-Clare (2010). "Trade, Foreign Investment and Industrial Policy for Developing Countries." En D. Rodrik y M. R. Rosenzweig (eds), *Handbook of Development Economics*. Volume 5. Oxford, UK: North Holland.
- Ivankovich, G. y J. Martínez. (2020). *Productividad en Costa Rica: diagnóstico y recomendaciones*. San José, Academia de Centroamérica.
- Jiménez, P. y R. Segura (2019). *Análisis de sobrevivencia del parque empresarial costarricense*. San José: Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2019.
- LATU (2016). *Políticas y Estrategias 2025*. Montevideo: Laboratorio Tecnológico del Uruguay.
- LAVCA (2017): *2017 Scorecard on the Private Equity and Venture Capital Environment in Latin America*. FOMIN, CAF, EIU.
- Lebendiker, M., R. Herrera, y G. Velásquez (2015). *Reporte Nacional 2014: la situación del emprendimiento en Costa Rica, una perspectiva local sobre emprendimientos, retos y crecimientos en Costa Rica*. San José, C.R.: Asociación Incubadora Parquetec.
- Lerner, J., A. Leamon y S. García-Robles (2013): *Best Practices in Creating a Venture Capital System*. Washington D.C.: Multilateral Investment Fund.
- McKinley, R., C. Paredes y M. Garcia (2011): *Transferencia del Modelo de Centros SBDC para el Desarrollo de la MIPYME en Centroamérica*. Presentación Power Point. San José, 22 de noviembre del 2011.
- MEE (2015). *Inspiring Innovation. Meeting the Necessity for Renewal*. Ministry of Employment and the Economy, Enterprise and innovation Department. Helsinki.
- MEFT (2015). *Informe de resultados: empresas chilenas. Tercera Encuesta Longitudinal de Empresas*. Santiago: Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.
- MEFT (2017). *Informe de resultados: Productividad laboral sectorial y por tamaño de empresa a partir de microdatos. Cuarta Encuesta Longitudinal de Empresas*. Santiago: Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.
- MEFT (2019). *Boletín ELE-5: Principales resultados*. Santiago: Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

- MEIC (2014). Estudio sobre la Caracterización de la Oferta financiera y no financiera en apoyo a las PYME en 2013. DIGEPYME-INF-014-14.
- MEIC (2020). Política Nacional de Empresariedad 2030. Administración Alvarado Quesada 2018 -2022. San José: Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
- MEIC (2021). Estado de Situación PYME en Costa Rica 2021. Serie 2015-2019. DIGEPYME-INF-038-2021.
- MICT (2021). Marco Estratégico en Política de PYME 2030. Informe de Seguimiento Anual 2020. Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa. Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.
- Monge-González, R. (2018). Libro Blanco para una Política de Clústeres en Costa Rica: Promoviendo la innovación y la productividad a través de una mayor articulación productiva. Nota Técnica No. IDB-TN-1474, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Monge-González, R. y J. M. Salazar-Xirinachs (2016). Políticas de clústeres y de desarrollo productivo en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Lecciones para América Latina y el Caribe. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Monge-González, R. y L. Rivera (2020). Costa Rica: un proceso de apertura inconcluso. Análisis de economía política de la apertura comercial y episodios reveladores. San José: Editorial ULEAD.
- Monge-González R. y L. Rivera (2022). Cadenas globales de valor, encadenamientos productivos y derrames de productividad: Ciencias de la Vida y Servicios Corporativos de Alta Tecnología. San José: Academia de Centroamérica.
- Monge-González, R. y Torres-Carballo, F. (2015). The Dynamics of Entrepreneurship in Costa Rica. An Analysis of Firm Entry, Exit, and Growth Rates. Competitiveness and Innovation Division Discussion Paper No. IDB-DP-367. Banco Interamericano de Desarrollo.
- OECD (2013). Startup América Latina. Promoviendo la Innovación en la Región. Estudios del Centro de Desarrollo. París.
- OECD (2017). OECD Reviews of Innovation Policy: Costa Rica 2017, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271654-en>
- OECD (2017). OECD Reviews of Innovation Policy: Finland 2017. París.
- OECD (2019). OECD SME and Entrepreneurship Outlook 2019, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/34907e9c-en>
- OECD (2020). International Compendium of Entrepreneurship Policies, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/338f1873-en>
- OECD (2021). SME and entrepreneurship policy frameworks across OECD countries. An OECD Strategy for SMEs and Entrepreneurship. OECD SME and Entrepreneurship Papers No. 29.
- OECD (2022). Financing SMEs and Entrepreneurs 2022: An OECD Scoreboard, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e9073a0f-en>.
- OECD y CAF (2019). América Latina y el Caribe 2019: Políticas para PYMEs competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur. OECD Publishing, Paris.
- OECD y BID (2016). Impulsando la Productividad y el Crecimiento Inclusivo en Latinoamérica. París y Washington DC.
- OECD y CEPAL (2012). Perspectivas económicas de América Latina 2013. Políticas de PYMES para el Cambio Estructural. LC/G.2545.
- OECD y European Union (2017). Inclusive Entrepreneurship. Country Policy Assessment Finland, 2017. París.
- Olloui, F. ed. (2013): Bancos Públicos de Desarrollo. ¿Hacia un nuevo Paradigma? Serie Instituciones para la gente. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.
- Orkestra (2020). Informe de Competitividad del País Vasco 2020. Bilbao: Instituto Vasco de Competitividad y Fundación Deusto.
- Padilla, R. y J. Alvarado (2013): Desempeño Exportador y Heterogeneidad Estructural en Costa Rica. Ponencia preparada para el XIX Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.

Quesada, O., E. Campos y G. Quesada (2013): Modelo de Competitividad de la Región Alta de Guanacaste. DIEM-INF-078-13. Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

Red URUGUAY EMPRENDEDOR – ANDE (2020). Manual de la Red URUGUAY EMPRENDEDOR. Pacto por el emprendimiento en Uruguay. Montevideo: Agencia Nacional de Desarrollo.

Rivera, L. (2010): Desempeño de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas Exportadoras en Costa Rica. San José: Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Rivera, L. (2011): Desempeño de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas Exportadoras: Evolución, Oportunidades y Desafíos. San José: Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Rodríguez-Auad, T. y T. Campero (2020). Políticas e instituciones de fomento productivo para las MIPYMES en Chile. En M. Dini y G. Stumpo (coords.), "Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento", Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/75/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Sabel, C., y Ghezzi, P. (2020). The quality hurdle: Towards a development model that is no longer industry-centric. Banco Interamericano de Desarrollo. Mimeografía.

TEKES (2015). The Role of High-impact SMEs in Finland. Review 328/2015. University of Turku.

Umaña, C. (2011). Los posibles Determinantes de los Flujos de Exportaciones de las Empresas en Costa Rica: un Análisis de Supervivencia. Tesis de Maestría. Universidad de Costa Rica.

World Bank (2020). Economy Profile of Costa Rica. Doing Business 2020 Indicators. The World Bank.

World Economic Forum (2019). The Global Competitiveness Report 2019. Geneva.

WIPO (2021). Global Innovation Index 2021: Tracking Innovation through the COVID-19 Crisis. Geneva: World Intellectual Property Organization.

