



Universidad de Costa Rica

Sistema de Estudios de Posgrado

Programa de Posgrado en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA POLÍTICA NACIONAL DE EMPRESARIEDAD 2030

Trabajo final de investigación aplicada sometido a consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo para optar al grado y título de Maestría Profesional en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo

Sustentantes:

Roxana Lisbeth García Huevo (B89210)

Montserrat Vargas Méndez (B89213)

Ciudad de la Investigación, San Pedro, Costa Rica

Julio, 2023

Dedicatoria

Montserrat Vargas Méndez

Dedicado a un gran valiente, mi sobrino y ahijado *Nicolás Vargas Solorzano*. Con menos de 2 años enfrentaste la enfermedad y el dolor, pero siempre mostraste determinación y alegría ante la vida.

Te debemos tanto, nos llenaste de amor, nos hiciste fuertes.

Solo 2 años y 6 meses bastaron para amarte toda la vida.

Junio 23 de 2020 - diciembre 22 de 2022

Roxana L. García Huevo

Dedicado a cada persona que llegue a este documento y pueda extraer del mismo, aprendizajes que le sean útiles a nivel personal, académico o laboral, en aras de seguir construyendo una cultura evaluativa tanto en el plano nacional como en el internacional.

Agradecimientos

Montserrat Vargas Méndez

Le agradezco a mi compañera y colega en evaluación, Roxana García Huevo por el equipo y sinergia tan bonita que logramos desarrollar. Te agradezco el esfuerzo, dedicación y empeño al proceso evaluativo que se refleja en la culminación de este informe. Me ayudaste a crecer personal y profesionalmente.

Al personal del MEIC y específicamente a la DIGEPYME por su confianza, apoyo y paciencia en todo el proceso. Al PPEPPD, principalmente a don Olman Villarreal y Luis Sandoval por su apoyo y determinación para graduarnos como grandes profesionales en evaluación.

A nuestra directora Ana Ligia Zúñiga Calderón por todos los consejos y palabras de aliento.

A nuestros lectores Esteban O. Mora Martínez y Hari A. Calvo Solís que nos aconsejaron y guiaron en este camino para concluir el proceso.

A mi madre, María Méndez Rodríguez que siempre me ha impulsado a cumplir mis metas.

A la vida por permitirme cumplir este sueño.

Roxana L. García Huevo

A Dios, por la vida, la salud, las oportunidades, las puertas que se cierran y las que se abren.

A Montserrat Vargas Méndez, mi compañera de trabajo, porque sin ella esto no sería posible.

Al a la DIGEPYME del MEIC, por la apertura, la paciencia y el acompañamiento permanente en este proceso evaluativo.

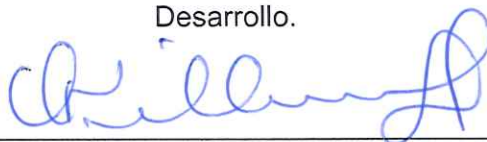
Al PPEPPD, especialmente a Luis Sandoval y don Olman Villarreal por el arduo trabajo que día a día realizan y que hacen posible los procesos de evaluación en el marco de los TFIA.

A mi familia, tanto la que se encuentra en El Salvador, como la que se encuentra en Costa Rica, por el apoyo en cada momento de esta fase de estudios de posgrado.

A Ana Ligia Zúñiga, nuestra directora, por su compromiso con la educación de las nuevas generaciones de evaluadores y evaluadoras, y su determinación de quedarse a nuestro lado, sin importar el tiempo y las circunstancias.

A nuestros lectores, Hari Alejandro Calvo y Esteban O. Mora Martínez, por su retroalimentación siempre constructiva, iluminándonos según sus áreas de especialidad.

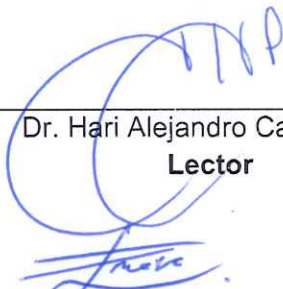
Este trabajo final de investigación aplicada fue aceptado por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Maestría Profesional en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo.



M.Sc. Olman A. Villarreal Guzmán
**Representante de la Decana
Sistema de Estudios de Posgrado**



Mag. Ana Ligia Zúñiga Calderón
Profesora Guía



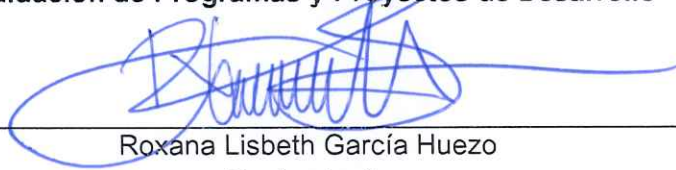
Dr. Hari Alejandro Calvo Solís
Lector



Dr. Esteban O. Mora Martínez
Lector



Dr. Leonardo Castellón Rodríguez
**Representante del Director del Programa de Posgrado en
Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo**



Roxana Lisbeth García Huevo
Sustentante



Monserrat Vargas Méndez
Sustentante

Índice

Dedicatoria	ii
Agradecimientos	iii
Resumen	viii
Lista de tablas	x
Lista de gráficos	xi
Lista de figuras	xi
Lista de Acrónimos	xii
Capítulo 1. Introducción	1
1. Descripción de la organización en la que se inscribe el objeto por evaluar	1
2. Antecedentes del objeto por evaluar.....	3
3. Justificación de la evaluación	7
4. Condiciones que favorecen o limitan la evaluación.....	9
Capítulo 2. Referentes teóricos	12
1. Teorías que sustentan la PNE-2030	13
2. Teoría del programa	17
6.1 Mapeo de actores PNE-2030	19
6.2 Problematización.....	23
6.3 Teoría del Proceso y del Impacto	27
Capítulo 3. Estrategia Metodológica	31
7. Diseño evaluativo para el abordaje de la PNE-2030	31
7.1 Problema de evaluación	31
7.2 Objeto de evaluación.....	32
7.3 Objetivos de la evaluación.....	36
7.4 Interrogantes	36
7.5 Criterios de evaluación	37
7.6 Participantes y audiencias/personas beneficiarias.....	39
7.7 Modelo de evaluación	41
7.7.1 Enfoque de evaluación	43
7.7.2 Tipo de evaluación.....	45
7.8 Aspectos metodológicos.....	46
7.8.1 Técnicas e instrumentos para recolectar información	47
7.8.2 Procedimientos para recolectar información	48
7.8.3 Técnicas de análisis de la información y de valoración	50

7.8.4 Triangulación	51
7.9 Operacionalización de la evaluación	52
7.10 Delimitación temporal	54
7.11 Evaluabilidad	54
7.12 Estrategias para el seguimiento del proceso evaluativo (control de la rigurosidad de la evaluación)	56
Capítulo 4. Presentación y discusión de resultados	57
4.1 Criterio: Pertinencia	57
4.2 Criterio: Coherencia	78
4.3 Criterio: Viabilidad Evaluativa	92
Capítulo 5. Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas	98
5.1 Conclusiones.....	98
5.1.1 Pertinencia del diseño de la PNE-2030 para atender el problema que le da origen	98
5.1.2 Pertinencia de la teoría de la intervención para promover el desarrollo económico	99
5.1.3 Coherencia del modelo de gobernanza diseñado para la implementación de la PNE - 2030	100
5.1.4 Viabilidad evaluativa de la PNE-2030	101
5.2 Recomendaciones.....	102
5.2.1 Fortalecer el diseño de la política para que este sea más responsivo a la problemática que le da origen a la intervención, así como a los efectos e impactos deseados:.....	102
5.2.2 Incrementar la coherencia entre el modelo de gobernanza de la Política y su estrategia programática	103
5.2.3 Mejorar la viabilidad evaluativa para futuros procesos	104
5.3 Lecciones aprendidas	104
Referencias.....	107
Anexos	112
Anexo 1. Institucionalidad de la PNE-2030.....	112
Anexo 2. Organigrama Ministerio de Economía Industria y Comercio.....	113
Anexo 3. Mapeo del Ecosistema Empresarial Costarricense 2019	114
Anexo 4. Plan de Trabajo de la Evaluación de Diseño de la Política Nacional de Empresariedad 2030	116
Anexo 5. Procedimiento general de la técnica de análisis cualitativo de contenido	121
Anexo 6. Proceso de análisis fundamentado en los datos cualitativos	122
Anexo 7. Estrategias para el seguimiento de evaluación	123

Anexo 8. Árbol de problemas Eje 1	128
Anexo 9. Árbol de problemas Eje 2.....	129
Anexo 10. Árbol de problemas Eje 3.....	129
Anexo 11. Árbol de problemas Eje 4.....	130
Anexo 12. Árbol de problemas Eje 5.....	131
Anexo 13. Árbol de problemas Eje 6.....	132
Anexo 14. Árbol de problemas Eje 7.....	133
Anexo 15. Problemas y/o necesidades de las empresas que han cambiado a raíz de la pandemia por COVID-19.	134
Anexo 16. Conceptualización de la población objetivo según las instituciones líderes de los ejes	136
Anexo 17. Nivel de interacción por sectores con las instituciones líderes de la PNE-2030 en la fase de implementación	139
Anexo 18. Nivel de interacción por sectores con otros sectores en la fase de implementación de la PNE-2030.....	142
Anexo 19. Nivel de interacción de instituciones líderes con otros actores del ecosistema empresarial por eje	146
Anexo 20. Proyectos, programas, planes o políticas gubernamentales que podrían tener complementariedad y/o coincidencias la Política Nacional de Empresariedad...	148
Anexo 21. Proyectos, programas o planes NO gubernamentales que podrían tener complementariedad y/o coincidencias la Política Nacional de Empresariedad.....	150
Anexo 22. Participantes del taller de Evaluación de Diseño PNE-2030 (UCR-MEIC-25-05-2021)	151

Resumen

El Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), para alcanzar sus objetivos institucionales hace uso de políticas públicas que facilitan el establecimiento de lineamientos estratégicos y la articulación con una diversidad de organizaciones y sectores del territorio costarricense. Bajo ese contexto, surge la Política Nacional de Empresariedad 2030 (PNE-2030).

Esta política, fundamentada en la Ley 8262, está bajo la responsabilidad de Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME)¹, instancia que “busca el fortalecimiento competitivo y sostenible de las PYME costarricenses mediante una eficiente coordinación interinstitucional” (MEIC, 2020d).

El logro de esta aspiración requiere de un trabajo interinstitucional e intersectorial que demanda la vinculación de distintos actores estratégicos. De allí que, con la colaboración de la Universidad de Costa Rica (UCR), desde el Programa de Posgrado en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo (PPEPPD) se destinó a un equipo de evaluación.

De esta colaboración surgió la presente *evaluación de diseño de la Política Nacional de Empresariedad 2030 (PNE-2030)* del MEIC, cuyo propósito se basó en valorar de qué manera el diseño de esta intervención era pertinente y coherente para dar respuesta a las necesidades de la población, así como para promover el desarrollo económico y valorar si preveía las condiciones que le permitieran desarrollar procesos evaluativos futuros.

La evaluación se realizó entre los años 2020 - 2022, durante este tiempo se trabajó con tres criterios: i. pertinencia, ii. coherencia y iii. viabilidad evaluativa. El tercer criterio es *sui generis* del proceso y obedeció al interés particular del MEIC de valorar si la PNE-2030 contaba con las condiciones adecuadas para futuras evaluaciones de procesos y resultados. El abordaje de estos criterios facilitó al equipo evaluador desarrollar elementos concretos que permitieron realizar el contraste entre el atributo deseado versus la realidad.

Metodológicamente, se utilizó el paradigma constructivista que permitió comprender el diseño de la PNE-2030 como una intervención pública donde confluyen una gran variedad de actores con diversas perspectivas, aunado a un *enfoque responsivo* que contribuyó a considerar las necesidades, preocupaciones e intereses de todas las personas relacionadas con el proceso evaluativo y el *enfoque de la Cuarta Generación*, también

¹ Ver Anexo 2: Organigrama MEIC

conocido como *hermenéutico o interpretativo*, que se utilizó para abordar requerimientos, preocupaciones y problemas de las distintas instituciones y sectores involucrados en torno tanto al diseño de la política.

Lo anterior se complementó con el análisis cualitativo de contenido, que requirió la recopilación de datos de fuentes secundarias y primarias mediante diversas técnicas de investigación brindando mayor solidez a los hallazgos. De tal manera, se espera que con los resultados y recomendaciones obtenidos del proceso evaluativo la PNE-2030, las instituciones rectoras y líderes puedan tener insumos para la toma de decisiones tanto a nivel de diseño como en la ejecución de sus planes de acción, además de fomentar el fortalecimiento de la cultura evaluativa, resaltando particularmente la importancia en la evaluación de Políticas Públicas a nivel de diseño.

Palabras clave: Evaluación de diseño, Política Pública, Empresariedad.

Lista de tablas

TABLA 1. ÍNDICES INTERNACIONALES EN MATERIA DE COMPETITIVIDAD REFERIDOS EN LA PNE-2030.....	15
TABLA 2. EJES DE INTERVENCIÓN E INSTITUCIONES LÍDERES DE LA PNE-2030.....	18
TABLA 3. VARIABLE COMPETITIVIDAD COMO PROBLEMÁTICA CENTRAL Y SUS POSIBLES SUB-VARIABLES.....	26
TABLA 4. ÁMBITOS DEL ANÁLISIS DE EVALUABILIDAD	36
TABLA 5. INTERROGANTES DE LA EVALUACIÓN	37
TABLA 6. OBJETIVOS, INTERROGANTES Y CRITERIOS DE LA EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA PNE-2030.....	39
TABLA 7. ROLES DE PARTICIPANTES Y AUDIENCIAS/PERSONAS BENEFICIARIAS SEGÚN EL PROCESO EVALUATIVO	40
TABLA 8. EL PARADIGMA CONSTRUCTIVISTA Y SUS SUPUESTOS EN EVALUACIÓN.....	42
TABLA 9. CLASIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA PNE-2030	45
TABLA 10. TIPOS DE MUESTREO A SER UTILIZADOS EN LA EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA PNE-2030.....	48
TABLA 11. HERRAMIENTAS VIRTUALES PARA LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN.....	49
TABLA 12. TIPOS DE TRIANGULACIÓN EN LA EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA PNE-2030	51
TABLA 13. DESAGREGACIÓN DE EFECTOS E IMPACTO DE LA ASPIRACIÓN DE LA PNE-2030	71
TABLA 14. RELACIÓN ENTRE LOS EJES ESTRATÉGICOS DE LA PNE-2030 Y VARIABLES SISTÉMICAS QUE AFECTAN A LA APARICIÓN Y EL DESARROLLO DE NUEVAS EMPRESAS DINÁMICAS.....	74
TABLA 15. VINCULACIÓN DE LOS ENFOQUES PLANTEADOS EN LA POLÍTICA CON LA LÓGICA QUE EXISTE ENTRE LOS RECURSOS, ACTIVIDADES Y RESULTADOS ESPERADOS DEL EJE SEGÚN INSTITUCIONES LÍDERES	75
TABLA 16. MODOS DE GOBERNANZA POR TIPO DE INTERACCIÓN.....	81
TABLA 17. NIVEL DE INTERACCIÓN ENTRE INSTITUCIONES LÍDERES DE LA PNE-2030 DURANTE EL DISEÑO	82
TABLA 18. NIVEL DE INTERACCIÓN POR SECTORES CON LAS INSTITUCIONES LÍDERES DE LA PNE-2030 EN LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN	83
TABLA 19. NIVEL DE INTERACCIÓN POR SECTORES CON OTROS SECTORES EN LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN DE LA PNE-2030 (PARTE 1*).....	84
TABLA 20. NIVEL DE INTERACCIÓN POR SECTORES CON OTROS SECTORES EN LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN DE LA PNE-2030 (PARTE 2).....	84

TABLA 21. PROCESO DE TOMA DE DECISIÓN EN EL DISEÑO DEL EJE EN RELACIÓN CON LAS DEMÁS INSTITUCIONES LÍDERES DE LA PNE-2030	86
TABLA 22. FORMAS DE PARTICIPACIÓN SEGÚN MODOS DE GOBERNANZA.....	90

Lista de gráficos

GRÁFICO 1. PERCEPCIÓN DEL ECOSISTEMA EMPRESARIAL COSTARRICENSE ANTE LOS EJES Y ACCIONES ESTRATÉGICAS PROPUESTAS EN EL DISEÑO DE LA PNE-2030.	65
GRÁFICO 2. FUNCIONALIDAD DE LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN FUTUROS EN LA PNE-2030 ...	96
GRÁFICO 3. TIPO DE EVALUACIÓN ESPERADA DE LA PNE-2030	96
GRÁFICO 4. MOMENTO ESPERADO PARA QUE SE REALICEN EVALUACIONES DE LA PNE-2030 ...	97

Lista de figuras

FIGURA 1. POBLACIONES OBJETIVO DE LA PNE-2030	3
FIGURA 2. POLÍTICAS DE EMPRENDIMIENTO SEGÚN ETAPAS DEL PROCESO EMPRENDEDOR Y HORIZONTE DE TIEMPO.	4
FIGURA 3. ENFOQUES DE LA PNE-2030	16
FIGURA 4. MAPEO DE ACTORES PARA EL DISEÑO DE LA PNE-2030	22
FIGURA 5. ÁRBOL DE PROBLEMAS DE LA PNE-2030.....	25
FIGURA 6. TEORÍA DEL CAMBIO DE LA PNE-2030	28
FIGURA 7. CATEGORÍAS DE ANÁLISIS EVALUATIVO PARA EL DISEÑO DE LA ESTRATEGIA DE LA PNE- 2030.....	33
FIGURA 8. INCIDENCIA DE LOS MODOS DE GOBERNANZA EN LA POLÍTICA PÚBLICA	35
FIGURA 9. REPRESENTACIÓN DEL PARADIGMA, ENFOQUE Y TEORÍAS DEL MODELO DE EVALUACIÓN	45
FIGURA 10. ÁRBOL DE PROBLEMAS DE LA PNE-2030 CONSTRUIDO MEDIANTE LA INFORMACIÓN OBTENIDA EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN.	62
FIGURA 11. PROBLEMAS Y/O NECESIDADES DE LAS EMPRESAS QUE HAN CAMBIADO A RAÍZ DE LA PANDEMIA POR COVID-19.....	63
FIGURA 13. MODELO CONCEPTUAL DEL IDE (INDEX OF DYNAMIC ENTREPRENEURSHIP).....	73
FIGURA 14. PORCENTAJE DE TIEMPO DE TRABAJO AL MES ASIGNADO PARA IMPLEMENTAR ACCIONES DE LA PNE-2030 (MEDICIÓN DE 0 A 100%).....	79
FIGURA 15. ESCALERA DE PARTICIPACIÓN	89
FIGURA 16. TIPO DE PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA PNE-2030	91

Lista de Acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica
DIGEPYME	Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa
EFTP	Educación y Formación Técnica Profesional
Fodemipyme	Fondo especial creado por la Ley N°8262 para el Fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (agencia del Gobierno Federal Alemán)
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INAMU	Instituto Nacional de la Mujer
INDER	Instituto de Desarrollo Rural
INDES	Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MCJ	Ministerio de Cultura y Juventud
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MEP	Ministerio de Educación Pública
MICITT	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
MS	Ministerio de Salud
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
PIB	Producto Interno Bruto
PNE-2030	Política Nacional de Empresariedad 2030
PP	Política Pública
PPEPPD	Programa de Posgrado en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo
PROCOMER	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica
PYME	Micro, pequeñas y medianas empresas
RNIA	Red Nacional de Incubadoras y Aceleradoras
SBD	Sistema de Banca para el Desarrollo.
TFIA	Trabajo Final de Investigación Aplicada
TP	Teoría del Programa
TI	Teoría de la Intervención
UCR	Universidad de Costa Rica

Capítulo 1. Introducción

1. Descripción de la organización en la que se inscribe el objeto por evaluar

El Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), creado en junio de 1977, tiene como mandato, de acuerdo con el artículo 30 de la Ley N° 8262²

- a) Participar en la formulación de la política económica del Gobierno en la planificación nacional, en los campos de su competencia.
- b) Ser el ente rector de las políticas públicas de Estado en materia de fomento a la iniciativa privada, desarrollo y fomento de la cultura para los sectores de industria, comercio y servicios, así como para el sector de las pequeñas y medianas empresas. (2002)

Por lo cual es la máxima autoridad en materia de fomento de las iniciativas productivas. En línea con la legislación, el MEIC define como parte de su *misión* que su trabajo tiene como fin último propiciar y apoyar el desarrollo económico y social,

Por medio de políticas que faciliten el fortalecimiento de la competitividad de los sectores industria, comercio y servicios, especialmente las micro, pequeñas y medianas empresas (PYME), fomentando los encadenamientos productivos, mejorando la capacidad estatal de administrar el comercio, velando por la competencia justa, la mejora regulatoria, la calidad y el apoyo al consumidor. (MEIC, 2020a)

En consonancia con lo anterior se identificó que, entre sus cinco objetivos estratégicos, existen tres que están directamente vinculados al fortalecimiento de la competitividad de las iniciativas productivas. Estos son:

Objetivo 1. Fortalecer y consolidar los emprendimientos, la micro, pequeña y mediana empresa.

Objetivo 3. Promover la implementación del aseguramiento de mediciones en los procesos de las PYMES para el mejoramiento de la competitividad.

² La Ley N° 8262, Ley de Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa tiene por objeto, de acuerdo al art. 1, "crear un marco normativo que promueva un sistema estratégico integrado de desarrollo de largo plazo, el cual permita el desarrollo productivo de las pequeñas y medianas empresas, en adelante PYMES, y posicione a este como sector protagónico, cuyo dinamismo contribuya al proceso de desarrollo económico y social del país, mediante la generación de empleo y el mejoramiento de las condiciones productivas y de acceso a la riqueza" (Ley N° 8262, 2002).

Objetivo 5. Fomentar un sector industrial competitivo fuertemente integrado que articule todas las iniciativas productivas del país, con un significativo componente de innovación tecnológica en sus procesos productivos, impulsador de más inversión emprendedurismo, encadenamientos productivos, y generador de empleo digno que contribuya al crecimiento y desarrollo económico, sostenido, sustentable y equitativo. (MEIC, 2020b).

Para el logro de su misión y objetivos, MEIC debe coordinar con una diversidad de instituciones y sectores del territorio costarricense, para ello, hace uso de políticas públicas que facilitan el establecimiento de lineamientos estratégicos conjuntos. En este marco es donde se situó la Política Nacional de Empresariedad 2030 (PNE-2030 o en adelante la Política), un instrumento de la Administración Pública, producto del devenir histórico de normativas en materia de PYMES, que constituye el evaluando y que, como se puede ver a continuación, contribuye al logro de la misión y objetivos estratégicos del MEIC:

La Política Nacional de Empresariedad 2030, aspira a generar mayores oportunidades para los costarricenses, reconociendo y promoviendo el talento de las personas, mejorando el posicionamiento competitivo de los emprendimientos e impulsando el crecimiento de las empresas costarricenses para generar empleo y desarrollo económico. (MEIC, 2020c, p. 17).

