

## APORTE ESPECIAL

# Fortalezas y debilidades de la política pública dirigida a las micro, pequeñas y medianas empresas

### Introducción

Este aporte especial del capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” pretende identificar las fortalezas y debilidades de la política pública dirigida al desarrollo productivo de las micros, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) en el marco de atención establecido en la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas (Ley 8262), que entró en vigencia en mayo del 2002. Además, documenta las modificaciones que incorpora la recientemente aprobada Ley Sistema de Banca para el Desarrollo (Ley 8634), en abril del 2008. Esta última, no se ha puesto en práctica, pues aún no ha sido reglamentada, sin embargo, se espera que los cambios planteados en ella permitan subsanar algunas de las debilidades presentes en la ley de fortalecimiento actual.

Con el propósito de analizar el aporte de las políticas públicas a las Mipyme costarricenses se plantearon las siguientes preguntas:

- ¿Cuenta el país con información cuantitativa y cualitativa que permita caracterizar a las Mipyme como fundamento para diseñar la política pública?
- ¿Qué fortalezas y debilidades se pueden identificar en la aplicación de la Ley de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas?

- ¿Cuál ha sido el aporte del Fondo Especial para el Desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa (Fodemipyme)?

- ¿Qué cambios introduce la Ley de Sistema de Banca para el Desarrollo?

- ¿Qué aspectos pueden contribuir a la discusión sobre la orientación de la política pública dirigida a las Mipyme?

### Caracterización de las Mipyme

De forma recurrente, en los informes del Estado de la Nación se ha documentado la falta de información existente para realizar una caracterización adecuada del sector de las empresas que poseen menos de 100 empleados. La informalidad, heterogeneidad e imprecisión de la definición de este sector constituyen una limitante importante para identificar, con claridad, la población meta a la que debe dirigirse la política pública.

La imprecisión del objeto de interés (empresas “no grandes”) explica la brecha en la cuantificación del número de empresas, según tamaño, entre las distintas fuentes de información. Esta diferencia se puede observar al comparar las estadísticas de la EHPM, la CCSS y el Observatorio de Mipyme. En el 2007, según la EHPM, se registró un total de 344.779 ocupados en la categoría de cuenta propia, de los cuales el 96,6% está dentro de “empresas” con

solo una persona<sup>1</sup>. Además, los registros del número de Mipyme del sector privado de la CCSS suman 51.127 en el 2007, de ellas el 70% son empresas con menos de cinco empleados. Finalmente, según el Observatorio, el total de las empresas con menos de 100 empleados asciende a 139.403, cifra que contempla, tanto al sector formal registrado por la CCSS, como el sector semiformal de los registros de patentes de las 81 municipalidades del país.

Además del acercamiento cuantitativo incompleto, poco se sabe sobre el perfil cualitativo del conjunto, por ejemplo, se desconocen las características y las necesidades particulares de las empresas Mipyme según su potencial productivo (subsistencia o acumulación<sup>2</sup>), el sector o rama de actividad y su condición de formalidad e informalidad. Es importante reconocer que esto es un reto común en el ámbito internacional, aún en países desarrollados, por lo que es oportuno instar a que continúen realizándose esfuerzos para precisar, cada vez mejor, las características de este sector (E: Brenes, 2008).

La carencia de una caracterización completa del sector ha propiciado una delimitación normativa de la población meta de la política pública, que ha sido rebasada por la realidad del sector y ha limitado su capacidad de actuar. Además, esta carencia ha impactado el diseño de la política pública, prueba de ello es la aprobación de la Ley de Sistema de Banca para el Desarrollo (Ley 8634 SBD), como medida

compensatoria y complementaria a las debilidades encontradas en la Ley de Fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa (Ley 8262), que fue diseñada para atender empresas pequeñas y medianas, formales no agropecuarias. La nueva ley de SBD amplía significativamente la población meta al incluir al sector informal, agropecuario y, además, plantea de forma explícita la atención a sectores prioritarios: mujeres, minorías étnicas, personas con discapacidad, jóvenes emprendedores, asociaciones de desarrollo, cooperativas, proyectos en zona de menor desarrollo relativo y a todos los que incorporen el concepto de producción más limpia. Aunque la ley SBD amplía la población meta, carece, por no contar con información suficiente, de una claridad cualitativa y cuantitativa del sector por atender, en igual forma que la ley anterior.

Asimismo, la desagregación disponible de las fuentes oficiales es limitada. Las estadísticas de Cuentas Nacionales permiten conocer la participación de las pequeñas empresas manufactureras

(8% de la producción del sector industrial en los últimos cinco años), pero no detallan el aporte de las Mipyme en los sectores del agro, los servicios y el comercio. La información disponible permite conocer que la participación del empleo formal, generado por la empresa privada es de aproximadamente el 50% (número de trabajadores de la CCSS en los últimos cinco años). En el 2007, las Mipyme representaron el 76% de las empresas exportadoras y el 10% de las exportaciones totales (Procomer, 2007).

En el *Diagnóstico Nacional de Mipyme*, realizado por el Observatorio, se encontraron diferencias importantes entre las empresas según sector productivo, lo que implica necesidades distintas, y evidencia la importancia de caracterizar a las Mipyme no solo por su tamaño sino también por su actividad. Inclusive, los resultados obtenidos en ese estudio concluyen que las Mipyme se diferencian tanto por tamaño como por sector (Observatorio Mipyme, 2008). Algunas de las principales diferencias encon-

tradas se presentan en el cuadro 3.18. Debe señalarse que esta información solo comprende al sector formal de las Mipyme, pero queda un vacío importante en relación con el conocimiento del sector semiformal e informal.

La caracterización anterior pone de manifiesto la necesidad de generar información adecuada y suficiente para conocer este sector como insumo base e indispensable para el diseño y ejecución de la política pública. Sin un conocimiento completo, sus alcances y su desempeño son inciertos y se dificulta la elaboración de instrumentos y programas que permitan mejorar el desempeño del sector (recuadro 3.4).

### Ley de Fortalecimiento Pyme: fortalezas y debilidades de la política pública

La ley fue diseñada con el objetivo de crear un marco normativo que promoviera el desarrollo productivo de las Mipyme y posicionara a este sector como protagónico, con un dinamismo que contribuyera al desarrollo económico y social del país (Asamblea Legislativa, 2002). Esta ley se formuló para mejorar el desempeño del sector y ofrecer nuevas opciones de financiamiento que permitieran el acceso al crédito y que impulsaran proyectos de desarrollo tecnológico e innovación, servicios para el mejoramiento de la formación del recurso humano y facilidades para el acceso a mercados internos y externos.

No obstante, su aprobación no ha garantizado (como estaba previsto) la existencia de información suficiente para realizar una evaluación sobre el desempeño e impacto de la política pública dirigida a Mipyme y en particular de esta Ley. Sin embargo, se pudieron identificar esfuerzos realizados por algunas instituciones para generar información. Por ejemplo, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), como ente rector, elaboró informes de resultados de la red de apoyo a este tipo de empresas; También el Banco Nacional, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) efectuaron estudios de impacto relativos a

CUADRO 3.18

#### Aspectos que caracterizan a las Mipyme formales según sector productivo

Sector	Papeletas, padrón, acta de apertura, Características
Industria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Son empresas maduras (más de diez años de funcionamiento)</li> <li>• Mayor capacidad para generar empleo</li> <li>• Utilizan sistemas de financiamiento y son las que más han perdido oportunidades de negocios por la dificultad de acceso al crédito</li> <li>• Utilizan Internet para venta de productos y solicitud de pedidos</li> </ul>
Servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor nivel educativo</li> <li>• Mayor participación femenina</li> <li>• Dependen de pocos clientes grandes</li> <li>• Su formalización es temprana</li> <li>• Hacen un mayor uso de las TIC</li> </ul>
Comercio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor cantidad de proveedores en el extranjero</li> <li>• Utilizan, con mayor frecuencia, <i>software</i> para mejorar el servicio e investigar la competencia</li> </ul>
Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor participación en asociaciones y cooperativas</li> <li>• Emplean a personas de baja escolaridad</li> <li>• Menor vínculo con empresas extranjeras</li> <li>• Formalización tardía o informalidad constante</li> <li>• Poca información y conocimiento de la competencia</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información del Observatorio Mipyme, 2008.

