

# POLÍTICA PÚBLICA Y FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES COMPETITIVAS DE LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS COSTARRICENSES

*M.Sc Álvaro  
Martín Parada  
Gómez\**  
*M.Sc Karla  
Meneses\*\**

**Resumen:** Expone los factores críticos que afectan las capacidades competitivas de las Mipymes y se indican los retos y dificultades. Explica las políticas de apoyo institucional que el Estado costarricense ha implementado y analiza los factores institucionales que han incidido en la neutralidad de la política pública de apoyo a las Mipymes. Sugiere recomendaciones para diseñar una política pública que fortalezca las capacidades competitivas de la Mipymes eficientemente.

**Palabras clave:** Costa Rica, microempresas, pequeñas y medianas empresas, mipymes, política pública y competitividad

**Abstract:** This paper analyses the relation between the competitiveness of small and medium size enterprises (SMEs) and the public policies framework. Specially, it explains the main policies that have been giving technical and financial support to SMEs in Costa Rica. Thus, institutions such as ministries have designed projects, programs

\* Álvaro Martín Parada Gómez. Máster en Economía y Desarrollo y candidato a P.Hd en Economía por el Instituto en Estudios del Desarrollo de la Universidad de Tilburg, Holanda. Profesor e investigador en el campo de la competitividad y análisis de sectores productivos de la Escuela de Economía y Director de ésta en la Universidad Nacional de Costa Rica.

Correo: [agomez@una.ac.cr](mailto:agomez@una.ac.cr)

\*\* Karla Meneses Buchelli. Máster en Economía del Desarrollo con énfasis en Gestión Macroeconómica y Políticas Públicas. Profesora e investigadora de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional de Costa Rica. Investigadora del Programa Estado de la Nación. Correo: [karlameneses@estadonacion.or.cr](mailto:karlameneses@estadonacion.or.cr)

and policies to solve internal and external requirements in term of technology, training, marketing, local infrastructure, credits, research and development, among others. However, small producers and manufacturers criticize the labor and the efficiency of these institutions because they do not receive the all support that they need. Therefore, this paper suggests some recommendations to define a better policy framework to improve the competitiveness of SMEs in Costa Rica.

**Key Words:** policy framework, Small and medium size enterprises, competitiveness, institutional system.

## 1. Introducción

La realidad de las economías latinoamericanas, y en general, la de la mayoría de los países en vías de desarrollo se ha caracterizado por distar mucho de los planteamientos liberales que las teorías económicas han propuesto en los últimos veinte años. Por esta razón, es necesario comprender la realidad específica de cada país, haciendo uso de la historia que ha marcado la pauta de desarrollo, así como su estructura productiva y la calidad institucional que está detrás de todo proceso. Este esfuerzo será válido en tanto se logre entender la necesidad de crear diferentes medios que se puedan adaptar a la lógica de desarrollo de cada país.

Para ello, se recalca la importancia de complementariedad y coordinación entre la política pública y la dinámica del mercado. Muchas veces los productores agrícolas, manufactureros y empresarios de servicios señalan que la política del gobierno y de las instituciones que lo componen no les ofrece mayor aporte y apoyo para el crecimiento. Por lo tanto, la hipótesis planteada es que la política de apoyo a las Mipymes es neutral en los efectos causados sobre la capacidad competitiva de las empresas.

Un sector que es de suma importancia conocer, analizar y entender es el de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)<sup>1</sup> de los países latinoamericanos. Estas representan una gran parte de la estructura productiva e influyen notablemente en el empleo y en la producción, así como también, en la dinámica de adaptación e inserción de estas economías a la modalidad de apertura que predomina en el mundo. Costa Rica no es la excepción de esta realidad. Las Mipymes al igual que en el resto de los países de América Latina juegan un papel importante en la economía. La inserción en el mercado internacional, la posibilidad de adaptación y aprovechamiento de la apertura de mercados, es fundamental

<sup>1</sup> El decreto N° 30857-MEIC vigente define las MIPYMES a partir de una fórmula que toma en cuenta el valor de las ventas anuales netas, el valor de los activos totales y el personal promedio empleado, debido a que falta parte de esta información y solo se tiene lo correspondiente al número de empleados, para realizar la clasificación de las empresas se utilizó el siguiente criterio: Microempresa de 1 a 5 empleados, pequeña empresa de 6 a 30 empleados, mediana empresa de 31 a 100 empleados, grandes empresas más de 100 empleados. (MEIC, 2004)

para analizar y sobre todo replantear su dinámica e importancia en la economía nacional. El parque empresarial de Costa Rica está compuesto por 35.942 empresas<sup>2</sup>, el 69.3% son micro, el 24.3% son pequeñas, el 4.5% medianas y el restante 1.8% grandes. Es decir, del total de empresas el 98.1% son Mipymes, y apenas el 1.8% son grandes empresas. En su mayoría están ubicadas en el Valle Central (82.7%). En el empleo no dejan de ser representativas, por ejemplo, un total de 469.093 trabajadores están ocupados en el parque empresarial (29% del empleo total del país), el sector de servicios es el que emplea aproximadamente al 51% del total, el restante 49% se divide en un 25% industria y 24% comercio. Del total de trabajadores empleados en las empresas el 52% es absorbido por las Mipymes y el restante 48% por las grandes empresas, es decir el 15% de los ocupados del país se encuentran empleados en las Mipymes (MEIC y CCSS, 2004).

Una explicación para que este sector absorba la mayor cantidad de mano de obra y tengan una menor participación en la producción nacional, se debe en cierta medida a los menores niveles de productividad. Por ejemplo, el cálculo de la media móvil de productividad (valor agregado producido por cada

trabajador) en la industria manufacturera en los últimos tres años, muestra un resultado promedio para las pequeñas y grandes empresas de 4.3 y 7.5<sup>3</sup> millones de colones respectivamente. En términos de valor bruto de producción, las pequeñas empresas han producido apenas el 10% de lo que han producido las grandes y en términos de valor agregados su resultado es de aproximadamente 14.5%. En el sector exportador, el 77% de las empresas exportadoras son Mipymes (18% micro y 59% Mipymes); sin embargo, exportan aproximadamente el 16% de las exportaciones totales (PROCOMER 2005). Finalmente, aproximadamente el 20% del PIB es aportado por las Mipymes.

La relevancia del sector reafirma la necesidad de elaborar mecanismos específicos, que tomen en cuenta su posición actual y capacidad futura para hacer frente a la competencia local y a la capacidad de desenvolverse el mercado internacional. De igual forma, es importante evaluar la validez y eficiencia de las políticas que se están adoptando en el país para fortalecer y aumentar las probabilidades de alcanzar mejoras en la senda del desarrollo. En este trabajo se plantea la hipótesis de que existe neutralidad de las políticas públicas dirigidas al fortalecimiento de las Mipymes.

<sup>2</sup> 11% industriales, 32% comercio y 57% servicios (MEIC 2004)

<sup>3</sup> Resultado calculado sobre la base de los datos publicados en la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas ( CIU) por el Banco Central de Costa Rica.

Además, se tratará de hacer un análisis de las políticas y el grado de validez que puedan tener éstas para conseguir buenos efectos en la promoción de los sectores productivos. El propósito del presente artículo es analizar la formulación de la política pública orientada hacia el mejoramiento de la competitividad de las Mipymes para sugerir lineamientos que mejoren las políticas actuales.

El trabajo consta de cinco apartados. En la sección segunda, se exponen los factores críticos que afectan las capacidades competitivas de las Mipymes y se exponen los retos y dificultades. En el tercer apartado, se explican las políticas de apoyo institucional que el Estado costarricense ha implementado. En cuarto lugar, se analizan los factores institucionales que han incidido en la neutralidad de la política pública de apoyo a las Mipymes. Finalmente, se sugieren recomendaciones para diseñar una política pública que fortalezca las capacidades competitivas de las Mipymes eficientemente.

## **2. Factores críticos que afectan a la micro, pequeña y mediana empresa**

La problemática de las Mipymes puede ser abordada desde dos perspectivas de análisis. La primera, resalta la debilidad de diferentes factores endógenos de competitividad propios del funcionamiento microeconómico de las empresas.

La segunda aborda los limitados alcances de intervención de las diferentes instituciones públicas dedicadas al fortalecimiento de las Mipymes.

La identificación de las dificultades de estas empresas puede ser divididas en dos dimensiones. La primera que trata sobre las dificultades internas e individuales de cada una de las empresas, como son los factores administrativos, abastecimiento de materia prima e insumos, producción, mercadeo, comercialización. La segunda dimensión abarca las dificultades de formar un sistema productivo integrado entre grupos de empresas que realicen una misma actividad productiva. Las dificultades internas e individuales de las empresas que afectan la competitividad están relacionadas con los bajos niveles de capacidad innovadora, poco conocimiento en la administración de los negocios, debilidad en el manejo de costos de producción y desconocimiento de la importancia de planes de mercadeo y comercialización (Parada, 2005). El débil desempeño de cada uno de estos factores resalta los bajos niveles de capacitación del recurso humano empleado en este sector y limita la capacidad de respuestas rápidas a un entorno amenazante.

