

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE
CREACIÓN DE LA AGENCIA
NACIONAL PARA EL FOMENTO
PRODUCTIVO: VIRTUDES Y
TAREAS PENDIENTES EN SU
FORMULACIÓN

M. Sc. Luis Álvarez Soto



INSTITUTO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS
Y LIBERTAD
ULACIT



INSTITUTO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS
Y LIBERTAD

ULACIT

Presentación

ULACIT pone a su disposición este análisis del borrador del Proyecto de Ley para la Creación de la Agencia Nacional para el Fomento Productivo, puesto en consulta por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) en agosto de este año, como parte de las acciones que realiza la institución para contribuir a la discusión de los temas más relevantes para el desarrollo de nuestro país.

Este análisis del proyecto fue realizado por el politólogo Luis Álvarez Soto, máster en Administración Pública y Políticas Públicas, quien fue viceministro de Economía en el período 2010-2014. Este estudio realiza un repaso político, programático y estructural de la propuesta, para luego identificar las virtudes y las oportunidades de mejora de lo que se ha denominado “una nueva arquitectura institucional” en la atención de emprendedores y MIPYMES.

Este esfuerzo de ULACIT se enmarca dentro de las acciones del Instituto de Políticas Públicas y Libertad, cuyo propósito es generar conocimiento a partir del análisis y la promoción de políticas públicas que mejoren la gobernanza democrática y amplíen la libertad, como esencia para lograr el mayor bienestar de todas las personas.

Marianela Núñez Piedra
Rectora Asociada de Asuntos Académicos
ULACIT

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE CREACIÓN DE LA AGENCIA NACIONAL PARA EL FOMENTO PRODUCTIVO: VIRTUDES Y TAREAS PENDIENTES EN SU FORMULACIÓN

M. Sc. Luis Álvarez Soto¹

Resumen ejecutivo:

La Administración Solís Rivera ha puesto en consulta un proyecto de ley para la creación de la Agencia Nacional para el Fomento Productivo. En el presente documento se realiza un análisis sobre los principales planteamientos que orientan la articulación de un nuevo ente público no estatal, que tiene como propósito reducir la dispersión institucional, integrar recursos, y mejorar la atención y el acompañamiento del sector productivo, considerando en su estructura herramientas y programas ya existentes derivados del marco institucional definido a partir de la Ley N° 8262, Ley de Fortalecimiento de las PYMES. En el análisis, se hace un recuento político, programático y estructural de la propuesta en consulta, y se profundiza en la caracterización de las virtudes del planteamiento, así como en las oportunidades de mejora para fortalecer el concepto de lo que se ha denominado “una nueva arquitectura institucional” en la atención de emprendedores y MIPYMES.

La Administración Solís Rivera ha preparado un proyecto para crear una Agencia Nacional para el Fomento Productivo, con el propósito de mejorar la articulación institucional y favorecer el desarrollo de programas de atención a emprendedores y empresarios, y así impulsar el fomento de las unidades productivas del país. En agosto del 2015, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC); el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG); el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX); y el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) abrieron un período de consulta de una eventual iniciativa de ley que permita establecer el marco normativo de este nuevo ente.

Este documento analiza los alcances generales de esa propuesta preliminar, valorando sus virtudes y debilidades como herramienta de política pública, así como proponiendo elementos para la discusión futura, teniendo claro que el proyecto en consulta no constituye una versión definitiva, sino que es una propuesta que plantea para la discusión las grandes orientaciones estratégicas y normativas que deberían sustentar la base de la iniciativa de ley.