RECUADRO 3.4

**Esfuerzos por sistematizar las características de las Mipyme costarricenses**

La carencia de información sobre las Mipyme ha sido un problema claramente identificado en el país, que ha dificultado el diseño de políticas, programas o proyectos para apoyar este sector. Para atender esta necesidad se creó el Observatorio de Mipyme en la UNED, en el 2005. En el 2006 inició el trabajo en conjunto con la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional y el Instituto Tecnológico de Costa Rica y el proyecto recibió el apoyo de Conare.

El Observatorio de Mipyme tiene como propósito generar información y conocimiento para la competitividad sostenible de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como convertirse en un referente sobre la información nacional de la Mipyme costarricense. La estrategia que utiliza es la articulación y la investigación, lo que ha permitido consolidar trabajos que han aportado al conocimiento cuantitativo del

parque empresarial (formal y semiformal) y a una aproximación hacia las principales características de las Mipyme formales.

El conocimiento de las características del parque empresarial plantea la necesidad de ubicar a las Mipyme según tres categorías. Las formales, que cumplen con lo establecido por la ley y, por lo tanto, aparecen registradas en la CCSS. Las semiformales, existen en los registros públicos, por haber iniciado el proceso de formalización, (por ejemplo, cuentan con la patente comercial en la municipalidad correspondiente) y finalmente, las informales, que no aparecen en los registros públicos. Sobre las empresas semiformales e informales aún no se tiene información. El único avance en ese sentido es la cuantificación aproximada de la cantidad de empresas, por cantón, en la categoría semiformal: 88.276. Si a esta cantidad se suma la cantidad de empresas Mipyme formales (51.127) el total del parque empresarial es de 139.403.

Con respecto a las Mipyme formales, el hallazgo más interesante es la diferenciación que habría que hacer en relación con el sector; ya que, al analizar los resultados, las diferencias más significativas son las provocadas por la actividad que realizan y no por el tamaño (el detalle se presentó en el cuadro 3.18). Esta realidad debe llamar la atención y promover cambios importantes en el diseño de políticas, programas, proyectos y acciones dirigidas a las Mipyme formales y avanzar en el conocimiento de las semiformales e informales. Un diseño renovado deberá considerar las características de tamaño y sector, para asumir los retos estratégicos que en el campo de la competitividad deben enfrentar las Mipyme. Lo anterior requiere un trabajo articulado del sector público y privado.

Fuente: Elaboración propia con el aporte del Observatorio Mipyme.

los créditos otorgados a las Mipyme; Algunas instituciones responsables de las políticas de este sector prepararon informes de labores y la Promotora de Comercio Exterior (Procomer) hizo el registro de las exportaciones de este tipo de empresas para los años 2005 y 2007. Sin embargo, la información se ha generado de manera aislada y no se cuenta con un sistema de información continuo y unificado que permita sistematizar responsables, desempeño e impacto en las Mipyme. Ante esta limitación, para desarrollar este aporte, se realizó una consulta a expertos, con el fin de complementar los informes de resultados elaborados por el ente rector. En la consulta participaron representantes de algunas de las instituciones que forman la red de apoyo: la Cámara de Industria, el INA, Procomer, la Dirección general de la pequeña y mediana empresa (Digepyme), Fodemipyme, BN-Desarrollo y el Ministerio de Ciencia y Tecnología (Micit).

A continuación se analiza lo establecido por la ley, y las fortalezas y

debilidades identificadas mediante la consulta, con énfasis en los siguientes aspectos: estructura y función institucional, financiamiento, innovación y desarrollo tecnológico, acceso a mercados y formación del recurso humano. Aunque en algunos casos, se encuentran un conjunto más amplio de debilidades que de fortalezas, el propósito no es subdimensionar los esfuerzos realizados por un conjunto amplio de personas e instituciones que trabajan para fortalecer al sector de las Mipyme, sino, por el contrario, mencionar las debilidades con el objetivo de contribuir a la detección de los aspectos que requieren mayor trabajo.

a) Sobre la estructura y función institucional, la ley nombra al MEIC como ente rector y constituye el Consejo Asesor Mixto con el objetivo fundamental de que sea una instancia superior que valide y diseñe la política Pyme del estado costarricense. Este Consejo Asesor está formado por los ministros de Economía, Industria y Comercio, Comercio exterior y Ciencia

y Tecnología, los gerentes de Procomer, Banco Popular, los presidentes de Conare y del INA, los representantes de Uccaep y de organizaciones privadas empresariales. En el 2004 se creó como mecanismo de coordinación la Red de Apoyo, con la participación de ocho entidades públicas y privadas, cifra que se incrementó en el 2008 a treinta instituciones dedicadas al desarrollo de actividades relacionadas con el sector y paralelamente se creó Digepyme con funciones de secretaría técnica.

Las fortalezas identificadas son:

- Interés explícito por fomentar el desarrollo de las Mipyme: El tema de las Mipyme se constituyó en un punto de agenda importante para un conjunto amplio de instituciones, y además, ha logrado posicionarse como un elemento significativo en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Creciente oferta de programas para atender a las Mipyme: el interés por desarrollar este sector se evidencia

en los importantes esfuerzos realizados para ampliar programas y proyectos de capacitación, planes de financiamiento en la banca pública y privada, fortalecimiento de las Mipyme exportadoras y vínculos de este sector con empresas de mayor tamaño.

- Creación de la red de apoyo: existe consenso en que este es el mecanismo idóneo para atender de forma integral a las Mipyme. En el país hay más de treinta instituciones que trabajan en la red.
- Existencia de oficinas regionales: aunque existen debilidades en el funcionamiento y cantidad, el esfuerzo por abrir espacio a su creación es un logro que debe resaltarse, como mecanismo adecuado para tener una atención directa a las Mipyme que se encuentran en zonas alejadas del país.

Las debilidades encontradas son las siguientes:

- La institucionalidad creada para orientar las políticas no ha funcionado con la eficiencia requerida. Por ejemplo, el Consejo Asesor solo ha sesionado con la periodicidad y constancia establecida en la Ley (cada dos meses)<sup>3</sup> en el 2008. Además, la rotación de sus integrantes, en algunos periodos, ha sido alta, y en general, su desempeño ha dependido de la voluntad de los funcionarios encargados, lo que ha provocado que las funciones del Consejo, relativos al desarrollo y evaluación de los programas y proyectos ejecutados, no se hayan realizado adecuadamente. De igual forma, el vínculo entre el Consejo Asesor, el MEIC (Digepyme) y la red no ha funcionado con mecanismos claros y formales, por esa razón, la orientación de las políticas recoge criterios independientes de los diferentes intereses institucionales y no se ha logrado consolidar un proceso de trabajo coordinado. De ahí que el resultado sea la duplicidad de

funciones y la ejecución aislada de programas.