La segunda dimensión de factores que explican la dificultad para alcanzar niveles apropiados de competitividad se relacionan con los bajos encadenamientos productivos e insuficientes esfuerzos de

desarrollo entre grupos de empresas. En un contexto en donde la competencia es predominante y la existencia de grandes empresas que dominan el mercado, se hace necesaria la existencia de la cooperación entre empresas, que les permitan trabajar en conjunto para así posicionarse en el mercado. De este modo, se logrará desarrollar actividades que individualmente resultan difíciles de alcanzar. Entre las que pueden mencionarse adquirir un mayor poder de negociación, promover la difusión tecnológica y de innovación, alcanzar economías de escala, entre otras. Los aspectos anteriores representan desventajas importantes como lo resalta la CEPAL en su estudio sobre competitividad sistémica de las Mipymes en la región centroamericana.

“ Uno de los mayores obstáculos para la competitividad de las Mipymes es el hecho de estar aisladas y actuar solas, desvinculadas de sus homólogas y de su mismo sector. Esta situación les hace muy vulnerables al entorno económico actual de globalización y cambio tecnológico y les resta representatividad y poder de negociación”<sup>4</sup>

La cooperación y trabajo en equipo entre empresas no ha sido un tema que se ha tratado directamente con la importancia que se

merece. El sesgo al trabajo individualizado tanto en el campo empresarial como en el institucional es un factor determinante que limita la posibilidad de promover un desarrollo empresarial de cooperación y coordinación.

La segunda perspectiva de análisis, que ayuda a explicar las dificultades competitivas de las Mipymes, está relacionada con el desempeño de cada una de las instituciones públicas relacionadas con la formulación y ejecución de programas y proyectos dirigidos al fortalecimiento de este sector. Esto implica aceptar la complementariedad entre el Estado y el mercado; es decir, el apoyo institucional se constituye en un factor fundamental para desarrollar aptitudes competitivas en las empresas, principalmente cuando se trata de sectores pequeños en donde la interrelación de diferentes actores sociales no funciona sobre la base de un tejido institucional adecuado (CEPAL, 2003, Coyane et al, 2004, Acemoglu, 2003). Cuando se asume la importancia que desempeñan las instituciones en el desarrollo competitivo de las empresas surge la siguiente interrogante: ¿Cuál es el apoyo de las instituciones públicas al desarrollo de las capacidades competitivas de las Mipymes?

Los resultados de entrevistas realizadas en esta investigación a instituciones responsables de

<sup>4</sup> CEPAL, Elementos de Competitividad Sistémica de las pequeñas y medianas empresas del Istmo Centroamericano, 2001

planificar y ejecutar políticas y programas de apoyo a las Mipymes como MIDEPLAN, MEIC, PROCOMER, Cámara de Industria, UCR y UNA en los primeros meses del año 2005, identificaron algunos de los principales factores de carácter institucional que pueden explicar las dificultades del sector. Entre los principales pueden mencionarse: la exclusión de una buena parte de las microempresas en los programas de apoyo (por no cumplir requisitos de rentabilidad y garantía), limitado acceso a financiamiento, programas de capacitación que no responden a necesidades reales, déficit en la elaboración y difusión de estudios de mercados potenciales en el nivel local e internacional, dificultades en trámites que permitan la formalidad y tal vez el más importante, la independencia y débil coordinación interinstitucional que impide la formulación de una estrategia clara de cómo fortalecer al sector.

Complementando los factores anteriores se han encontrado discrepancias a la hora de identificar las principales necesidades de las Mipymes entre los diferentes agentes involucrados (empresas e instituciones). Según Castillo y Chávez (2001), el orden de prioridades del sector empresarial de las Mipymes localizan la brecha principalmente en los puntos relacionados con las altas cargas tributarias, la ilegalidad de las empresas causadas en parte por las ineficiencias de políticas gubernamentales. Mientras que las principales prioridades para las ins-

tituciones gubernamentales de apoyo se concentran en la regulación y trámites, acceso al mercado internacional, infraestructura y nuevas formas de financiamiento. El único punto de coincidencia se relaciona con el acceso al crédito que para ambos sectores es una preocupación de alto consenso. De nuevo, se abre otra interrogante: ¿Cuál es el valor agregado de la función institucional de las distintas instituciones para el mejoramiento de las Mipymes?

En relación con los problemas anteriores, surge otra dificultad importante sobre el tipo de empresas que se están creando. Según Castillo y Bonilla (2000), se pueden identificar dos tipos de empresas, aquellas de subsistencia, que como su palabra lo indica se caracterizan por sobrevivir en los mercados, muy vulnerables sin capacidad rápida de adaptación, y aquellas de acumulación, las cuales desarrollan la capacidad de acumular capital a través de un desempeño innovador y de respuesta rápida a las demandas del mercado. El dominio de empresas de subsistencia sobre las de acumulación representa una importante limitación a la hora de promover un empresariado competitivo.

La identificación de los factores anteriores hace necesario buscar respuesta a la siguiente pregunta: ¿Por qué el marco institucional de apoyo a las Mipymes no ha logrado resolver las múltiples necesidades que estas demandan? Su respuesta lleva al planteamiento de

dos preguntas más específicas: ¿cuáles son los factores que afectan el realizar una adecuada coordinación Interinstitucional que mejore el apoyo a las Mipymes? y ¿por qué el marco institucional no ha logrado fortalecer los encadenamientos productivos entre las Mipymes para mejorar su competitividad?

### **3. Principales políticas de apoyo a las Mipymes**

La preocupación por promover y apoyar a las Mipymes se ha convertido en un punto de atención para el sector público. Para esto se han creado diferentes políticas y mecanismos, conformados por varios agentes tanto del sector público como privado que de una u otra forma son capaces de influir en su fortalecimiento

A partir de 1998, se crearon diferentes asociaciones encargadas de promover el fortalecimiento de las Mipymes y considerar a este sector como importante y estratégico para el desarrollo nacional. Entre las instituciones de apoyo más significativas se puede mencionar a la Asociación de Pequeña y Mediana Empresa (ASOMIPYMES), la Asociación Costarricense de Artesanos (ACARTE), la Cámara Nacional de Artesanos y Pequeña Industria (CANAPI). De igual forma se da inicio al Programa de apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE) así como también existe la iniciativa de apoyo por parte de la banca estatal y

privada para ofrecer tasas diferenciales que promuevan el acceso al crédito en el sector, con la participación del Banco Nacional y el Banco Popular. De igual forma se pueden integrar a este grupo de apoyo al Instituto Nacional de Aprendizaje, el Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Ministerio de Economía Industria y Comercio, el Ministerio de Planificación, principalmente.

Todas estas instituciones han puesto interés en el fomento de varias áreas estratégicas. Las áreas se enfocan prioritariamente en el acceso al crédito y la apertura comercial para abrir nuevos mercados. De forma paralela con una perspectiva más interna de la empresa, los programas se han dirigido a la capacitación de la fuerza de trabajo y la incorporación e innovación tecnológica para aumentar los niveles de eficiencia y productividad. Por último, en el nivel más institucional el énfasis es dirigido principalmente a la reducción de trámites para el funcionamiento de las diferentes actividades que deben realizar las empresas.

Una propuesta más estructurada se creó en el 2001 y se concretó una iniciativa por parte del gobierno para implementar un programa de apoyo, con carácter de red nacional de fortalecimiento para el sector. Las instituciones con las cuales se firmaron convenios para poner en práctica este programa son: Banco Popular, Instituto Tecnológico, PROCOMER, Cámara de Industria y el Instituto Nacional de



Aprendizaje. El Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) es el ente encargado de la regulación y la coordinación integral del programa.

La cadena de apoyo incorpora diferentes áreas. Las dos principales se relacionan con el mecanismo de financiamiento, la innovación y desarrollo tecnológico. En relación con el primero, los agentes participantes serán los bancos del Estado y el Banco Popular en el cual se creó el Fondo para el Desarrollo de las Micros, Pequeñas y Medianas Empresas (FODEMIPYME), el cual cuenta con dos fondos, uno de garantía (nueve mil millones de colones) y el otro de financiamiento. En relación con la innovación y desarrollo tecnológico se creó el programa de apoyo a las Mipymes (PROPYME).

El programa encargado de la inserción de las empresas al comercio internacional está a cargo de PROCOMER a través del programa Creando Exportadores. La estructura de este programa cuenta con dos etapas. La primera ofrece capacitación y preparación técnica, para que las empresas escojan los mercados a los cuales desean exportar según sus oportunidades<sup>5</sup>. Una vez superada esta etapa las empresas pasan al programa Alianza para la Exportación, en esta eta-

pa es en donde se incorporan las políticas de fomento a nuevas áreas a través del programa de Impulso al Valor Agregado (PIVA), el cual desarrolla las áreas de diseño, técnicas de producción, certificación y gerencia empresarial<sup>6</sup>. Para aquellas empresas que no cumplan con los requisitos de consolidación de su producto en el mercado local existen servicios como: inteligencia comercial (información de estadísticas y publicaciones especializadas), mejoramiento de la capacidad exportadora (capacitación sectorial) y mercadeo internacional (participación en ferias y misiones comerciales internacionales).