1. Antecedentes político-programáticos de la Agencia

La iniciativa de creación de una agencia orientada a la promoción del fomento productivo tiene su antecedente inmediato en el proceso electoral del 2014, cuando el Partido Liberación Nacional (PLN) (2014), en su Programa de Gobierno, planteó “el desarrollo de una Agencia Nacional de Producción e Innovación (ANPI)”(p. 41) como necesidad para incrementar la oferta exportadora del país, atender la apertura de nuevos mercados, mejorar la participación de las unidades productivas en las cadenas de valor, establecer nuevos clústeres y fortalecer con ello el ecosistema productivo nacional. Esta propuesta planteaba la articulación de al menos tres grandes programas estratégicos que se implementarían desde la llamada ANPI:

el programa nacional de emprendedurismo y desarrollo de competencias empresariales; el programa

[1] Politólogo, máster en Administración Pública y Políticas Públicas, graduado del TEC de Monterrey, México. Exviceministro de Economía, Industria y Comercio durante el periodo 2014-2018. Actualmente, director general del Centro Iberoamericano de Emprendimiento e Innovación (CIEmprender).

nacional de centros de valor agregado, articulados a las incubadoras de empresas regionales, y el programa nacional de fomento a las industrias de alta tecnología y el desarrollo de parques tecnológicos en polos regionales (p. 41).

Proponía además que estos tres programas, establecidos como una prioridad de Estado para la atención al desarrollo productivo, serían ejecutados en el marco de una nueva rectoría sobre la producción, que articulara al MAG, MEIC, MICYT, ICT y COMEX”, complementado esta acción con un nuevo enfoque de funcionamiento de “banca de desarrollo y una moderna integración de los programas de apoyo a los vínculos y encadenamientos locales con las empresas del sector exportador y de zona franca (p. 41).

A inicios de abril del 2014, días antes de la segunda ronda para elegir al presidente de la República, el entonces candidato a la vicepresidencia y coordinador de asuntos económicos del Partido Acción Ciudadana (PAC), Helio Fallas, planteó en el I Foro Económico 2014: Retos de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, convocado por la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT), las principales propuestas que el PAC abordaría en materia de las micro, pequeñas y medianas empresas al asumir el gobierno en mayo del 2014.

Detalló en ese Foro algunas de las líneas ya esbozadas en el Plan Rescate o Programa de Gobierno del PAC en materia de PYMES, entre ellos “impulsar la innovación, promover encadenamientos productivos, fomentar la participación en mercados internacionales, programas de apoyo empresarial” (Barboza, 2015, párr. 7), y agregó una nueva acción orientada a la creación de una Agencia nacional que permitiera mejorar la coordinación interinstitucional.

Es a partir de ese momento que la idea de una agencia formó parte de los planteamientos del partido que asumiría el Gobierno en mayo del 2014. Esto se incorpora en las acciones estratégicas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, donde se indica que como parte de las acciones del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC),

se creará la dirección de industria y se impulsará la creación de PROEMPRESA como una agencia a cargo del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, que se constituirá en una plataforma institucional para el desarrollo de las empresas nacionales, por lo cual, será un mecanismo determinante para el fortalecimiento y la promoción de las PYME en diversos campos de la economía, así como permitirá el abordaje, acompañamiento y apoyo al emprendedurismo y la empresariedad en poblaciones consideradas de alta prioridad como las mujeres, la juventud y las personas con discapacidad (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2014, p. 348).

Asimismo, en la Estrategia Nacional de Empleo y Producción presentada por la Presidencia de la República en conjunto con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) (2014), se incorpora la creación de la agencia como “una dependencia dedicada al diseño y ejecución de programas relacionados con la promoción y apoyo al empresariado nacional y la reactivación del mercado interno” (p. 27).

A partir de estos antecedentes inmediatos, se observa que la propuesta original de la ANPI realizada por el PLN y la propuesta asumida por el PAC —y posteriormente como Gobierno de la República— tienen un punto de partida relativamente diferente, pues la primera fue estructurada desde la perspectiva del emprendimiento hacia el establecimiento de unidades productivas con valor agregado para potenciar sus oportunidades en el mercado local, pero principalmente internacional; y la segunda, como una herramienta de articulación institucional orientada a fortalecer los mecanismos de atención y movilización del mercado interno.