- Complejidad institucional: los mecanismos de discusión, diseño, planificación y ejecución de la política pública son complejos en función del tamaño del país; lo que se evidencia en la existencia de dos grupos de entidades de apoyo al desarrollo productivo carente de mecanismos de coordinación: las creadas por la Ley de fortalecimiento (ente rector, Consejo Asesor, Red de apoyo) y las que forman parte del Consejo Nacional de Competitividad (Consejo Directivo, Consejo Consultivo y la Secretaría Ejecutiva).
- Evaluación: ausencia de un sistema integral de evaluación focalizado en resultados alcanzados. Actualmente, la evaluación realizada es normativa y sumativa y no enfatiza en los efectos e impactos causados sobre las Mipyme, sino en el cumplimiento cuantitativo de metas, tampoco en la calidad y eficiencia.
- Presencia regional: aunque existen oficinas regionales, estas no cuentan con los recursos necesarios para asumir las funciones pre-establecidas y los requerimientos que surgen de la dinámica del desarrollo de las Mipyme. Fuera de la GAM se pueden identificar cinco oficinas Creapyme<sup>4</sup>.
- Trámites: los requisitos que se imponen a las empresas, para formalizar sus operaciones constituyen un obstáculo que limita la creación o formalización de Mipyme y el acceso a los beneficios de algunos programas de apoyo. La complejidad de los requisitos, que las instituciones imponen a las Mipyme exige un trámite de formalización de aproximadamente 77 días (Doing Business, 2008).
- Divulgación, promoción e información de los servicios de apoyo: Según el Observatorio Mipyme sólo el 4% de las Mipyme formales han recibido

apoyo de las instituciones públicas. Además, existe la carencia de mecanismos, eficientes y ágiles como la práctica de ventanillas únicas, que guíen a las empresas hacia las organizaciones que pueden satisfacer sus necesidades.

b) Con respecto al financiamiento, se creó el Fondo Especial para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Fodemipyme), administrado por el Banco Popular. Este fondo ofrece mecanismos de financiamiento, así como concesión de avales y garantías para empresas que no puedan ser sujetas de los servicios de crédito de los bancos públicos; principalmente debido a los criterios de regulación de la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef). El detalle de la evolución de este fondo y su estrategia de acción se presentan en el recuadro 3.5.

Las principales fortalezas presentadas en el eje de financiamiento son

- Canaliza recursos para financiar actividades productivas que normalmente no son sujetas de crédito en el sistema financiero.
- Lograr desligar estos recursos de la regulación y supervisión emitida por la Sugef (por cuanto no son recursos provenientes de la intermediación financiera),
- Aprendizaje acumulado por Fodemipyme para atender este segmento del mercado financiero.

Las debilidades son:

- Participación de pocas entidades financieras (bancos públicos y privados, cooperativas de ahorro y crédito, entre otras) en la canalización de los recursos, a pesar de los esfuerzos realizados por el BPDC para ejecutar los fondos<sup>6</sup>.
- Los empresarios poseen poca información sobre las entidades que pueden satisfacer sus necesidades financieras.

## RECUADRO 3.5

**Fodemipyme: un esfuerzo en construcción**

Fodemipyme, que pertenece al Banco Popular y de Desarrollo Comunal, es responsable de ofrecer alternativas de financiamiento para aquellas empresas que no cumplen los requisitos de la banca comercial. Su desempeño ha mostrado una tendencia creciente en la colocación tanto de créditos como de avales. En los últimos cuatro años se han otorgado 682 avales y 268 créditos. Si se comparan los años 2004 y 2007 se observa un incremento significativo en el número de avales y créditos: en el primer año se colocaron dieciséis avales y un crédito, mientras que en el último, estas cifras fueron de 357 y 143 respectivamente (cuadro 3.19). Debe destacarse el posicionamiento de ambos productos financieros en el mercado y la importancia de tener avales para el otorgamiento de créditos; entre el 2004 y el 2007 el 73% de los créditos fueron colocados en conjunto con un aval.

La colocación de créditos y avales durante estos cuatro años, corresponde en el 54% de los avales y el 57% de los créditos, al sector servicios; al comercio el 31% avales y 20% créditos y en industria el 15% de los avales y 23% del crédito. Según el tamaño de la empresa, en promedio, las micros<sup>5</sup> concentran el 70,5% de los créditos y avales, las pequeñas el 23% y las medianas el 6,5%. Según sexo, las mujeres han percibido el 34% de los avales y 17,1% de los créditos (E: Conejo, 2008).

Según zona de atención, la administración del fondo presenta limitantes para atender zonas fuera de la GAM. De los 784 avales colocados entre enero del 2004 y el 30 de abril del 2008, el 65,2% se concentró en las oficinas de FodeMipyme y en las sucursales de la región Central, el 20% en la región Atlántico y Sur y el restante 15% en la región Norte (E: Conejo, 2008). Un reto importante para enfrentar este problema es el fortalecimiento de la capacitación del personal del Banco en todas sus sucursales, con el propósito de incrementar el acceso al fondo en las zonas alejadas, apoyar campañas intensivas de publicidad para promocionar el fondo e incluir en las municipalidades información relativa a él (Red de apoyo Pyme, 2008).

**Sobre su estrategia de acción:**

En estos últimos cuatro años la estrategia

de intervención adoptada por la Banca de Desarrollo del Banco Popular, del que depende el Fodemipyme, ha tratado de consolidar un modelo de atención que tome en cuenta el ciclo de vida de la empresa y que complementemente los servicios financieros con servicios no financieros. Para el diseño de este modelo se han definido los servicios financieros de la siguiente manera:

- Si se trata de actividades de subsistencia, se atienden de acuerdo con una estrategia de desarrollo local, y se crean capacidades de oferta crediticia en las zonas. Desde esta perspectiva se apoya la creación, consolidación y fortalecimiento de empresas de crédito comunal. Esta etapa puede ser apoyada mediante recursos de transferencias de Fodemipyme para la formación y de crédito y aval para la consolidación.

- Cuando se refiere a emprendimientos o empresas informales en marcha (no pagan cargas sociales, riesgos del trabajo ni tributan) se les atiende mediante el Fondo de Capital de Riesgo (Focari), donde existe un producto diferenciado, por ejemplo, para mujeres. Pueden optar por estos fondos todos los sectores económicos por medio de organizaciones intermediarias; también se pueden utilizar los fondos de avales para sectores específicos: el WASTE/ACEPESA, para manejo de desechos y el fondo de avales PASAGE/CMC, para mujeres campesinas.

- Los emprendimientos formales o las empresas formales en marcha se atienden con crédito de la cartera proveniente de intermediación del Banco Popular o mediante el Fodemipyme.

De igual manera, existe una atención diferenciada para responder a los requerimientos de servicios de desarrollo empresarial de acuerdo con las fases de nacimiento, crecimiento y maduración. Los resultados aún son incipientes, una estrategia de atención de este tipo requiere más de cuatro años de funcionamiento para evidenciar resultados e impacto. La sistematización de casos y la consolidación del sistema de información cruzada, son herramientas que apenas están en proceso de construcción.

Los logros cualitativos de estos primeros años de funcionamiento del fondo son:

- La vinculación con aspectos de preocupación mundial y del Plan Nacional de Desarrollo que permiten potenciar servicios financieros y no financieros para apoyar temas como el desarrollo humano sostenible, equidad de género y la accesibilidad por parte de poblaciones vulnerables. Ejemplos de ello son: el manejo del recurso hídrico por medio del programa de Pyme en gestión del agua (Asociación Administradora de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunal), apoyado con productos crediticios adaptados y especializados a sus necesidades, que combinan aval, garantía y capacitación; así como varios proyectos de agricultura orgánica, eficiencia energética, energía alternativa y manejo de desechos.