La base legislativa de soporte a la cadena institucional de fomento a las Mipymes está respaldada por la Ley No 6282 de Fortalecimiento a las Pequeñas y Medianas Empresas, aprobada en marzo del 2002. Entre las principales recomendaciones que incentivaron a la elaboración de esta ley pueden destacarse<sup>7</sup>:

- La implementación de políticas de Estado de largo plazo para apoyo de las Mipymes
- La creación de un ente rector y un Consejo Asesor mixto
- La reconstrucción de la red de apoyo público y privado para las Mipymes.

<sup>5</sup> Los mercados que se ofrecen como opción son: Canadá, Chile, República Dominicana, Centroamérica, y en la actualidad Estados Unidos.

<sup>6</sup> Enlace Mundial, PyMexporta: Un sistema integrado de programas y servicios de apoyo a la pequeña y mediana empresa costarricense, Vol. 5,6, Agosto 2002.

<sup>7</sup> Desanti, 2002



**Tabla No.1: Estructura de la red nacional de fortalecimiento de las Mipymes, 2005**

INSTITUCIONES	FUNCIÓN
Ministerio de Economía, industria y Comercio (MEIC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ente coordinador de la red de fortalecimiento encargado de la inscripción y diagnóstico</li> <li>• Capacitación</li> <li>• Definición de políticas en el campo de las Mipymes</li> </ul>
Banco Popular (Popular Desarrollo)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brindar servicios financieros diferenciados</li> <li>• Asesoría personalizada</li> <li>• Capacitación</li> <li>• Diagnóstico</li> <li>• Investigación</li> </ul>
Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación en trámites de exportación</li> <li>• Estudios de mercado para inscritos en programa creando exportadores</li> <li>• Asesorías</li> <li>• Diagnóstico</li> <li>• Vínculos con organizaciones internacionales en el campo de la capacitación (Colombia)</li> </ul>
Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación del recurso humano módulos de aprendizaje, en técnicas de producción y manejo de recursos capacitaciones especializadas en el nivel sectorial atendidas por los núcleos de producción respectivos diagnóstico</li> </ul>
Cámara de Industria y Comercio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representación del gremio de empresas industriales y comerciales</li> <li>• Capacitación en desarrollo empresarial</li> <li>• Apoyar en la definición de políticas e incidencia de la legislación</li> </ul>

Fuente: Entrevistas aplicadas a funcionarios, San José, 2005

La función que deberá cumplir el Consejo Asesor Mixto será analizar el entorno político, económico y social y su incidencia sobre las Mipymes para poder posteriormente elaborar políticas viables, las cuales deberán ser anualmente diagnosticadas y evaluadas.

El contenido de esta Ley tiene como objetivos específicos:

- Aumentar la generación del empleo por parte de este sector

- Promover un desarrollo regional
- Lograr encadenamientos productivos
- Fomentar la capacidad empresarial
- Aumentar los niveles de competitividad
- Aumentar el número de Mipymes
- Facilitar el acceso a los mercados

Esta Ley es el apoyo estructural sobre la cual se asienta la actual propuesta de desarrollo para las

Mipymes. Este programa cuenta con cuatro pilares básicos como: financiamiento, capacitación, innovación tecnológica y fuentes de comercialización. La aplicación de los diferentes mecanismos de ayuda están dirigidos únicamente a aquellas empresas que ya están establecidas, las cuales para formar parte del programa deben realizar su registro respectivo en el MEIC para que posteriormente esta institución realice un diagnóstico detallado de la situación de cada empresa y ubique las áreas que necesitan ser atendidas, para luego determinar el rol de las instituciones de apoyo. Para mayo del 2005 según datos de DIGEPYME, existen un total de 3000 empresas registradas.

Además del soporte legal y de la existencia de la red nacional de apoyo a las Mipymes, existen esfuerzos paralelos por parte de varias instituciones que desarrollan proyectos y programas con el fin de fortalecer el sector. Por ejemplo, MIDEPLAN, el cual a principios del 2005 consolidó la planificación Regional en nueve regiones del país, con el objetivo de promover la elaboración y seguimiento de programas regionales de producción, generación de empleo e inversión estatal. Para el logro de los objetivos planteados MIDEPLAN propone la creación de una plataforma institucional estructurada en la cual exista una definición clara de cuáles son las funciones que cada una de las instituciones involucradas

deben cumplir. También incentivar la creación de la información necesaria para realizar la evaluación respectiva a cada una de sus actividades o proyectos, y MIDEPLAN es el ente rector de planificación en los proyectos dirigidos al fortalecimiento productivo y de empleo en el país, retomando la importancia de la formulación sectorial de la política pública.

Por su parte, el Banco Popular y el Banco Nacional de manera independiente cuentan con proyectos para el financiamiento del sector. Mientras el Banco Nacional cuenta con la banca de desarrollo, el Banco Popular a inicios del 2005 creó un departamento (Popular Desarrollo) especializado en investigación, capacitación y financiamiento para las Mipymes, con la ventaja de tener un acceso directo al FODEMIPYME. A julio del 2005 la cartera del BPD fue de 1487 empresas.

Como se puede observar existe un amplio esfuerzo y participación activa de varias instituciones involucradas en buscar mejoras para el sector de los pequeños productores. Es de consenso general la importancia que este sector tiene en la economía. Sin embargo, al parecer existen algunas dificultades que han impedido que el amplio grupo de programas y políticas dirigidas a las Mipymes reflejen los resultados que se esperaría. Como se expuso en el apartado primero hay problemas y dificultades que persisten, y que no han logrado ser superados por todos los esfuerzos

públicos y privados dirigidos a solucionarlos. Por esta razón, en el siguiente apartado se pretende hacer una evaluación de algunas políticas e instituciones involucradas en el proceso, de tal manera que se pueda dar respuesta a las preguntas planteadas en el primer apartado.

En el siguiente apartado se pretende evaluar la dinámica de funcionamiento de las instituciones involucradas en la Red Nacional de Fortalecimiento, en busca de identificar los factores críticos que han generado neutralidad en la política institucional dirigida al sector. Posteriormente se pretende complementar con la percepción que las empresas tienen sobre la validez y alcance de las políticas y programas realizados, para esta parte se trabaja con un estudio de caso del sector de las micro, pequeña y mediana empresa del sector textil.

#### **4. Factores institucionales que han incidido en la neutralidad de la política pública<sup>8</sup>**

##### **4.1 Estrategias de formulación de políticas y pertinencia**

Los resultados y logros de la política pública y de los programas y proyectos van a depender en gran medida del planteamiento estratégico que dé sustento a cada una de sus actividades. Para ello deben

estar claros los objetivos que se quieren alcanzar, así como la estrategia de cómo hacerlo. A su vez, se requiere de un respaldo investigativo que dé sustento a lo que se pretende alcanzar. Si lo anterior no se cumple, toda política y proyecto puede no responder a las necesidades que la actividad productiva demanda. Existe un consenso en que hay ciertas condiciones y necesidades comunes para todos los sectores productivos, como los son el acceso al crédito, estabilidad macroeconómica, estructura meso organizada, marco institucional y regulatorio que facilite la dinámica de las empresas, entre otros. Además, hay factores que son específicos para cada sector, ejemplo, la capacitación. La formación de recurso humano es uno de los ejes fundamentales para promover un empresariado eficiente, la temática de cada programa de capacitación debe responder a las necesidades propias del sector, de igual manera las políticas deben promover especificidades sectoriales sin caer en un sesgo de política puramente nacional dejando de lado la realidad sectorial.

Para poder responder a la creación y aplicación de políticas sectoriales pertinentes y coherentes, la formulación estratégica debe contemplar los elementos antes mencionados. Sin embargo, los factores sectoriales específicos se

<sup>8</sup> Nos referimos a neutralidad en la política pública para indicar que no causa efecto positivo o negativo significativo en el desarrollo y crecimiento de las capacidades competitivas de las Mipymes.

ignoran y parece no ser una prioridad en la estrategia utilizada para la formulación de políticas. Cuatro de las cinco instituciones analizadas indican que la formulación de las estrategias de formulación de políticas se sustenta bajo una lógica puramente nacional, mientras que solo una de ellas reconoce la necesidad de promover estudios sectoriales (Popular Desarrollo). Por ejemplo, la Cámara de Industria realizó el último estudio de tipo sectorial en 1997, mientras que el MEIC, se concentra en diagnósticos individuales de cada empresa. Por lo tanto, no existe una estructura comprensiva de cómo es la dinámica de cada sector. Por su parte, el INA elabora sus módulos de capacitación sin ni siquiera conocer lo que el mercado de cada actividad demanda, aunque se destacan sus esfuerzos por reestructurar sus programas de capacitación (caso textil).