Es posible desprender de ambos planteamientos un problema público que se pretende resolver, el cual es la necesidad del Estado de mejorar las condiciones del parque empresarial micro, pequeño y mediano, por medio de la implementación de nuevos instrumentos públicos que tengan un mayor impacto a través de un mejor acompañamiento, así como una mayor oportunidad de crecimiento económico y generación de empleo por parte de las unidades productivas.

Es importante destacar que esta preocupación de los actores políticos se da a partir de dos aspectos: por un lado, el reconocimiento de la importancia que tiene el parque empresarial pyme en el país, no solo en términos de cantidad de unidades productivas que representan cerca de 42.000 empresas formales que impactan en el 32 % del PIB y generan más de 178 mil empleos², sino también en la demanda de generación de empleo, pues según datos del INEC, para el cuarto trimestre del año 2014, la tasa de desempleo abierto rondaba el 9.7 %. Esto representa más de 220 mil personas que requieren del Gobierno acciones que potencien el crecimiento del sector privado como principal generador de empleo, no solo dentro del ámbito de las empresas vinculadas al mercado exportador, sino también en el marco de la necesaria reactivación de la economía local.

2. Las dimensiones programáticas que sustentan la Agencia

El MEIC, como institución encargada de liderar el proceso de construcción de la Agencia, ha venido realizando —con apoyo de algunos organismos internacionales como la OIT y FUNDES— acciones de diagnóstico y consulta sobre el funcionamiento del ecosistema desde una perspectiva institucional y normativa³, para lo cual ha incorporado diferentes reflexiones sobre dimensiones de desarrollo, productivas e institucionales que orienten los principios del nuevo ente.

En este análisis, han considerado referencias, buenas prácticas internacionales y lecciones aprendidas, a partir de las cuales justifican gran parte de los planteamientos orientadores del proyecto de ley inicial. Así, señalan que la Agencia debe considerar el establecimiento de “un modelo indirecto de administración que permite contratar servicios a terceras partes”, la “capacidad de adaptar su oferta o intervención según varíen las necesidades de su población beneficiaria o el mismo ecosistema”, la “canalización de los distintos programas del Estado en una sola agencia, lo cual permite ser más eficientes para atender las necesidades de las empresas en lugar de tenerlos dispersos”⁴ y una priorización de sujetos beneficiarios orientados al segmento pyme y de emprendedores donde integran todos los sectores del ámbito productivo; es decir, industria, comercio, servicios, TIC y agropecuario.

Se puede desprender de estos planteamientos y de la exposición de motivos del proyecto, una orientación en tres dimensiones:

Una dimensión en la que se aborda lo que el país ha implementado hasta ahora como parte de su modelo de desarrollo, en la que se enfatiza la necesidad de complementar una estrategia de inversión extranjera y de promoción de exportaciones que hoy no es suficiente para atender los desafíos de crecimiento del país, para lo

[2] Según se desprende del III Informe sobre el “Estado de Situación de la PYME 2014”, elaborado por el MEIC, y presentado en abril del 2015.

[3] Al respecto, es importante destacar el Mapeo de los principales programas e instituciones de apoyo al desarrollo de las pequeñas empresas en Costa Rica, (<http://reventazon.meic.go.cr/informacion/pyme/poyectoagenciafomento/mapeo.pdf>), elaborado por FUNDES en diciembre del 2014; el Diagnóstico del Ecosistema PYME en Costa Rica (<http://reventazon.meic.go.cr/informacion/pyme/poyectoagenciafomento/diagnostico.pdf>), elaborado por el MEIC en agosto del 2015; y el informe denominado “¿Cuál es la mejor estructura para conformar una agencia de promoción de pequeñas y medianas empresas (PYMES)?” (<http://reventazon.meic.go.cr/informacion/pyme/poyectoagenciafomento/mejorestructura.pdf>), elaborado por el Departamento de Pequeñas y Medianas Empresas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el 2015.

[4] Aspectos que son señalados en la página 15 de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley puesto a consulta por parte del MEIC, MAG, MICITT y COMEX.

cual es necesario incrementar la producción endógena, fortalecer la participación en las cadenas globales de valor, y generar riqueza y empleo.