- Obtención de recursos de cooperación internacional para constituir dos fondos que permiten otorgar un 25% adicional de avales y garantías a Mipyme que manejan desechos líquidos y sólidos, fondo WASTE/ACEPESA y a mujeres campesinas, mediante el fondo PASSAGE/CMC.

A pesar de que los logros no pueden ser cuantificados, se observa un avance importante en la especialización, amplitud y diversidad de la oferta de servicios financieros para atender las Mipyme. Sin embargo, persisten obstáculos que impiden obtener mayor alcance del fondo debido a que la Sugef no ha aceptado el aval de Fodemipyme como mitigador de los bancos operadores por tratarse de un aval subsidiario. Por esta condición resulta poco atractivo para los bancos públicos otorgar esa garantía a sus clientes. En razón de lo anterior, de los cuatro bancos públicos autorizados como operadores en la Ley 8262 únicamente el Banco Popular, administrador del fondo, ha hecho un uso intensivo de él y Bancrédito ha aprobado dos avales. Esta situación ha impedido lograr una mayor profundización financiera y cobertura a las Mipyme y restringe el cobro de comisiones que le dan crecimiento y sostenibilidad al fondo de avales (E: Conejo, 2008).

Fuente: Parada et al, 2008. E: Conejo, 2008.

CUADRO 3.19

### Colocaciones de avales y créditos para las Mipymes según cantidad y monto. 2004-2007

Colocaciones	2004	2005	2006	2007
<b>Cantidad</b>				
Avales	16	82	227	357
Créditos	1	24	100	143
<b>Monto en millones de colones</b>				
Avales	44	351	1.618	3.464
Créditos	8	284	1.237	1.942

Fuente: Parada et al., 2008 con datos de Fodemipyme.

■ No se promueve la especialización de las entidades financieras para atender nichos de empresa, y brindarles instrumentos y servicios adecuados a las necesidades particulares que presentan las Mipyme de acuerdo con su naturaleza, en cuanto sector o actividad productiva, grado de acumulación, escala de producción, destino de la producción (interna o externa), zonas geográficas o perfil del propietario. La Ley establece, como única alternativa, a Fodemipyme y las necesidades de financiamiento del sector difícilmente puede ser atendidas por una única entidad. Aunque en el Banco Popular existen logros al respecto (recuadro 3.5) esta no ha sido una estrategia generalizada en todas las entidades financieras que atienden a las Mipyme.

■ Bajo nivel de colocación de avales. Por ejemplo según Fodemipyme, el sector de las Mipyme tiene disponibles aproximadamente 27.200 millones de colones para créditos, de los cuales únicamente se han aprobado, al 31 de diciembre 2007, 5.477 millones de colones, es decir, el 20%.

■ Falta de integralidad entre servicios financieros y no financieros que respondan a las necesidades particulares de cada empresa, para mejorar significativamente su rentabilidad y capacidad de pago. Aunque se reconoce las entidades responsables de

prestar recursos a este sector, han realizado esfuerzos importantes, como por ejemplo, BN-Desarrollo, Fideicomiso del IMAS y Banco Popular; estos se han realizándose de manera aislada sin coordinación con una estrategia nacional de desarrollo productivo.

c) La innovación y el desarrollo tecnológico se han fomentado por medio del Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Propyme), se ha creado un fideicomiso en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicit) para el financiamiento de las Mipyme, como un instrumento para fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico nacional. El desempeño del programa Propyme, como programa central para el desarrollo tecnológico ha mostrado avances durante sus cinco años de funcionamiento. Por ejemplo, en el primer año (2002) se colocaron 58 millones de colones, cifra que aumentó a 213 millones de colones en el año 2007. Estos recursos se han orientado al desarrollo de 23 proyectos relacionados con actividades tendientes a implementar programas de calidad, e innovar el diseño de productos y sus respectivos procesos de producción (Propyme, 2007).

Las principales fortalezas en tema de innovación, ciencia y tecnología son:

■ Reconocer que las Mipyme deben participar en procesos de generación de innovaciones y progreso tecnológico.

■ Creación de fondos para financiar proyectos de base científica y tecnológica, como es el fondo Propyme.

■ Encargar a una institución especializada en ciencia y tecnología para que ejecute los recursos y realice las mejoras propuestas.

Las debilidades en este tema son:

■ Bajo nivel de inversión en investigación y desarrollo. La inversión costarricense en este sector es baja, 0,39% del PIB en el año 2000 (Estrategia Siglo XXI, 2006).

■ Persiste la brecha tecnológica entre empresas. Las Mipyme enfatizan el uso intensivo del factor trabajo como una ventaja comparativa y avanzan poco en la integración de tecnologías en los procesos productivos y gerenciales.

■ Existe una limitada adopción tecnológica, que incluye tanto la falta de recursos financieros para adquirir una computadora, como la ausencia de formación en manejo de tecnologías de información y comunicación.

■ No se fomenta la creación de empresas de base tecnológica: En la política pública actual no existen incentivos dirigidos a promover la creación de empresas de base tecnológica; es decir, empresas capaces de desarrollar nuevas ideas o tecnologías para generar externalidades y vínculos directos con el resto de las empresas.

■ Los recursos son ejecutados por centros de investigación: el sistema planteado por la ley indica que las Mipyme participan como demandantes y no como unidades con capacidad para producir nuevo conocimiento. Esta labor la realizan los centros de investigación, de ahí que se limite la capitalización de las Mipyme para que desarrollen sus propias capacidades innovadoras y tecnológicas.

- Carencia de fondos de capital de riesgo especializado: las empresas que realizan inversiones en investigación y desarrollo tecnológico están sujetas a fuertes riesgos propios de la actividad. Por ejemplo, la imitación por terceros de las innovaciones realizadas, la inexistencia de un mercado para la innovación o la existencia de un mercado pequeño y la posibilidad de que la investigación fracase, determinarán que la actividad sea riesgosa y las empresas y entidades financieras no asuman la tarea.
- No existen instituciones que atiendan el problema de forma integral: al Conicit se le ha encargado la función de administrar el fideicomiso dentro del Fondo de Incentivos de la institución; mas no se le ha encomendado el objetivo de fortalecer la capacidad científica, tecnológica y de innovación de las Mipyme; labor que tampoco está siendo solventada por otra organización.

d) El tema de acceso a mercados es planteado en la Ley mediante el desarrollo de un programa de compras del Estado, el fomento del comercio interno y el apoyo a la Pyme exportadora o con potencial exportador. El *Programa de Compras del Estado* pretende asegurar la participación de la Mipyme, como proveedoras del sector público, por medio de la apertura de un portal de registro de proveedores y la capacitación de los funcionarios públicos para que de esa manera, se reconozca el potencial que tiene este sector para satisfacer las demandas del Estado. El MEIC es responsable de promover el comercio interno mediante: encadenamientos productivos, alianzas estratégicas, ferias locales, centros de información y exhibición, enlaces con la gran empresa y el establecimiento de un centro promotor de diseño. El acceso a mercados internacionales es facilitado por Procomer mediante programas orientados a brindar información, capacitación y promoción comercial.

El *Programa de Compras del Estado* empezó a ser ejecutado recientemente en el 2007, por medio de acciones con-

cretas como el registro de empresas (240 empresas) en el portal de Internet. Se han impartido cursos en multimedia, se ha capacitado a 52 microempresarios, se realizaron seminarios y se abrieron espacios para que los funcionarios de la institución crearan el registro de proveedores en las oficinas de Digepyme. Con respecto a los programas de encadenamiento, Procomer ha desempeñado un papel importante en la consolidación de vínculos entre empresas locales y transnacionales (450 encadenamientos en el periodo 2003-2007). De igual forma, se han abierto espacios de difusión y publicidad, por medio de páginas de Internet, revistas, participación en ferias internacionales y vitrinas de exhibición de productos. Además, el MEIC habilitó el portal Pyme y ha realizado algunas ferias y ruedas de negocios entre empresas locales.