La elaboración y formulación de políticas tienen como respaldo un conjunto de fuentes de información, y depende de la accesibilidad, recolección, fuentes, contacto con el sector y difusión de la información. Si esto es así, la política tendrá un camino más claro hacia donde se debe dirigir y cuán pertinente ésta puede ser. En su mayoría, las instituciones en estudio obtienen información de investigaciones propias y de conversaciones y peticiones informales de las empresas, lo cual debería ser una buena señal para lograr los resultados esperados. Sin

embargo, las necesidades que se identifican en el nivel sectorial en este proceso son resultado en su mayoría de criterios propios de las instituciones, que se alimentan del diagnóstico de empresas individuales, pero no se definen a partir de una investigación directa del sector como un todo. Al no existir investigaciones sectoriales que se realicen bajo una lógica integral de cada proceso, fase o eslabón de la cadena de producción, resulta difícil poder identificar con claridad especificidades del sector, cayendo en el común de identificar factores críticos de tipo muy general, haciendo que la política se estructure con objetivos muy amplios. Una comprensión completa de la cadena de valor de una determinada actividad productiva tiene la ventaja de identificar no solo las debilidades o fortalezas de tipo microeconómica, en la gestión, organización y manejo de los recursos de la empresa, sino también de identificar la estructura de relaciones que se desarrolla en la conexión existente entre cada una de sus fases y cada uno de sus actores.

La pertinencia de la política se logra al compatibilizar las necesidades identificadas con las atendidas, no solo entre instituciones sino también con el empresariado. En la tabla No. 2 se detallan las principales necesidades identificadas por parte del sector institucional.

En su mayoría pocas de las necesidades identificadas han logrado tener respuesta de atención por

**Tabla No. 2 Principales necesidades identificadas, atendidas y no atendidas en las Mypymes, 2005.**

NECESIDADES IDENTIFICADAS	NECESIDADES ATENDIDAS	NECESIDADES NO ATENDIDAS
Innovación y diseño de productos	Uso parcial en tecnología ya existente	Financiamiento eficiente
Formulación de políticas específicas	Desarrollo en la gestión empresarial	Formulación de políticas específicas
Desarrollo en la gestión empresarial	Manejo de recurso humano	Incidencia de la legislación
Incidencia de la legislación	Comercialización y mercado parcial	Manejo de costos
Financiamiento		Innovación tecnológica
Manejo de recurso humano		Estudios que identifiquen mercados potenciales
Comercialización y mercado		Innovación y diseño de productos
Manejo de costos		Eslabonamiento con empresas grandes
Uso de tecnología e innovación tecnológica		
Estudios que identifiquen mercados potenciales		
Eslabonamiento con empresas grandes		

Fuente: Entrevistas aplicadas a funcionarios, San José, 2005

parte de las instituciones, entre las principales razones que destacan para su no atención se argumenta la falta de recurso humano, un marco regulatorio que limita y entorpece una respuesta institucional rápida, principalmente por la burocracia y la cultura organizacional del sector público, la inexistencia de investigaciones que permitan una mejor identificación de los factores débiles específicos de las actividades productivas y la limitada respuesta del empresariado nacional.

El último motivo identificado es muy importante, si bien es respon-

sabilidad de las instituciones públicas complementar la actividad privada y brinda medios que faciliten la actividad productiva, el empresario debe igualmente ser capaz de responder a la política brindada, es decir, tanto el marco de política como el tipo de empresariado nacional son responsables de los resultados obtenidos. Lo anterior lleva casi de inmediato a cuestionarse el grado de respuesta que se ha tenido por parte de los productores, los mecanismos públicos que se han aplicado para exigir respuesta ante la ayuda, y la pertinencia de la

forma en que se está dando la política y la asistencia, ya sea en capacitaciones y asesorías de tipo más técnica. La tipología del grupo de empresas que se está asistiendo en los proyectos de capacitación y asesoría es determinante para conocer que tipo de capacitación es aplicable para que su comprensión sea efectiva y asimilada.

#### 4.2 Disponibilidad de recursos

La disponibilidad de recursos es indispensable para conseguir una buena ejecución de los proyectos. Como se observa en la tabla No.3, todas las instituciones cuentan con recurso humano calificado, el problema está en la falta de recurso humano para cubrir con los planes establecidos. Siguiendo con los recursos físicos, todas mencionan tener suficiente equipo, en su mayoría en un estado aceptable, sin embargo, la infraestructura no es

considerada la mejor para la mayor parte de ellas.

#### 4.3 Efectividad y eficiencia de la Gestión Estratégica

La tabla No.4 muestra un resumen con el criterio de cada institución para calificar la eficiencia de la estrategia de atención a las Mipymes.

De acuerdo con la explicación ofrecida por las instituciones, el cumplimiento de los objetivos es bastante bueno y se sienten satisfechas de los logros alcanzados. Sin embargo, los resultados no son tan positivos en la calificación de los logros de las actividades realizadas para conseguir las metas. Esto es una señal de que aunque los objetivos se alcancen, la forma de hacerlo no es la más adecuada. El resultado ha sido la baja calificación en materia de coordinación interinstitucional. La calificación está en el

**Tabla No. 3: Disponibilidad de Recursos Institucionales según Instituciones, 2005**

INSTITUCION	Recurso Humano calificado	No. de personas relacionadas con proyectos de MiPymes	Estado del Equipo <sup>9</sup>	Infraestructura Adecuada
MEIC (DIGEMIPYMES)	Si	31	Muy Bueno	No
Popular Desarrollo	Si	60	Excelente	Si
PROCOMER	Si	110	Bueno	No
INA	Si	105	Muy Bueno	No
Cámara de Industria y Comercio	Si	15	Excelente	Si

Fuente: Entrevistas aplicadas a funcionarios, San José, 2005

<sup>9</sup> La escala utilizada para esta calificación es: Excelente, Muy Buena, Buena, Regular y Mala

**Tabla No.4 Eficiencia en la función estratégica de las instituciones públicas, 2005.**

INSTITUCION	EFICIENCIA EN LA FUNCION ESTRATEGICA				
	LOGRO OBJETIVOS <sup>10</sup>	LOGROS ACTIVIDADES Y PROGRAMAS <sup>11</sup>	USO DE LOS RECURSOS <sup>12</sup>	COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL <sup>13</sup>	LOGRO DE PROYECTOS EJECUTADOS
MEIC (DIGEMIPYMES)	Satisfactorio	Adecuado	Más o menos de acuerdo	Buena	9
Banco Popular	Medianamente satisfactorio	Medianamente adecuado	De acuerdo	Buena	8
PROCOMER	Muy satisfactorio	Bastante adecuado	Muy de acuerdo	Buena	9
INA	Medianamente satisfactorios	Medianamente adecuado	Muy de acuerdo	Buena	8
Cámara de Industria y Comercio	Muy satisfactorio	Bastante adecuado	De acuerdo	Buena	9

Fuente: Entrevistas aplicadas a funcionarios, San José, 2005

punto medio de la escala para todas las instituciones, resaltando, que al momento de hacer la pregunta todos se mostraban insatisfechos con la poca y desordenada coordinación entre las instituciones. Al no existir una coordinación es muy difícil esperar que las políticas, y en especial, los proyectos se ejecuten eficientemente, la propuesta y aplicación de políticas hacia el sector que produce a pequeña escala requiere de la participación de un conjunto de actores, por lo que sí su coordinación no es buena, sus resultados no serán los esperados,

independientemente de que los objetivos estén claros. La investigación realizada por Osterlof (2004) sobre la competitividad sistémica en Costa Rica complementa los resultados anteriores. Entre sus conclusiones, llama la atención que en el país existen claras señas de debilidad institucional, reflejadas, en la poca incidencia de las políticas, desordenada gestión pública, deterioro de la infraestructura y una calidad del sistema educativo en descenso.

Entre los principales factores que se encontraron para dar respuesta

<sup>10</sup> Escala: Muy satisfactorio, Satisfactorio, Medianamente satisfactorio, Poco satisfactorios, Nada satisfactorios

<sup>11</sup> Escala: Bastante adecuado (100% - 90%), Adecuado (90% - 80%), Medianamente adecuado (80% - 70%), Poco adecuado (70% - 60%) y nada adecuado (menos de 60%)

<sup>12</sup> Escala: Muy de acuerdo, De acuerdo, Más o menos de acuerdo, en desacuerdo, en total desacuerdo

<sup>13</sup> Escala: Excelente, Muy Buena, Buena, Regular y Mala



a los causantes de una mala coordinación institucional, se mencionaron la inexistencia de una estructura clara en las funciones que cada institución debe realizar. Si se observan las funciones indicadas en la tabla No. 1, se encuentra que hay muchas actividades que son realizadas por varias instituciones, a lo que se le suma, que los criterios para hacerlo se toman de manera independiente. En su mayoría existe un sesgo a que toda institución se dedique a la capacitación y a la construcción de diagnóstico, sin existir una estructura lógica que integre los factores esenciales para investigar las necesidades de cada sector. A su vez, los diseños empleados en los cursos de capacitación muy pocas veces toman en cuenta la tipología de las empresas a las que se está capacitando, haciendo un curso de difícil comprensión para aquellos participantes que se caracterizan por tener niveles muy bajos de escolaridad. Existe un sesgo a la capacitación, sin una estructura que respalde una metodología adecuada para elaborar los temas que necesitan ser atendidos.

Otro factor determinante es la poca cultura de cooperación entre las instituciones. Se reconoce que son varias las formas que se están aplicando para atender el sector, pero estas a pesar de suponer un trabajo conjunto a través de una red de fortalecimiento, se continúan realizando proyectos aislados. Si bien es fundamental una actividad descentralizada, detrás de estas

acciones debe existir una estructura que responda a una estrategia bien planificada que define lo que se requiere, quien lo debe hacer y sobre todo la necesidad de diseñar una plataforma institucional pertinente. Muchos de los entrevistados reconocen la dificultad del trabajo con otras instituciones, entre los principales motivos se mencionaron: la falta de interés, débil cultura de trabajo en equipo y limitaciones de tipo burocráticas, que terminan haciendo de un proyecto algo engorroso y mecánico.