1. Una segunda dimensión referida al modelo productivo nacional, el cual requiere superar las brechas de productividad que se dan entre las unidades económicas, donde los sectores de servicios y comercio son los de mayor crecimiento en términos de cantidad de empresas. Así mismo, ha sido un modelo que se ha concentrado en la gran área metropolitana, con una débil participación de las unidades empresariales en las regiones más rurales del país.
2. Finalmente, una dimensión institucional, con un modelo disperso y desordenado, que favorece la duplicidad de acciones y el desperdicio de recursos; ineficiente, por la lentitud en la respuesta de las instituciones y la burocracia que se tiene, y con una alta incapacidad para tener resultados sistémicos.
3. Estas tres dimensiones y los desafíos planteados se pretenden atender con lo que se ha llamado la creación de una “nueva arquitectura institucional”, en la que se estructure un nuevo ente ejecutor y facilitador de la política pública, denominado la Agencia Nacional para el Fomento Productivo, especializado en temas de servicios no financieros o de desarrollo empresarial, que integre la oferta pública creada por medio de la Ley N° 8262 para apoyar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Tal como se muestra en la Figura 1 esta entidad viene a complementar las acciones de dos instancias que actualmente operan, una es el Sistema de Banca para el Desarrollo, especializada en servicios financieros; y la otra es PROCOMER, en lo que corresponde a promoción de inversiones y exportaciones.



Figura 1

La Agencia tendría una naturaleza pública no estatal, y la facultad de manejar y ejecutar fondos públicos, incluyendo la facilidad para contratar servicios a terceros, a fin de que respondan de mejor manera a los limitados conocimientos y competencias empresariales, a la falta de acceso a la innovación y desarrollo de tecnología, a la escasa preparación para el acceso a fondos de financiamiento, a la atención de problemas en los procesos de gestión de las empresas, y a la facilitación de trámites institucionales que deben hacer las diferentes unidades productivas.

En términos institucionales, se pretende especializar la atención de los procesos empresariales en tres entes complementarios: uno en el ámbito financiero; otro especializado en el desarrollo empresarial, principalmente del mercado local; y otro orientado a la inserción de las empresas en el mercado internacional. Estos entes complementarios deberían responder a los lineamientos de la política pública en relación con las pymes para los sectores de industria, comercio, servicios y TIC; en la atención de los productores de los sectores agropecuario y de turismo; y en las estrategias de comercio exterior del país.

3. Virtudes de la iniciativa

En términos generales, y partiendo de experiencias internacionales, los procesos de acompañamiento al desarrollo productivo se vienen incorporando cada vez más con un modelo de agencias que ejecutan los programas derivados del planteamiento de la política pública. Es así en los casos de Chile, Colombia, Brasil, México, Estados Unidos, El Salvador y Panamá, entre otros. Estos modelos internacionales plantean dos condiciones importantes: por una parte, el fortalecimiento de un ente rector de la política; y, por otra, el establecimiento de una agencia operadora de los procesos de acompañamiento y financieros.

Salvo algunas excepciones —como en México, El Salvador y Panamá— la responsabilidad de la formulación, monitoreo y seguimiento de la política pública se ha trasladado también a una agencia operadora. Sin embargo, en los demás casos, esa función estratégica de la definición de las políticas públicas se concentra en los ministerios o secretarías de economía.

En este marco, el planteamiento conceptual que se hace en Costa Rica para crear y operar una agencia como ejecutora de los programas y acciones derivados de la política pública está dirigido en la dirección correcta, especialmente porque su enfoque se orienta a integrar los recursos disponibles y a guiar los procesos de acompañamiento para un mayor impacto en la inversión de los recursos públicos, así como en la generación de mayores oportunidades de crecimiento de las unidades productivas y de generación de empleo. Además, porque establece esta nueva entidad dentro de un marco jurídico que le facilite tener la flexibilidad administrativa, operativa y de contratación. Esto le permitiría ejecutar los procesos en tiempos y formas que comprendan la dinámica del desarrollo empresarial, y dar soluciones de acuerdo con los ritmos y tiempos del sector, y no a partir de los tiempos y procesos de la administración pública.