Las fortalezas identificadas en relación con este tema son:

- Fomento de alianzas y estrategias de asociatividad para que las Mipyme puedan abastecer la demanda de sus productos.
- Identificar mecanismos de promoción que den a conocer la oferta de las Mipyme, consolidación y continuidad del *Programa de Encadenamientos Productivos* y el soporte de los procesos de exportación de este sector por parte de Procomer.
- Fomento de la participación directa e indirecta (por medio de alguna empresa de mayor escala) en la internacionalización del país.

Las debilidades encontradas son:

- Compras del Estado: las pequeñas empresas no responden a este estímulo por falta de información, de capacidad de proveer grandes volúmenes de productos, calidad y precios.
- Necesidad de impulsar procesos de investigación que promuevan el

desarrollo científico, tecnológico e innovador para poder concretar encadenamientos ya identificados. Actualmente, Procomer tiene una lista de 150 proyectos que requieren de investigación para hacer efectiva la vinculación de suplidores locales (E: Calvo, 2008). Asimismo se han detectado problemas entre la demanda de la industria de alta tecnología y la oferta científico tecnológica del proveedor nacional. Aunque los encadenamientos aumentaron de 18 en el 2003 a 142 en el 2007, persisten problemas para mejorar la calidad y la cantidad de proveedores, perfeccionar los procesos logísticos de subcontratación y fomentar el apoyo directo de las empresas de zonas francas para las Mipyme suplidoras.

- No existe una estrategia de encadenamientos productivos en un marco de desarrollo productivo: los vínculos empresariales deben pensarse en un marco de mayor alcance, donde tenga cabida la formación de redes de abastecimiento y comercialización, tanto entre empresas locales, como con empresas de capital extranjero. Además, debe replantearse la orientación de selectividad de la política sectorial e identificar aquellos sectores que tengan el potencial para consolidar redes productivas en el que participe un grupo amplio de empresas y no se establezca solo un vínculo de uno a uno. En el proceso de consulta, la metalmecánica y el turismo fueron identificados como sectores con este potencial.

e) Por último, para mejorar la formación del recurso humano, la Ley 8262 encomienda al MEIC la coordinación y articulación de programas sectoriales de capacitación y asesoría técnica ofrecidos por el INA, los centros de enseñanza, las universidades y los institutos técnicos y tecnológicos. El desempeño de este eje de atención ha sido tratado por más de la mitad de las instituciones pertenecientes a la red, que han ejecutado programas y proyectos de capacitación. Resulta difícil cuantificar el total de personas

capacitadas, por la falta de registros apropiados, motivo por el cual solo se pueden indicar algunos esfuerzos. Por ejemplo el programa de capacitación especializada de Procomer, en los últimos cuatro años, atendió aproximadamente a 11.000 empresarios (Procomer, 2008) y se registró una atención entre el 2004 y 2007 de aproximadamente 5.000 personas capacitadas en los distintos proyectos ejecutados por la red (Digepyme). En el 2007, el INA destinó cerca del 60% de su presupuesto a actividades de capacitación a Mipyme. El programa *Costa Rica Provee*, dedicó aproximadamente el 52% de su presupuesto a actividades de formación de recurso humano, la inversión social del fideicomiso e ideas productivas del IMAS, asignó el 42% de su presupuesto a proyectos de formación empresarial y el 20% de la suma recibida anualmente correspondiente al 5% de las utilidades del Banco Popular de Fodempyme tuvo esta misma finalidad.

Las fortalezas en este campo son:

- Las instituciones han destinado recursos para los programas de capacitación dentro de la planificación presupuestaria. Inclusive en muchas de ellas los recursos para los programas de capacitación se han consolidado como un rubro en el presupuesto.
- Existe una diversidad de programas de capacitación que han posibilitado la atención de un gran número de microempresarios en las distintas localidades del país y han ampliado su cobertura a zonas alejadas.
- Comprender la importancia de la formación del recurso humano como soporte complementario de los programas de financiamiento. Aunque la puesta en práctica cuenta con retos importantes, es importante rescatar que existe consenso en relación con la importancia de esta tarea para el desarrollo productivo de las Mipyme.

Las debilidades identificadas son:

- Existe duplicidad de funciones: aunque los recursos y esfuerzos por desarrollar programas de capacitación se han incrementado, hay un conjunto amplio de instituciones que capacitan a este sector, sin coordinación entre sí. Se ha planteado la debilidad del MEIC como ente rector, para cumplir a cabalidad sus funciones de orientador de la estrategia de capacitación en forma articulada e integral.
- Las capacitaciones se ejecutan sin una visión de largo plazo: no se está atendiendo el desarrollo de las Mipyme en todo su ciclo de vida, para darle continuidad a cada proceso de capacitación, en función de las etapas por las cuales atraviesa un negocio en los diferentes momentos de su evolución, desde el origen hasta garantizar su sostenibilidad y crecimiento. Lo que existe son esfuerzos aislados.
- Poco acompañamiento para la puesta en práctica de lo aprendido en las capacitaciones: procesos que se ejecutan sin acciones complementarias que ayuden a implementar los conocimientos desarrollados en los cursos, dentro de las unidades productivas individuales.
- Escaso fomento del emprendedurismo: la política ha tenido una débil focalización en el fortalecimiento de la cultura empresarial de las Mipyme. Incluso, la política no ha logrado ser explícita en el impulso de procesos de “emprendedurismo”; el problema se ha tratado por medio de cursos aislados que abordan el tema. Como consecuencia, los empresarios muestran deficiencias en la gestión y promueven un empresariado de subsistencia.
- Insuficiencia de incubadoras de empresas: no se han establecido las incubadoras de empresas necesarias para promover proyectos capaces de realizar aportes sustantivos al desarrollo productivo, los cuales están ausentes en las regiones que mues-

tran relativamente buenas condiciones para ser polos de desarrollo, tales como Limón, Guanacaste y Puntarenas. Prueba de lo anterior es la existencia de apenas dos incubadoras, una en el Instituto Tecnológico de Costa Rica y, más recientemente, Parquetec, que si bien son esfuerzos notables, resultan insuficientes para los requerimientos del país.

De los hallazgos anteriores se puede concluir que, a pesar de que el desempeño de la política de apoyo a las Mipyme cuenta con el interés de las diferentes entidades públicas y privadas, con los recursos y la legislación, su puesta en práctica muestra limitaciones y vacíos importantes. Las debilidades identificadas imponen importantes retos que deben ser atendidos desde una política de desarrollo productivo que trascienda el trabajo independientemente de cada entidad responsable.

### Sistema de Banca de Desarrollo: nuevo marco de política pública de atención a las Mipyme

La Ley 8634 de Sistema de Banca para el Desarrollo, aprobada en el mes de abril del 2008, es el resultado de un conjunto amplio de iniciativas propuestas en varios proyectos de ley en la Asamblea Legislativa, en el transcurso de los últimos años. Esta ley es concebida como “*Un mecanismo para financiar e impulsar proyectos productivos, viables y factibles técnica y económicamente, acorde con el modelo de desarrollo del país en lo referente a la movilidad social de los grupos objetos de esta ley*” (Ley 8634). Para ello, se conforma un Sistema de Banca de Desarrollo (SBD) que otorgará financiamiento, avales, garantías y servicios no financieros y de desarrollo empresarial.