La gestión pública resulta muy compleja de analizar, son muchos los intereses que están de por medio a la hora de plantear políticas. Sin embargo, se reconoce que de un tejido institucional fuerte depende en gran medida que se estimule la producción a pequeña escala, no solo por el hecho de generar oportunidades, respaldo y regulación, sino porque hay ciertas actividades en las que las instituciones pueden influir. Se reconoce que existe un interés y consenso por dar atención al sector, el conflicto está en cómo hacerlo para que éste no tenga un efecto neutral como está ocurriendo.

#### **4.4 Percepción del apoyo institucional por parte de los empresarios: Estudio de caso, hecho en las Mipymes de la confección de prendas de vestir en Costa Rica**

El soporte institucional y su manera de influir en los sectores

productivos en lo posible deben lograr una coherencia entre lo que las instituciones están haciendo y lo que los sectores demandan, en caso de no existir tal coherencia, los resultados no necesariamente van a ser los mejores. Por lo anterior, a continuación se pretende complementar la evaluación de la actividad de las instituciones con la percepción que tienen de ellas los empresarios. El estudio de este segmento se concentra en un estudio de caso realizado para el sector textil costarricense en el año 2004.

El apoyo institucional o la dinámica de interacción entre productores e instituciones pueden ser de tipo directo, cuando las empresas reciben soporte institucional o indirecto, cuando determinados factores dirigidos por la política pública puede de una u otra manera influir en el desenvolvimiento del sector. Para el caso en estudio, el soporte público directo no es el fuerte, más del 80% de los empresarios no han recibido ayuda institucional, como se indica en la tabla No.5, el porcentaje de empresarios que han recibido soporte directo es muy bajo. Se recalca que el Instituto Nacional de Aprendizaje es la institución que ha interactuado de una manera más activa con el sector; sin embargo, se cuestiona la estrategia de capacitación utilizada. Al ser la institución encargada de la preparación del recurso humano, el sector no ha respondido con técni-

**Tabla no. 5 Soporte institucional para las Mipymes de confección de prendas de vestir, 2005<sup>14</sup>.**

INSTITUCIÓN	SOPORTE	
	SI	NO
INA	47%	48%
Cámara textil	7%	89%
PROCOMER	10%	86%
Municipalidades	1%	94%
MEIC	2%	94%
Cámara de Industrias	4%	92%
Universidades	4%	93%
Bancos Estatales	11%	85%
Bancos Privados	6%	90%

Fuente: Elaboración propia con datos de Parada Gómez, 2005

cas de producción ni de diseño, lo suficientemente innovadores para mantener una buena posición en el mercado.

El apoyo de cámaras e instituciones más de tipo local no ha respondido a las demandas del sector. Lo anterior, es un factor crítico de debilidad institucional, lo óptimo sería que estas instituciones tengan un mayor contacto con los sectores productivos. De igual manera, el contacto con las universidades es muy bajo y es una señal de poca colaboración por parte de estas entidades, es decir, el vínculo con las empresas en materia de investigación, apoyo y asesoría aún es débil.

Finalmente, el débil soporte en el financiamiento es claro en la percepción de los empresarios,

<sup>14</sup> Las micro, pequeñas y medianas empresas incluidas en el estudio fueron 222 en todo el país.

anteriormente, se mencionó que no existe una política significativa que logre un sistema de financiamiento para los sectores, el diferencial de tasas de interés no supera el 2% entre la tasa que se establece para préstamos personales y préstamos para mipymes, lo que no hace atractivo la petición de créditos.

Paralelo al apoyo directo del sector público hacia el sector productivo, se evalúa el grado de influencia que tienen determinados factores críticos sobre el sector. Para el caso en estudio, se analizaron los siguientes factores: acceso al crédito, disponibilidad de garantías, cargas sociales, acceso a materia prima de calidad, capacidad de mercadeo, capacidad de infraestructura y efecto de importaciones de prendas de vestir, principalmente de china y Panamá. Para evaluar su influencia, se realiza en un primer momento un análisis estadístico básico de frecuencias, el

cual es complementado con un análisis de varianza y cuadrado, de tal forma que se logre tener una visión más completa del efecto de cada uno de los factores, y cual o cuales de ellos son más significativos para el sector<sup>15</sup>.

Como se indica en la tabla No.6, las respuestas se concentran en los extremos, mientras que en otro grupo de empresas los factores mencionados tienen efectos altos.

El grado de concentración de los efectos por factor es más claro cuando se analiza por tipología de empresa para cada factor. Los resultados de las pruebas de Chi-cuadrado muestran significación para todos los factores. El orden de importancia por factor es la siguiente: cargas sociales, importación de prendas de vestir, disponibilidad de garantías, acceso al crédito, capacidad de infraestructura, acceso a materia prima de calidad y capacidad de mercadeo. De acuerdo con

**Tabla No. 6 Efectos de factores sobre el funcionamiento de las Mipymes de confección de prendas de vestir, 2005.**

VARIABLE	EFECTO			
	ALTO (1)	MEDIO (2)	MINIMO (3)	NINGUNO (4)
Acceso al crédito	Xxxx	Xx	X	xxx
Disponibilidad de garantías	Xxxx	Xx	X	xxx
Cargas sociales	Xxxx	Xx	X	xxx
Acceso a materia prima de calidad	Xxx	Xx	X	xxxx
Capacidad de mercadeo	Xxx	Xx	X	xxx
Capacidad de infraestructura	Xxx	Xx	X	xxxx
Importaciones de China y Panamá	Xxxx	Xx	X	xxx

Fuente: Elaboración propia con datos de Parada Gómez, 2005

<sup>15</sup> Los resultados estadísticos: tablas y cuadros se presentan en el anexo 2

los resultados de la prueba ANOVA, los factores que muestran una diferencia significativa entre el efecto alto y ninguno son las cargas sociales y la importación de prendas de vestir de China y Panamá<sup>16</sup>.

El acceso al crédito tiene un efecto promedio mínimo, que responde al hecho de que si bien el acceso al crédito es un factor crítico que no es bien manejado, los productores de pequeña escala son reacios al endeudamiento, dada su limitada facilidad para incurrir en préstamos. Sin embargo, comparativamente, el efecto es más fuerte para las pequeñas empresas de lo que es para las micro y las medianas. Son las empresas pequeñas las que se encuentran en un nivel intermedio de posicionamiento, lo que puede hacer que estén más anuentes para realizar inversiones que les permita estabilidad y en lo posible mayor seguridad en su mercado. Las microempresas no tienen una visión clara de posicionamiento ni de estrategia, trabajan con criterio de subsistencia. El comportamiento de las medianas ante el factor crédito es menor, esto responde a que estas empresas no consideran necesario realizar inversiones fuertes, en tanto quieren permanecer en niveles que reduzcan su vulnerabilidad a la competencia de las grandes empresas.

Conforme más se hagan notar en el mercado, más expuestas están a responder a la competencia de las grandes.

Al parecer, el efecto en las garantías no es un determinante para la actividad de las empresas, en promedio el factor fue calificado como mínimo. Comparativamente su efecto es menor conforme la empresa va aumentando de tamaño. Esta situación se presenta en tanto las empresas se van posicionando y pueden tener una mejor garantía que las que están empeorando. Como complemento, el factor de mayor significancia es el efecto que tienen las cargas sociales. Su efecto varía notablemente según el tamaño de la empresa. Las pequeñas son las que ven las cargas sociales como un obstáculo importante, lo que puede ser una explicación para los altos niveles de informalidad de las empresas que están entrando al mercado, su efecto es menor para las microempresas, mientras que para las medianas su efecto aumenta, por el hecho de aumentar la responsabilidad ante un mayor número de empleados y actividad.

En el estudio de la competitividad de las Mipymes de confección de prendas de vestir (UNA-INA 2005) se encontró que los productores de prendas de vestir desconocen la

<sup>16</sup> Por tipología de empresa, el ploteo de los promedios del ANOVA permiten realizar inferencias más específicas. En los cuadros del 1 al 7 del anexo No.2 se muestran los resultados de dicha prueba. Para una mejor comprensión de los cuadros se etiquetaron los efectos de la siguiente manera: 1. efecto alto; 2. efecto medio; 3. efecto mínimo y 4. ningún efecto. Las empresas fueron catalogadas según número de empleados: de 1 a 5, micro, de 6 a 20, pequeñas y de 21 a 85, medianas.

composición de la materia prima que utilizan, motivo por el cual el efecto en el acceso a materia prima de calidad es bajo para los diferentes tamaños de empresas, debilidad que se destacó como importante de atender. Otra explicación responde a que empresas de mayor tamaño, pueden acceder a mejores fuentes de materia prima, mientras que las más pequeñas compran lo que se encuentra en el mercado nacional. Una reacción similar se tiene en el efecto que tiene la capacidad de mercadeo. Las empresas del sector no han replanteado la importancia de éste en el fortalecimiento de su posición en el mercado, el cual demanda la existencia de una estrategia clara y focalización objetiva del mercado meta más conveniente.