En la propuesta en consulta hay un tercer acierto en cuanto a que se orienta a unificar por medio de la Agencia los siguientes servicios:

1. De desarrollo empresarial derivados de la Ley N° 8262, como son los programas de acompañamiento y asistencia técnica que dieron origen en su oportunidad a la Unidad PYME del Instituto Nacional de Aprendizaje.
2. Los creados por medio de la Ley 8634, Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) y su reformas, que principalmente vinieron a fortalecer presupuestariamente el mandato que ya tenía el INA en materia de acompañamiento empresarial, sumando a ello la acreditación y registro de proveedores de servicios no financieros que originalmente se le había establecido como función a la Secretaría Técnica del SBD, y que tiene mayor lógica y razón en la figura de la Agencia.
3. Es importante indicar que en esta integración resulta acertado trasladar a la Agencia, las funciones definidas para la Dirección General de la Pequeña y Mediana Empresa del MEIC (DIGEPYME) en lo que respecta a la formulación de programas de servicios no financieros, así como en su implementación. Esto, según lo dispuesto en los incisos b, l, ñ y o, del artículo 3, de la Ley N° 6054, Ley Orgánica del MEIC, los cuales respectivamente indican lo siguiente:

Definir, formular, promover, coordinar y evaluar los programas de promoción y apoyo de las PYMES, dentro del marco de sus competencias, con énfasis en la aplicación de soluciones referidas a los obstáculos más relevantes en su desarrollo; asimismo, darles seguimiento a tales programas; (...) asesorar a las PYMES para que participen en el proceso de licitación de bienes y servicios al sector público; (...) fomentar el acceso de las PYMES a los servicios de comunicación vía electrónica; (...) y procurar la formalización de las PYMES informales ya existentes y apoyar el nacimiento de nuevas empresas.

De esta manera, se le quitarían a la DIGEPYME todas las funciones que tienen que ver con la atención de las unidades productivas, dejándole únicamente aquellas que corresponden al funcionamiento de la Dirección como una instancia técnica del ente rector en materia de formulación, monitoreo y seguimiento de la política pública. Se llama la atención sobre este aspecto, aunque se abordará en detalle más adelante, porque de manera equivocada, el planteamiento del proyecto de ley es la eliminación de la DIGEPYME en el Ministerio, lo cual debe ser revisado.

El cuarto elemento positivo es la definición de las bases de financiamiento como capital semilla de la Agencia, y la garantía de que se establezcan líneas de financiamiento permanentes para su capitalización año a año.

Tres son las fuentes principales sobre recursos orientados al financiamiento de servicios no financieros de los sujetos beneficiarios de esas leyes, las cuales se retoman de lo ya estaba dispuesto en la Ley N° 8262 del año 2002, y en la Ley N° 8634 del año 2008, y los traslada como fuentes principales de financiamiento de la Agencia. Así, se tiene el traslado anual del 15 % del total de los presupuestos ordinarios y extraordinarios del INA, del 10 % de lo generado por la llamada “Banca de Maletín” y del 50 % de los recursos del FODEMIPYME.

Esto sin duda garantiza la sostenibilidad de la Agencia, lo cual —unido a adecuados parámetros de rendición de cuentas y controles institucionales— presenta un planteamiento acertado en el establecimiento de esa línea base en materia financiera, para la operación de la nueva entidad.

De tal forma que si de virtudes debemos hablar respecto a la propuesta de la Agencia Nacional para el Fomento Productivo, es posible mencionar —como ya se ha dicho— que es un modelo conceptual oportuno, necesario y acertado para fortalecer el ecosistema de apoyo del sector productivo nacional.

4. Tareas pendientes en la formulación de la iniciativa

Ahora bien, existen algunos aspectos que es necesario destacar, valorar y ajustar para fortalecer el proyecto.