El logro de esta aspiración requiere de un trabajo interinstitucional e intersectorial, por ello, y con fundamento en la Ley 8262, el MEIC se apoya en el Consejo Asesor Mixto de la PYME³ para realizar la articulación necesaria, pues ésta es “una instancia con participación de representantes del sector público, privado, financiero y académico” (MEIC, 2020c, p.25).

Si bien MEIC es la entidad rectora, el trabajo directamente vinculado con la PNE-2030 está bajo la responsabilidad de Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME)⁴, oficina que “busca el fortalecimiento competitivo y sostenible de las PYME costarricenses mediante una eficiente coordinación interinstitucional” (MEIC, 2020d). El trabajo de la estructura antes mencionada, bajo la rectoría del MEIC, en el marco de la PNE-2030, está orientado a una población objetivo que se explica en dos dimensiones: *dimensión persona* y *dimensión empresa* (ver Figura 1). La población objetivo en la *dimensión persona* se centra en la persona emprendedora, entendido como

³ Ver Anexo 1: Consejo Asesor Mixto de la PYME

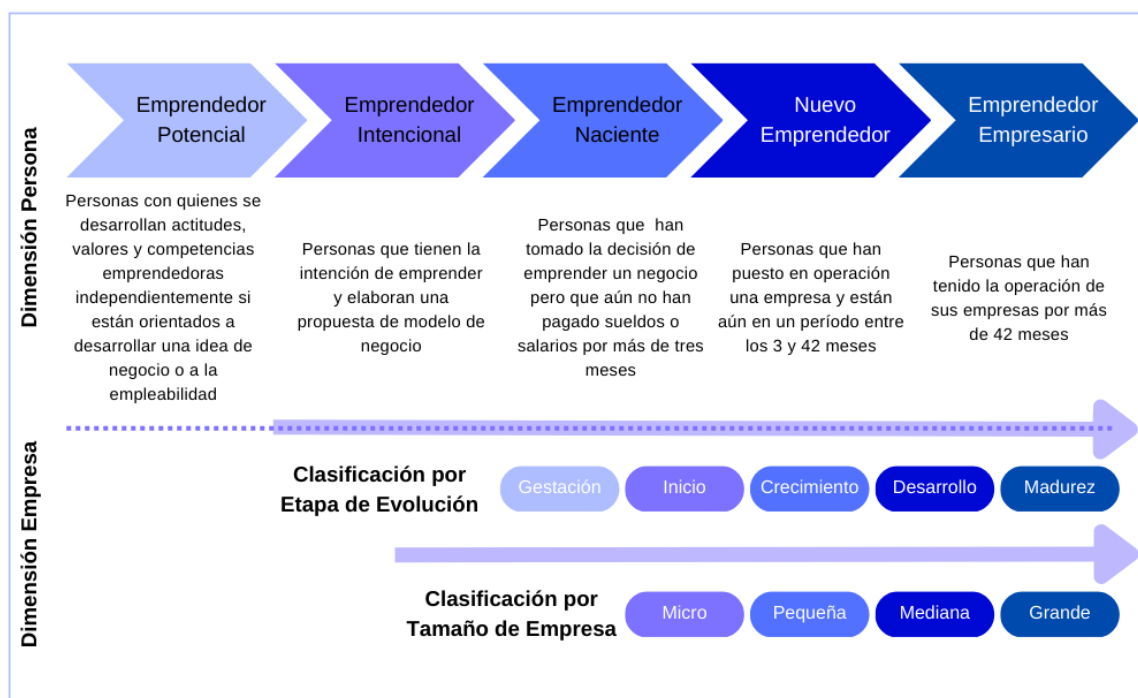
⁴ Ver Anexo 2: Organigrama MEIC

Aquella(s) persona(s) que tiene la motivación o capacidad de detectar oportunidades de negocio, organizar recursos para su aprovechamiento y ejecutar acciones de forma tal que obtiene un beneficio económico y social por ello, independientemente de la etapa de evolución o el tamaño que tenga la empresa. (MEIC, 2020c, p.21)

Mientras que la *dimensión empresa* se define como

Toda unidad productiva de carácter permanente que disponga de los recursos humanos, los maneje y opere, bajo las figuras de persona física o de persona jurídica, y en cuyo caso es posible clasificarlas según su etapa de evolución o desarrollo, y según el tamaño de las mismas. (MEIC, 2020c, p.21)

Figura 1. Poblaciones Objetivo de la PNE-2030



Fuente: Adaptado de *Poblaciones Objetivo de la PNE-2030*, MEIC, 2020c, p.22.

En ambas dimensiones el MEIC considera que la persona emprendedora está presente, desde el inicio de la idea de emprendimiento hasta la consolidación, independientemente del tamaño que alcance la empresa.

2. Antecedentes del objeto por evaluar

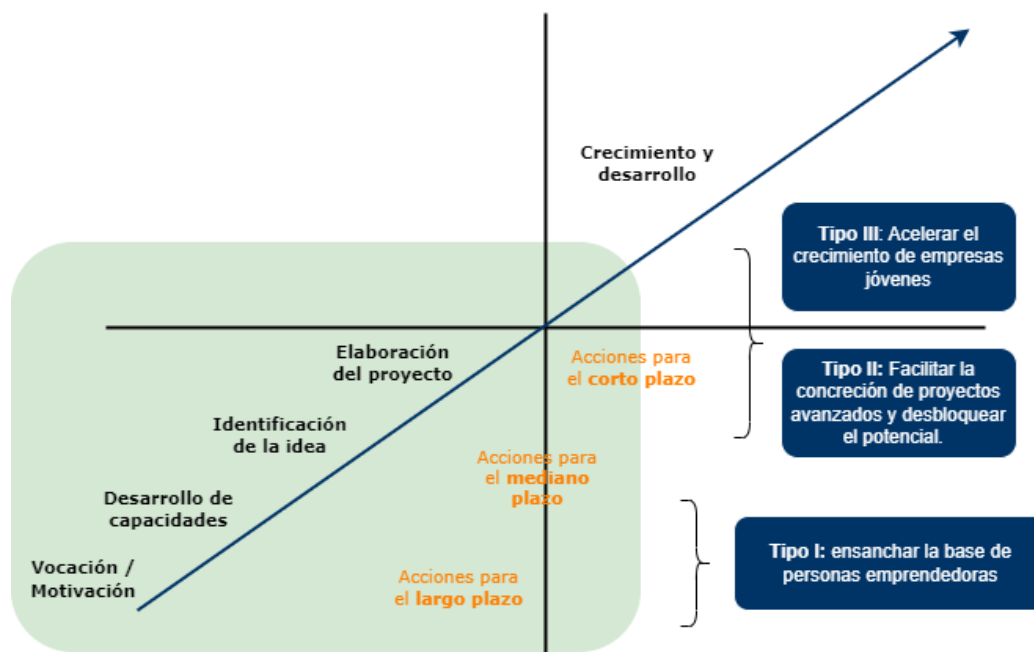
Las referencias internacionales en materia de política pública sobre empresariedad son claves para comprender las tendencias y modelos que se han ido desarrollando en la

región. En este caso, en el panorama regional de América Latina donde las políticas de este tipo se centran en los emprendimientos definen:

(...) las políticas de apoyo al emprendimiento como aquellas que apuntan a las etapas de gestación, start-up y desarrollo inicial del proceso emprendedor y cuyos propósitos principales son promover la opción emprendedora como una alternativa de carrera y por otro lado facilitar la transición de proyectos empresariales a nuevas empresas (Stevenson y Lundström, 2007 citados en Kantis et al, 2014, p. 11).

Estas etapas de emprendimiento sobre las que puede incidir la política, permiten segmentar el proceso con el que se trabaje y el horizonte de sus aspiraciones (ver Figura 2).

Figura 2. Políticas de emprendimiento según etapas del proceso emprendedor y horizonte de tiempo.



Fuente: basado en Kantis, 2010 citado en Kantis et al, 2014, p. 12.

La figura anterior refiere por tanto a tres tipos de política de emprendedurismo según Kantis (et al, 2014, p.13):

- **Tipo 1:** Las políticas que buscan ampliar la plataforma de futuros proyectos emprendedores con el fin de generar impactos positivos en el largo plazo. Esta promueve la cultura emprendedora, la educación y el desarrollo de instrumentos para despertar y alentar vocaciones y capacidades emprendedoras.

- **Tipo II:** Estas políticas buscan facilitar la concreción y desarrollo inicial del “flujo existente” de proyectos avanzados, es decir, elevar la tasa de conversión de los proyectos emprendedores en empresas en marcha, y por consiguiente, reducir la mortalidad prematura.
- **Tipo III:** Las políticas tipo III se basan en intentan acelerar el crecimiento de las empresas jóvenes.

Según las experiencias en esta materia, las políticas tipo II y III, buscan proveer asistencia técnica, financiera e infraestructura para contribuir a no tener caídas en la curva de desarrollo de empresas nuevas y sus efectos se mantienen en el corto y mediano plazo. Sin embargo, principalmente en Latinoamérica, las políticas se han concentrado en apoyar las acciones tipo II (apoyo de proyectos en los primeros años de vida). (Kantis et al, 2014)

Pero los tres tipos de políticas de empresariedad, tienen como eje central, la configuración institucional basada en una gran diversidad de actores, llamados ecosistema emprendedor, lo que demanda que las políticas reconozcan, mediante procesos de evaluación, las posibilidades de desarrollar y potencializar este ecosistema. Lo que se vuelve imprescindible que la diversidad de perfiles institucionales y roles a desempeñar en el ecosistema estén articulados y participen entre los sectores público y privado. (Kantis et al, 2014)

Aunque ha sido poco frecuente en el contexto latinoamericano, observar existencia de políticas orientadas a incidir en el largo plazo mediante propuestas sistémicas y un limitado alcance, existen ejemplos regionales como Brasil, Chile y Colombia que apostado por políticas tipo I. (Kantis et al, 2014)

En cuanto a la visión territorial, algunos gobiernos locales han adoptado un rol activo en el emprendimiento, debido al impacto que se traduce en la creación de empleos, en la generación de bases PYMEs y diversificación de la producción local, esto también favoreciendo el atractivo de las localidades, entre los ejemplos se tiene a Buenos Aires en Argentina y Medellín en Colombia. Se ha demostrado también, cómo las ciudades emprendedoras “constituyen sociedades más abiertas, integradas y competitivas, donde sus habitantes son alentados a generar nuevas iniciativas y proyectos innovadores que les permiten adaptarse flexiblemente a los cambios en un mundo cada vez más incierto” (Florida, 2003 citada en Kantis et al, 2014, p. 28).

Por tanto, en grandes rasgos, las políticas públicas de emprendedurismo, se tratan de un fenómeno reciente que ha ido poco a poco extendiéndose en la región con casos exitosos principalmente en el sur del continente. Entre las limitaciones identificadas a nivel regional sobre la política pública de emprendedurismo, según Kantis et al (2014), se encuentra que toda política debe tener claridad de sus objetivos y de sus criterios de elegibilidad y selección de las personas beneficiarias, además, la mayor parte de las políticas tiende a concentrarse en apenas algunas dimensiones que, si bien son muy relevantes como es el caso del financiamiento y la asistencia técnica, carecen de un enfoque sistémico y holístico (considerado un enfoque natural del fenómeno emprendedor).

Existe una ausencia de acciones para generar el flujo de emprendedores del futuro. Principalmente, se concentran los esfuerzos en apoyar a los proyectos ya existentes para que logren arrancar y/o consolidarse en sus primeros pasos, mediante oferta de asistencia técnica, organizada en forma descentralizada, a través de distintas instituciones de la sociedad civil, mientras que el gobierno se mantiene en un rol de segundo plano; lo que traduce a que la asistencia técnica se suele combinar con algún tipo de financiamiento, generalmente subsidios de capital semilla los cuales ponen en evidencia la importancia de la articulación público-privada. (Kantis et al, 2014)

Sin embargo, se han identificado brechas entre lo diseñado en la política y los resultados obtenidos, por tanto, las tendencias que se proponen a nivel regional para diseñar política pública orientada al emprendedurismo; según Kantis (et al, 2014), son que los diagnósticos sean claros y que rescaten las especificidades de cada sistema nacional de emprendimiento, lo que demanda altos niveles de especialización y calidad de gestión de las instituciones para generar capital humano emprendedor y así apoyar proyectos adecuados con equipos que los lideren.

Es necesario fortalecer sistemas que incentiven el comportamiento y desarrollo de etapas clave para el emprendedurismo como la inversión de capital emprendedor en sus inicios. Para ello, la articulación entre los distintos actores de la cadena de valor en el ecosistema estimula el desarrollo del capital emprendedor y del proceso de acumulación de los emprendimientos, todo desde un enfoque sistémico.

Se ha recomendado que se deben establecer sistemas de aprendizaje institucional basados en procesos de monitoreo periódico y evaluación sistemática de resultados. Debido a que las evaluaciones combinando métodos cuantitativos (con indicadores y modelos econométricos para medir el impacto) y cualitativas (ligados a la calidad de los procesos

involucrados en su ejecución) podrían determinar los efectos sobre la construcción del ecosistema de emprendimiento según las políticas establecidas.

En cuanto al ámbito nacional, en Costa Rica, los lineamientos para el diseño de política pública los establece el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), quien posee una Guía para la Elaboración de Políticas Públicas con el fin de atender problemáticas que presenta la sociedad.

Siguiendo esta línea, en los últimos 10 años se ha identificado en Costa Rica tres políticas públicas relacionadas a emprendimientos: la Política Nacional de Emprendimiento 2010-2014, la Política de Fomento al Emprendimiento de Costa Rica 2014-2018 y, ahora, la Política Nacional de Empresariedad 2030. De acuerdo con la DIGEPYME, es justamente este devenir histórico el que determina que la política en vigencia esté orientada a la empresariedad, de manera general, y no sólo a los emprendimientos, pues esto conlleva la posibilidad de atender a las empresas en el sentido amplio definido previamente (Persona funcionaria del MEIC, comunicación personal, 29 de abril 2020).

A raíz de ello, el interés de evaluar la PNE-2030 surgió de la DIGEPYME del MEIC, quienes solicitaron al Programa de Posgrado en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo (PPEPPD) apoyo para la realización de una evaluación del diseño de la política. En la primera reunión de coordinación sostenida, representantes de DIGEPYME manifestaron que su interés por evaluar el diseño se asocia con obtener conocimiento sobre si la política “está preparada para evaluar procesos e impactos” (J. Jiménez, comunicación personal, 05 de febrero de 2020).

En este sentido el presente proceso establece un precedente debido a que no se encuentran antecedentes sobre diagnósticos, auditorías y evaluaciones de diseño de Política Pública de empresariedad en Costa Rica, especialmente partiendo del hecho de que las políticas de esta temática que anteceden a la PNE-2030 no fueron evaluadas.

3. Justificación de la evaluación

Relevancia Institucional

La evaluación realizada supone no sólo una valoración del diseño actual y fortalecimiento de la estrategia diseñada para la política, sino también es un trabajo que en función de los intereses evaluativos del cliente generó evidencia para mejorar las condiciones de

evaluabilidad⁵ procesos de monitoreo y evaluación futuros en el marco de la Política Nacional de Empresariedad.

Adicionalmente, el proceso evaluativo es un precursor para la colaboración entre MEIC y el PPEPPD, puesto que, tal como fue señalado por la DIGEPYME “también es una oportunidad para la articulación interinstitucional MEIC - UCR” (Persona funcionaria del MEIC, comunicación personal, 22 de mayo de 2020). Teniendo en cuenta que la misión del PPEPPD expresa su interés de contribuir “al fortalecimiento de una cultura de evaluación nacional” (PPEPPD, 2020, p.2), este proceso respondió a este interés al brindar una evaluación rigurosa y de alta calidad al MEIC, en el marco de un Trabajo Final de Investigación Aplicada (TFIA).

Relevancia académico-científica

Por otro lado, se resalta la relevancia de las evaluaciones de diseño de política pública en el contexto costarricense. La revisión documental realizada reveló que, si bien existen a nivel internacional guías que orientan los procesos de evaluación de diseño como por ejemplo la Guía Práctica de Evaluación de Diseño de Ivàlua (Blasco, 2009), existen muy pocos referentes empíricos de este tipo de evaluación, máxime aplicados a política pública, y no se encuentra ninguno en el escenario costarricense. Tradicionalmente, las evaluaciones de política pública en Costa Rica combinan la valoración de procesos con la del diseño, por tanto, representa un hito la realización de este proceso evaluativo en un momento tan temprano de la vida de la política.

De esta forma, la presente evaluación coadyuva a la generación de conocimiento tanto sobre evaluaciones exclusivamente de diseño, como sobre evaluación de política pública en materia empresarial debido a la escasez de este tipo de procesos.

Relevancia social

A luz de la emergencia nacional por el SARS-CoV-2, la realidad nacional cambió momentáneamente en Costa Rica. Tal como lo señala la OCDE (2020)

En caso de que se produzca un nuevo brote de coronavirus en otoño este año, se prevé que la actividad económica se contraiga en cerca de 5% en 2020 (...). La prolongada recuperación dependerá del retraso en la normalización del turismo, dado que los sectores afectados podrían estar prácticamente paralizados hasta el

⁵ Este punto se refiere al tercer criterio de evaluación llamado “Viabilidad evaluativa”. Para ver en detalle ir al capítulo 3 sección 7.5.

último trimestre de 2020 (...). La inflación general disminuirá inicialmente más que la inflación subyacente por la debilidad de los precios de la energía. El aumento del desempleo debilitará al consumo privado. (p.27)

Por la crisis sanitaria ocurrida durante el proceso de evaluación, la DIGEPYME se cuestiona “la vigencia de las áreas de intervención de la política a la luz de esta pandemia” (Persona funcionaria del MEIC, comunicación personal, 24 de abril 2020). Por tanto, el Covid-19 representó tanto un panorama desafiante para el desarrollo de esta evaluación, como una oportunidad de generar valor agregado al proceso evaluativo del diseño de la política, puesto que se pudo valorar en qué medida la PNE-2030 es responsiva a la realidad nacional. Sobre todo, teniendo en cuenta que como herramienta de gestión pública aspira a crear condiciones que permitan abrir más oportunidades a los costarricenses para, así, “generar empleo y desarrollo económico” (MEIC, 2020c, p.17).

En conclusión, la evaluación realizada es tanto relevante como amplia, puesto que, si bien la valoración es sobre el diseño estratégico, su alcance es nacional. Lo anterior implicó la participación de un alto número de actores, como se puede observar en el capítulo 2, también, el análisis realizado es considerablemente amplio, tal como se planteó en el capítulo 3. Es por ello que la evaluación se realizó por dos personas, quienes conforman un equipo que se complementó a nivel de formación académica y experiencia profesional, bajo la dirección de un equipo asesor de personas expertas en evaluación y políticas públicas.

4. Condiciones que favorecen o limitan la evaluación

En esta sección, la valoración de las condiciones de la evaluación se estructuró en torno a los ámbitos de la evaluabilidad, ya que ha sido con base en esta propuesta metodológica que se ahondó en las fortalezas y limitantes del proceso evaluativo. A estos ámbitos se sumó una breve valoración sobre la realidad nacional marcada por la emergencia sanitaria por Covid-19.

Calidad de la información sobre el diseño de la intervención. La principal fortaleza radicó en que existía abundante material bibliográfico de diagnóstico del entorno empresarial costarricense, particularmente vinculado con PYMES, lo cual permitió tener claridad sobre el contexto de la intervención y la problemática que se estaba trabajando. Sin embargo, la principal limitante fue la ausencia de un modelo lógico explícito que permitiera guiar el diseño estratégico a lo largo del marco temporal de la Política.

Información para la evaluación. En favor del proceso evaluativo estuvo la apertura de las autoridades del ente rector (MEIC), quien a su vez tuvieron el poder de convocatoria sobre las instituciones públicas más importantes involucradas en el diseño e implementación de la PNE-2030, por lo cual existió una alta accesibilidad a la información. En cuanto a las limitantes, existió un bajo grado de sistematización del proceso de construcción de la PNE-2030 y hubo la ausencia de un sistema de información unificado entre todas las instituciones líderes involucradas en la Política.

Contexto y Actores Involucrados. Una de las fortalezas más importantes del proceso fue el interés y compromiso de la DIGEPYME con la evaluación, Dirección que se encuentra respaldada por un marco normativo, institucional y político favorable al proceso evaluativo. Además, el MEIC como responsable a nivel nacional y ente rector en esta materia, ya tenía identificados puntos focales en cada una de las instituciones públicas líderes involucradas en la política, por lo que se dieron las condiciones favorables para la recolección de información. Finalmente, fue favorable la identificación de los actores del ecosistema empresarial realizado por el MEIC, y el apoyo de la DIGEPYME en la categorización inicial de dichos actores de cara a la Política.

Recursos para la evaluación. La principal fortaleza residió en el recurso humano, tanto externo como interno, que se encontraba apoyando la realización del proceso evaluativo. Además, el recurso temporal se consideró adecuado, puesto que los alcances de la evaluación se establecieron tomando en consideración que este proceso se realizó en el marco de un TFIA.

Emergencia sanitaria. A partir de mediados de marzo de 2020, el SARS-CoV-2 llegó a Costa Rica. Debido a la facilidad de contagio de la enfermedad, se comenzaron a implementar medidas a nivel nacional para promover el distanciamiento social y así disminuir los contagios.

Debido a estas disposiciones, el trabajo de la mayoría de las instituciones pasó a ser remoto (mediante virtualidad), incluyendo al MEIC quienes desde el 3 de abril trasladaron toda su labor a teletrabajo hasta nuevo aviso.

Lo anterior obligó a trasladar todo el proceso de construcción del diseño y la ejecución de la evaluación a modalidad virtual, incluyendo las reuniones de construcción y validación con el personal de la DIGEPYME y los demás actores involucrados. En este sentido, el apartado metodológico fue planteado contemplando el uso de una alta virtualidad en el proceso

evaluativo, el cuál requirió un periodo de adaptación por parte de las personas participantes. Tal como fue expresado por el personal de DIGEPYME, ellos no contaban en ese momento “con el equipo adecuado en sus casas para realizar el trabajo” (Persona funcionaria del MEIC, comunicación personal, 24 de abril de 2020). Asimismo, esto fue una limitante en la fase de recolección de información.

Capítulo 2. Referentes teóricos

Debido a que cuando se habla de Política Pública se puede apuntar a distintas conceptualizaciones, clasificaciones, modelos y “tipos ideales” (Rossetti, 2013), se procede a enmarcar (en términos generales) qué se va a entender por este concepto y cómo será su abordaje desde la presente evaluación de diseño de la PNE-2030.