Como era de esperarse, el efecto de ropa importada es relevante, y es mayor para las pequeñas empresas, de lo que lo es para las micro y medianas. Posiblemente las empresas pequeñas no han definido un nicho de mercado, atendiendo una demanda variada que encuentra en el mercado opciones de precios más bajos de lo que la empresa nacional puede ofrecer. La respuesta de las micro es de no competidora, su visión es de subsistencia y no tiene una claridad de la presión competitiva, su interés es el de mantenerse con lo necesario. Mientras las empresas medianas pueden ya tener nichos de mercado más definidos, reduciendo su vulnerabilidad a las importaciones de prendas de vestir.

De manera general, se observa una mayor vulnerabilidad de las empresas pequeñas en relación con las micro y medianas, tanto en aspectos de política como de funcionamiento del mercado. El comportamiento de las microempresas es un tanto complejo, por el hecho de que el punto de atención en ellas recae en la necesidad de que no sean empresas que se conformen con la sobrevivencia, sino que den el salto a la acumulación.

Los resultados anteriores ayudan a la identificación de factores claves que son importantes de atender para mejorar el comportamiento competitivo de las empresas en lo que a política pública se refiere, ejercicios similares pueden ser aplicados a los diferentes sectores productivos para identificar la especificidad de comportamiento por sector y por tamaño de empresa. Pueden encontrarse factores en el que sus efectos son generalizados para muchos sectores; sin embargo, van a existir otros que serán específicos por actividad, lo que resalta la importancia de replantear la existencia de políticas sectoriales bajo una lógica de entendimiento del comportamiento de la cadena completa.

El trabajo conjunto, sistémico y coordinado, entre sectores productivos, instituciones públicas, organizaciones privadas, permitirán desarrollar un poder compartido en pro del desarrollo empresarial (Esser, 1999). Un comportamiento compartido de coordinación y formación de redes de trabajo, no es un trabajo

simple, requiere de un manejo cuidadoso de las relaciones sociales, así como también del control y manejo de los intereses que surjan en los procesos. Un sector institucional organizado, un empresariado comprometido y factores productivos adecuados son la combinación necesaria para que el trabajo en equipo dé resultados positivos (CEPAL, 2001, Sverrisson, 2005, Beule, 2005).

## **5. Recomendaciones de política pública para fortalecer los sectores productivos de pequeña escala**

### **5.1 Creación de un sistema institucional de apoyo y fortalecimiento**

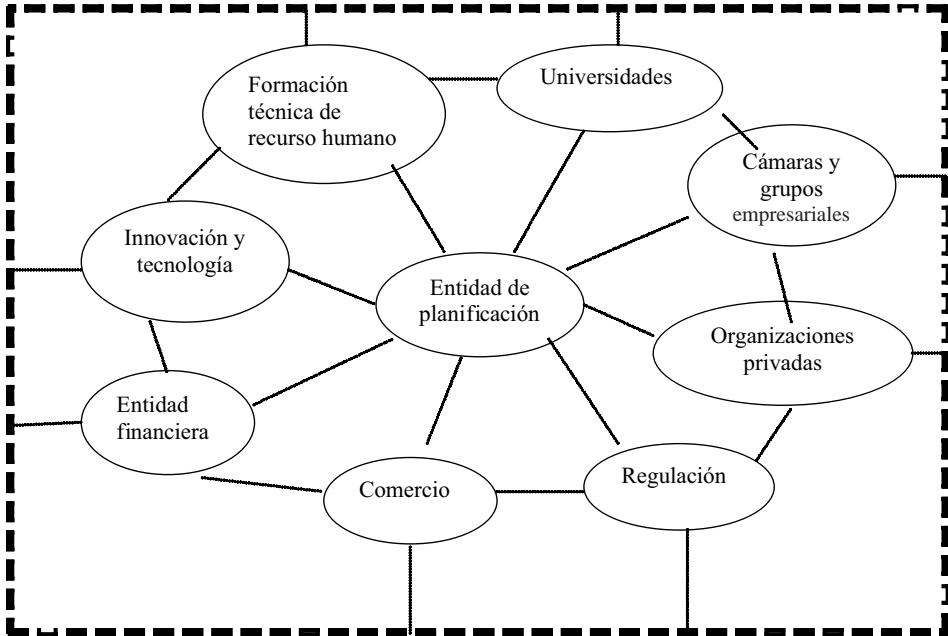
La planificación, dirección y ejecución de una estrategia de promoción de sectores productivos requiere de la formación de un sistema, estructura o tejido institucional fuerte y dinámico. Los intercambios y relaciones sociales inmersos en la actividad económica necesitan ser manejados bajo una perspectiva de desarrollo que garantice, en lo posible igualdad en la distribución y participación en el mercado.

Para dicho objetivo se han formulado diferentes propuestas para tratar la gestión pública como: planificación, evaluación, gestión por resultados, entre otras. La coordinación interinstitucional y redes productivas se han planteado como eje central de toda propuesta de desa-

rollo, principalmente en economías subdesarrolladas (CEPAL, ILPES). El buen desempeño va a depender de la eficiencia y eficacia con la que se desenvuelva la dinámica institucional y la articulación de las redes de trabajo. Desde este punto de vista, la teoría de sistemas es una alternativa que se ha desarrollado con mayor amplitud para la gestión de proyectos de desarrollo en América Latina (Bertalanffy, 1930, Rapoport, 1954 y otros). Sus características principales son cuatro: la primera es la interrelación e interdependencia. Todos los elementos que forman parte del sistema deben estar conectados. Es decir, si se propone la construcción de un sistema institucional, toda institución involucrada es un elemento que debe interactuar con los demás. La segunda característica es la totalidad del sistema. Indica que el funcionamiento del sistema completo debe ser estudiado con todas sus partes interrelacionadas e interdependientes en interacción (ILPES, 2004). La tercera característica es la búsqueda de objetivos. Los objetivos y metas se logran cuando todos los componentes interactúan dentro de una posición de equilibrio. Finalmente, la cuarta característica es la diferenciación. Cada elemento tiene definida su función, la cual es un complemento esencial para conseguir los objetivos planteados.

En Costa Rica existe el interés de desarrollar una estructura institucional de atención integral para el

**Cuadro No. 1: Sistema Institucional de fortalecimiento para las Mipymes, 2005.**



fortalecimiento de las Mipymes. Sin embargo, su consolidación no está claramente definida. En el cuadro No. 1 se indica la propuesta para construir un sistema institucional estructurado.

En el esquema anterior, se plantea la formación de una estructura institucional, en la cual estén involucradas diferentes instituciones con funciones claramente definidas. Un ente planificador y coordinador (MEIC o MIDEPLAN) que se encargue de armonizar y organizar la coordinación interinstitucional y la planificación de la estrategia de atención. Las cámaras tienen la función de representar al sector, es muy importante resaltar que las

cámaras tienen una función estratégica porque son las que en la práctica están más enteradas de los conflictos y demandas de los diferentes sectores productivos. De igual manera, es importante dar lugar a los grupos de pequeñas empresas que por una u otra razón no participen activamente con las cámaras. De esta manera se asegura en lo posible incorporar las demandas de los empresarios. Es importante que exista una entidad que figure para cada sector productivo, de tal manera que ayude a la formulación de políticas de transformación y ajuste estructural.

Las universidades y entidades encargadas de la formación técnica



del recurso humano tienen la función de investigar y capacitar diseñando planes de enseñanza pertinentes para los sectores productivos, tomando en cuenta la estructura y tipología de empresa que caracteriza a cada sector. La innovación y tecnología deben ser impulsadas con investigación y desarrollo. Su función es de soporte a las empresas para que se adapten con mejoras en los procesos productivos y la producción de bienes con alto valor agregado. De igual manera, las universidades deben apoyar la formulación de políticas de tecnología, desarrollo productivo e innovación. Ambos factores, lo educativo y tecnológico son necesarios para crear las condiciones para alcanzar niveles de competitividad sostenibles.

El sistema financiero es fundamental para las empresas que producen a pequeña escala y que no pueden acceder a los sistemas de financiamiento tradicionales por falta de garantías, posicionamiento en el mercado, organización interna, entre otras. Un sistema financiero eficiente debe ser capaz de ofrecer tasas de interés atractivas y diferenciadas a las existentes en el mercado. Como fue mencionado anteriormente, un diferencial de uno a dos puntos porcentuales como se ofrece no es suficiente para estimular el crédito al sector. De igual manera, las garantías son un obstáculo que hay que replantear para no correr el riesgo de fomentar la informalidad del crédito con fuen-

tes de financiamiento que superen las ofrecidas por la banca formal. En el estudio "Elementos de la competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas del istmo centroamericano", realizado por CEPAL, 2001, se evidenció que en Costa Rica, las fuentes de financiamiento informales cobraban tasas de interés de un 7% a 10% mensual. Sin duda alguna, bancos como el BNCR, BCR, BPDC, entre otros tienen el reto de ofrecer alternativas de financiamiento adecuado para las Mipymes.