Para velar por el desempeño de este sistema se establece un arreglo institucional de cuatro componentes: Consejo Rector, formado por dos ministros designados por el Consejo de Gobierno, dos representantes de la Uccaep y un representante de los bancos estatales; el Consejo Asesor Mixto, integrado por uno de los ministros del Consejo

Rector, un representante del INA, dos representantes de los bancos públicos y representantes del Infocoop, Conare, Uccaep e instituciones y organizaciones prestadoras de servicios no financieros; la Comisión Técnica Interinstitucional de Servicios no Financieros y de Desarrollo Empresarial; y la Comisión Evaluadora del SBD, juramentada cada cuatro años.

En el SBD se define la participación de entidades financieras y no financieras como actores importantes en la política pública de fomento a las Mipyme<sup>8</sup>; se amplía la población meta establecida en la Ley 8262, incluyendo a las Mipyme del sector agropecuario y a las empresas informales; se establecen los sectores prioritarios que recibirán tratamiento especial: mujeres, minorías étnicas, personas con discapacidad, jóvenes emprendedores, asociaciones de desarrollo, cooperativas, proyectos en zona de menor desarrollo relativo y los que incorporen el concepto de producción más limpia. Los mecanismos de financiamiento del SBD modifican la estructura de financiamiento de las Mipyme sugeridas en la Ley de Fortalecimiento, además de Fodemipyme se crean tres fondos que conformarán el SBD:

- Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (Finade): Los recursos para este fondo provendrán de un 5% del presupuesto de Fodesaf, de varios Fideicomisos que antes operaban para el sector agropecuario<sup>9</sup>, resultados de operación (pérdidas y ganancias) de Finade y de donaciones. La administración estará a cargo de un banco estatal asignado mediante licitación y su fiscalización será responsabilidad de la CGR.
- Fondos de Financiamiento para el Desarrollo: las fuentes de recursos provendrán de un 5% de las utilidades netas (después del impuesto sobre la renta de cada banco), aportes adicionales aprobados por la Junta Directiva del banco administrador del fondo, resultados de operación (pérdidas y ganancias) del Fondo y donaciones. La administra-

ción quedará a cargo de cada uno de los bancos estatales y su fiscalización será ejercida por la Sugef según normas especiales emitidas por el Conassif.

- Fondos del Crédito para el Desarrollo: los recursos para este fondo provendrán de los bancos privados que realicen captaciones en cuenta corriente, deberán mantener un 17% de sus captaciones a treinta días o menos en préstamos al banco administrador del fondo (Peaje Bancario). Los bancos podrán evitar el traslado de los recursos siempre y cuando mantengan un saldo de 10% en créditos dirigidos a programas indicados por el Consejo Rector; y tengan cuatro agencias en diferentes regiones del país. La administración de este fondo estará a cargo del Banco Crédito Agrícola de Cartago quien administrará el fondo los primeros 5 años, posteriormente, el Consejo Rector designará al administrador mediante concurso o conveniencia. La fiscalización se realizará de la misma que la de los Fondos de Financiamiento para el Desarrollo.

Existe mucha expectativa ante la aprobación de esta ley y el grado de mejoría que introducirá al sistema de financiamiento de las Mipyme. Hay aspectos específicos que establece la ley de SBD que podrían mejorar algunas de las debilidades de la Ley de Fortalecimiento, las cuales se destacan a continuación:

- Amplía las operaciones de crédito e inversión que pueden realizar los bancos comerciales y ofrece mayor variedad de instrumentos financieros que se pueden ofrecer a las empresas (servicios de factoreo, *leasing* y otras prácticas e instrumentos de los sistemas financieros).
- Establece, de forma explícita, una comisión encargada de velar por el buen desempeño de los servicios no financieros (capacitaciones y formación técnica) así como coordinar y

dictar las directrices de las políticas en este campo. Además, delega al INA, IMAS y Conape responsabilidades adicionales en el uso y destino de sus recursos.

- El Consejo Rector podrá establecer alianzas estratégicas para desarrollar programas de incubadoras de empresas.
- El Banco Central brindará un informe, cada cuatro años, sobre el acceso de las micros, pequeñas y medianas unidades productivas a los servicios financieros, y la Sugef presentará cada cuatro años un informe sobre el desempeño financiero y la gestión de riesgo del SBD.
- Se podrán readecuar deudas a los sujetos beneficiarios que han sido afectados por contingencias como desastres naturales o factores antrópicos que les impidan cumplir con los compromisos.
- Se establece la evaluación integral del SBD, cada cuatro años, por medio de la Comisión Evaluadora; así como la evaluación del impacto socioeconómico de cada uno de los fondos del SBD.

Además, en el recuadro 3.6 se documentan los cambios introducidos al funcionamiento de Fodemipyme.

### SBD y estrategia de banca de desarrollo del Banco Popular

Un aspecto importante, que se debe resaltar, es la concordancia existente entre lo que ha venido desarrollando el Banco Popular por medio de su Banca de Desarrollo y Fodemipyme con lo establecido en el SBD. De alguna manera, el desempeño de estos cuatro años ha servido como curva de aprendizaje para la formulación de la actual Ley.

El Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) ha estructurado su Banca de Desarrollo, vinculándose a los temas planteados en la agenda mundial y en el *Plan Nacional de Desarrollo*, en concordancia con las pautas y orientaciones de su Asamblea de Trabajadores

## RECUADRO 3.6

### Principales cambios introducidos por la ley SBD al funcionamiento de Fodemipyme

- Amplía los operadores a todas las entidades financieras.
- Las garantías podrán realizarse mediante el otorgamiento individual a cada proyecto o mediante el sistema de garantía de cartera.
- Se podrán otorgar las garantías de participación y cumplimiento requeridas en el Programa de Compras del Estado.
- Podrá conceder avales o garantías a las emisiones de títulos valores de las Mipyme.
- Se extienden los beneficios del fondo a las Mipyme del sector agropecuario.
- Se establece el procedimiento para el trámite de pago de avales y gestiones de cobro judicial.
- Se amplía el porcentaje máximo de garantías o avales a un 75% de cada operación, y un monto de garantía a cada proyecto de 70 millones de colones.
- Se establece anualmente una estrategia de información, promoción y divulgación.
- Se debe realizar trimestralmente un informe financiero y de desempeño.

Fuente: Parada et al., 2008, con base en Ley 8634 y E: Conejo, 2008.

y Trabajadoras. Además se ha fundamentado en una estrategia inclusiva que abarca desde la accesibilidad hasta la competitividad. Cuatro ejes transversales cruzan esta estrategia: enfoque de género, generación de empleo para reducir la pobreza y fomentar el desarrollo local, inclusividad (jóvenes, adultos mayores, indígenas, personas con discapacidad) y

Desarrollo sostenible (Pyme en gestión del agua, energías alternativa, manejo de desechos, agropecuario orgánico) (E: Conejo, 2008).

Para brindar financiamiento a sectores vulnerables, la valoración de los riesgos asociados debe regirse por factores diferentes a los establecidos por la banca tradicional. En Costa Rica, la fiscalización de las entidades financieras autorizadas a realizar intermediación financiera está a cargo de la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef) y orientada por los acuerdos de Basilea, que establecen criterios de valoración de riesgo que limitan el acceso de algunos actores económicos a fuentes de financiamiento.

Ante estas condiciones, el BPDC ha canalizado recursos hacia estos sectores por medio de una plataforma paralela a sus servicios de banca tradicional conformada principalmente por dos fondos: Fodemipyme y el Focari. Dicha plataforma ha sido el pilar del BPDC para desempeñar funciones como entidad financiera de desarrollo y será aprovechada por el Banco ante la actual puesta en marcha del Sistema de Banca de Desarrollo (SBD). En el cuadro 3.20 pueden observarse algunas experiencias que el BPDC posee en relación con aspectos centrales que introduce la ley de SBD.