Concretamente se entenderá la PP desde las “soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos”. (Lahera, 2004, p.7) Por lo que corresponde a políticas que pretenden ser mediadoras entre la concepción del mercado, los individuos sociales y el Estado. Ante ello, Vargas (2007) señala que:

Las políticas públicas son un conjunto de “decisiones formales”, caracterizadas por conductas o actuaciones consistentes y repetidas por parte de aquellos que resultan afectados por las mismas, es decir un conjunto de prácticas y normas (un programa de acción gubernamental) que emanan de uno o varios actores públicos. (p.128)

Estas decisiones se enmarcan en procesos y resultados de relaciones complejas que se establecen en un contexto capitalista por lo que resulta importante determinar sus límites y posibilidades. En esta línea, Lahera (2004) refiere a que la PP puede ser un marco para discusiones políticas, discernir problemáticas concretas, vincular soluciones más amplias con temas secuenciales y propiciar, o no, la participación en aspectos específicos. Según la ideología de los actores participantes, la PP puede incorporar mandatos de su preferencia o, bloqueo de aquellas que obstaculicen sus fines, es decir, encierra determinaciones económicas, políticas, culturales y fuertes tensiones entre diferentes visiones sociales de mundo (Rossetti, 2013).

De esta manera, las PP resultan ser un instrumento de planificación para analizar la agenda pública, la orientación de recursos desde las actividades del gobierno y el Estado. Pero también en muchos casos “la política y las políticas públicas pueden no encontrarse al interior de un sistema político dado, o encontrarse de maneras muy diversas”. (Lahera, 2004, p.8) Es decir, por un lado

... puede haber política sin propuestas de políticas públicas y entonces se tiene un sistema político concentrado en la distribución del poder entre los agentes políticos y sociales. La política sin políticas públicas es más demagógica, menos moderna. Y, por la otra, puede haber políticas públicas que desconsideren la política, lo que

debilita la gobernabilidad social. Las políticas públicas sin política tienen un problema de diseño. Dicho de otro modo, dentro del gobierno no se puede olvidar la política y fuera del gobierno no se pueden olvidar las políticas públicas. (p.8)

Considerando lo anterior, para que una PP tenga los elementos mínimos necesarios para responder a problemáticas sociales de manera oportuna se requieren “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”. (Lahera, 2004, p.8)

Estos cursos de acción deben corresponder a una racionalidad técnica y política que demanda tanto una lógica causal y filosófica que enmarquen sus contenidos, definiciones, mecanismos y resultados desde el punto de vista estratégico, como la racionalidad política para que estos puedan derivarse en aspectos operacionales. Dicho de otra manera, entre mejor diseñadas estén las PP y consideren analíticamente sus diferentes etapas (idea, diseño, ejecución y evaluación) y racionalidades técnicas y políticas (Oszlak, 1980) puede contribuir de manera exitosa a la modernización del sistema público y desarrollo sociopolítico.

Si bien, existe una alta complejidad de dirigir acciones participativas y contextualizadas de PP que respondan de forma eficiente y eficaz a las problemáticas y necesidades de la sociedad, como se verá más adelante, los criterios de evaluación utilizados intentan responder a un análisis evaluativo en dos líneas: desde la pertinencia de cómo el MEIC y las instituciones líderes visualizan la PNE-2030 y su implementación; y por otro lado, qué tan coherente es esa propuesta para las transacciones políticas en términos de gobernanza y viabilidad evaluativa.

1. Teorías que sustentan la PNE-2030

Con la intención de comprender las bases sobre las cuales se construyó la propuesta conceptual de la Política Nacional de Empresariedad 2030, se exponen a continuación los principales fundamentos teóricos de su diseño.

En este sentido, como punto de partida, se sitúa el concepto de Política Pública empleado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) como ente rector en la planificación nacional por ley, que la define como el:

Curso o línea de acción definido para orientar o alcanzar un fin, que se expresa en directrices, lineamientos, objetivos estratégicos y acciones sobre un tema y la

atención o transformación de un problema de interés público. Explicitan la voluntad política traducida en decisiones y apoyo en recursos humanos, técnicos, tecnológicos y financieros y se sustenta en los mandatos, acuerdos o compromisos nacionales e internacionales. (Análisis del Desarrollo, MIDEPLAN 2008-2016 citado en MIDEPLAN, 2016, p. 6)

Dicha definición, muestra tres momentos claves de la perspectiva de PP en Costa Rica: (i) se orienta a la atención o transformación de un problema de interés público, (ii) explicita la voluntad política en decisiones y apoyo y (iii) se sustenta en mandatos nacionales e internacionales. Por su parte, el MEIC en la PNE-2030, indica que:

(...) se hace necesaria una política pública con visión estratégica en el desarrollo nacional, que articule la participación de los actores públicos, privados, académicos y financieros, para implementar acciones que no sólo reduzcan las brechas competitivas de las empresas, sino que también impulsen y potencien el sector productivo nacional mediante la implementación de una agenda de desarrollo que solucione las distorsiones del ecosistema y mejore su inserción competitiva en los mercados. (MEIC, 2020c, p. 6)

A partir de esta definición, la Política Pública evaluada apunta a incidir sobre las condiciones que afectan la competitividad de las empresas costarricenses, enfocándose en reducir las brechas existentes (MEIC, 2020c). Por tanto, la comprensión del término “competitividad” es de vital importancia para acercarse a la problemática⁶ principal propuesta por la Política.

Para este acercamiento teórico, la Política se basa en los enfoques conceptuales del autor Michael E. Porter sobre “el establecimiento de modelos de competitividad que reconozcan la ventaja competitiva en sus trabajos de análisis de factores en empresas y de clúster de empresas” (MEIC, 2019 citado en MEIC, 2020c, p. 18). Si bien, en el diseño de la PNE-2030 se hace referencia a este autor, en la bibliografía del documento de la Política no se identifica una referencia concreta, por lo que se procedió a realizar una búsqueda documental dónde se encontró que Porter (1999)⁷ afirma que

La ventaja competitiva depende de ofrecer una propuesta de valor única a partir de una cadena de producción de valor adaptada, lo que implica un sistema de

⁶ Referirse a sección 6.2 para ver problematización

⁷ Se destaca que es una cita con varios años de publicación, pero se utiliza debido a que se basa en el modelo utilizado en la PNE-2030. Es decir, la política hace referencia a un modelo de hace más de dos décadas.

contrapartidas diferente al de los rivales, y en el que existe un ajuste entre las numerosas actividades que pasan a fortalecerse unas con otras. (p. 6)

Así, para Porter (1999) “la labor fundamental del estratega es comprender y hacer frente a la competencia” (p. 23). No obstante, para obtener beneficios menciona que se debe ver la competencia “más allá de los rivales consolidados de una industria para alcanzar también a otras fuerzas competidoras: los clientes, los proveedores, los posibles aspirantes y los productos suplentes” (Porter, 1999, p.23).

Siguiendo esta definición, se destaca una palabra interesante en el lenguaje de competitividad: los “clústers”. Según Porter (1999) “los clústers o cúmulos son concentraciones geográficas de empresas, proveedores, industrias afines e instituciones especializadas que se dan en un ámbito particular en una nación, estado o ciudad” (p. 10).

Por tanto, al comprender que las fuerzas competitivas y sus causas subyacentes posibilitan la comprensión del nivel de rentabilidad de los sectores productivos en el tiempo, se genera un marco referencial para la toma de decisiones en el largo plazo. A esta idea, se le suma que la “comprensión de la estructura de una industria también es fundamental para lograr un posicionamiento estratégico efectivo.” (Porter, 1999, p. 24)

En este sentido, para la Política ha sido muy importante considerar el posicionamiento de Costa Rica, para lo cual analiza diversos índices que permiten medir las condiciones de competitividad a nivel nacional o internacional, y que por tanto establecen “una línea base de comparación que permita a futuro, medir también los resultados que las acciones de la PNE-2030 puedan reflejar” (MEIC, 2020c, p.11). Por ello, parte de los problemas y necesidades del parque empresarial fueron determinados a partir de la posición que Costa Rica ocupa en dichos índices. Los índices a los que refiere la PNE-2030 se resumen en la tabla 1.

Tabla 1. Índices Internacionales en materia de competitividad referidos en la PNE-2030

Índice y Fuente	Descripción
Doing Business Fuente: Banco Mundial	Mide aspectos de la regulación empresarial que afectan a las pequeñas empresas nacionales
Global Innovation Index Fuente: Cornell University, INSEAD, WIPO	Es una de las principales referencias sobre la medición del desempeño en innovación de una economía.
Global Entrepreneurship Index Fuente: Global Entrepreneurship and Development Institute	Se centra en realizar análisis del potencial y capacidad de un país o región para emprender, a partir del proceso de creación de empresas

Índice y Fuente	Descripción
<p>Condiciones Sistemáticas de Emprendimiento Fuente: Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina</p>	<p>Algunas de las variables de análisis son el capital humano emprendedor, condiciones de la demanda, financiamiento, capital social, Políticas y regulaciones, sistema nacional de emprendimiento y ecosistema de emprendimiento. Éstas se obtienen fuentes como el Banco Mundial, Global Entrepreneurship Monitor, Global Competitive Index, World Value Survey, UNESCO</p>

Fuente: traducción libre Banco Mundial, 2020; Cornell-University, et al, 2019; Flórez Loaiza, 2018; Kantis, et al. 2014, p. 27.

Asimismo, la PNE-2030 se basa en una serie de enfoques que se exponen en la figura 3.

Figura 3. Enfoques de la PNE-2030



Fuente: Basado en MEIC, 2020c

Los enfoques anteriormente descritos, son establecidos en la PNE-203 para consolidar el ecosistema empresarial y el ciclo de vida de las empresas desde la perspectiva territorial y para mejorar la competitividad desde dos aristas fundamentales: Fomento de Mentalidad de Cultura Emprendedora (Global Entrepreneurship Index) y la Mejora del Clima de Negocios (Global Competitiveness Report), debido que se consideran como los principales retos por atender (MEIC, 2020c).

2. Teoría del programa

La Política Nacional de Empresariedad 2030, como se ha mencionado anteriormente, es una política pública del sector económico que aspira a generar mayores oportunidades en el país mejorando el posicionamiento competitivo de los emprendimientos e impulsando el crecimiento de las empresas para generar empleo y desarrollo económico (MEIC, 2020c).

En aras de facilitar su abordaje, se inició el diseño de la evaluación definiendo un término central: empresariedad, puesto que éste no sólo es un término poco encontrado en la literatura, sino que también su comprensión permite delimitar el foco de atención de la política. Si bien el término empresariedad no aparece conceptualizado en la PNE-2030, el personal de la DIGEPYME de MEIC, lo define a partir del “cómo llevo un emprendimiento hasta ser un negocio” (Persona funcionaria del MEIC, comunicación personal, 29 de abril de 2020). Esta acepción puede ser complementada con lo explicado por Varela (2008, citado en Flórez Loaiza, 2018) quien menciona que “el empresarismo⁸ tiene que ver con las empresas, con los negocios y con el rol de ser empresario, que encierra un juego de competencias que se pueden aprender y enseñar” (p.15). Es decir, la empresariedad se refiere a la concreción de las ideas de una persona emprendedora, la materialización de una serie de acciones que permiten la creación de una empresa.

En el contexto costarricense, la empresariedad está estrechamente vinculada a la micro, pequeña y mediana empresa, debido a las características históricas del parque empresarial nacional. De acuerdo con MEIC (2020c) el parque empresarial tenía, para 2017, las siguientes principales características

- Las PYME (que incluyen la micro, pequeña y mediana empresa) representaban el 97.47% del parque empresarial a nivel nacional y tiene una tendencia al aumento (p.8).
- Del total de PYME existentes, 83% son micro empresas, 13% pequeña empresa y 4% mediana empresa (p.8)
- El 64.2% de las empresas se encontraba en el sector servicios, 22.4% en comercio, 6.6% eran Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios, 5.3% en el sector industria y 1.6% sin clasificar (p.9).
- Las PYME concentraron el 33.3% del empleo a nivel nacional (p. 9-10).

⁸ Las palabras “empresarismo” y “empresariedad” se están utilizando como sinónimos en el presente documento, dado que no se encuentran referencias específicas de una definición de la palabra “empresariedad” en la revisión bibliográfica.

- En cuanto a las exportaciones del sector empresarial, las PYME representaron el 64.73% del total de empresas exportadoras, con un valor de 5.89% de las exportaciones (p.10).
- El aporte de las PYMES al Producto Interno Bruto (PIB) se calculó en 35.73%, porcentaje que se modifica si se considera los datos de las personas denominadas trabajadores por “cuenta propia”, aumentando a 44.26% del total del PIB (p.10-11).

Teniendo en cuenta estas características, es claro el papel central que juegan las PYMES en el parque empresarial, en la economía nacional y como destinatarios de la política, tanto en su dimensión persona como en su dimensión empresa⁹.

Para el abordaje de los problemas y necesidades identificados en torno a la empresarialidad, la PNE-2030 ha establecido siete Ejes de Intervención, en donde tanto MEIC como otras instituciones gubernamentales asumen el rol de liderazgo de acuerdo con la temática. El detalle de ejes e instituciones líderes se encuentra en la Tabla 2

Tabla 2. Ejes de Intervención e instituciones líderes de la PNE-2030

Eje de Intervención	Instituciones líderes
1. Fortalecimiento de Rectoría y la articulación institucional	MEIC
2. Mejora del Clima de Negocios	MEIC
3. Impulso a una Cultura y Mentalidad Emprendedora	MEIC, INA, MEP
4. Desarrollo de capacidades en gestión empresarial	INA
5. Mejora permanente del Entorno Financiero con productos de financiamiento	Banca para el Desarrollo
6. Impulso a la Innovación y reducción brechas tecnológicas	MICITT
7. Atención permanente a la articulación productiva y el acceso a mercados	MEIC, Procomer

Nota: INA: Instituto Nacional de Aprendizaje, MEP: Ministerio de Educación Pública, MICITT: Ministerio de Ciencia, Tecnología y Comunicaciones, Procomer: Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica y SBD: Sistema de Banca para el Desarrollo.

Fuente: MEIC, 2020c

Dada la relevancia de la articulación interinstitucional para la adecuada operación de la Política, es indispensable contar con un análisis de actores. Por lo tanto, en el siguiente apartado, se describe un análisis de actores de manera general, realizado con el fin identificar los principales involucrados en el diseño y la implementación de la PNE-2030,

⁹ Ver definición en sección 1

así como la clasificación de acuerdo con su posición (estratégica o periférica) y nivel de influencia.

6.1 Mapeo de actores PNE-2030

El MEIC, como ente rector de la PNE-2030, realizó en 2018 un proceso de consulta en el territorio costarricense con el fin de identificar a todos los actores involucrados en el ecosistema empresarial. A través de la metodología “suma de fuerzas” el MEIC construyó un Mapeo del “Ecosistema Empresarial”, entendido este último término como una “comunidad de negocios, apoyada por un contexto público de leyes, normas y prácticas de negocios, formada por una base de organizaciones y personas que interactúan, producen y asocian ideas, habilidades, recursos financieros y no financieros, que resultan en empresas” (Corrales et al., 2019, p.5). Este estudio permitió

Conocer el comportamiento de las entidades tanto públicas como privadas al momento de responder a las demandas que presentan las personas emprendedoras y empresarias mediante proyectos y/o actividades, y para determinar en donde se concentra la oferta que estas entidades brindan considerando las etapas del ciclo de vida de la empresa, a saber: Cultura Emprendedora, Gestación, Inicio, Desarrollo-Crecimiento y Madurez. (Corrales et al., 2019, p.5).

Como resultado se obtuvo información sobre un total de 58 entidades, tanto públicas como privadas y ONG que conforman el ecosistema empresarial¹⁰. La propuesta esquemática que presenta la política es, por tanto, el punto de partida para el análisis de actores desarrollados en esta primera fase.

Partiendo de esta caracterización, en el marco del presente diseño de evaluación se realizó un análisis de actores a partir de la triangulación de dos herramientas para mapeo:

- El análisis de actores del Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID) y del Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES) (Di Virgilio, 2012); y
- El modelo de gestión para el desarrollo sostenible de la GTZ, Capacity WORKS (2009).

La propuesta del BID e INDES, se basa en identificar y caracterizar a los principales actores, clasificándolos entre población objetivo, beneficiaria, ejecutor y entes estratégicos de la intervención principalmente según su posición de poder. En este sentido, como primer paso,

¹⁰ Referirse a Anexo 3 para ver la representación gráfica y una breve explicación de las categorías de clasificación usadas en el Mapeo del Ecosistema Empresarial.

se clasificaron los actores por ejes de la política, considerando en cuáles participan principalmente.

Seguidamente, se delimitó la perspectiva de los actores en la etapa del diseño¹¹, según el concepto de ciclo de vida de la Política Pública. El punto de partida para el análisis fue la comprensión de la dinámica que los actores vistos en el mapeo del ecosistema empresarial (anexo 3) que podrían ser representados en la Política. Para ello, se elaboró una matriz de clasificación que evidenció la fuerte presencia de actores públicos, sociedad civil organizada y sector privado. En el ámbito local se encontraron solo dos municipalidades.

Por otro lado, no se identificó en el mapeo organismos internacionales vinculados con esta temática, por lo que se propuso agregar, como un primer acercamiento y en función de la reconstrucción de la teoría del programa, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), como entes relacionados con la empresariedad. Ahora bien, para identificar los actores potenciales del proceso de diseño de la Política y así definir los que efectivamente se encuentran involucrados, se propusieron dos posiciones posibles (Di Virgilio, 2012, p. 13):

- **Estratégica:** son aquellos que inciden directamente en y sobre el proceso de implementación.
- **Periférica:** su incidencia sobre el proceso no es directa, pero aun así pueden obstaculizar, bloquear o demorar las posibilidades de otros actores –estos sí estratégicos– de producir las transformaciones que se esperan en el curso de la intervención. En estos casos, su importancia radica en su poder de veto.

Asimismo, la posición de los actores según esta clasificación, respecto al diseño de la PNE-2030 fue agrupada de acuerdo con su poder de influencia, según la siguiente escala (GTZ, 2009, p. 81):

- **Veto:** Su apoyo es indispensable para alcanzar los resultados deseados, puede bloquear la intervención.
- **Claves:** Actores cuyo apoyo o participación suele resultar indispensable para que un proyecto o programa alcance los resultados esperados, o que pueden bloquearlo.

¹¹ Debe quedar claro, que en las demás etapas del ciclo de vida de la política (ejecución, operación y evaluación), se puede “identificar que un mismo actor, puede estar involucrado en más de un programa y que según sea la naturaleza y contexto del programa, su rol será diferenciado” (Díaz Díaz; 2008, citado en Di Virgilio, 2012, p. 14)

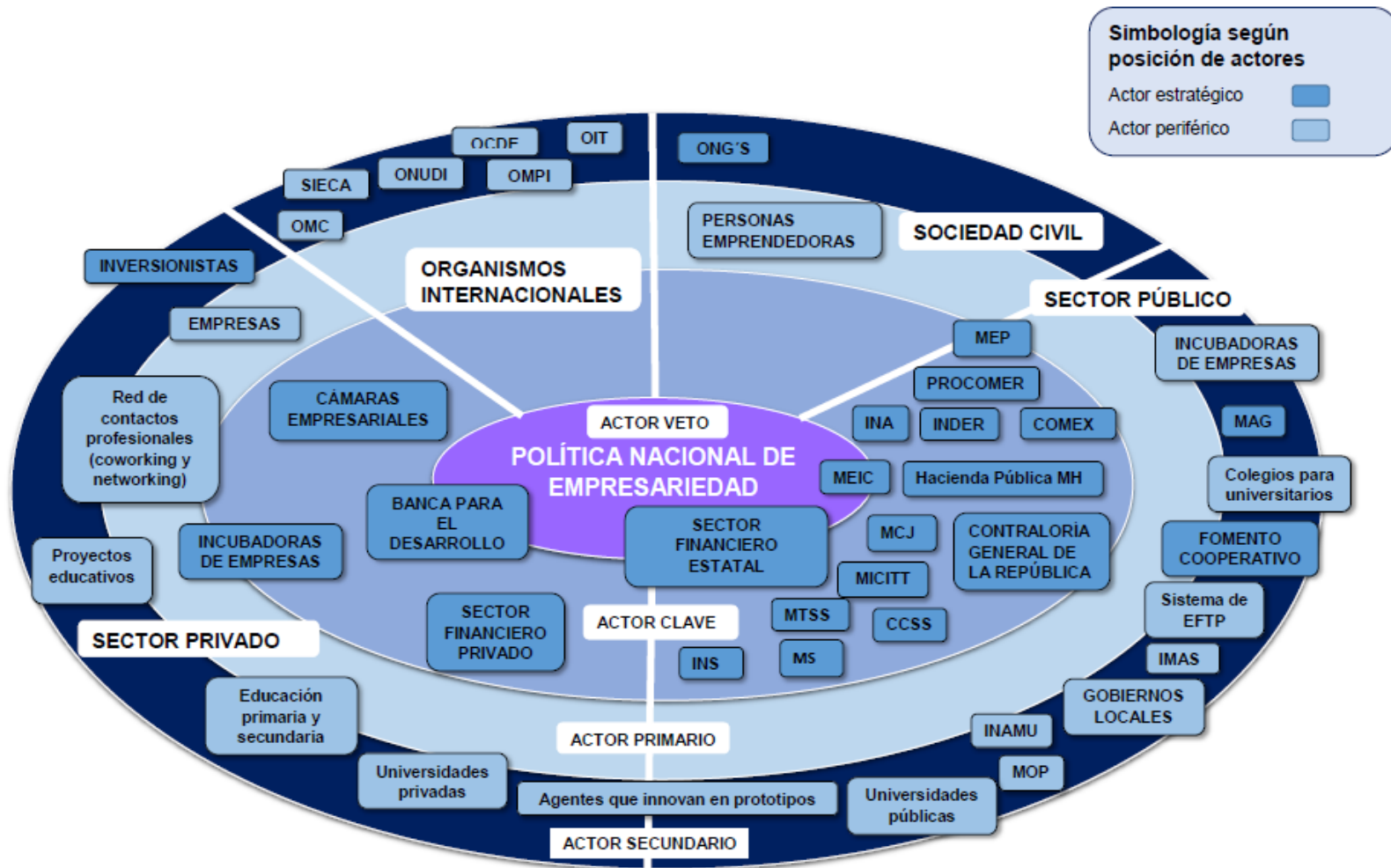
- **Primarios:** Actores directamente afectados por el proyecto o programa, ya sea como beneficiarios del mismo, que aspiran a incrementar su poder y privilegios, los verán reducidos o bien que podrían resultar perjudicados de alguna manera.
- **Secundarios:** Aquellos que sólo participan en forma indirecta o temporal en un proyecto o programa, por ejemplo, organizaciones intermediarias prestadoras de servicios.