La función de la entidad encargada del comercio internacional (PROCOMER) es analizar el comportamiento de los mercados, identificar nichos de mercados y respaldar en las políticas comerciales, pero no definir las de manera independiente. Bajo una lógica sistémica de trabajo, es muy importante que cada institución ofrezca los insumos necesarios para que conjuntamente se enfrenten los problemas del sector.

La función de la o las entidades de regulación como la Oficina de la Competencia del MEIC es la de manejar las distorsiones que el mercado presenta, procurando que la libre competencia no sea perjudicial para las empresas. Finalmente, las organizaciones privadas deben complementar las acciones que el sector institucional está realizando. Las organizaciones privadas son en muchas ocasiones las que determinan las exigencias que rigen el mercado, motivo por el cual

deben estar involucradas en los procesos de transformación que las empresas deben enfrentar.

La claridad de la estrategia y la diferenciación de las funciones permitirán una atención integral y evitarán duplicidad y burocracias en los procesos. Es fundamental que cada institución tenga clara su estrategia de atención e interacción con las demás instituciones. Las actividades de cada elemento del sistema servirán como complemento e insumo para otro elemento, y hacen de la interacción y coordinación el eje de un buen funcionamiento.

## **5.2 Fortalecimiento de los factores productivos**

Los factores productivos están relacionados con el capital (físico y financiero) y el recurso humano. La eficiencia de la producción va a depender de la calidad y disponibilidad de los factores. Una capacidad instalada inapropiada (infraestructura, maquinaria, tecnología y equipo), recurso humano con bajos niveles de educación y conocimiento técnico y dificultad en los canales de financiamiento son algunos de los factores que limitan la capacidad competitiva de las empresas. Por lo tanto, la función de la política pública es reducir los riesgos de accesibilidad a los factores, minimizar las dificultades de traslado e intercambio de los bienes y servicios con canales de comercialización apropiados, y promover un re-

curso humano que esté en capacidad de adaptarse y proponer innovadores procesos de intercambio y producción.

En el contexto actual, la apertura comercial ofrece diversos recursos para la producción. Los mercados son cada vez más amplios y los flujos de insumos, materias primas y productos terminados inundan los mercados locales. Sin embargo, no todos son de buena calidad ni los más apropiados. Además, tampoco se cuenta con los factores de producción físicos para desarrollar innovación productiva. La responsabilidad para conocer y tener la capacidad de crear productos con alto valor agregado es compartida tanto por el sector público como privado. El Estado debe asumir la responsabilidad de adecuar las condiciones de infraestructura, investigación y desarrollo, retomando iniciativas de política selectiva y sectorial.

Los factores de producción son el insumo fundamental para el desarrollo de los procesos de producción. Sin embargo, las empresas que producen a pequeña escala presentan incapacidad para acceder a dichos recursos. Una política de financiamiento, con tasas de interés acordes con la capacidad de estas empresas se hace necesaria. Existen entidades financieras como por ejemplo el Banco Popular y Banco Nacional, que han desarrollado proyectos de Banca de Desarrollo, el limitante está en que las tasas de interés ofrecidas todavía

no permiten el acceso al crédito necesario para promover la inversión, ni tampoco los sistemas de garantías existentes facilitan el repunte que los sectores productivos necesitan. Finalmente, es compromiso público el formar una cultura empresarial preparada. Se requiere de un equilibrio entre la formación académica, técnica y capacitación. De igual manera, se requiere que las instituciones públicas emprendan estrategias que comprometan al empresariado a responder de manera positiva al apoyo que se les pueda ofrecer (Coyane y Leeson, 2004).

### **5.3 Promover encadenamiento y formación de redes productivas**

La aplicación de políticas públicas combinando lo nacional, regional, local y sectorial conllevan a la formación de sectores productivos articulados. La creación de redes de producción no es una tarea simple, se requiere de experiencia y cultura de cooperación en el ambiente empresarial e institucional. De igual manera, se necesita del establecimiento de estrategias claras de atención sectorial que permita incentivar integraciones hacia delante (comercialización y distribución) y hacia atrás (adquisición de materia prima y producción) en la cadena productiva. Para organizar las capacidades competitivas de las Mipymes, la coordinación, organización y cooperación son factores

fundamentales. Las empresas que no vean ventajas en la subcontratación o agrupamientos industriales, desistirán de seguir intentando. Sin embargo, lo que se tiene que procurar es difundir en la práctica las ventajas que el trabajo agrupado ofrece. Por ejemplo, economías de escala, especialización, menores tiempos de producción, mayor poder de negociación, accesibilidad a materias primas e insumos, entre otros (Dirven, 1999, Yoguel, 2000, Mazzola, 1999).

La inversión extranjera directa es un canal que sí está estratégicamente manejado y puede fomentar los encadenamientos entre las empresas pequeñas con las grandes, así como también difundir conocimiento y acelerar los procesos de aprendizaje. Un claro ejemplo es la estrategia de atracción de IED utilizada en China, la cual permitió no solo el ingreso de grandes transnacionales, sino también consiguó, que éstas difundan su conocimiento y consoliden agrupamientos industriales formados por pequeñas empresas (Beule, 2005). El papel institucional de planificación y formulación de políticas es el responsable de esta tarea. Si la IED no es tratada estratégicamente, los resultados van a seguir siendo la polarización en la generación de valor por parte de las empresas grandes. La formación de cluster y el análisis de cadenas para los diferentes sectores productivos son alternativas viables para lograr sectores productivos fuertes y encadenados.

## 5.4 Regulación como elemento complementario fundamental en mercados imperfectos

La apertura de mercados genera oportunidades para que las empresas amplíen su participación, reduzcan las barreras al intercambio y promuevan la competitividad. Sin embargo, la competencia genera presiones de desplazamiento y concentración de ganancia, condenando a que sectores productivos con niveles inferiores de competitividad desaparezcan del mercado.

Cuando la competencia es indiscriminada, y las dificultades de mercados imperfectos repercuten en el funcionamiento de la actividad productiva, la regulación es un elemento fundamental de orden. La regulación funciona como un minimizador de obstáculos, controlador de competencia y promotor de organización. Sin embargo, una regulación mal enfocada puede terminar siendo un obstáculo más para la creación de un ambiente de negocios saludable.

La regulación es uno de los factores que determina la formalidad o informalidad de las empresas en los mercados. Los requisitos y trámites que se deben realizar para entrar legal y organizadamente al mercado son uno de los problemas mayores que encuentran las empresas. En el apartado 5.2 se hizo mención del alto efecto que tienen las cargas sociales, y los trámites de legalización para los empresarios principalmente pequeños y me-

dianos, lo cual es una señal de la importancia que tiene un buen sistema de regulación y control. Un buen sistema regulatorio es uno de los factores fundamentales para promover que las empresas den el salto de una actividad de subsistencia hacia una de acumulación.

La responsabilidad del ente regulador no solo es minimizar los riesgos de competencia, sino facilitar el camino y reducir los obstáculos para que se logre fomentar la formalidad del parque empresarial, y poder así, aplicar proyectos y programas de fortalecimiento hacia el sector.

Un buen sistema de regulación no debería ser un elemento obstaculizador de la libre competencia, sino un factor necesario para minimizar las presiones autodestructivas que tiene la competencia sobre la producción a pequeña escala. Es responsabilidad de la política pública lograr un equilibrio que de manera paralela pueda fomentar una competencia que en lo posible reduzca el sesgo a la concentración de ganancias. Detrás de ella, debe existir una sólida estrategia para fomentar el desarrollo de los sectores productivos. Inclusive, los mayores defensores del libre mercado reconocen la necesidad de una regulación equilibrada y eficiente (Banco Mundial, 2005).

Finalmente, la regulación no debe ser asumida como un fin en sí mismo, sino como un elemento complementario para el desarrollo productivo. Evitar sesgos hacia un

Estado puramente regulador pone en riesgo la sostenibilidad económica. Por ello, se resalta la importancia de tener una visión sistémica y equilibrada entre todos los factores que tienen la capacidad de influir en el desarrollo.

### **5.5 La investigación como sustento para la aplicación de política y formulación de programas**

La política pública, formulación y ejecución de programas y proyectos deben tener un sustento teórico y empírico de lo que cada sector productivo requiere. Los factores críticos que dificultan la competitividad de un sector, pueden no ser los mismos para toda actividad productiva, motivo por el cual la investigación es un factor fundamental para promover con relativa seguridad los programas de fortalecimiento a las Mipymes.

Todo proceso de producción se desarrolla dentro de una estructura de cadena productiva compuesta por diferentes eslabones, en los cuales se desenvuelven las relaciones entre los diferentes actores sociales y se intercambian diversidad de insumos, materias primas y productos terminados. Conocer y analizar el funcionamiento de la cadena productiva para cada sector permitirá determinar sus factores críticos. Una vez que estos factores estén identificados la planificación de los programas y políticas públicas pueden ser mejor diseccio-

gados y evitar la neutralidad de las políticas. Para el análisis previo de los sectores productivos, la investigación se convierte en un elemento esencial e indispensable.