### Debate sobre la orientación de la política pública dirigida a las Mipyme

A pesar de los cambios que introduce la ley sobre Banca de Desarrollo, basados en la experiencia de Fodemipyme, para mejorar el financiamiento a las Mipyme, hay que preguntarse: ¿cuál es la capacidad de la Ley para mejorar la competitividad y el desarrollo productivo del país? En ausencia de una política de desarrollo productivo y de innovación científico-tecnológica que oriente la asignación de los recursos creados en el SBD, existe el riesgo de que la ejecución de esta política pública sea exclusivamente asistencialista. La principal razón obedece a que los tratos especiales que estipula la Ley se orientan a actividades realizadas por actores vulnerables, más que a actividades más amplias dirigidas a mejorar

significativamente la capacidad competitiva y científico-tecnológica de la estructura productiva nacional.

Es importante formular una política de desarrollo productivo que visualice las Mipyme como actores fundamentales para la transformación de la estructura productiva. Lo anterior supone la promoción de los mecanismos adecuados para lograr que los procesos productivos y empresariales de las Mipyme sean innovadores, intensivos en conocimiento (ciencia y tecnología) y estén vinculados a la dinámica de las grandes empresas, que actúan como fuerza motriz de la actividad productiva y exportadora del país.

Con base en el estudio de experiencias internacionales (China, Irlanda y Brasil) en política industrial, realizado por Parada et al. 2008; se identifican los siguientes elementos que pueden mejorar la orientación de la política de apoyo a las Mipyme en esa dirección:

- Incorporar elementos de selectividad<sup>10</sup>, que permitan elegir los sectores o actividades productivas de mayor impacto en la estructura productiva, así como las que tienen capacidad de fomentar cambios científico tecnológicos. En Costa Rica se pueden identificar sectores productivos que incorporan el conocimiento, la ciencia y la tecnología en la estructura productiva, mediante una promoción activa de las micros, pequeñas y medianas empresas. Por ejemplo, basados en la dinámica productiva reciente, los sectores turismo, *software* y medicamentos han adquirido gran importancia dentro de la estructura productiva del país; la metalmecánica puede desempeñar un papel importante debido a su impacto en otras actividades claves, como construcción; y por último, la biodiversidad o biotecnología permitirían aprovechar, de manera sostenible, todos los recursos naturales con que cuenta el país.
- Fomentar los encadenamientos productivos de las Mipyme con las grandes empresas y entre ellas, con base en metodologías de diagnóstico y

CUADRO 3.20

**Alcance de las acciones del Banco Popular en relación con lo propuesto por el SBD**

Elementos introducidos por la Ley SBD	Experiencia del BPDC
Avales a Mipyme por 75%	Para proyectos de manejo de desechos y mujeres campesinas se consiguieron fondos para avalar hasta el 75%.
Condiciones especiales para mujeres	Política de género, en proceso de certificación de equidad, posee productos financieros especiales para mujeres e investiga en el tema.
Tratamiento prioritario y preferencial para minorías étnicas.	Por medio de Fodemipyme y Focari se trabaja con indígenas, jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad.
Tratamiento prioritario y preferencial para jóvenes emprendedores	Cartera de crédito y avales a emprendedores formales (Fodemipyme) e informales (Focari)
Tratamiento prioritario y preferencial para Asociaciones de Desarrollo y Cooperativas	Créditos y avales a cooperativas y otras empresas de economía social. Se ha realizado trabajo conjunto con la Asociación Administradora de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunal, municipalidades y empresas de crédito comunal.
Tratamiento prioritario y preferencial para zonas de menor desarrollo relativo	Programas basados en: Modelo de Desarrollo Económico Local (por ejemplo, empresas de crédito comunal) y proyectos de emprendimientos asociativos
Tratamiento prioritario para proyectos viables con concepto de producción más limpia.	Mediante crédito y avales de Fodemipyme apoyo a proyectos en manejo de desechos líquidos y sólidos, eficiencia energética, vehículos de gas LP, equipos solares y abono orgánico.
Promover la movilidad social de los grupos meta	La estrategia de banca de desarrollo del BPDC se basa en el modelo de ciclo de vida de las empresas; donde el banco apoya y fomenta la transformación desde empresas de subsistencia a empresas de acumulación. Incluso se están fomentando los encadenamientos productivos para mejorar la movilidad social.
Promoción de competitividad y uso de tecnologías de punta	Apoyo con aval y crédito a sectores TIC y exportadores.

Fuente: Parada et al, 2008, con base en Ley 8634 y E: Conejo, 2008.

soporte explícitas (*clusters*, arreglos productivos, cadenas globales de mercancías).

- Orientar la atracción de IED hacia los sectores o actividades productivas seleccionadas previamente por la política de desarrollo productivo para aumentar la capacidad de vincular y transferir tecnología hacia las Mipyme.
- Mejorar el entorno económico (política macroeconómica e infraestructura) y la capacidad institucional.

Una estrategia de coordinación institucional, que se podría implementar en

Costa Rica, es la ejecución de foros de competitividad para definir acciones a partir del consenso entre las instituciones y las Mipyme. Esta vivencia la ha desarrollado Brasil mediante su política industrial. Este país ha seleccionado sectores claves encargados de liderar el cambio tecnológico en la estructura productiva del país. Para definir el apoyo, los sectores productivos -en cuenta Mipyme- definen un área geográfica donde la presencia de alguno de ellos es importante y organizan un Foro de Competitividad. En estos foros participan las instituciones encargadas de brindar apoyo a los sectores productivos mediante la aplicación de un diagnóstico basado en la metodología

de Arreglos Productivos Locales<sup>11</sup> que posibilita organizar a los participantes de la cadena de valor y determinar las necesidades de las empresas que participan en ella, para mejorar sus capacidades competitivas en aspectos como: capacidad exportadora, innovadora e incorporación de conocimiento científico-tecnológico. Una vez realizado el balance de necesidades, se firma un “Contrato de competitividad” entre las instituciones participantes, donde se delimitan las responsabilidades y funciones que tendrá cada una en el proceso.

Con la capacidad institucional que Costa Rica ha consolidado en la atención a sectores productivos,

incluyendo las Mipyme, la realización de procesos similares a estos Foros de Competitividad, en conglomerados territoriales seleccionados, representa una alternativa para mejorar la coordinación institucional y el impacto de la atención brindada.

Finalmente en el recuadro 3.7 se exponen algunos instrumentos que han generado resultados positivos en el manejo de la banca de desarrollo y fondos de garantía en América Latina.

#### RECUADRO 3.7

### Instrumentos que han dado resultados exitosos en la banca de desarrollo de América Latina

Con base en las experiencias y lecciones aprendidas en la región latinoamericana se pueden identificar algunos de los instrumentos que han mejorado el desempeño de la banca de desarrollo y sistemas de garantías ligados a las Mipyme. Aunque se reconoce que la realidad de cada país es diferente y por lo tanto requieren una valoración previa de la viabilidad que tiene la aplicación de estos instrumentos, la identificación de factores de éxito en otros países es una herramienta que amplía el conocimiento y la madurez de la banca de desarrollo del país. Entre los instrumentos y proyectos con resultados favorables en el campo de financiamiento de las Mipyme se pueden mencionar:

- Fondo de innovación para programas masivos de apoyo al desarrollo de empresas desde la etapa de incubación y arranque, hasta la etapa de expansión.
- Programas de financiamiento que atiendan diferentes áreas como: formación de incubadoras a cargo de universidades o institutos tecnológicos, apoyo a negocios tecnológicos, estudios de preinversión para emprendimientos que propongan la creación, puesta en marcha e inicio de nuevos negocios.
- Utilizar mecanismos de subsidio y co-financiamiento en los programas antes indicados. Por ejemplo se ha co-financiado hasta un 70% del monto requerido para la constitución de la incubadora, y hasta un 60% para incubadoras ya formadas, también se han entregado subsidio no reembolsables por el 80% del monto requerido para la ejecución de las actividades productivas con potencial exportador y se han establecido subsidios no reembolsables de hasta un 70%, para la introducción al mercado de productos innovadores.
- Utilizar los fondos de capital de riesgo como un instrumento para apoyar a las microempresas que por condiciones macroeconómica presentan problemas

de sostenibilidad. Este instrumento tiene como objetivo evitar la exclusión de estas empresas para ser sujetos de crédito en un futuro, además de tener la función de ejercer una acción contra cíclica.