Tal como se ha indicado, el proceso de construcción inició con una primera propuesta de clasificación realizado por el equipo evaluador, el cual fue explicado, revisado y validado por el equipo de la DIGEPYME del MEIC por medio de una sesión de trabajo virtual y el llenado de un instrumento de mapeo de actores remitido por correo electrónico. Los resultados del proceso se presentan en la figura 4.

Se identificó que los actores se encuentran en una relación concatenada de los ejes del diseño de la política, a pesar de que tanto los estratégicos o periféricos, responden a sus visiones, valores e intereses (Cortázar, 2007, citado en Di Virgilio, 2012), esta lógica se orienta a una perspectiva de red de relaciones sociales y actores interdependientes, que constituye a su vez la empresariedad del país ante el contexto estratégico de la Política.

Se enfatizó, por ende, que la interacción estratégica de los actores se basa en una “red política” que orienta las relaciones interinstitucionales para que cumplan con sus propias metas. Esto implica, que deben existir procesos de interacción complejos y de constante negociación (Di Virgilio, 2012), lo que demanda que sean analizados de manera más rigurosa.

Figura 4. Mapeo de actores para el diseño de la PNE-2030



Fuente: Basado en GTZ (2009) y Di Virgilio (2012)

Los actores considerados periféricos se encontraron principalmente en el sector privado y algunos públicos, su incidencia, aunque no es directa sobre el proceso, puede llegar a obstaculizar, las posibilidades de accionar de otros actores (estratégicos). Los actores estratégicos son, sobre todo, del sector público y la sociedad civil organizada y se relacionan con el ámbito de Ministerios Públicos y la Banca Estatal para el desarrollo, en este caso en menor medida se contó con actores privados.

Por último, se mapearon entre los actores primarios a las personas emprendedoras, empresas, redes profesionales y agentes de innovación. En cuanto a los actores secundarios, se encontraron tanto privados como públicos y de la sociedad civil, dado el aporte que generan al ciclo de vida de una empresa desde su participación temporal (y por ello cayeron en la clasificación de actores secundarios).

Los actores secundarios se consideraron muy relevantes para el desarrollo de la empresariedad en el país, en este sentido, se debe prestar atención tanto a los actores vetos y claves como los primarios y secundarios. Se previó que los actores posicionados en el ámbito veto y clave pueden aportar insumos relevantes para la evaluación de la política.

Por otra parte, en las sesiones de trabajo que se realizaron con la DIGEPYME del MEIC, ellos expresaron que los ejes son “áreas grandes clave donde hay entidades que juegan un papel importante.” (Persona funcionaria del MEIC, comunicación personal, 15 de mayo de 2020). En función de lo cual, estaba entre los intereses del MEIC realizar un análisis de actores por cada Eje de Intervención, con el fin de que, a través de la evaluación, se fuera promoviendo que las entidades clave,

...utilicen la política en sus acciones diarias de trabajo, debido a que, si estas no son prioridad, podrían generar el no cumplimiento de cada eje. (...) si no se logra que las acciones estratégicas sean parte del interactuar propio de las instituciones, no se lograría el impacto deseado. (Persona funcionaria del MEIC, comunicación personal, 15 de mayo de 2020)

6.2 Problematización

La identificación de los problemas y necesidades del ecosistema empresarial se realizó tomando en consideración las siguientes fuentes: (1) la experiencia acumulada de legislación, normativas y políticas generadas, (2) referencias internacionales en materia de competitividad del sector empresarial, (3) criterio de experto y (4) procesos de consulta con

actores involucrados “específicamente, a los actores que se encuentran en la base de datos del MEIC como parte de la Red de Apoyo Pyme y la Red Nacional de Incubadoras y Aceleradoras (RNIA)” (Corrales et al., 2019, p.5).

Tanto los antecedentes normativos como las referencias internacionales han sido abordadas en secciones previas. Por su parte, mediante criterio experto se realizó el ejercicio de determinar la problemática, el cual fue fortalecido con la información recopilada en reuniones con el equipo interinstitucional así como con los actores consultados en los aproximadamente 6 talleres realizados (Persona funcionaria del MEIC, comunicación personal, 29 de abril de 2020). Estos ejercicios estuvieron centrados en visualizar al parque empresarial costarricense como un todo.

Para los procesos de consulta con el sector empresarial, MEIC realizó,

(...) la contratación de una persona consultora que trabajó metodologías participativas como talleres con la utilización de meta-planos en conjunto con actores relevantes del parque empresarial, principalmente con COMEX, PROCOMER, MICITT, MEIC y Banco Popular, así como gremios privados y academia para validar la identificación de la problemática. (Persona funcionaria del MEIC, comunicación personal, 29 de abril de 2020)

Adicionalmente, y teniendo en consideración que más del 95% del parque empresarial costarricense está conformado por micro, pequeñas y medianas empresas, fue fundamental que la política pública tuviera una clara orientación hacia las PYMES. Y es que los análisis técnicos y políticos a nivel internacional han encontrado evidencia de que el estímulo del emprendedurismo “se encuentra correlacionado de manera positiva con (...) el crecimiento y el desarrollo económico” (Carballo et al., 2017, p.43).

En ese sentido, según Carballo et al. (2017), la evidencia tanto académica como política que se ha recopilado en materia de emprendedurismo muestra que los vínculos entre éste y el desempeño económico han sido los siguientes:

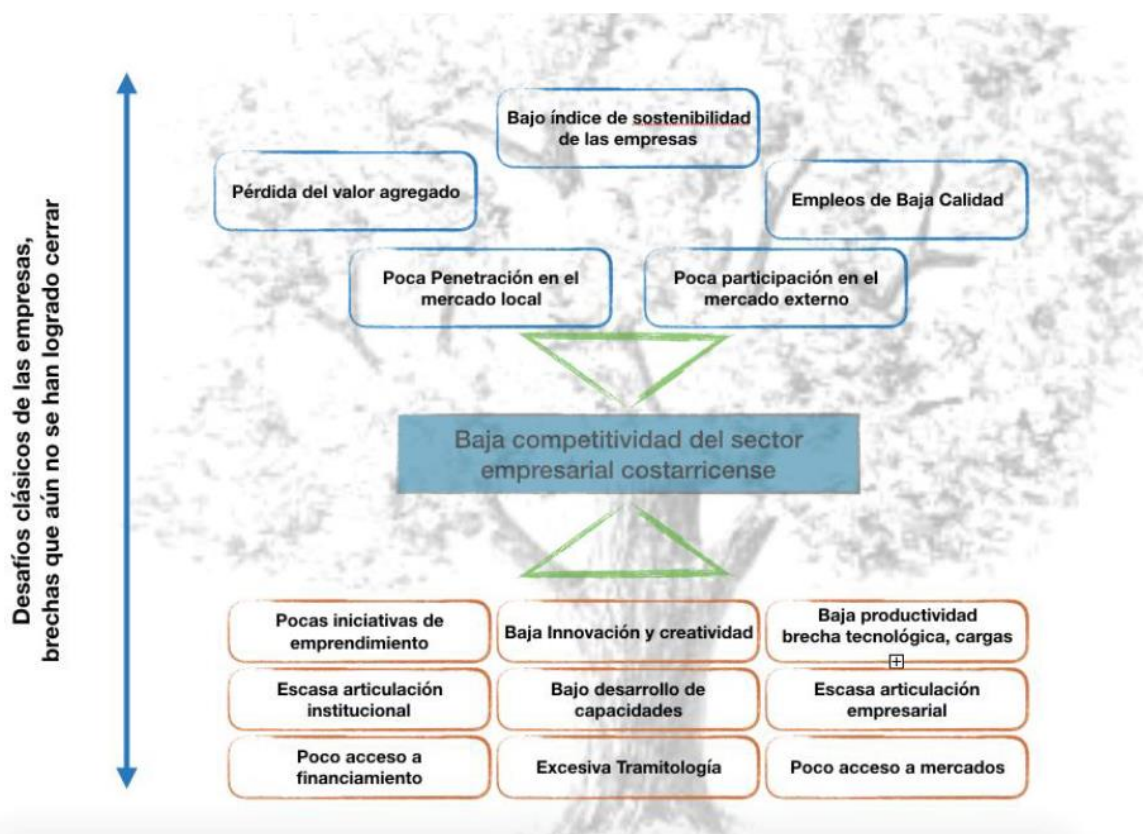
- Impacto sobre el crecimiento económico: Las capacidades productivas que las nuevas empresas incorporan a la economía impactan de manera directa en el crecimiento.
- Impacto sobre el empleo: Una porción significativa del empleo es creado por nuevas empresas.

- Impacto sobre la innovación: Las pequeñas empresas juegan un papel importante en los cambios tecnológicos, sirven de agente de cambio y regeneración económica, crean nuevos nichos de mercado y crean empleo. (pp. 44-45)

Lo anterior muestra que “hay fuertes incentivos para justificar que los gobiernos desarrollen políticas activas de estímulo al emprendedorismo [sic]” (Carballo et al., 2017, p.46), sobre todo considerando que la política pública es una herramienta fundamental de los gobiernos para propiciar el desarrollo económico y mejorar las condiciones de vida de su población.

Es así como MEIC, realizando un ejercicio de síntesis de la problemática que enfrenta el sector empresarial generó, e incluyó en la PNE-2030, el siguiente Árbol de problemas (Figura 5).

Figura 5. Árbol de problemas de la PNE-2030



Fuente: MEIC, 2020c, p.16

El árbol de problema elaborado por MEIC muestra “baja competitividad del sector empresarial costarricense” como la problemática central que atiende la PNE-2030. Tal como se mencionó en las teorías que fundamentan la política, el concepto de competitividad

es amplio, sin embargo, en la tabla 3 se identifican algunos puntos clave como sub variables.

Tabla 3. Variable competitividad como problemática central y sus posibles sub-variables

Variable	Sub variables
Competitividad: Visto ya no de manera empresarial, sino como competitividad país, en donde la empresariedad le puede aportar un alto valor agregado. Es decir, competitividad como marca país y desarrollo económico de la nación.	<ul style="list-style-type: none"> • Valor agregado • Productividad • Eficiencia

Fuente: Adaptado de comunicación personal, persona funcionaria del MEIC, 29 de abril de 2020.

Se visualizó que las causas identificadas en las raíces del árbol se encontraban directamente vinculadas con las debilidades expuestas a través de los índices internacionales que sirven de referencia para medir las condiciones de competitividad. Además, se destacó que no se visibiliza si existen vinculaciones entre causas. Asimismo, no se identificó entre los efectos las vinculaciones entre los mismos o hacia un posible impacto a largo plazo o visión de éxito que se espera alcanzar, ya que todos los efectos se encontraban al mismo nivel de logro.

Adicionalmente, no se logró identificar con claridad las relaciones entre las causas planteadas y las consecuencias expuestas, por lo que desde este proceso evaluativo se planteó la necesidad de fortalecer la estructura de vinculaciones entre causas y consecuencias de la problemática.

En este sentido, y para comprender mejor la problemática, se discutió el contenido del árbol de problemas en sesiones de trabajo con la DIGEPYME del MEIC, donde se identificó que el impacto esperado es “dinamizar la economía, generar mayor empleo, generar crecimiento económico, aumentar los dueños de factores de producción (“menos proletariado”) para llegar a tener el resultado de mejor distribución de la riqueza” (Persona funcionaria del MEIC, comunicación personal, 29 de abril de 2020). Lo anterior, atendiendo el problema central que es la: *baja competitividad sistémica*, la cual es generada por problemas sistémicos como la articulación, gobernanza e infraestructura. (Persona funcionaria del MEIC, comunicación personal, 29 de abril de 2020).

Como resultado de las sesiones de trabajo realizadas con la DIGEPYME se decidió de manera conjunta que el trabajo de fortalecimiento de la representación gráfica de la problemática fuera realizado en el marco de la evaluación de diseño, para contar con una mayor participación de actores en este proceso.

6.3 Teoría del Proceso y del Impacto

Para finalizar la teoría del programa, se procedió a reconstruir la teoría del proceso y del impacto a través de una herramienta que permite exponer el modelo lógico no explícito de la política. Tal como lo indica la Fundación Kellogg (2001) “es una forma sistemática y visual de presentar y compartir [la] comprensión de las relaciones entre los recursos que dispone para operar [el] programa, las actividades que [se] planea realizar, y los cambios o resultados que [se] espera obtener.” (p.1)

En la actualidad existen diversas herramientas que permiten representar un modelo lógico, entre ellas se encuentra la **teoría del cambio**, la cual,

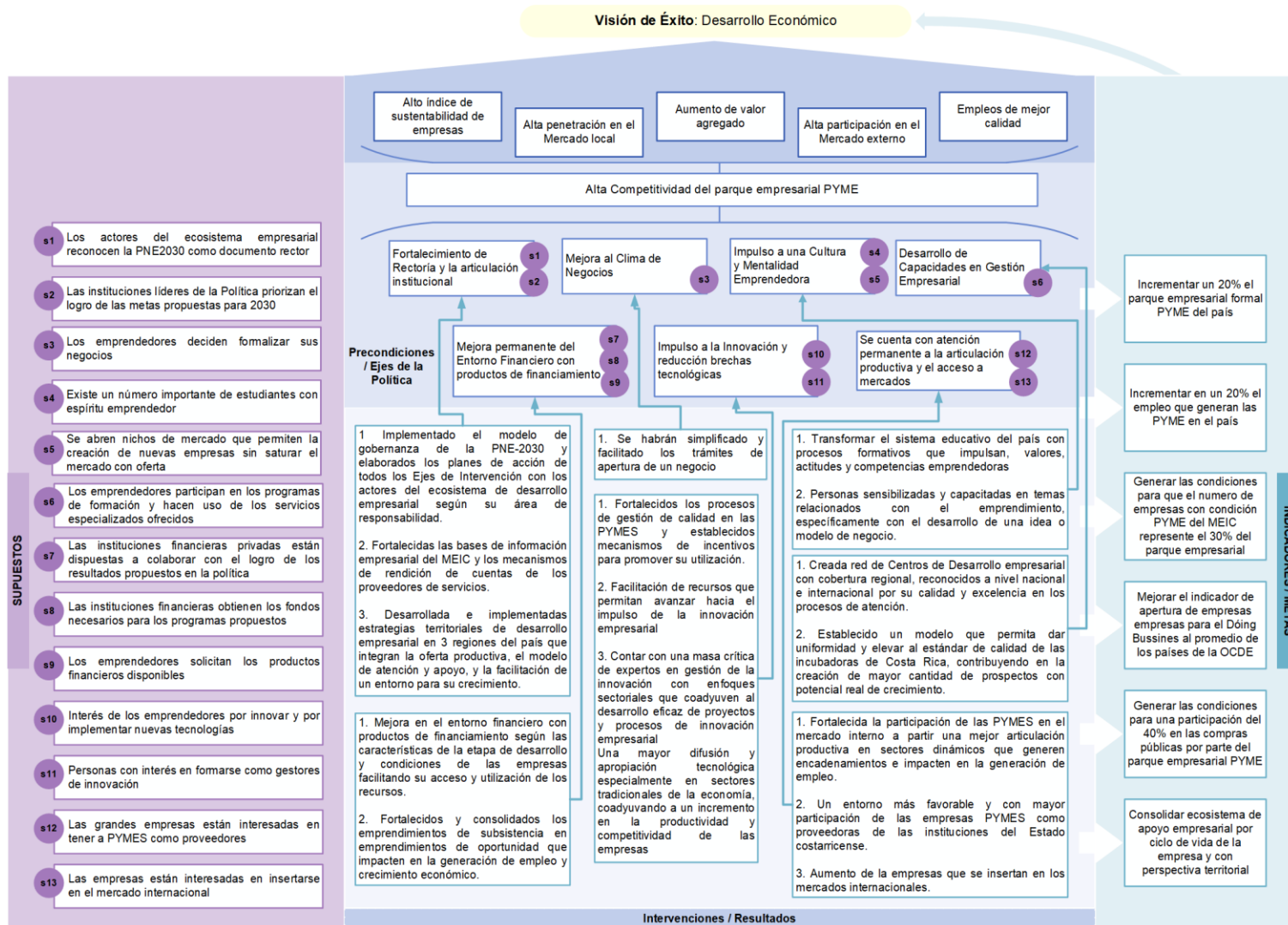
(...) parte de una Visión de Éxito (Cambio de Largo Plazo, Imagen Objetivo, o Macro Cambio) e identifica un conjunto de resultados primarios, secundarios, terciarios, etc. (todos ellos precondiciones “unos de otros”) que articuladamente permiten alcanzar el cambio de largo plazo deseado. Tales precondiciones (resultados a diferente nivel) constituyen los elementos necesarios y suficientes para alcanzar el cambio planteado en concordancia con un conjunto de supuestos relacionados. (Ortiz y Rivero, 2007, p.3)

Considerándose la herramienta más adecuada, y a partir de la revisión y análisis documental, se construyó la teoría del cambio para la PNE-2030. Este producto fue presentado en las sesiones de trabajo con el MEIC, donde se recibió retroalimentación y validación de este. La representación gráfica de la teoría del cambio de la Política Nacional de Empresariedad 2030 se encuentra en la Figura 6.

El esquema muestra como visión de éxito el desarrollo económico, lo cual se desprende de la aspiración establecida en la Política donde menciona que el ‘para qué’ de la PNE-2030 es tanto la generación de empleo como el desarrollo económico. Sin embargo, se define como visión de éxito únicamente esta última, puesto que se considera que la generación de empleo busca, desde esta perspectiva, promover el desarrollo económico nacional.

El logro de la visión de éxito pasa por el cumplimiento de las precondiciones, entendidas como “resultados – suficientes y necesarios – clave” (Ortiz y Rivero, 2007, p.5) para el logro de dicha visión. En el caso de la PNE-2030 se delimitan como precondiciones necesarias los siete ejes de la política, los cuales se orientan a la atención de las problemáticas que enfrenta el sector empresarial costarricense. El logro de las precondiciones identificadas presenta un carácter simultáneo, según el planteamiento actual de la Política.

Figura 6. Teoría del Cambio de la PNE-2030



Nota: Para acceder a ver la figura en detalle, descargue el archivo de PDF en el siguiente enlace [clic aquí](#)

Cabe recordar que la mayoría de los ejes o precondiciones poseen una entidad gubernamental líder distinta del MEIC. Esto implica que las acciones a ser desarrolladas caen bajo la responsabilidad de distintos sectores. De allí la gran relevancia que posee el modelo de gobernanza de la política, el cual debe permitir el trabajo coordinado para el logro de la visión de éxito.

En la base del logro de las precondiciones, se encuentran las intervenciones, las cuales son entendidas como “iniciativas o estrategias que permiten alcanzar resultados” (Ortiz y Rivero, 2007, p. 5). En el diagrama, su relación directa con las precondiciones se hace visible a través de flechas con dirección ascendente, que van desde cada lista de intervenciones a las cajas que contiene los ejes.

Ya que la Política Pública es un instrumento de nivel estratégico, el planteamiento del modelo lógico subyacente fue de igual forma amplio y general, para tener la capacidad de englobar todas las acciones que pueden desprenderse de sí. Es por ello que las intervenciones que se visualizan en la Figura 6 son más bien resultados de carácter amplio que podrán ser, y serán en su momento, desagregadas en planes, programas y proyectos de orden específico.

Seguidamente, a la izquierda del entramado de intervenciones y precondiciones, se encuentran los supuestos de la Política. Estos son entendidos como “situaciones fuera del control organizacional que influyen las precondiciones” (Ortiz y Rivero, 2007, p.5). Ya que estos tampoco se encontraban explícitos en la documentación, se procedió a realizar consideraciones a partir del análisis de contexto y actores para determinarlos. La revisión documental fue retroalimentada y validada por el personal de la DIGEPYME. La mayoría de los supuestos identificados se relacionan con la participación decidida de actores de gran relevancia, como las personas emprendedoras o la banca privada, sin quienes no podrían lograrse las precondiciones, independientemente de todas las intervenciones que se realicen.

Considerando lo anterior, ya que los supuestos se encuentran directamente vinculados con las precondiciones, la representación gráfica de la figura 6 logra esta vinculación haciendo uso de círculos que contienen la letra ‘s’ y el número correspondiente al supuesto en cuestión. Las cajas que contienen las precondiciones poseen en el costado derecho los círculos con la respectiva identificación del supuesto requerido para su cumplimiento.

Finalmente, al costado derecho de la figura, se encuentra una columna que contiene los indicadores, las cuales son definidas como “Métricas que permiten conocer si se alcanza o no el éxito en la implementación de las precondiciones” (Ortiz y Rivero, 2007, p.5) En este caso, se han colocado en esta parte las metas establecidas por la Política. Cabe destacar que estas metas no denotan relación directa con precondiciones, sino más bien se entendía que el logro de la totalidad de los ejes planteados llevaría a que las metas sean alcanzadas, y el logro de estas metas llevaría a alcanzar la visión de éxito.

Se destaca que la presente teoría del cambio se basó plenamente en la información existente y las sesiones de trabajo con MEIC. A partir de estas últimas se acordó que una revisión más minuciosa de los elementos que componen la teoría en el marco de la evaluación con la participación de las instituciones líderes.

Capítulo 3. Estrategia Metodológica

7. Diseño evaluativo para el abordaje de la PNE-2030

El diseño de evaluación expuesto en el presente capítulo brindó fundamento y estableció qué y cómo se planeaba realizar la evaluación. Se basó, primordialmente, en los intereses evaluativos del MEIC como institución cliente, en el sustento de la teoría social y la teoría general de la evaluación. En función de ello, se estableció un marco evaluativo y estrategia metodológica acorde para el abordaje del objeto.

7.1 Problema de evaluación

La política pública (PP) de estímulo productivo retoma diversos factores políticos, económicos, financieros y sociales que inciden directamente en el ecosistema empresarial del país. Estas estrategias, introducen la necesidad de analizar y prever los efectos que causarán los cambios productivos en la oferta y demanda del entorno micro y macro económico del país, lo que ha llevado a que los gobiernos, instituciones y organismos trabajen en metodologías y diseños de propuestas anticipatorias a las demandas del sistema productivo, el cual se transfiere mediante el ámbito organizativo y administrativo (gobernanza) y en la relación estrecha de aspectos políticos (gobernabilidad) (Alpizar, 2012).

En este sentido, la política pública, se considera un canal de estímulo para la empresariedad así como el crecimiento y desarrollo económico (Carballo et al, 2017). No obstante, es importante entender, “las características, direccionalidad, consistencia y sostenibilidad, como así también la conformación de consensos mayoritarios en relación con las mismas” (Neirotti, 2020, p. 16).

En esa línea, se ha tornado relevante entender la generación de la nueva institucionalidad que ha adquirido estructuras, procesos y normas en el marco de la administración pública moderna. Por ello, ha surgido la necesidad de contar con juicios valorativos que sean apoyados no solo mediante evidencia teórica y empírica, sino, desde opiniones expertas (Neirotti, 2020); así como de ampliar capacidades de evaluación de política pública tanto a nivel académico como profesional, porque es escasa la evidencia empírica sobre ello.