Desarrollar una metodología que se sustente en el enfoque de cadena global de mercancías es una buena alternativa para respaldar la formulación de políticas. El análisis de cadena permitirá conocer con claridad no solo las debilidades existentes en cada uno de los eslabones así como también las fortalezas. Una vez que los factores críticos estén identificados, fruto de la investigación, proyectos como los de capacitación y formación empresarial podrán estructurarse con pertinencia para resolver y atender las necesidades que cada sector demanda y como resultado una política activa y menos neutral.

Las universidades y centros de formación técnica tienen la función de interactuar y desarrollar investigaciones que luego sean debidamente conocidas por las demás instituciones que forman parte de la estructura institucional. Es decir, se deben crear alianzas estratégicas interinstitucionales que generen la promoción activa de investigación. Es importante recalcar que, la política sectorial debe ser retomada con responsabilidad y con un sustento teórico y empírico que la respalde.

En resumen, se han expuesto en este apartado los principales lineamientos que se requieren para consolidar una estrategia clara y directa de fortalecimiento a las Mipymes.

Las recomendaciones pretendieron aportar al orden y coordinación interinstitucional, fomentar alianzas con los sectores productivos y sus representantes, así como también establecer las funciones que cada uno de los actores deben realizar para fomentar el desarrollo productivo de las empresas costarricenses. Todo lo anterior dentro de una lógica de trabajo conjunto en el cual se replantee la importancia de la planificación y la función que tienen las pequeñas empresas en la generación de empleo, ingresos, competitividad y producción del país.

## Bibliografía

- Acemouglu, Daron. **Un enfoque histórico de la función de las instituciones en el desarrollo económico**. 2003
- Alonso Eduardo. **Políticas para el fomento de los sectores productivos en Centroamérica**. CEPAL.2003. Chile
- Banco Mundial. **Un mejor clima para la inversión en beneficio de todos. Informe sobre el desarrollo mundial**. Washington.2005
- Beerepoot, Neils. **Knowledge and skill por employment of workers in the furniture clusters in Cebu**. EADI. 2005
- De Beule, Filip. **The role and importance of zones and clusters in China's FDI policy**. Bonn, 2005
- Buitelaar, R. "¿Cómo crear competitividad colectiva: marco para la investigación de políticas de cluster?". CEPAL, Unidad de Industria. División de Desarrollo Productivo. Enero, 2000. Chile.
- Coiné, C y Lesson Peter. **The Plight of Underdeveloped Countries**. Cato Journal.2004
- Economía y Sociedad. **Una nueva gestión pública para América Latina**. CLAD 1998
- Esseer, Klaus; Wolfgang; Messner, Dirik y Mayer – Stamer, Jörg. **Systemic Competitiveness: New governance patterns for industrial development**. Editorial Frank Cass. Inglaterra 1996.
- Gereffi, G and Bair, J. **Local Clusters in Global Chain: The causes and Consequences of Export Dynamism in Torreón's Blue Jeans Industry**. ELSEVIER. 2001

- Lakhwinder Singh. **Globalization, national innovation system and response of public policy.** International Journal of Technology Management and Sustainable Development. 2004
- López, Nehemias. **Competitividad sistémica en América Central.** Friedrich Ebert, Nicaragua, 2004.
- Mazzola, F and Bruni, S. **The role of linkages in firm performance: evidence from southern Italy.** ELSEVIER. 1999
- Meyer, J. **Clustering, Systemic Competitiveness and Commodity Chains: How firms, business associations and government in Santa Catarina.** German Development Institute. 1998
- Moncayo, Edgard. **Nueva teoría y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional: ¿hacia un nuevo paradigma?** Revista de economía institucional. Vol. 5. 2003
- Mora, Henry. **La competitividad global y el desafío de la competitividad sistémica.** Revista parlamentaria, vol. 8 No.1, Costa Rica. 2000
- Pelupessy, Win. **El enfoque de la cadena global de mercancías como herramienta analítica en las economías en desarrollo.** IVO. Holanda
- Parada Gómez, Martín (2005). **Análisis de las capacidades competitivas del sector de confección de prendas de vestir de Costa Rica.** Proyecto ESEUNA. Heredia, Costa Rica.
- Raikes, P and jesen. M. **Global commodity Chain. Analysis and de Frnch Filié. approach: comparison a critique.** Completar...
- Romero, C, Pelupessy, W. **La Generación de valor en las cadenas globales de América Latina.** PROMEC, Bolivia, 2004.
- Schmitz, H and Musyck, B. **Industrial districts in Europe: Policy Lesson por Developing Countries?** ELSEVIER. 1994
- Uzeda, Andrés. **Nueva economía institucional y sociología económica: aportes para la investigación rural.** PROMEC. Bolivia. 1998
- Villareal, René. **Hacia una economía institucional de mercado.** Universidad de Yale. 2003
- Yoguel, Gabriel. **Creación de competencia en ambientes locales y redes productivas.** CEPAL 2000.



## ANEXOS

### ANEXO N° 1

#### Lista de entrevistados y encuesta aplicada

<b>INSTITUCIONES</b>	<b>NOMBRE DEL ENTREVISTADO</b>	<b>OCUPACIÓN</b>	<b>TELÉFONO</b>
Ministerio de Economía Industria y Comercio	Leonardo Campos	Director de la Dirección General de Apoyo de la Pequeña y Mediana Empresa.	
Instituto Nacional de Aprendizaje	Jorge Navarro	Director del Núcleo de Textil. INA.	2233-7197
Promotora de Comercio Exterior	Monserrat Cervilla	Oficina de Promoción de Exportaciones. PROCOMER.	2299-4856
Banco Popular	Maricel Herrera	Funcionaria Programa de apoyo a las pymes	22573030
Cámara de industria y Comercio	Guido Alberto Monge	Instituto para la Excelencia. Cámara de Industrias de Costa Rica.	2234-6163

**Tabla. No.1 Resultados ANOVA**

		<b>Sum of Squares</b>	<b>df</b>	<b>Mean Square</b>	<b>F</b>	<b>Sig.</b>
Afecta el acceso al crédito	Between Groups	,256	2	,128	,021	,979
	Within Groups	1309,564	219	5,980		
	Total	1309,820	221			
Afecta la disponibilidad de garantías	Between Groups	8,662	2	4,331	,581	,560
	Within Groups	1633,284	219	7,458		
	Total	1641,946	221			
Afectan las cargas sociales	Between Groups	134,390	2	67,195	10,54	,000
	Within Groups	1395,159	219	6,371		
	Total	1529,550	221			
Afecta el acceso a materia prima de calidad	Between Groups	24,864	2	12,432	2,143	,120
	Within Groups	1270,456	219	5,801		
	Total	1295,320	221			
Afecta la capacidad de mercadeo	Between Groups	9,459	2	4,729	,748	,474
	Within Groups	1383,947	219	6,319		
	Total	1393,405	221			
Afecta la capacidad de infraestructura	Between Groups	5,403	2	2,701	,440	,645
	Within Groups	1344,579	219	6,140		
	Total	1349,982	221			
Afecta la importación de China y Panamá	Between Groups	33,107	2	16,553	2,658	,072
	Within Groups	1363,853	219	6,228		
	Total	1396,959	221			
Soporte del INA	Between Groups	3,336	2	1,668	,421	,657
	Within Groups	868,376	219	3,965		
	Total	871,712	221			
Soporte de la Cámara de Textil	Between Groups	8,901	2	4,450	1,421	,244
	Within Groups	686,095	219	3,133		
	Total	694,995	221			
Soporte de PROCOMER	Between Groups	22,361	2	11,180	3,303	,039
	Within Groups	741,301	219	3,385		
	Total	763,662	221			
Soporte de municipalidades	Between Groups	7,960	2	3,980	1,207	,301
	Within Groups	722,238	219	3,298		
	Total	730,198	221			
Soporte del MEIC	Between Groups	10,188	2	5,094	1,545	,216
	Within Groups	721,853	219	3,296		
	Total	732,041	221			
Soporte de Cámara de Industrias	Between Groups	13,054	2	6,527	1,968	,142
	Within Groups	726,266	219	3,316		
	Total	739,320	221			
Soporte de universidades	Between Groups	11,687	2	5,843	1,759	,175
	Within Groups	727,633	219	3,323		
	Total	739,320	221			
Soporte de Bancos Estatales	Between Groups	10,791	2	5,395	1,695	,186
	Within Groups	697,178	219	3,183		
	Total	707,968	221			

		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Soporte de bancos privados	Between Groups	17,856	2	8,928	2,677	,071
	Within Groups	730,361	219	3,335		
	Total	748,216	221			
Afecta negativamente el TLC	Between Groups	9,497	2	4,749	1,821	,164
	Within Groups	571,174	219	2,608		
	Total	580,671	221			

**Tabla No.2 Resultados Chi-Cuadrado**

	Afecta el acceso al crédito	Afecta la disponibilidad de Garantías	Afectan las Cargas Sociales	Afecta el acceso a materia prima de calidad	Afecta la capacidad de mercadeo	Afecta la capacidad de infra-estructura	Afecta la importación de China y Panamá
Chi-Square	118,901	139,712	151,784	69,802	62,730	96,198	153,000
df	4	4	4	4	4	4	4
Asymp. Sig.	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000

a 0 cells (.0%) have expected frequencies less than 5. The minimum expected cell frequency is 44,4.