El primero de ellos tiene ver con el diagnóstico realizado al ecosistema. La base política del planteamiento de la Agencia, desde la perspectiva de la Administración Solís Rivera, está cimentada en la articulación y el mejoramiento de la coordinación interinstitucional.

El diagnóstico del ecosistema, abordado no solamente en la exposición de motivos del proyecto, sino también en los documentos emitidos por la OIT y FUNDES, se concentran en analizar las instituciones, programas y organizaciones que desarrollan procesos a partir de lo dispuesto en la Ley N° 8262. De esta forma, tenemos las referencias al FODEMIPYME, PROPYME, Unidad PYME del INA y DIGEPYME, instituciones que forman parte de la Red de Apoyo a PYME y sus programas, incubadoras de empresas a partir de las competencias del MEIC en su ley orgánica, entre otros. Esto no está mal si el abordaje de la Agencia se concentrara en la atención de los beneficiarios establecidos en el artículo 3 de la llamada Ley PYME, o Ley N° 8262; es decir, en las micro, pequeñas y medianas empresas de los sectores de industria, comercio y servicios (incluido TIC y turismo), incluso en los nuevos emprendedores.

Sin embargo, se puede desprender de los planteamientos realizados por las autoridades del MEIC, y reflejados en el documento en consulta, que existe un alto interés político de integrar como beneficiarios de la Agencia y de los instrumentos financieros y no financieros que en su oportunidad se crearon al amparo de la Ley N° 8262, a los productores agropecuarios. Esto significa ampliar la base de unidades productivas ya no solo al área de rectoría del MEIC, sino también al área de rectoría del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), viendo la acción de la Agencia como una entidad de apoyo al sector productivo en su conjunto.

Esto hace que el diagnóstico que hasta el momento se ha presentado sea parcial e incompleto, porque no incluye al ecosistema del sector agropecuario. Es omiso en indicar qué pasa con las entidades dentro de este sector que cuentan con programas, recursos y acciones tendientes a apoyar con servicios financieros y no financieros al sector agrícola del país. Tan es así, que en el capítulo II del proyecto en consulta, en lo que se refiere a la reforma de otras leyes, las únicas dos referencias que se hacen a instituciones del sector agropecuario son las referidas a la modificación del artículo 48 de la Ley Orgánica del MAG, y el artículo 61 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Producción (CNP); y en ambos casos facultando a ambas instituciones a la firma de convenios eventuales con la nueva Agencia para la implementación de programas que fortalezcan las capacidades productivas, empresariales y de comercialización del sector agropecuario y de agroindustria.

De no revisarse este tema, lo que podría generar es la acción de una nueva entidad con recursos que en su origen se establecieron en su mayoría para el apoyo al sector de industria, comercio y servicios, ahora orientados como una fuente adicional a los recursos e institucionalidad ya existente y no modificada para el sector agropecuario. Esto podría generar nuevas duplicidades, desperdicio de recursos, dispersión e incapacidad de obtener resultados sistémicos, motivaciones principales que se plantean para la justificación de la creación de la Agencia.

El segundo aspecto, muy relacionado al anterior, es la ausencia de atención a duplicidades que se pueden encontrar en materia de acompañamiento a empresas del sector turismo. No existe en la propuesta ningún abordaje a las competencias, procesos y acciones que impulsa el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) en la promoción y acompañamiento del sector en materia empresarial, pese a que sí se contempla la atención de este sector de manera explícita.

El tercer aspecto es lo que corresponde al ejercicio del MEIC como ente rector en el tema de las pyme, y de emprendimiento, facultad principal que se le dio con la aprobación de la Ley 8262. En el proyecto propuesto se debilita su rectoría, eliminando dos instancias orientadas a fortalecer la formulación de la política pública de manera articulada con los sectores mediante el Consejo Asesor Mixto de la PYME por una parte, y la DIGEPYME por otra, como un brazo técnico-administrativo para el seguimiento y monitoreo de la ejecución de la política.