Por lo anterior, en los últimos años, se ha vuelto la mirada a analizar si los diseños¹² de PP pueden asegurar una adecuada lógica causal y articulación entre actores para alcanzar su visión de éxito. En este caso particular, implicó la necesidad de realizar evaluaciones del diseño de la estrategia, con el fin de determinar si los efectos que se pretenden alcanzar en el corto y mediano plazo en el ecosistema empresarial del país, lograrían fortalecer a futuro su misión de proveer mejores condiciones de competitividad empresarial.

Por otro lado, se puso en discusión que, aunque en la teoría han sido identificadas guías que orientan la evaluación del diseño de políticas públicas, es casi inexistente la evidencia empírica de informes de evaluación de diseño de PP en Costa Rica. A raíz de lo anteriormente señalado, surgió la siguiente interrogante principal de evaluación:

¿De qué manera el diseño de la Política Nacional de Empresariedad 2030 es adecuado para promover el desarrollo económico y prevé generar condiciones que permitan valorar procesos y medir sus resultados?

Esta interrogante se planteó desde la perspectiva de la pertinencia y coherencia del diseño de la política pública para lograr su visión orientada al desarrollo económico de Costa Rica en un periodo de 10 años, con el fin de generar información desde los hallazgos de la evaluación que permitiera a los actores involucrados tomar decisiones para hacer frente a las nuevas exigencias del contexto.

Asimismo, se planteó valorar la viabilidad evaluativa de la Política que se refiere a que, como toda intervención pública, debe contar con condiciones básicas para ser objeto de evaluación en el futuro; y que, en caso de no estar bien sustentados desde su inicio, podrían limitar los procesos de generación de información para el aprendizaje y la mejora continua en el marco del ciclo de vida de la PNE-2030.

7.2 Objeto de evaluación

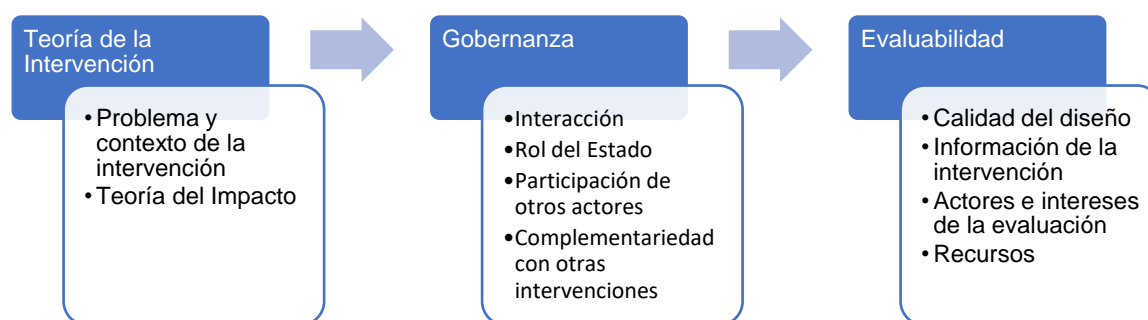
Para la evaluación, el objeto fue el **diseño de la Política Nacional de Empresariedad 2030**. Este se ubicó en el nivel de la estrategia de la PP evaluada, principalmente, partiendo del hecho que “cuanto más claramente estén identificados los problemas y sus causas y mejor vinculados estén con los objetivos, más fácilmente se puede abordar el diseño de la

¹² Según Ortegón (2008), es la etapa inicial donde se “plantean ideas centrales sobre la visión de la política, sus fines y propósitos, y se delimitan los alcances, los instrumentos, los actores, las restricciones financieras, las metas a lograr y un bosquejo sobre el cronograma a seguir”. (p. 38)

estrategia de intervención.” (Gobierno de Canarias, 2010, p. 6)

Asimismo, pese a que la planificación, ejecución y evaluación de PP se plantean en Costa Rica con la guía de puntos¹³ básicos del MIDEPLAN, “la clave para diseñar una nueva intervención, o para reformular una existente es conocer los servicios y las prestaciones que se necesitan para solucionar el problema en cuestión” (Gobierno de Canarias, 2010, p. 6). Por ello, la propuesta del objeto de evaluación se estudió en función de tres dimensiones que permitieron abordar el diseño y sus condiciones para futuras evaluaciones. Estas categorías, se respaldaron por una teoría social y experiencia empírica que generan una razón de lógicas de interacción horizontal para el análisis del objeto de evaluación desde dos racionalidades: lo técnico y lo político (Ver figura 7).

Figura 7. Categorías de análisis evaluativo para el diseño de la estrategia de la PNE- 2030



• Teoría del Programa

La teoría del programa (TP), también conocida como teoría de la intervención, consiste en la “descripción de los elementos que conforman la teoría o lógica en la que se basa la intervención pública, los cuales soportan y de alguna forma moldean el diseño de la evaluación” (MIDEPLAN, 2017, p. 53). Si bien para MIDEPLAN la teoría de la intervención se centra en el mismo modelo lógico que subyace a la Política, la evaluación realizada pretendió emplear una concepción más amplia del término.

¹³ Puntos básicos de la estructura de la estrategia de una Política Pública (MIDEPLAN, 2016):

Inclusión del tema principal en la Agenda Política, El reconocimiento del marco legal nacional e internacional. El estado de situación o el resumen diagnóstico del problema y las variables e indicadores asociados. La participación y los grupos de población objetivo. Los enfoques, principios y características de la PP. La definición de temas prioritarios o ejes de intervención. Objetivos, resultados, acciones y otras variables. Modelo de gestión o la forma de organización, los mecanismos para la gestión y el papel de los entes participantes. La evaluación y seguimiento. La operativización de la PP por medio del Plan de Acción o una Estrategia. (p. 9)

Para ello, se consideró lo expresado por Álvarez-Rojas y Preinfalk-Fernández (2018) quienes indican que

(...) La Teoría del Programa en la práctica evaluativa, presenta la ventaja de proporcionar información que debería llevar a explicaciones adicionales relacionadas con el problema, las soluciones y las acciones alternativas para alcanzar los resultados esperados en el marco de una determinada intervención. Es por esta razón que su empleo, juega un rol importante en la toma de decisiones, ya que puede ser usada no solo como un factor explicativo (de qué manera debe funcionar el programa o proyecto) sino también como un factor que permite concentrarse en torno a problemas y soluciones dentro de un abanico de alternativas. (p.10)

En ese sentido, y al emplear una noción más amplia del mismo término, se siguió empleando el concepto “Teoría de la Intervención” pero incluyendo como parte del mismo no sólo el modelo lógico, sino también el análisis del problema y contexto que da origen a la intervención, así como el análisis de los actores involucrados.

- **Gobernanza**

La gobernanza se ejecuta o tiene su centro en el entorno socio-organizativo, y logra ser democrática mediante la utilización de las políticas sectoriales, entendiendo la premisa de que los sectores se gobiernan y las instituciones se administran, con la combinación de elementos desconcentrados y otros descentralizados, que de alguna manera deben seguir lineamientos definidos por concentración de decisiones. (Alpízar, 2012, p.65).

En el sentido de la definición antes expuesta, la política pública se consideró incidida por la forma en que se ejecuta la gobernanza, y por tanto el concepto fue un elemento fundamental para el análisis del diseño de la intervención.

En línea con lo anterior, de acuerdo a Córdova (2017) la *interacción* “entendido en términos de una relación de mutua influencia entre dos o más actores o entidades, constituye el núcleo analítico de la gobernanza, en tanto permite aprehender metodológicamente el complejo entramado socio-político de la sociedad” (p. 55). Por lo tanto, se retomó como una categoría fundamental de análisis para la evaluación.

Conjuntamente, la interacción de diversos actores se planteó, en las lógicas de gobernanza estructuradas,

(...) más que un mecanismo de intermediación de intereses o de influencia en los intereses públicos por parte de intereses privados y sociales (...) implican interdependencia, cooperación y consenso en la elaboración y aplicación de las políticas (...) suponen una estructura de adopción y aplicación de las decisiones de la que se deriva el trabajo conjunto de todos los actores, públicos y no públicos, en la consecución del interés general, el interés común a todos ellos (Cerrillo, 2005, p. 25 citado en Córdova, 2017, p. 59).

Según lo expuesto, la evaluación permitió analizar la PNE-2030 para definir cuál es el modelo de gobernanza propuesto, con base en el tipo de interacción diseñado, para valorar cómo incide en la propia intervención. La propuesta de Córdova (2017) sobre cómo la gobernanza (variable independiente) incide sobre las políticas públicas (variable dependiente). Lo detallado se muestra en la figura 8.

Figura 8. Incidencia de los modos de gobernanza en la Política Pública

Variable Independiente	Modos de Gobernanza	Tipos de Interacción	Escenarios del rol del Estado	Incorporación Participación	Variable Dependiente
Gobernanza	Gobernanza jerárquica	Intervención	Reafirmación del control	Actores estatales	Políticas públicas
	Co-gobernanza	Interdependencia	Dejar que otros regímenes dominen	Actores estatales / no estatales	
	Auto-gobernanza	Interferencia	Comunitarismo, deliberación, democracia directa	Actores no estatales	

Fuente: Adaptado de *Incidencia de los modos de gobernanza en las políticas públicas*, Córdova, 2017, p. 58.

- **Evaluabilidad**

De acuerdo con Mideplan (2017a) la evaluabilidad “se entiende como las posibilidades que presenta una intervención pública para ser evaluada” (p.6). Por ello, se realizó previo al inicio del proceso evaluativo y con la “finalidad de maximizar la utilidad de sus resultados, garantizar un desarrollo óptimo en el contexto en el que se realiza y gestionar adecuadamente los recursos con los que se contará para realizar ésta” (p.6), un análisis que se estructura en torno a cuatro grandes ámbitos (tabla 4) que examinaron aspectos tanto de la intervención como de la evaluación.

Tabla 4. Ámbitos del análisis de evaluabilidad

Ámbito	Descripción
Calidad del diseño (de la planificación) de la intervención	Analiza el grado de planificación de la intervención a partir de tres variables, el diagnóstico del problema o necesidad del cual surge la intervención, la estrategia propuesta para resolver el problema y la teoría de la intervención.
Accesibilidad de la Información	Se centra sobre la existencia de información, su calidad y disponibilidad.
Contexto y Actores involucrados	Toma en cuenta tres variables, el contexto de la evaluación, su justificación y los actores involucrados tanto en la intervención como en el proceso evaluativo.
Recursos para la evaluación	Se centra sobre los recursos económicos, temporales y humanos disponibles para desarrollar del proceso evaluativo.

Fuente: Adaptado de Mideplan, 2017a.

En el marco de la evaluación, al ser de diseño, se empleó como base la guía propuesta por el MIDEPLAN, la cual fue adaptada para considerar sólo aquellos elementos atinentes al momento del ciclo de vida de la Política Pública que se está valorando.

7.3 Objetivos de la evaluación

De acuerdo con el problema identificado y el objeto definido, a partir de los intereses evaluativos de MEIC, se establecieron los siguientes objetivos para la evaluación.

Objetivo General

Evaluar el diseño de la Política Nacional de Empresariedad 2030 a partir de su pertinencia y coherencia para promover el desarrollo económico, así como su viabilidad evaluativa.

Objetivos Específicos

1. Analizar la pertinencia del diseño de la Política Nacional de Empresariedad 2030 para el logro de la visión de éxito propuesta.
2. Valorar la coherencia del modelo de gobernanza diseñado para la implementación de la Política Nacional de Empresariedad 2030.
3. Determinar la viabilidad evaluativa de la Política Nacional de Empresariedad 2030.

7.4 Interrogantes

En correspondencia con el problema de evaluación, se desprendieron interrogantes

secundarias, en línea con los objetivos específicos, así como los temas de análisis de los objetivos específicos. Su detalle se expone en la tabla 5.

Tabla 5. Interrogantes de la evaluación

Interrogante Principal	¿De qué manera el diseño de la Política Nacional de Empresariedad 2030 es adecuado para promover el desarrollo económico y generar condiciones que permiten valorar procesos y medir sus resultados?
Interrogante secundaria	Temas de análisis
¿De qué manera el diseño de la PNE-2030 es pertinente para atender el problema que le da origen?	Teoría de la Intervención
¿De qué manera la Teoría de la Intervención de la Política Nacional de Empresariedad 2030 es pertinente para promover el desarrollo económico?	
¿De qué manera el modelo de gobernanza es coherente para la implementación de la Política Nacional de Empresariedad 2030?	Gobernanza
¿De qué manera el diseño de la Política Nacional de Empresariedad 2030 es viable para la realización de evaluaciones de procesos y resultados?	Evaluabilidad

7.5 Criterios de evaluación

El establecimiento de objetivos e interrogantes, en el marco de este proceso evaluativo, se vio inherentemente vinculado a la selección de criterios de evaluación. Esto se debió a que “cada criterio es un lente o perspectiva distinto a través de la cual se puede ver la intervención. (...) Los criterios juegan un papel normativo. Juntos describen los atributos deseados de las intervenciones” (Traducción libre, OCDE, 2019, p.6).

En otras palabras, al iluminar el “deber-ser” de una intervención, facilitó a las personas evaluadoras el abordaje de elementos concretos que permitieron realizar el contraste entre el atributo deseado versus la realidad, dando soporte así la emisión de los juicios de valor en respuesta a las interrogantes que han sido planteadas. En ese sentido, los criterios de la presente evaluación fueron:

- **Pertinencia:** entendida como “la medida en que los objetivos y el diseño de la intervención responde¹⁴ a las necesidades, políticas y prioridades globales, nacionales

¹⁴ “Responder a” significa que los objetivos y el diseño de la intervención son sensibles a las condiciones económicas, ambientales, de equidad, sociales, de economía política y de capacidades en las que tiene lugar. El término "institucionales" incluye organizaciones gubernamentales (nacionales, regionales, locales), de la

e institucionales de las personas beneficiarias; y que continúan respondiendo si las circunstancias cambian” (Traducción libre, OECD, 2019, p.7). Este criterio resultó fundamental en una evaluación de diseño, puesto que pone el foco precisamente sobre cómo la teoría del programa de la PNE-2030 se estructura de forma lógica y es pertinente para el problema/necesidad pública a atender.

- **Coherencia:** referida a “la compatibilidad de la intervención con otras intervenciones en un país, sector o institución” (Traducción libre, OECD, 2019, p.8). Este criterio se vinculó fuertemente con el quehacer gubernamental, en donde no sólo coexisten una gran cantidad de intervenciones simultáneas, sino también un entramado de instituciones que inciden desde distintas aristas sobre una misma realidad. En este sentido, la OECD (2019) ha indicado que este criterio incluye coherencia interna y coherencia externa,

La coherencia interna aborda las sinergias e interrelaciones entre la intervención y otras intervenciones llevadas a cabo por la misma institución / gobierno, así como la coherencia de la intervención con las normas y estándares internacionales relevantes a los que dicha institución / gobierno se adhiere. La coherencia externa considera la coherencia de la intervención con las intervenciones de otros actores en el mismo contexto. (Traducción libre, OECD, 2019, p.8)

- **Viabilidad Evaluativa:** criterio *sui generis* del presente proceso que obedeció al interés particular del MEIC de valorar si la PNE-2030 contaba con las condiciones adecuadas para futuras evaluaciones de procesos y resultados. En este sentido, viabilidad se entiende como la “condición del camino o vía por donde se puede transitar” (RAE, 2020). Una definición que brinda dos elementos clave: las condiciones y las cualidades que éstas deben tener para hacer posible la consecución de un objetivo. En este caso, siendo el objetivo la realización de futuras evaluaciones, las condiciones propicias refieren a la evaluabilidad de la intervención, es decir “hasta qué punto una estrategia (...) es evaluable, y [los resultados de esta valoración] le servirá de base para preparar la intervención para ser evaluada” (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2007, p.26).

sociedad civil, entidades privadas y organismos internacionales que participan en la financiación, implementación y / o supervisión de la intervención. Valorar la pertinencia (...) requiere analizar cualquier cambio en el contexto para evaluar en qué medida la intervención puede (o ha sido) adaptada para seguir siendo relevante. (Traducción libre, OECD, 2019, p.7)

Por tanto, en el marco del presente proceso, la viabilidad evaluativa ha sido entendida como las condiciones que debe poseer la intervención para poder ser evaluada. Cabe mencionar que este criterio se centró en valorar las condiciones de cara a evaluaciones de procesos y resultados futuros, puesto que un breve análisis de este tipo fue realizado para la presente evaluación de diseño (ver sección 7.2 de este capítulo).

A continuación, en la tabla 6 se presentan los elementos expuestos hasta este punto sobre el diseño de la evaluación con el fin de facilitar la visualización e interrelación de manera resumida esta información.

Tabla 6. Objetivos, interrogantes y criterios de la evaluación de diseño de la PNE-2030

Interrogante Principal	¿De qué manera el diseño de la Política Nacional de Empresariedad 2030 es adecuado para promover el desarrollo económico y generar condiciones que permiten valorar procesos y medir sus resultados?	
Objetivo General	Evaluar el diseño de la Política Nacional de Empresariedad 2030 a partir de su pertinencia y coherencia para promover el desarrollo económico, así como su viabilidad evaluativa.	
Objetivos Específicos	Interrogantes Secundarias	Criterios
Analizar la pertinencia del diseño de la PNE-2030 para el logro de la visión de éxito propuesta.	¿De qué manera el diseño de la PNE-2030 es pertinente para atender el problema que le da origen? ¿De qué manera la Teoría de la Intervención de la PNE-2030 es pertinente para promover el desarrollo económico?	Pertinencia
Valorar la coherencia del modelo de gobernanza diseñado para la implementación de la PNE-2030.	¿De qué manera el modelo de gobernanza es coherente para la implementación de la PNE-2030?	Coherencia
Determinar la viabilidad evaluativa de la PNE-2030.	¿De qué manera el diseño de la PNE-2030 es viable para la realización de evaluaciones de procesos y resultados?	Viabilidad Evaluativa

7.6 Participantes y audiencias/personas beneficiarias

En este apartado se expone la relación del proceso evaluativo de la PNE-2030 en función de la comunicación y trabajo realizado según la siguiente clasificación (Zúñiga, 2018, p. 98).

- **Participante:** actores que participan de la evaluación como parte del equipo técnico, tomadores de decisiones y fuente de información para generar hallazgos.
- **Personas Beneficiarioa:** actores que fue necesario tener informados según los niveles de avance en el proceso evaluativo y sus intereses en las distintas etapas del proceso evaluativo.

Esta clasificación permitió generar procesos de comunicación más estratégicos y transparentes considerando los momentos de evaluación y la diversidad de actores involucrados (ver tabla 7).

Tabla 7. Roles de participantes y audiencias/personas beneficiarias según el proceso evaluativo

Etapa de la evaluación	Participantes		Personas Beneficiarias	
	Actor	Producto	Destinatario	Método de comunicación
Planificación	PPEPPD – UCR MEIC Equipo evaluador	Plan de trabajo	Equipo técnico DIGEPYME	Reuniones virtuales y correo electrónico
Diseño	Equipo evaluador MEIC - Equipo técnico DIGEPYME	Diseño de la evaluación	Equipo técnico DIGEPYME Comisión del PPEPPD- UCR	Correo electrónico, reuniones virtuales, carta de aprobación de diseño de la comisión
Recolección de datos	Equipo evaluador MEIC - Equipo técnico DIGEPYME Instituciones líderes Empresas costarricenses	Información y datos construidos conjuntamente	Equipo técnico DIGEPYME Equipo asesor TFIA	Resultados de la aplicación de instrumentos virtuales Correos electrónicos. Reuniones virtuales.
Análisis de datos	Equipo de evaluación	Sistematización de resultados Análisis de resultados Hallazgos	Equipo asesor TFIA MEIC - Equipo técnico DIGEPYME	Informe preliminar de resultados

Etapa de la evaluación	Participantes		Personas Beneficiarias	
	Actor	Producto	Destinatario	Método de comunicación
Informe final	Equipo de evaluación	Juicios de valor Recomendaciones Lecciones aprendidas	Equipo asesor TFIA Equipo técnico DIGEPYME Comisión del PPEPPD-UCR	Reuniones virtuales Correos electrónicos Presentación de informe final
Difusión de resultados	Equipo de evaluación	Evaluación de la estrategia del diseño de la PNE-2030	MEIC Instituciones líderes de la Política, y academia	Presentación de informe final

Fuente: Basado en la Matriz de comunicación del PMI citado en Zúñiga, 2018, p. 98.

7.7 Modelo de evaluación

El diseño de una evaluación hecha a la medida de su objeto requiere de la estructuración de un modelo que responda a sus particularidades. Por tanto, para lograr el objetivo propuesto se requirió la aplicación de un enfoque que permitió hacer del proceso evaluativo, un espacio de intercambio, aprendizaje y construcción conjunta de manera que los procesos evaluativos futuros también respondan a los intereses y necesidades de los principales actores involucrados. En el campo de la evaluación, los enfoques se enmarcan en paradigmas generales que facilitan el abordaje del objeto según sus necesidades particulares.

En este sentido, se entendió paradigma como un “marco para comprender las principales cosmovisiones (...) Son construcciones metafísicas amplias que incluyen conjuntos de supuestos filosóficos relacionados” (Mertens y Wilson, 2012, p.34). Y es que para que las evaluadoras puedan realizar un riguroso abordaje del objeto de evaluación, se requiere clarificar los supuestos sobre los cuáles se está planteando la presente estratégica metodológica, ya que “los paradigmas de investigación definen para investigadores qué es lo que están haciendo y qué cae dentro y fuera de los límites de una investigación legítima” (Guba y Lincoln, 2002, p.120)

A partir del contexto general, la teoría del programa y los intereses evaluativos, el abordaje del diseño estratégico de la PNE-2030 puede posicionarse desde el **paradigma**

constructivista (Mertens y Wilson, 2012), cuyos supuestos se encuentran descritos en la tabla 7. Las personas evaluadoras que trabajan desde este paradigma

Suponen que no saben todo lo que no saben. En consecuencia, es apropiado “dejar espacio” en el diseño para una etapa altamente exploratoria, donde se despliega un muestreo teórico intencional de la variedad de *variación máxima*, para descubrir la gama completa de construcciones alrededor de un programa desde una gama tan amplia de partes interesadas como puede ser solicitado para unirse al esfuerzo de evaluación. (Traducción libre, Lincoln y Guba, 2011, p.8).

Esto fue particularmente útil para el abordaje de la PNE-2030, en donde confluyen una gran variedad de actores, quienes era requerido que fuesen parte de los procesos de evaluación y por tanto resultó de gran relevancia conocer sus perspectivas en el marco de este proceso evaluativo de diseño.