- Apoyo a la organización, formalización y operación de redes de inversionistas "ángeles" que aumenten las inversiones en empresas innovadoras de alto potencial de crecimiento. Subsidio<sup>14</sup> no reembolsable de un 80% del capital requerido para la formación de la red.
- Titularización de las carteras crediticias de Mipyme para aumentar los fondos del SBD y para insertarlo en el mercado de valores, además de moverse hacia la utilización de metodologías de "avales de cartera" y no solo de avales independientes.
- Uso de tecnología y personal altamente capacitado para incrementar la productividad de los procesos de colocación y seguimiento de microcréditos, por ejemplo en el Banco Estado Microcréditos de Chile los oficiales de crédito atienden una cartera integrada por 600 clientes cada uno.
- Ofrecer servicios financieros como: arrendamiento financiero (*Leasing*), factoreo, coconversión, préstamos a diferentes plazos (corto, mediano y largo), sociedades de garantías recíprocas y sociedades de capital de riesgo.
- Trabajo coordinado entre fondos de garantía y entidades intermediarias, lo cual incrementa la capacidad de colocación de los recursos.
- Programas de garantía que permitan desarrollar en zonas geográficas específicas actividades productivas pre-determinadas.

Fuente: Elaboración propia con información de Alide, Cepes, Fogape, Sale, Larrain y Calderón.

La elaboración de este aporte estuvo a cargo de Karla Meneses y Manuel Chaves.

Se elaboró el siguiente insumo: "La política de apoyo al desarrollo de las Mipyme", de Alvaro Martín Parada, Manuel Chaves y Karla Meneses.

La edición técnica la realizaron Leda Muñoz, Miguel Gutiérrez y Susan Rodríguez.

Se agradecen los comentarios realizados por Lucy Conejo, Lizette Brenes y Roberto Mora, así como el aporte realizado por Fodemipyme para la preparación de este estudio.

## NOTAS

**1** Aunque según la ley 8262 las actividades de autoempleo o subsistencia no constituyen una empresa, es importante considerar esta cifra ya que son actividades que generan, en gran cantidad de casos, el ingreso principal de muchas familias.

**2** Las empresas de subsistencia elaboran pocos productos y servicios, y los ingresos realizados alcanzan básicamente para la adquisición de alimentación, vestido y calzado, salud, vivienda y educación del grupo familiar. Las empresas de producción simple avanzan un poco más en la escala de producción, cubren una cuota mayor de mercado; no obstante, la generación de ingresos aún no es suficiente para afrontar requerimientos de inversión en capital de trabajo, maquinaria y equipo. Las empresas de producción ampliada, son aquellas que tienen objetivos amplios de participación de mercados y capacidad de crear una oferta significativa. Estas empresas alcanzan niveles de producción que permiten mayores contrataciones de recurso humano, inversiones significativas en capital de trabajo e incursionan en el uso de la tecnología e innovación.

**3** Según el artículo 18 del Reglamento General de la Ley 8262, el Consejo Asesor debe sesionar, al menos, una vez cada dos meses. Según información de Digepyme las sesiones realizadas por años son: 2005, cinco veces, 2006, tres veces, 2007, tres veces y 2008 seis veces (E: Marín, 2008).

**4** Oficinas regionales para tener un mayor acercamiento con las Mipymes.

**5** Microempresa de 1 a 5 empleados, pequeña empresa de 6 a 30 empleados, mediana empresa de 31 a 100 empleados (ley 8262).

**6** La ley solo permitía acceso a los bancos públicos. Es a partir de las reformas (art.50 de la Ley 8634) cuando se reglamente, que podrán tener acceso cooperativas, bancos privados, financieras, todos los entes supervisados por Sugef.

**7** Las incubadoras de empresas son proyectos, que tienen como objetivo fomentar la creación de nuevas empresas en una zona geográfica concreta. las incubadoras suelen dar apoyo a los nuevos empresarios en aspectos, tanto de gestión empresarial (plan de negocio, marketing, finanzas, etc.) como en el acceso a instalaciones y recursos, a muy bajo precio (local, teléfono, etc.). con este apoyo se pretende disminuir el riesgo inherente a la creación de un nuevo negocio. Además, las incubadoras promueven proyectos de emprendimiento innovador.

**8** Este sistema de atención está formado por "todos los intermediarios financieros públicos, el Instituto de Fomento Cooperativo (Infocoop), las instituciones públicas prestadoras

de servicios no financieros y de desarrollo empresarial, y las instituciones u organizaciones estatales y no estatales que canalicen recursos públicos para el financiamiento y la promoción de proyectos productivos"; excluye al Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi). Además, podrán participar intermediarios financieros privados y las instituciones y organizaciones prestadoras de servicios no financieros y de desarrollo empresarial (Ley 8634).

**9** Saldos no comprometidos y recuperaciones de varios programas y fideicomisos que operaban antes de la ley del SBD; a saber: Fideicomiso de Reconversión Productiva, Fideicomiso pesquero del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, Fideicomiso 05-99 MAG/PIPA/Bancrédito, Fideicomiso 248 MAG/BNCR, Fideicomiso para la protección y fomento agropecuario para pequeños y medianos productores (Fidagro), Fondos para asistencia técnica MAG/BNCR y Fideicomiso 132001 MAG/Prodapen.

**10** "La selectividad alude a pocas áreas claves y estratégicamente identificadas, que afectarán de manera decisiva y a largo plazo el modelo de desarrollo de una sociedad. La selectividad es también una condición para desarrollar áreas con fuertes relacionamientos intersectoriales, por su efecto difundido e interrelacionado con distintas actividades productivas y campos complementarios como la ciencia, tecnología, innovación, educación y emprendimiento" (E:Acosta, 2007).

**11** Los arreglos productivos locales son una adaptación de los distritos industriales europeos o de la teoría de *clusters* para mejorar el crecimiento integral de las Mipymes en concordancia con la estrategia de desarrollo del país. Su aplicación consiste en: identificar APL o grupos con potencial de serlo, a partir de un diagnóstico económico y social, definición de criterios de acción gubernamental para el apoyo y fortalecimiento, proponer un modelo de gestión multisectorial, para las acciones del gobierno sectorial, construir un sistema de información, para el apoyo de acciones y definir términos de referencia con aspectos conceptuales y metodológicos.

**12** Cubre gastos de gestión, estudio de mercado, plan de negocios, inicio de la empresa, costos de garantía, prospección y validación comercial.

**13** Cubre gastos de propiedad intelectual, estudios de mercado, planes de negocios, diseño de envases, manuales, certificaciones, fabricación de muestras, prospección, validación y promoción comercial, adecuación de la infraestructura; ventas y gestión del negocio.

**14** Cubre gastos de contratación y capacitación de recursos humanos, giras tecnológicas, difusión, inversión y gastos de operación.