Se sustituye el Consejo Asesor Mixto de la PYME, creado para retroalimentar al ente rector y monitorear participativamente con los sectores los procesos de implementación y cumplimiento de metas de la Política Pública, por el Consejo Directivo de la Agencia, el cual es el máximo órgano de gobierno y orientación estratégica de la entidad, pero no de definición de política pública. Esta acción debilitaría al MEIC en ese proceso participativo, interinstitucional e intersectorial que estableció la Ley PYME para la formulación, el análisis y las recomendaciones de política pública.

Llama la atención la justificación que se ha dado para su eliminación, especialmente cuando en buena medida se ha utilizado el modelo de PROCOMER como referencia para el planteamiento de la Agencia. En el caso del comercio exterior, se tienen establecidos en los artículos 4 y 10, de la Ley 7638, Ley de Creación de COMEX y PROCOMER, el Consejo Consultivo de Comercio Exterior como una entidad que “asesore al Poder Ejecutivo en materia de políticas de comercio exterior e inversión extranjera y vele por el cumplimiento de tales políticas” (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1996), y de igual manera se estructura la Junta Directiva de PROCOMER como el ente de gobierno en la agencia de promoción exportadora.

Algo similar sucede en el caso de la DIGEPYME, la cual se elimina de la estructura orgánica del MEIC, facultando al Ministerio para resolver por diferentes vías la situación de los 33 funcionarios que la integran. Recordemos que esta Dirección fue creada como un ente técnico encargado de apoyar el proceso de definición de políticas públicas. Su eliminación trasladaría, prácticamente y según se desprende del proyecto, la labor

estratégica de la formulación y el seguimiento de la política pública a la Agencia, instancia eventualmente creada para la ejecución de la política pública, debilitando con ello la acción rectora del Ministerio, y desviando el foco primordial de atención de la nueva entidad.

Un cuarto elemento que es importante destacar es que el nuevo modelo institucional que se propone lleva una carga conceptual y programática en la llamada “economía de lo que existe”, es decir, la atención de las unidades productivas micro, pequeñas y medianas que han logrado avanzar en sus procesos de crecimiento y que es posible ubicar en la tercera fase del ciclo de desarrollo económico, partiendo del planteamiento conceptual donde se entiende el ciclo de desarrollo empresarial a partir de tres enfoques: fomento de la cultura emprendedora, gestación de los emprendimientos y la consolidación de la pyme⁵.

Con excepción de establecer como sujetos beneficiarios a los emprendedores, todo el marco institucional y normativo que se presenta se orienta principalmente al establecimiento de servicios no financieros que atiendan a las unidades productivas ya existentes para potenciar su desarrollo; y es omiso el mandato y la acción de la Agencia en términos de los procesos de nuevos emprendimientos.

Finalmente, en aspectos de herramientas financieras, se deben señalar dos elementos. Primero, en cuanto al traslado de PROPYME —instrumento financiero para el impulso de los procesos de innovación— a la Agencia, con lo cual se incorpora en la entidad un instrumento de servicios financieros en una instancia que se crea especializada en servicios no financieros, pareciera que lo conveniente es valorar si PROPYME más bien debería ser parte del SBD como instancia especializada en los temas financieros. Así mismo, en las reformas a otras leyes, particularmente en lo que tiene que ver con el Fondo Especial para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FODEMIPYME), llama la atención la autorización que se le da a la Agencia para “asignar recursos a entidades públicas, organizaciones cooperativas, organizaciones privadas y organizaciones no gubernamentales, como aporte no reembolsable o mediante la contratación de servicios para la atención de la población objetivo”, tal como se indica en la reforma al artículo 8, inciso c de la Ley N° 8262, incluida en el artículo 15 del proyecto de Ley en análisis..

Si bien una buena parte de este texto se encuentre hoy vigente, también es cierto que la misma ley establece que esa asignación se hace sobre la base de los lineamientos que el ente rector establece en el marco de la política pública. Esto, también, a partir de la recomendación de una unidad técnica que valora los proyectos para que sea la Junta Directiva del Banco Popular, ente administrador del FODEMIPYME, el que determine la asignación de los recursos. En el caso particular de lo dispuesto en la Agencia, esa competencia también se le asignaría.