Tabla 8. El paradigma constructivista y sus supuestos en evaluación

Supuestos	Paradigma constructivista
Axiológicos ¿Para qué se evalúa?	Conciencia de los valores. Los valores de la persona evaluadora inciden en el proceso y los resultados de la evaluación. Tener conciencia sobre los valores permite limitar su influencia para reconocer los valores de los actores involucrados y en el para qué de la evaluación.
Ontológicos ¿Cuál es la forma y la naturaleza de la realidad y, por lo tanto, qué es lo que podemos conocer y evaluar?	Ontología Relativista. Las realidades son comprensibles en la forma de construcciones mentales múltiples e intangibles, basadas social y experiencialmente, de naturaleza local y específica, su forma y contenido dependen de los individuos o grupos que sostienen esas construcciones.
Epistemológicos ¿Cuál es la naturaleza de la relación entre quien evalúa y lo que puede ser evaluado?	Epistemología Transaccional y subjetivista. Se supone que el investigador y el objeto de investigación están vinculados interactivamente de tal forma que los "hallazgos" son literalmente creados al avanzar la investigación.
Metodológicos ¿Cómo se evalúa?	Metodología Hermenéutica y dialéctica. Las construcciones individuales pueden ser producidas y refinadas sólo mediante la interacción entre el investigador y quienes responden. El objetivo final es destilar una construcción consensuada que sea más informada y sofisticada que cualquiera de las construcciones precedentes.

Fuente: Guba y Lincoln, 2002; Mertens y Wilson, 2012.

7.7.1 Enfoque de evaluación

En el marco del paradigma antes expuesto se ubican diversos modelos o enfoques, los cuales fueron entendidos como un “conjunto de reglas, prescripciones y prohibiciones y marcos de referencia que especifican qué es una evaluación buena o adecuada y cómo debe hacerse” (traducción libre, Alkin, 2004, citado en Mertens y Wilson, 2012, p. 39). En este sentido, los enfoques permiten demarcar el camino a seguir sin ofrecer pautas metodológicas estrictas, sino más bien una propuesta que le permite a la persona evaluadora acercarse al objeto de evaluación. En esta línea, a continuación, se presentan los dos enfoques utilizados en la evaluación:

- **Enfoque Responsivo como propósito de la evaluación**

Para esta evaluación, se utilizó el Enfoque Responsivo propuesto por Robert Stake, el cual no sólo toma en cuenta las necesidades de patrocinadores de la evaluación, sino que intenta “responder a las preocupaciones e intereses que emergen de todas las personas relacionadas con el proceso evaluativo” (Ruiz, 2008, p. 81). Es decir, se realizó una evaluación de la PNE-2030 centrada en el cliente, las personas beneficiarias, actores implicados y personas lectoras.

En esta conceptualización, “clientes” son las personas que contratan la evaluación, normalmente promotores o responsables del programa, y, “personas beneficiarias” son usuarios. Cuando nos habla de “actores implicados” introduce en esta categoría a personas beneficiarias, el personal y posibles destinatarios que podían haberse beneficiado del programa si hubiera tenido otras características. Por último, “personas lectoras” son las personas que potencialmente pueden leer el informe de la evaluación. (Ruiz, 2008, p. 82)

De tal forma, desde su base interpretacionista y fenomenológica se buscó “comprender cómo ven las cosas los actores, las personas estudiadas” (Stake, 1999:23 citado en Ruiz, 2008, p. 81) con el fin de poder responder adecuadamente a las necesidades planteadas por usuarios y otras personas relacionadas con la intervención. (Ruiz, 2008). Por lo anterior, la evaluación se enmarcó en el propósito de fomentar la comprensión de lo propuesto en el diseño de la PNE-2030 en un entorno dado y desde una variedad de perspectivas.

El enfoque responsivo, demandó al equipo evaluador describir y recopilar tanta información como le fue posible para reflejar todos los puntos de vista y todos los valores de

participantes en consideración para obtener una visión lo más fidedigna posible de la realidad. Esto contribuyó a justificar, de forma rigurosa, los juicios de valor. Además, esta dinámica proporcionó información útil para la toma de decisiones. (Ruiz, 2008)

- **Enfoque de la Cuarta Generación como método de la evaluación**

El segundo enfoque utilizado, como método para complementar la evaluación del diseño de la PNE-2030 es el enfoque de la cuarta generación, también conocido como hermenéutico, interpretativo o responsivo constructivista. Sus autores, Yvonna Lincoln y Egon Guba, enmarcan ese enfoque en el paradigma constructivista, por lo cual comparte los mismos supuestos filosóficos planteados en la sección anterior. Aquí, el proceso evaluativo se construyó de manera conjunta con actores involucrados, en un entorno de aprendizaje de doble vía, ya que

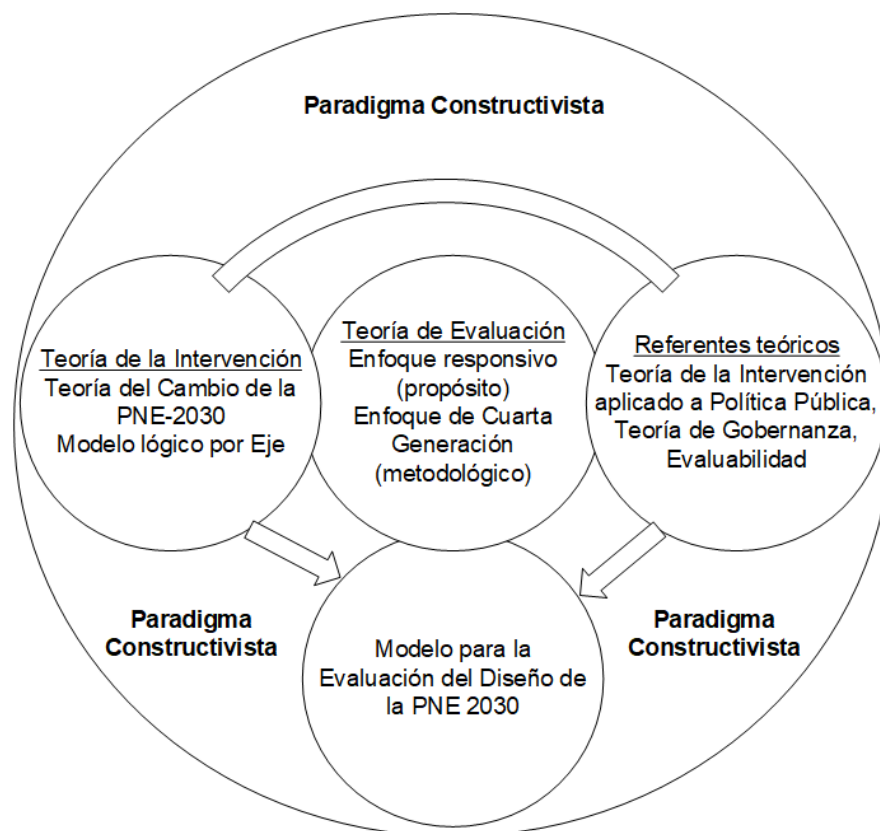
Los evaluadores enseñan a las partes interesadas qué tipos de necesidades de información son críticas para el esfuerzo de evaluación desde la perspectiva de los gerentes de programas y financiadores; posteriormente, los actores involucrados enseñan a los evaluadores qué tipos de reivindicaciones, preocupaciones y problemas son más críticos para satisfacer sus necesidades. (Traducción libre, Lincoln y Guba, 2011, p.5).

Los elementos que actores enseñan a las personas evaluadoras constituyen los factores de análisis sobre los cuales se centra este enfoque. Las reivindicaciones (aspectos favorables del objeto de evaluación), preocupaciones (aspectos desfavorables) y problemas (aspectos sobre los cuales existe discrepancia, controversia o desacuerdo) deben ser mapeados de la manera más exhaustiva posible en torno a los dominios o categorías de análisis de la evaluación. Esta identificación es orientada por las personas evaluadoras y se realiza con los diferentes tipos de actores, que Guba y Lincoln clasifican en “agentes (quienes producen, utilizan e implementan lo evaluado), beneficiarios [sic] (quienes se benefician de una manera u otra en el uso de lo evaluado) y las víctimas (aquellos a quienes afecta negativamente el uso de lo evaluado)” (Vargas, 2001, p.40).

Dada las características de la PNE-2030, con su diversa gama de actores involucrados y marcado interés en realizar procesos evaluativos de manera continua, se consideró que este enfoque era adecuado para el abordaje de las reivindicaciones, preocupaciones y problemas de las distintas instituciones y sectores involucrados en torno tanto al diseño de

la política de cara a los procesos evaluativos futuros. De esta forma se estructuró un diseño coherente con el objeto de evaluación, cuya representación gráfica se resume a continuación.

Figura 9. Representación del paradigma, enfoque y teorías del modelo de evaluación



Fuente: Basado en Mertens y Wilson, 2012

7.7.2 Tipo de evaluación

La evaluación fue clasificada en función de los criterios establecidos por el MIDEPLAN (2017), presentados en la siguiente tabla 9.

Tabla 9. Clasificación de la evaluación de diseño de la PNE-2030

Criterio	Clasificación	Descripción
Agente evaluador	Externo	Realizada por equipo evaluador externo que cuenta con conocimiento especializado.
Funcionalidad	Formativa	Realiza la valoración del diseño de una intervención pública, con el fin de para proponer

Criterio	Clasificación	Descripción
		medidas correctivas tendientes a la mejora de la gestión de la intervención, así como su evaluabilidad de procesos e impactos.
Etapas de ciclo de vida de la Política Pública	Durante	Realizada en el periodo de ejecución de una intervención pública.
Contenido (fase de la intervención)	Diseño	Analiza y valora la racionalidad y la coherencia del diseño de la intervención. Asimismo, su conceptualización en relación con la problemática o necesidades que la originan y los usuarios a los que se dirige.
Abordaje metodológico	Cualitativo	Busca la comprensión del objeto de evaluación
Temática y Objeto	Estratégica	Tiene por objeto el diseño de una política pública

Fuente: Basado en MIDEPLAN, 2017.

7.8 Aspectos metodológicos

En consonancia con los objetivos, interrogantes, tipo de evaluación, paradigma y enfoque planteado, el abordaje metodológico fue eminentemente **cualitativo**, puesto que, tal como enfatizan Guba y Lincoln es importante “no juzgar las evaluaciones constructivistas utilizando criterios o estándares positivistas” (traducción libre, Lay y Papadopoulos, 2007, p.497).

La metodología cualitativa se “selecciona cuando el propósito es examinar la forma en que los individuos perciben y experimentan fenómenos que los rodean, profundizando en sus puntos de vista, interpretaciones y significados” (Hernández et al., 2014, p.358), por lo cual se constituyó en la mejor opción de abordaje para la ejecución de la evaluación, además de ser la metodología que ha sido empleada durante la construcción del diseño de la evaluación. Para complementar este abordaje, se planteó aplicar técnicas e instrumentos tanto cualitativos como cuantitativos, que se describen en los siguientes apartados.

En la práctica, un diseño cualitativo, particularmente el uso de la teoría fundamentada resultó adecuado considerando la poca trayectoria que tiene Costa Rica en evaluación de política pública, particularmente al ser una evaluación de diseño. Tal como señala Páramo Morales (2015):

En aquellos temas que han sido poco abordados y en consecuencia no se dispone de teorías formales o sustanciales, o en aquellos que por reclamar ir más allá de las teorías requieren una visión más fresca, Glaser y Strauss (1967) propusieron la Teoría Fundamentada (TF) (...) como una manera de aproximarse a la realidad social de una forma diferente. (p.1)

7.8.1 Técnicas e instrumentos para recolectar información

Las técnicas e instrumentos utilizados para la recolección de información fueron los siguientes:

- **Revisión y análisis documental:** implicó detectar, consultar y obtener la bibliografía (referencias) y otros materiales que fuesen útiles para los propósitos del estudio, de dónde se tuvo que extraer y recopilar la información relevante necesaria para enmarcar el problema de investigación (Hernández et al., 2014, p.61). La aplicación de esta técnica requirió como instrumento un plan de levantamiento de datos, que facilitó la búsqueda, compilación y análisis de la literatura encontrada.
- **Taller:** Se realizó un taller con 54 personas del Ecosistema Empresarial costarricense con el objetivo construir de forma participativa árboles de problemas por cada uno de los ejes de la PNE-2030, así como definir el problema central que busca atender la Política. Para ello, el equipo evaluador realizó una breve introducción teórica a la evaluación de intervenciones públicas, se explicitó el marco evaluativo de la presente evaluación y promovió el trabajo en subgrupos por eje de acuerdo a la afinidad que cada actor tuviera por la temática. El taller fue realizado de manera virtual, a través de zoom, y utilizando como herramienta de trabajo colaborativa la plataforma Miro. Contó con la participación de 31 mujeres y 24 hombres quienes representaban 40 organizaciones (ver anexo 22). Adicionalmente, se realizaron 3 talleres con el MEIC como cliente de la evaluación.
- **Entrevista semi-estructurada:** Se realizaron 11 entrevistas semiestructuradas, tanto individuales como grupales, en formato virtual, dirigidas a las personas representantes de las instituciones que lideran los 7 ejes de la política. Las instituciones participantes fueron MEIC, INA, MEP, SBD, MICITT, Procomer y Fodemipyme. Participaron 8 mujeres y 7 hombres. Para complementar la información recopilada a través de la entrevista, se solicitó a cada uno de las personas entrevistadas completar un cuestionario autoadministrado en formato virtual, a través de la plataforma Typeform.

- **Encuesta:** Para la aplicación de esta técnica se elaboró un cuestionario de virtual como herramienta para recolecta la información, el cual se envió a los actores por medio de la plataforma Typerform. La encuesta fue completada por un total de 54 personas representantes de organizaciones de distinta índole que pertenecen al ecosistema. Participaron 28 mujeres y 27 hombres, del total de los cuales 24 pertenecen al sector público, 21 al sector privado, 5 a ONG, 4 a la academia y 1 persona representando a organizaciones de la sociedad civil.

7.8.2 Procedimientos para recolectar información

La fase de recolección de información constituye un momento para “obtener datos que se convertirán en información y conocimiento” (Hernández et al., 2014, p.395). Habiendo definido en la sección anterior las técnicas que fueron utilizadas, se describirá a continuación el muestreo y, de manera breve, el procedimiento de alta virtualidad que se requirió, dado el contexto de emergencia sanitaria que se gestaba en el momento de la evaluación.

- **Muestra**

Dado que el universo de actores involucrados en la PNE-2030 es amplio, se utiliza la delimitación mediante una muestra para proceder a recolectar la información. Cabe mencionar que, en la metodología cualitativa, las muestras no son estadísticamente significativas, pero si representativas a la población en estudio. En este sentido, se utilizó un muestreo mixto, que combina los tres tipos de muestra que se describen en la tabla 10.

Tabla 10. Tipos de muestreo a ser utilizados en la evaluación de diseño de la PNE-2030

Tipo	Descripción
Muestra de expertos	Son frecuentes en estudios cualitativos y exploratorios para generar hipótesis más precisas. En el marco de la presente evaluación, se recurrió a los expertos nacionales en la temática de empresaridad y de cada uno de los ejes, por lo que esta muestra incluye a las personas representantes del ente rector, MEIC, y de cada una de las instituciones líderes. Por otro lado, se incluyó como parte del proceso al consultor que estuvo a cargo de apoyar a la DIGEPYME en el diseño de la PNE-2030.
Muestras diversas o de máxima variación	Son utilizadas cuando se busca mostrar distintas perspectivas y representan la complejidad del fenómeno estudiado, o bien documentar la diversidad para localizar diferencias y

Tipo	Descripción
	coincidencias, patrones y particularidades. En este caso, la máxima variación se propició con la consulta a representantes de todos los sectores y organizaciones que forman parte del Ecosistema Empresarial. Para ello, el MEIC brindó las bases de datos de contactos. Si bien la respuesta final ascendió a las 54 personas, se contactó a un total de 153 representantes de organizaciones.
Muestreo teórico	Consiste en la selección de casos o participantes conforme a la necesidad de precisión y refinamiento de la teoría que se está desarrollando. La definición de este tamaño de muestra se basó en el proceso inicial que el MEIC llevó a cabo para diseñar la PNE-2030 , por lo que se buscó alcanzar un número de personas igual o mayor a los que participaron en dicho proceso.

Fuente: Hernández et al., 2014, pp. 387-390 y Vivar, et al., 2010

La muestra de expertos y la muestra de máxima variación responde a la propuesta del paradigma constructivista y del enfoque de cuarta generación. El muestreo por conveniencia responde al contexto propio de la política, en cuya construcción inicial fueron designadas personas en específico para participar de los procesos relacionados con la PNE-2030, por lo tanto, interesaba su involucramiento pues esto permitiría la generación de mejores condiciones para evaluaciones futuras.

- **Alta virtualidad**

La situación de emergencia sanitaria expuesta en el capítulo 1 condicionó los procedimientos de recolección de información a un formato exclusivamente virtual, por lo cual, se planteó desarrollar esta fase haciendo uso de herramientas de este tipo. Cabe mencionar que tanto el contexto cambiante como la cualidad flexible de la investigación cualitativa dejan la puerta abierta para la realización de cambios en el formato de aplicación de las técnicas e instrumentos para la recolección de información. La propuesta contemplada se resume en la tabla 11.

Tabla 11. Herramientas virtuales para la recolección de información

Técnica	Herramientas virtuales
Revisión y análisis documental	Buscadores especializados, revistas científicas en línea y páginas web de organismos internacionales especializados
Entrevista semi-estructurada	Solicitud de entrevista por correo electrónico y su desarrollo por medio de plataforma para videoconferencias (Meet o Zoom, a conveniencia de la persona informante).

Técnica	Herramientas virtuales
Taller	Convocatoria a participantes por correo electrónico y desarrollo de taller por medio de plataforma para videoconferencias (Zoom). Uso simultáneo de la plataforma colaborativa Miro que permitió elaborar el tiempo real los instrumentos propuestos. Grabación simultánea de las sesiones para su posterior sistematización.
Encuesta	Cuestionarios elaborados y suministrados mediante la plataforma Typeform, enviada mediante correo electrónico para recopilar la información en línea.

7.8.3 Técnicas de análisis de la información y de valoración

Para el análisis de la información recolectada se propuso realizar un **análisis cualitativo de contenido**, el cual implicó “una aproximación empírica, de análisis metodológicamente controlado de textos al interior de sus contextos de comunicación, siguiendo reglas analíticas de contenido y modelos paso a paso, sin cuantificación de por medio” (Mayring, 2000, citado en Cáceres, 2003, p.56). La propuesta del proceso general para este análisis se puede encontrar en el anexo 5, en donde se visualiza como a partir de un pre-análisis se definieron categorías que permitieron, a su vez, la definición de reglas de análisis y códigos, en un proceso de realimentación mutua. Este procedimiento, se utilizó desde la fase de diseño de la evaluación, en donde a partir de la revisión documental inicial, la reconstrucción de la teoría del programa y los intereses evaluativos de uno de los principales actores involucrados, MEIC, se definieron dimensiones y categorías de análisis, dentro de las cuales se encuentran interrogantes terciarias que sirvieron de base para la generación de códigos.

Esta técnica fue combinada con el análisis basado en la teoría fundamentada (grounded theory) la cual implicó que “la teoría (hallazgos) fuese emergiendo fundamentada en los datos” (Hernández et al., 2014, p.422). El proceso que se siguió, basado en esta teoría, se encuentra en el anexo 6 y muestra cómo los hallazgos se fueron formando a partir de un proceso de codificación de la información recopilada.

En este sentido, Hernández et al. (2014) refieren que los códigos son “etiquetas para identificar categorías” (p. 426), y la codificación

Implica, además de identificar experiencias o conceptos en segmentos de los datos (unidades), tomar decisiones acerca de qué piezas “embonan” entre sí para ser categorizadas, codificadas, clasificadas y agrupadas para conformar los patrones

que serán empleados con el fin de interpretar datos. (p. 427).

Para facilitar este proceso, se usó **ATLAS.ti** un software de análisis cualitativo de datos, entre cuyas funciones se encuentra incorporada la codificación y que permite el análisis diversos formatos de información, especialmente útil considerando la alta virtualidad con la cual se manejó el proceso evaluativo.

7.8.4 Triangulación

En el marco de los procesos evaluativos, la triangulación es un ejercicio relevante, ya que permite cruzar la información desde diferentes aristas, brindando mayor solidez a los resultados. Para la evaluación, se realizó cuatro tipos de triangulación, cuyo significado y forma de aplicación se describen en la tabla 12.

Tabla 12. Tipos de triangulación en la evaluación de diseño de la PNE-2030

Tipo de triangulación	Qué implica	Cómo se aplica
De teorías o disciplinas	El uso de múltiples teorías o perspectivas para analizar el conjunto de los datos	Se combinaron fundamentos teóricos de políticas públicas y teoría de evaluación , para generar un modelo adecuado para el objeto de evaluación.
De investigadores	Varios investigadores que recolecten el mismo conjunto de datos, con el fin de obtener mayor riqueza interpretativa y analítica.	Durante la recolección de información, el equipo evaluador en su conjunto estuvo presente, para recoger y analizar los datos de manera conjunta.
De disciplinas	Un equipo evaluador proveniente de distintas disciplinas o campos de conocimiento.	El equipo evaluador estuvo conformado por profesionales de disciplinas distintas a quienes se suma una directora del proceso (trabajo interdisciplinar).
De técnicas	Diferentes fuentes e instrumentos de recolección de los datos, así como distintos tipos de datos	Las diversas técnicas e instrumentos fueron aplicados a la muestra de actores seleccionados , que brindaron distintos tipos de datos para responder a las interrogantes de evaluación.

Fuente: Basado en Hernández et al., 2014

7.9 Operacionalización de la evaluación

Objetivo general	Evaluar el diseño de la Política Nacional de Empresariedad 2030 a partir de su pertinencia y coherencia para promover el desarrollo económico, así como su viabilidad evaluativa.				
Interrogante principal	¿De qué manera el diseño de la Política Nacional de Empresariedad 2030 es adecuado para promover el desarrollo económico y prevé generar condiciones que permitan valorar procesos y medir sus resultados?				
Objetivos específicos	Interrogantes secundarias	Criterios	Temas de análisis y categorías	Técnicas de recolección y análisis	Fuentes de información
1. Analizar la pertinencia del diseño de la PNE-2030 para el logro de la visión de éxito propuesta.	¿De qué manera el diseño de la PNE-2030 es pertinente para atender el problema que le da origen?	Pertinencia	Tema de análisis Problema y contexto que le da origen a la intervención Categorías <ul style="list-style-type: none"> - Identificación de la problemática - Población objetivo - Índices internacionales - Escenarios de crisis 	Recolección	
				- Revisión y análisis documental	- Instituciones nacionales - Academia - Organismos Internacionales
	- Taller			- MEIC - Instituciones líderes - PYMES costarricenses	
	- Entrevista semi-estructurada			- MEIC - Instituciones líderes	
	- Encuesta			- Empresas	
	Análisis				
	Análisis cualitativo de contenido			Toda la información recopilada	
¿De qué manera la Teoría de la Intervención de la PNE-2030 es pertinente para promover el desarrollo económico?			Tema de análisis Teoría del impacto Categorías de análisis <ul style="list-style-type: none"> - Modelo lógico - Modelo de desarrollo económico - Enfoques - Empresariedad 		

Objetivos específicos	Interrogantes secundarias	Criterios	Temas de análisis y categorías	Técnicas de recolección y análisis	Fuentes de información
2. Valorar la coherencia del modelo de gobernanza diseñado para la implementación de la Política Nacional de Empresariedad 2030.	¿De qué manera el modelo de gobernanza es coherente para la implementación de la PNE-2030?	Coherencia	Tema de análisis Gobernanza Categorías <ul style="list-style-type: none"> - Interacción - Rol del Estado - Participación de otros actores - Complementariedad y/o coincidencias con otras intervenciones 	Recolección	
				- Revisión y análisis documental	- Instituciones nacionales - Academia - Organismos Internacionales
				- Entrevista semi-estructurada	- MEIC - Instituciones líderes
				Análisis	
				Análisis cualitativo de contenido	Toda la información recopilada
3. Determinar la viabilidad evaluativa de la Política Nacional de Empresariedad 2030	¿De qué manera el diseño de la PNE-2030 es viable para la realización de evaluaciones de procesos y resultados?	Viabilidad evaluativa	Tema de análisis Evaluabilidad Categorías <ul style="list-style-type: none"> - Conceptualización de la intervención - Información de la intervención - Actores e Intereses en la evaluación - Recursos disponibles para la evaluación 	Recolección	
				- Revisión y análisis documental	- Instituciones nacionales - Academia - Organismos Internacionales
				- Entrevista semi-estructurada	- MEIC - Instituciones líderes
				Análisis	
				Análisis cualitativo de contenido	Toda la información recopilada

7.10 Delimitación temporal

La delimitación temporal de la evaluación de diseño abarca el período en que la PNE-2030 se desarrolló hasta la fecha. Es decir, desde el 2018 hasta la actualidad. Por su parte, la presente evaluación se ejecutó en el período 2020-2023. El detalle de las acciones realizadas para la ejecución de la evaluación se encuentra en el anexo 4. Asimismo, el contexto particular en el que se desarrolló esta evaluación (situación de pandemia), afectó en alguna medida la programación de actividades, por tanto, continuamente se estuvo actualizando, revisando y dando seguimiento, con el fin de concluir con un proceso de calidad equilibrado al objetivo de la evaluación.

7.11 Evaluabilidad

El análisis de evaluabilidad fue realizado al inicio del proceso, cuando se estaba negociando la realización de la evaluación de diseño de la PNE-2030 y durante la construcción del diseño de la evaluación. Los resultados del análisis se presentan acorde a los ámbitos explicados en la sección 7.2.

Calidad del diseño de la intervención: En relación al diagnóstico se contó con documentos producidos por MEIC, por otras instituciones nacionales y por instituciones internacionales, que definen de manera detallada las problemáticas del sector empresarial y MIPYMES en Costa Rica, así como el contexto socio-económico nacional. Sin embargo, no se identificó un diagnóstico de problemas o necesidades del ecosistema empresarial que haya sido elaborado específicamente para la PNE-2030. La Política contaba con un árbol de problemas y detallaba las dimensiones institucionales, temporales, sectoriales y geográficas de la Política.

Por otra parte, se encontró que la estrategia de la Política no posee objetivo general único, en su lugar cuenta con una aspiración, metas y ejes de intervención. Estos ejes se operacionalizan a través de un plan de acción cuyos indicadores y acciones son claros, realistas y medibles. En el nivel estratégico no se identifican indicadores. En relación a la teoría de la intervención, se encuentra que la PNE-2030 establece una población meta y describe su situación, desde el contexto nacional e internacional. Por otro lado, no se identifica un modelo causal de la Política ni supuestos para el logro del cambio esperado.

Accesibilidad de la Información: Se corroboró que existe abundante información

documental, sobre todo en forma de estudios previos realizados por diversas instituciones que dan cuenta sobre la situación del ecosistema empresarial en Costa Rica. Sin embargo, no se identificó una sistematización del proceso de construcción de la Política. Además, fue mencionado por MEIC la existencia de sistemas de información que fueron revisados con más detalle durante el desarrollo de la evaluación. Dado que el cliente de la evaluación es el ente rector de la Política, se contó con el apoyo político y técnico para el levantamiento de información en el marco de la evaluación, teniendo como principal dificultad la situación de emergencia sanitaria que impidió la realización de reuniones presenciales, dependiendo así en mayor medida de las condiciones de conectividad de los distintos actores involucrados.

Contexto y Actores involucrados: La evaluación contó con un soporte normativo a nivel nacional (la Política Nacional de Evaluación), así como de un claro respaldo político en el MEIC. Gracias a ello, se realizó la asignación inicial de responsabilidades en la evaluación de diseño, con tres personas de la DIGEPYME participando activamente en la planificación de la evaluación. En torno a la justificación, se encuentran claros tanto los motivos como la pertinencia (ver capítulo 1, Justificación).

En relación a los actores, éstos fueron claramente identificados (ver Capítulo 2, Teoría del Programa), así como definidas las audiencias y medios de comunicación necesarios. Cabe mencionar que, dado que el interés por la evaluación surge del MEIC, ente rector de los Ejes a ser evaluados, los intereses del actor más representativo del proceso están siendo considerados.

Recursos para la evaluación: En cuanto a recursos financieros se contaron con la inversión en tiempo de las personas funcionarias involucradas, así como las condiciones de conectividad que cada uno tenía para lograr participar en el proceso de la evaluación. En relación al recurso humano, se contó con un equipo evaluador formado por dos evaluadoras, quienes son externas a la institución, y el apoyo de tres personas funcionarias de la DIGEPYME.

En conclusión, en términos generales, la PNE-2030 contaba con las condiciones de evaluabilidad necesarias para llevar a cabo una evaluación de diseño. Cabe mencionar que, a su vez, este análisis tiene la cualidad de brindar insumos para la evaluación misma, gracias a que han sido identificadas áreas de mejora concretas.

7.12 Estrategias para el seguimiento del proceso evaluativo (control de la rigurosidad de la evaluación)

La evaluación, al ser un proceso sistemático de valoración y análisis crítico, debe incorporar estrategias de seguimiento para generar rigurosidad y calidad de sus resultados. Esta lógica, incorpora todo el proceso evaluativo aplicando metodologías confiables para:

(a) Valorar si el diseño, la gestión, y los resultados producidos son consistentes con lo previsto, identificando la ocurrencia de cambios no esperados; (b) valorar si las acciones ejecutadas son o fueron las adecuadas para producir los cambios previstos en los objetivos, o bien si es necesario ajustarlas; (c) identificar los factores de contexto que inciden en los resultados, y obtener elementos y evidencias que fundamenten el juicio evaluativo. (Rodríguez Bilella et al., 2016, p. 5)

A raíz de lo anterior, los estándares propuestos por Rodríguez Bilella et al (2016), en los Estándares de Evaluación para América Latina y el Caribe “establecen una referencia de calidad para las evaluaciones a fin de que las mismas resulten confiables, útiles, éticas y culturalmente apropiadas” (p.5). Esta propuesta es entrelazada con los criterios de autenticidad de Guba y Lincoln (Lay y Papadopoulos, 2007) basados en características centrales y críticas de una evaluación constructivista.

En este sentido, las estrategias utilizadas para el seguimiento del proceso evaluativo de la PNE-2030, contó además con el apoyo de un Comité Asesor el cual estuvo compuesto por una persona tutora y dos personas lectoras quienes cumplieron una labor de acompañamiento, soporte teórico y metodológico al equipo evaluador. Las estrategias para el seguimiento del proceso evaluativo se detallan en el anexo 7.

Capítulo 4. Presentación y discusión de resultados

En este capítulo se expone la información obtenida en el proceso evaluativo realizado en el marco de los criterios, interrogantes, temas y categorías de análisis planteados en el capítulo metodológico. Se presentan los juicios valorativos que en este caso surgen a partir de la comparación y análisis de los datos recopilados desde técnicas y fuentes de investigación cualitativa con la finalidad de dar consistencia a los hallazgos de la evaluación.

4.1 Criterio: Pertinencia

¿De qué manera el diseño de la PNE-2030 es pertinente para atender el problema que le da origen?

Juicio de valorar: A partir de los hallazgos de la presente evaluación se identifica que el diseño de la PNE-2030 tiene un nivel bajo de pertinencia para atender al problema que le da origen porque existen vacíos en la identificación detallada de la problemática, lo cual conlleva a que la estrategia de la política no logre responder de forma adecuada tanto a las necesidades existentes como a un contexto cambiante. Por otra parte, la ausencia de una lógica causal explícita ha dificultado la existencia de un horizonte común interinstitucional, ya que al no contar con un marco filosófico claro queda a criterio e interpretación de cada institución líder cómo deben actuar.

¿De qué manera la Teoría de la Intervención de la PNE-2030 es pertinente para promover el desarrollo económico?

Juicio de valorar: Se evidencia que la teoría de la intervención de la PNE-2030 tiene un nivel bajo de pertinencia para lograr el desarrollo económico debido a que el diseño no cuenta con una adecuada articulación de la aspiración de la política, los enfoques, los ejes estratégicos y la gestión de riesgos. Lo anterior se debe a que el diseño de la política se basó mayoritariamente en las actividades que cada institución líder venía realizando para, a partir de ahí, llegar al resultado esperado, en lugar de hacerlo en una lógica de Gestión Basada en Resultados que parte de la definición del resultado esperado para posteriormente establecer que productos, actividades e insumos se necesitan para alcanzar la visión de éxito. Esto conlleva, a que existan vacíos para articular elementos de la teoría de la intervención consecuentes con las necesidades de la población objetivo.

En el marco de la presente evaluación, el diseño de una intervención pública se considera pertinente en la medida en que se ha dado una adecuada identificación de la problemática, que da origen a la intervención, del contexto (prioridades globales, nacionales e institucionales) y un análisis de riesgos que permitan responder a la visión de éxito si las circunstancias cambian. Asimismo, un diseño de política pública, que tiene una perspectiva

de largo plazo, requiere de una teoría de la intervención explícita que se estructure partiendo de la visión de éxito y desde ahí se proponga un marco filosófico con ejes estratégicos y áreas de concentración lo suficientemente amplias para el periodo de ejecución.

- **Pertinencia para atender el problema que le da origen a la PNE-2030**

Una política pública se puede comprender como “un complejo sistema conformado por subsistemas de políticas especializadas en diferentes campos de acción, que ofician (...) con el contexto”. (Bertalanffy, 1968/1987, citado en Pérez, 2016, p. 252) Para llegar a ello, el diseño de una política pública debe contener, de manera interdependiente, la identificación de un problema y la elección de alternativas de intervención.

Estas decisiones, en torno a la política pública, abren paso a que diferentes actores tracen una línea de actuación concreta en un periodo establecido, idealmente, para atender un problema que afecta a la mayoría de la población. Esto implica preconcebir modelos que estructuren la definición del problema “aceptable para la sociedad y, sobre todo, tratable para el gobierno”. (Pérez, 2016, p. 249)

De esta manera, para analizar la pertinencia de la PNE-2030 al problema que le da origen, se detallan a continuación los hallazgos de este criterio desde un entorno amplio:

- **Identificación de la problemática**

La identificación de la problemática que atiende una política pública es un elemento central, debido a que este permite legitimar y trascender de un problema social al interés público. Aguilar (1993 citado en Pérez, 2016, p. 254), menciona que para que esto suceda, se requiere cumplir con tres condiciones:

- 1) Que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público, ello es, que afecte negativamente a un grupo considerable o influyente de la sociedad;
- 2) Que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción;
y
- 3) Que, a los ojos de los miembros de la comunidad, la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental.

En el caso de la PNE-2030 se encontró que la definición de la problemática central se basa en un árbol de problemas construido principalmente con “algunos de los desafíos de los índices internacionales, a los que se debe incluir las valoraciones de las causas y efectos que limitan un mayor crecimiento del parque empresarial costarricense” y en los “desafíos clásicos de las empresas, brechas que aún no han logrado cerrar” (MEIC, 2020c p.16).

En este análisis establecen como problemática central a ser atendida por la PNE-2030 la **"Baja competitividad del sector empresarial costarricense"**, si bien el concepto de competitividad es amplio e identifica elementos clave que proporcionan índices internacionales relevantes para el país como se mencionó en el capítulo 2, en el proceso evaluativo se identificó que los diferentes actores consultados, pese que concuerdan que es un problema la baja competitividad, indicaban que el principal problema de la PNE-2030 es la **baja articulación entre entidades**. Es decir, hay una escasa comprensión por parte de los actores de lo que la política aspira a atender. En este caso se obtienen dos hallazgos relevantes:

- En primer aspecto identificado es que el diseño de la PNE-2030 está basado en intervenciones y acciones que ya venían realizando las instituciones. Esto implicó que la aparición de la política no demandara cambios drásticos a nivel del quehacer institucional, pero si en la aparición de otros actores competentes a la problemática por atender. Si las mismas actividades y acciones concretas de las diferentes instancias continuaron, el nuevo reto que es percibido por estos actores es la articulación.
- El segundo aspecto, es que el horizonte común que plantea la PNE-2030 no ha sido suficientemente reconocido por los diferentes actores, lo que provoca que no tengan claridad sobre el problema al que apunta la política y su puesta en marcha. Esto puede deberse al bajo nivel de participación que hubo en la fase de diseño de la Política¹⁵, que genera que no haya un nivel de apropiación alto de la política en estos actores, además de la ausencia de un marco filosófico claro que oriente a dichos actores. De este modo, se refleja que los diversos actores que se encargan de atender los ejes estratégicos de la política terminan adaptando, con ciertas modificaciones, su entendimiento del problema de la PNE-2030 a las intervenciones ya en marcha. Lo anterior interfiere en la alineación de esfuerzos institucionales e

¹⁵ Ver criterio de coherencia, capítulo 4, sección 4.1.

intersectoriales porque no hay una comprensión compartida de los elementos filosóficos¹⁶.

Por lo tanto, se determina que hay una baja pertinencia de la PNE-2030 para atender el problema, porque las instituciones líderes de los ejes no logran visualizar los problemas estructurales que una política pública debe atender en el largo plazo. Pese que en la PNE-2030 se evidencia la relación entre el problema que la origina y la justificación de cómo se llega a plantear la estrategia con los índices internacionales, presentan áreas de mejora sustantivas, principalmente en la identificación de los niveles causales, es decir, la falta de un modelo causal dificulta el entendimiento del marco estratégico y su interrelación con la problemática (Pérez, 2016).

En el proceso de evaluación se identificaron otras causas y consecuencias vinculadas con los ejes de la PNE-2030 según los diferentes actores consultados, esta información que se fue obteniendo de manera desagregada permitió la construcción de árboles de problema tanto de la Política en general, como en particular por cada eje estratégico¹⁷. En esta propuesta, se evidencian elementos que en el diseño de la política no eran tan claros de percibir, pero que los actores si identificaban de la problemática y de las necesidades de la población objetivo. Al respecto, Pérez (2016) menciona que,

(...) la conformación de la agenda de los problemas públicos requiere de la comprensión de dos categorías analíticas, en cuyo interjuego se pueden reconocer elementos explicativos sobre la manera en que los problemas públicos ingresan a su estructura y, en consecuencia, se traducen en cursos de acción; hablamos de la influencia y la autoridad. (p.255)

Las deficiencias en la identificación de la problemática, ligado estrechamente a la baja participación, así como la forma en cómo se están atendiendo los problemas o necesidades incide en la pertinencia de la Política para dar respuesta a los requerimientos de la población objetivo, pues, quien está ejerciendo la mayor influencia en el caso de la PNE-2030 es la institucionalidad pública, siendo esta la que plantea qué acciones se realizan. De esta forma, se diseña una política basada en la continuidad de lo que ya se ha venido trabajando, lo que genera una falta de cuestionamiento sobre la efectividad de esas acciones y su congruencia para resolver los problemas planteados.

¹⁶ Estos elementos son abordados en la segunda interrogante de esta evaluación.

¹⁷ Para visualizar los árboles de problema construidos por eje, refiérase a los anexos 8,9,10,11,12,13 y 14.

Intentaron contemplar las acciones que ya cumplían las diferentes instituciones con el fin de alinear el fin de la PNE-2030 con lo que ya existía, los cuales se consideraron esenciales para “aterrizar” la propuesta las cuales se reflejan en el plan de acción. (Comunicación personal, 13 de noviembre de 2020)

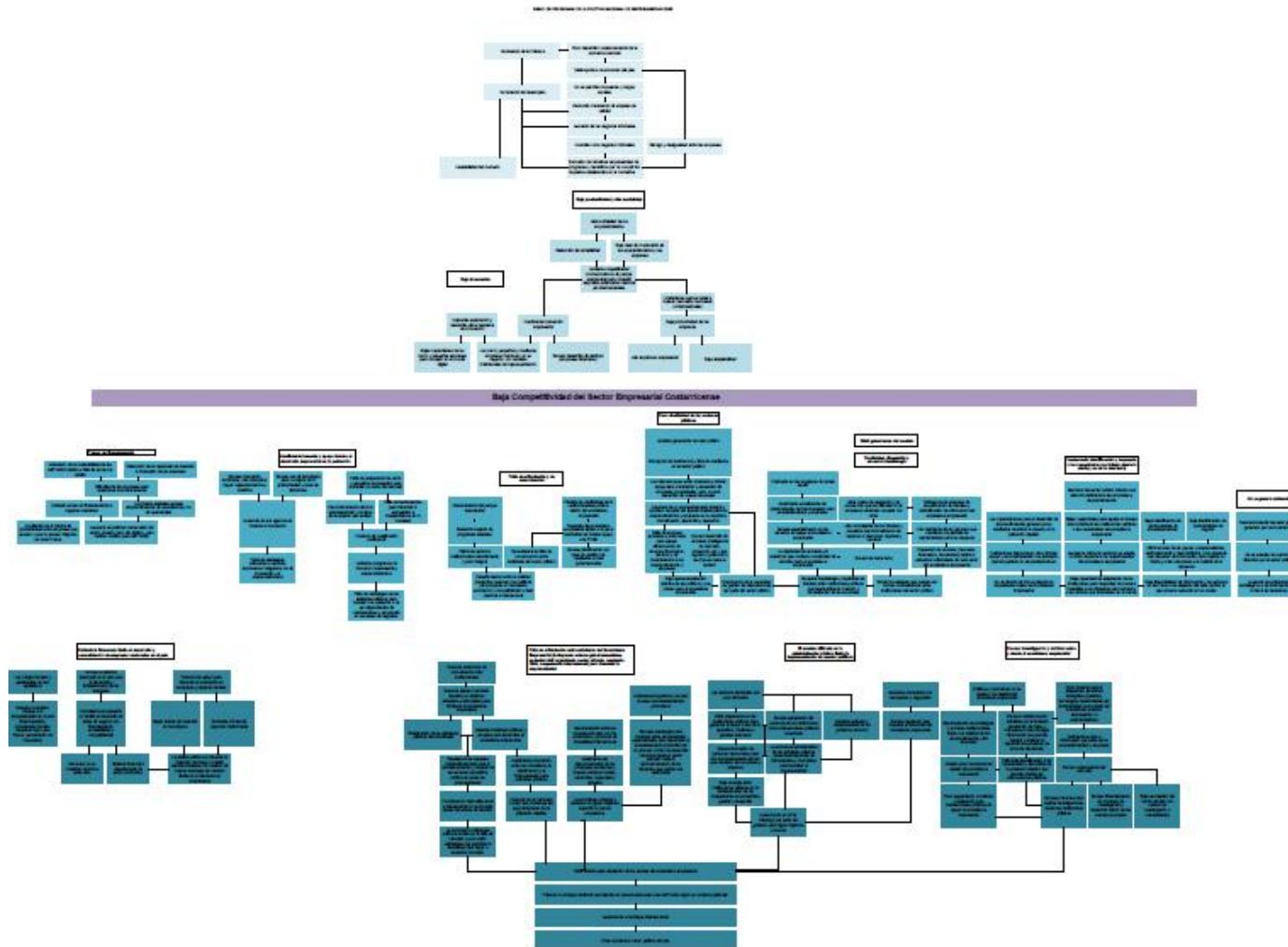
Si bien esta identificación resultó valiosa para determinar cómo se está definiendo el problema público por atender, a su vez se condiciona las opciones de acción y las estrategias de la implementación de la PNE-2030. Es decir, pese a que en el diseño de la política se establecen nueve causas que originan el problema identificado y estas coinciden con las causas que apuntaban las distintas fuentes de información consultadas en el proceso de evaluación, estas no cuentan con una consecución lógica entre sí, teniendo una limitada capacidad para abordar lo amplio del problema identificado.

Debido al camino de la identificación del problema en el contexto dado, el desarrollo de toda la estrategia resulta poco adecuado al no existir claridad en el qué atender, sus alcances, sus causas, sus consecuencias y la manera de abordarlo. Por lo tanto, se observa que las causas que están escritas en el documento de la política dejan por fuera otras causas estructurales que influyen en la problemática identificada. Esto conlleva a que la estrategia no logre abordar con mayor amplitud esta fase de la lógica causal de la intervención, disminuyendo así su pertinencia para atender a la problemática que le da origen.

Lo mismo sucede con las cinco consecuencias directas de la problemática identificada en el documento de la Política, que, aunque coinciden con lo que actores mencionaron en el proceso de evaluación, difieren de otras fuentes consultadas. En el proceso de evaluación se identifica que 31 personas representantes del ecosistema empresarial, consideran que existe algún problema o necesidad fundamental que debe atender la PNE-2030 y que no ha sido mencionado en el documento.