[5] Al respecto, es importante retomar lo que la Asociación Incubadora Parque TEC conceptualizó en el Diagnóstico sobre la situación actual del emprendedurismo en Centroamérica elaborado en el año 2010, a partir del marco teórico utilizado por el Global Entrepreneurship Monitor (GEM), señalando que “el emprendimiento es un proceso dinámico, que incluye no solo a las ideas que se transforman en negocios, o las nuevas empresas, sino también a las que hacen cosas nuevas, aun teniendo muchos años en el mercado” (p.17). Destacan que el desarrollo emprendedor debe entenderse de una forma alternativa valorando que es “un proceso en permanente evolución, que inicia con la idea de negocio y continua hasta la consolidación del emprendimiento” (p.17) y su sistematización debe contemplar la comprensión de tres etapas: “el fomento de la cultura emprendedora (donde aparecen las semillas del emprendimiento); una segunda etapa en que de estas semillas, algunas empiezan a gestarse como unidades productivas; y una tercera en la que la unidad económica se consolida como un competidor competente en el mercado” (p.17), conceptualizando así las tres etapas del ciclo de desarrollo empresarial: (1) fomento a la cultura emprendedora, (2) gestación del emprendimiento y (3) consolidación del emprendimiento.

5. Reflexiones finales

Como se ha explicado, la iniciativa de creación de la Agencia Nacional para el Fomento Productivo es una propuesta acertada y cimentada en iniciativas políticas electorales que pueden facilitar la viabilidad para su tramitación. Sin embargo, es preciso revisar en detalle los parámetros de su construcción, a fin de responder a preguntas que pueden generar confusión, dispersión y poco impacto una vez que la Agencia inicie su funcionamiento.

Es importante reflexionar sobre el ámbito de acción de la Agencia en términos de los sujetos beneficiarios; de la constitución del ecosistema productivo nacional; de la acción de las instituciones de gobierno como entidades rectoras, de conformidad con los parámetros de sus leyes orgánicas; del establecimiento y funcionamiento de programas que atiendan los desafíos de un sector productivo cada vez más dinámico; y, muy especialmente, la valoración de un marco normativo que brinde una estructura capaz de establecer condiciones para resolver el problema o los problemas públicos que dieron vida y esencia a este planteamiento institucional.

Referencias

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1977). Ley Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio. *La Gaceta*. Recuperado de <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/legislacion/meic/6054.pdf>

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1996). Ley N° 7638 Creación Ministerio de Comercio Exterior y Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica. *La Gaceta*. Recuperado de [file:///C:/Users/ocordoba/Downloads/Ley%20N%C2%B0%207638%20creacion%20del%20ministerio%20de%20comercio%20exterior%20y%20promotora%20de%20comercio%20exterior%20de%20Costa%20Rica%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/ocordoba/Downloads/Ley%20N%C2%B0%207638%20creacion%20del%20ministerio%20de%20comercio%20exterior%20y%20promotora%20de%20comercio%20exterior%20de%20Costa%20Rica%20(1).pdf)

Barboza, L. (8 de octubre de 2015). Aumento en déficit fiscal es la principal preocupación de las pymes. *El financiero*. Recuperado de

http://www.elfinancierocr.com/pymes/Aumento-deficit-fiscal-principal-preocupacion_0_493750632.html

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018*. Recuperado de <http://www.mideplan.go.cr/instrumentos/pnd>

Partido Liberación Nacional. (2014). *Programa de Gobierno "Tiempo de Construir"*. Recuperado de http://www.tse.go.cr/pdf/variados/plan_gobierno_pln.pdf.

Presidencia de la República, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Ministerio de Economía; Industria y Comercio. (2014). *Estrategia Nacional de Empleo y Producción*. Recuperado de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/genericdocument/wcms_300863.pdf