De esta manera, a continuación, se muestra el [árbol de problemas](#) de la PNE-2030 construido en esta evaluación, según las fuentes consultadas, en el que visualiza de forma más clara las causas y consecuencias que originan el problema que la Política busca atender:

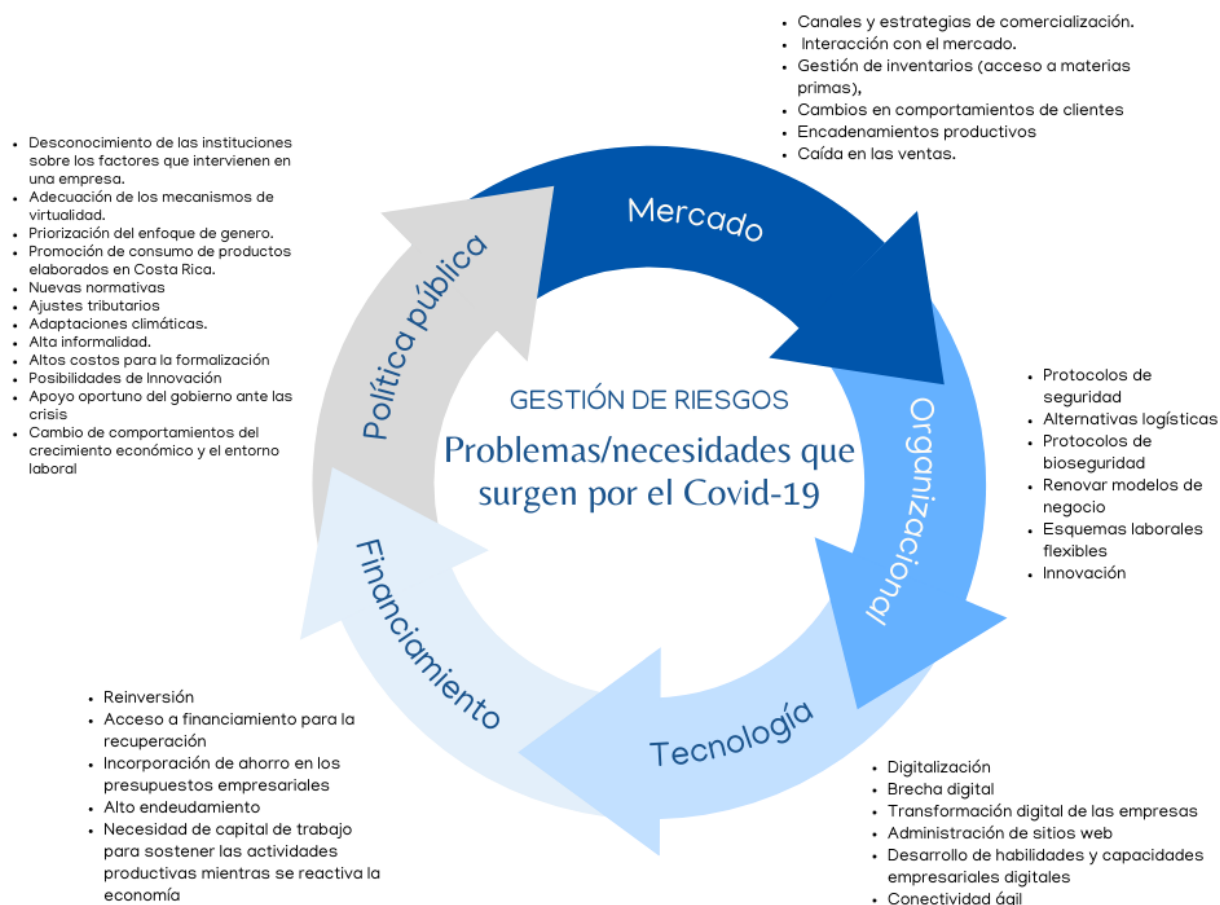
Figura 10. Árbol de problemas de la PNE-2030 construido mediante la información obtenida en el proceso de evaluación.



Nota: Para ver la figura en detalle, descargue el archivo de PDF en el siguiente enlace: [clic aquí](#)

Sumado a ello, se identificó que las problemáticas y/o necesidades de las empresas habían cambiado a raíz de la pandemia por el COVID-19. De cincuenta y cuatro personas encuestadas, cincuenta personas respondieron las problemáticas y/o necesidades si han cambiado y solo cuatro mencionaron que no. De las respuestas afirmativas, se solicitó que mencionaran cuáles eran esos aspectos que habían variado, las personas contestaron diversos puntos que se pueden clasificar en temas de mercado, organizacional, tecnológico, de financiamiento y política pública. Todos los puntos mencionados se encuentran descritos en el anexo 15, pero se destacan en términos generales lo siguiente:

Figura 11. Problemas y/o necesidades de las empresas que han cambiado a raíz de la pandemia por COVID-19.



La gran mayoría de las personas representantes del ecosistema empresarial, con la experiencia de la pandemia, plantean que la política debe considerar los cambios en la

realidad nacional: “la política pública también debe adecuarse a esta evolución de las empresas y dinámica comercial, el modelo sigue siendo el mismo previo a la pandemia y la realidad nacional es otra totalmente.” (Persona funcionaria del INA, comunicación personal, 03 de agosto de 2021)

- **Pertinencia de la PNE-2030 para atender a la población objetivo**

Para Pérez (2016) la población objetivo de una Política Pública es quién, mediante las acciones que realiza en la sociedad, se puede vincular con una causa directa o indirecta al problema identificado y dónde, además, se encuentren factores explicativos de éste. Los actores implicados, suelen ser difusos, porque su inserción en esta población depende esencialmente de la elaboración de la problemática, y, además, del nivel de consenso que logren los diferentes actores al incorporar la política como asunto público y en la agenda del gobierno.

De esta manera, los hallazgos referentes a la población objetivo de la PNE-2030 muestran que si bien el documento de la PNE-2030 define y delimita a la población, esta difiere de las definiciones que utilizan las instituciones líderes de los ejes estratégicos, lo que disminuye la pertinencia de atención de la problemática porque no se pueden alinear esfuerzos institucionales si no hay una comprensión compartida de la población objetivo por atender.

Es decir, en la PNE-2030, la población objetivo, se establece con dos clasificaciones: dimensión personas y dimensión empresas¹⁸. Sin embargo, en el proceso evaluativo diversos actores señalaron que, pese a que se considera que la clasificación que define la política es buena, se tienden a utilizar otras caracterizaciones de la población en cada institución líder de la política, es decir, no se encuentra homologada. Incluso, estos actores mencionan que existe un desafío a nivel país porque en la estadística nacional se cuenta con diversas definiciones que dificultan la estandarización de población objetivo para temas de la micro, pequeña, mediana y gran empresa.

(...) por ejemplo, por parte del INEC, la informalidad es no tener una sociedad jurídica, parte de la informalidad es no llevar una contabilidad. (...) Pero acá en Costa Rica nosotros podemos trabajar como personas físicas o como personas

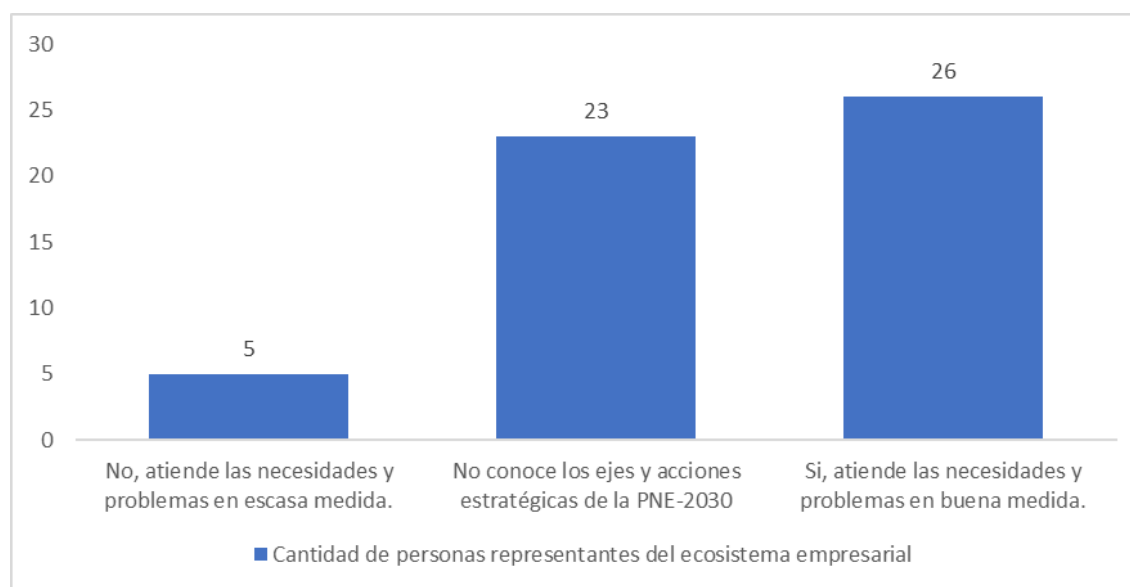
¹⁸ Ver capítulo 1: Descripción de la organización en la que se inscribe el objeto por evaluar.

jurídicas, puede ser patrono y puede estar como trabajador independiente, en Hacienda usted puede tener una empresa y puede estar como persona física, entonces para efectos de las estadísticas se hace una confusión." (Persona funcionaria del MEIC, comunicación personal, 05 de julio de 2021)

De esta manera, aunque la política establezca la definición de la población objetivo en su diseño basado en el Global Entrepreneurship Monitor (GEM) sobre la vida del emprendimiento y la Ley de Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa, Ley N° 8262, en su artículo N° 3, cada institución atiende según sus competencias y conceptualizaciones a los diferentes tipos de población (ver anexo 16)

Otro hallazgo relevante, es que, en el caso del ecosistema empresarial, poco más de la mitad de las personas que participaron en la encuesta realizada consideran que los ejes y acciones estratégicas propuestas en la Política atienden las necesidades y problemas en buena medida, permitiendo así lograr la aspiración de la política:

Gráfico 1. Percepción del ecosistema empresarial costarricense ante los ejes y acciones estratégicas propuestas en el diseño de la PNE-2030.



Sin embargo, 23 personas no conocen los ejes y acciones estratégicas de la Política y 5 personas consideran que estas acciones planteadas atienden en escasa medida las necesidades y problemas. Este hallazgo se asocia al bajo nivel de apropiación que tienen diferentes actores con la PNE-2030, lo que puede estar relacionado con la forma en la que

se diseñó la Política y el modelo de gobernanza propuesto para gestionar las actividades de la intervención.

- **Pertinencia de la PNE – 2030 para responder al contexto**

El diseño de la política establece una serie de parámetros internacionales los cuales miden el comportamiento en términos de la competitividad empresarial y su participación en diferentes sectores de la economía (ver tabla 1). Lo anterior con el fin de definir una línea base para Costa Rica en el año 2019, plantear lo que se esperaba obtener en el mediano y largo plazo con la política y así de alguna manera “reflejar en el mejoramiento de la ubicación del país en esas mediciones”. (MEIC, 2020c, p.11)

Mediante la información que proporcionan estos indicadores, se retoman en la política aquellos más relevantes para el país en términos de "desafíos importantes" (MEIC, 2020c, p.11). Sin embargo, en la evaluación realizada, se identificó que no existe mucho conocimiento de estos índices por parte de las personas que trabajan en los ejes. Además, se menciona que dar seguimiento a este tipo de indicadores suelen ser muy costoso y no siempre se puede participar.

Pese a ello, las instituciones líderes de la Política están conscientes de la importancia de realizar periódicamente la revisión o investigaciones que permitan identificar buenas prácticas y puntos de mejora para el país. Principalmente por que los indicadores nacionales no cuentan con una homologación de definiciones, por lo que dificulta el seguimiento y entendimiento de información relevante para la política y sus diferentes ejes.

Otro hallazgo es que, debido a la débil identificación de la problemática, no se logra abordar elementos contextuales de la población objetivo que deberían ser tomados en cuenta contemplando principalmente que el horizonte de la política es de más de 10 años. Lo anterior conlleva a que no se identifiquen los supuestos necesarios para el logro de la visión de éxito y no se planteen potenciales riesgos y acciones de mitigación, esto se traduce en una disminución de la pertinencia del diseño para responder al contexto cambiante.

Asimismo, pese a que los enfoques y principios rectores que se plantean en el diseño de la política presentan perspectivas integrales para estas poblaciones, su alineación con las metas y los ejes estratégicos de la intervención es muy baja. Por ejemplo, solo es posible ver uno de los enfoques de manera explícita en las metas definidas en el diseño de la PNE-2030 (el enfoque territorial) y en el caso de los ejes estratégicos dos responden a enfoques (innovación y mercado).

El diseño, además, no contempla aspectos de la gestión de riesgos, los cuales implican establecer medidas para prevenir situaciones complejas que ocasionan una influencia directa o indirecta en el cumplimiento de las metas esperadas. Por ejemplo, desastres naturales o crisis económicas, políticas, sociales, entre otras. Si no se prepara el diseño de la intervención para enfrentar de manera adecuada y óptima las amenazas y/o riesgos latentes, las consecuencias de estas pueden resultar perjudiciales para el logro de la visión de éxito.

Para entender la ausencia de este apartado se consultó a los diferentes líderes de la política cómo visualizaron el tema de control de riesgos en el marco del diseño de la PNE-2030, entre los resultados obtenidos se tuvo lo siguiente:

Lo que estaba planteado era una vinculación con la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) para la atención de desastres, pero lo que los actores dijeron fue que eso no tenía que estar. Por lo que se excluyó. Uno de los elementos que tiene la ley 8262, es que le confiere al Consejo Asesor de la PYME que tiene que estar haciendo análisis del entorno para atender las necesidades de acuerdo a ese entorno. (comunicación personal, 13 de noviembre de 2020)

La información recolectada en la evaluación evidenció que cuando se realizó el diseño de la PNE-2030 no consideraban necesario ahondar en la gestión de riesgos o, por ejemplo, el análisis del entorno, para mejorar las capacidades institucionales y condiciones del ecosistema y así reducir el riesgo existente y/o latente. Sin embargo, la pandemia por el Covid-19 hizo repensar a los líderes de los ejes la necesidad de involucrar aspectos de control de riesgos, debido a que se vieron perjudicados en el cumplimiento de lo propuesto en la política.

La pandemia, en particular, demandó una readecuación de los porcentajes de ejecución que se les había solicitado para la PNE-2030, "(...) los porcentajes que se esperaban eran muy grandes para la cantidad de población a la que se tiene que llegar; no se podía en el tiempo que estaban estableciendo." (Persona funcionaria del MEP, comunicación personal, 14 de julio de 2021)

Además del cambio en los porcentajes de cumplimiento del trabajo, el alcance, la metodología y las capacidades del personal tuvieron que variar:

“ahora sabemos que hay grupos que no se pueden adaptar a la virtualidad por diferentes motivos ya sea conectividad o porque no tienen el equipo etc. (...) el reto fue que nosotros damos nuestros servicios de forma presencial totalmente y con esto de la pandemia fue un desafío trasladarnos a la virtualidad (Persona funcionaria del INA, comunicación personal, 12 de julio de 2021)

En este sentido, la ausencia de un análisis de contexto basado en problemáticas estructurales y pertinente a la población objetivo generaron que, en un momento dado, las acciones establecidas se vieran afectadas.

Otro hallazgo, es que la ruta desde el problema a resolver hasta llegar a los ejes estratégicos planteados en la PNE-2030 no plantea un macroproceso claro que permita guiar a las instituciones y entidades que forman parte de la gobernanza propuesta en la Política para el largo plazo. Es decir, el diseño de la PNE-2030 presenta limitaciones en una estructura que entrelace el problema, los actores, y las acciones estratégicas a realizar en un orden lógico, por lo que la mirada de toma de decisiones a nivel institucional se orienta a determinados cursos de acción ya previstos de los actores institucionales que influyen en el proceso y los intereses en las alternativas para intervenir en la visión de éxito.

En este sentido, la evaluación permitió demostrar que son muchos los esfuerzos que existen en el país para atender los problemas relacionados a la baja competitividad, por lo que la política asume estas acciones como las pertinentes para alcanzar la aspiración de la PNE. Esto, además de generar un trabajo disperso, no permite articular y realizar nuevas propuestas que atiendan de una manera diferente la visión de éxito. Es decir, se continúa proyectando lo que las instituciones realizan sin un cambio o estrategia que permita construir de manera pertinente y más consolidada el fortalecimiento del entorno competitivo de los actuales y nuevos emprendimientos, MIPYMES y empresas grandes.

En relación con los actores del ecosistema empresarial mapeados, se identificó que la influencia que desempeñan las instituciones de los ejes representados en el mapeo respecto al accionar de la política no es claro, solo se basa en la concentración de la oferta de servicios que brindan las entidades tanto públicas como privadas, pero no se muestra cuál es y cuál será su forma de interacción y responsabilidades que asumirán en la PNE-2030.

Esto es relevante para que los fines que se persiguen en la intervención sean comprendidos por los actores de la política pública. Estos deben estar dentro de un “subsistema de

relaciones donde los objetivos que persiguen no solo pueden comprenderse por los flujos de información que intercambian con otros participantes, sino también por la relación que estos mantienen con el contexto sociopolítico donde se sitúa el proceso”. (Pérez, 2016, p. 257) Entre mayor la atribución de un actor para participar del consenso, mayor es la influencia que este ejerza en el proceso de la política pública.

Esta estructura y delimitación es primordial para los procesos de elaboración de la política pública, porque las preferencias relativas que los actores asuman en torno al problema y las soluciones planteadas son principalmente basadas en la identificación de los roles que asume cada actor y de los recursos con los que cuenta para ejercer influencia o autoridad en cada una de las etapas del proceso.

...es necesario que cada uno de los actores, con el liderazgo del MEIC, realice una revisión y evaluación de las actividades y proyectos que ejecutan, para conocer de manera concreta cuál es la efectividad y la calidad de los servicios y productos que se desprenden de estas actividades y proyectos y de esta manera contar con información que permitirá tomar decisiones a nivel interinstitucional en torno a si es necesario unificar, suprimir o reformular las actividades y/o proyectos que estas ofrecen. (MEIC, 2019, p. 15)

En el capítulo 2 de esta evaluación se realiza el ejercicio de cómo se podría establecer un mapeo de actores de la política. En este apartado se identificó que los actores se encuentran en una relación concatenada de los ejes del diseño de la política, a pesar de que tanto los estratégicos o periféricos, responden a sus visiones, valores e intereses (Cortázar, 2007, citado en Di Virgilio, 2012), esta lógica se orienta a una perspectiva de red de relaciones sociales y actores interdependientes.

- **Pertinencia de la teoría de la intervención para lograr el desarrollo económico**

El Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas [Ivàlua] (2009) citado en MIDEPLAN (2017c, p.6) señala que las intervenciones públicas presentan dos particularidades:

- i) tienen una razón de ser, (...) se supone que cualquier intervención es motivada por la existencia de un problema o de una situación social insatisfactoria en la sociedad o en una población específica y que su implementación inducirá ciertos cambios, los cuales mitigarán el problema o la situación; además, se originan para garantizar derechos humanos fundamentales;

- ii) llevan asociada una teoría (comúnmente llamada teoría de la intervención) sobre cómo se supone que deben inducirse los cambios que mitigarán el problema o mejorarán la situación que origina la intervención.

La teoría de la intervención (TI) es la articulación lógica entre los cambios esperados (beneficios o resultados) en la sociedad en el corto, mediano y largo plazo, los recursos asignados y sus productos (MIDEPLAN, 2017c). De esta manera, la TI de la PNE-2030 se considerará pertinente en la medida en que se ha dado una adecuada identificación de la aspiración de la política (razón de ser) y los elementos necesarios para alcanzar el cambio esperado.

Bajo esta teoría, el hallazgo concreto identificado en el diseño de la PNE-2030 es que no utiliza de manera explícita una teoría del impacto que permita esquematizar concretamente los resultados de interés público (efectos e impacto) y su articulación con los insumos, las actividades y los productos esperados, pero, si incorpora elementos estructurales que proporcionan solidez a la visión de éxito. Por lo anterior se le asigna un nivel medio de pertinencia, a continuación, se detallan los hallazgos encontrados.

El documento de diseño de la Política cuenta con un apartado llamado, aspiración de la PNE-2030, ésta busca:

(...) generar mayores oportunidades para los costarricenses, reconociendo y promoviendo el talento de las personas, mejorando el posicionamiento competitivo de los emprendimientos e impulsando el crecimiento de las empresas costarricenses para generar empleo y desarrollo económico, por eso con la PNE-2030 se desarrolla un ecosistema nacional que promueve una actitud emprendedora e innovadora, facilite el entorno para el desarrollo empresarial y define las herramientas financieras y de gestión que impulsa a las empresas costarricenses a un mejor posicionamiento en los mercados nacionales e internacionales. (MEIC, 2020, p. 17) El texto subrayado no pertenece a la cita original)

Como parte del análisis de la evaluación se desagrega en elementos claves la aspiración de la PNE-2030:

Tabla 13. Desagregación de efectos e impacto de la aspiración de la PNE-2030

Efectos	Impacto
Promoción de una actitud emprendedora e innovadora	Empleo y desarrollo económico
Facilitación del entorno para el desarrollo empresarial	
Impulso a las empresas a un mejor posicionamiento en los mercados nacionales e internacionales	
Reconocimiento y promoción del talento de las personas	
Mejora en el posicionamiento competitivo de los emprendimientos	
Impulso al crecimiento de las empresas	

Con la desagregación anterior realizada, se parte de que el impacto esperado de la PNE-2030 es *generar empleo y desarrollo económico*. Como se mencionó, pese que la política plantea una aspiración para el corto, mediano y largo plazo, esta no presenta una lógica causal de la intervención que describa los resultados esperados, los principales supuestos, indicadores o el macroproceso que se debe seguir para llegar a la visión de éxito.

Con el fin de relacionar la aspiración de la política con el problema a resolver y así valorar su pertinencia, en el proceso de evaluación se llevó a cabo dos procesos de análisis que proporcionaron información para la teoría del impacto de la PNE-2030:

1. **Teoría del cambio:** en la fase de diseño de la evaluación, se planteó un modelo lógico para PNE-2030 que fue validado por el equipo del MEIC, en el cual se llegó a la conclusión de que el impacto esperado efectivamente es el desarrollo económico.
2. **Árbol de problemas construidos en la evaluación:** tal como se mencionó previamente, se elaboraron árboles de problema por cada uno de los siete ejes de la política. Si bien los mismos son consecuentes con la aspiración de la PNE-2030, incorporan impactos como la disminución de la pobreza, el desempleo y una estabilización del mercado.

Este análisis permitió recopilar información de los diversos actores, que sirve como base para construir un modelo lógico y así vincularlo con la visión de éxito en el largo plazo de la Política y sus ejes estratégicos. Al construir una cadena de resultados para una política

pública se debe considerar que los “productos” esperados equivalen a los “ejes estratégicos”, los cuales deben definir áreas de concentración que sean lo suficientemente amplias como para abarcar cualquier nueva acción que se plantee a lo largo del período de vigencia de la intervención.

Por otro lado, debido a la falta de un marco filosófico claro en el diseño de la Política, se deja a criterio e interpretación de las personas de las instituciones en el cómo deben actuar en la ejecución de la misma. Por ejemplo, se identificó que instituciones líderes de los ejes de la Política tienden a confundir conceptualmente el modelo lógico con el plan de acción, esto se reafirmó a la hora de que en las diferentes entrevistas realizadas a las instituciones líderes de los ejes se les consultó sobre efectos e impactos que debe atender la política, estas personas tendían a referirse a las acciones de ejecución institucional que cada una realiza.

Por lo anterior, se identificó que según los actores líderes de la PNE-2030 no visualizan una línea clara entre la estrategia y su resultado esperado a largo plazo, sino que lo visualizan desde actividades que ya se realizan y sobre las que no se cuestiona si atienden de manera conjunta los problemas estructurales, lo que se marcó un entendimiento heterogéneo entre los sectores que atienden y su relación con condiciones sistémicas.

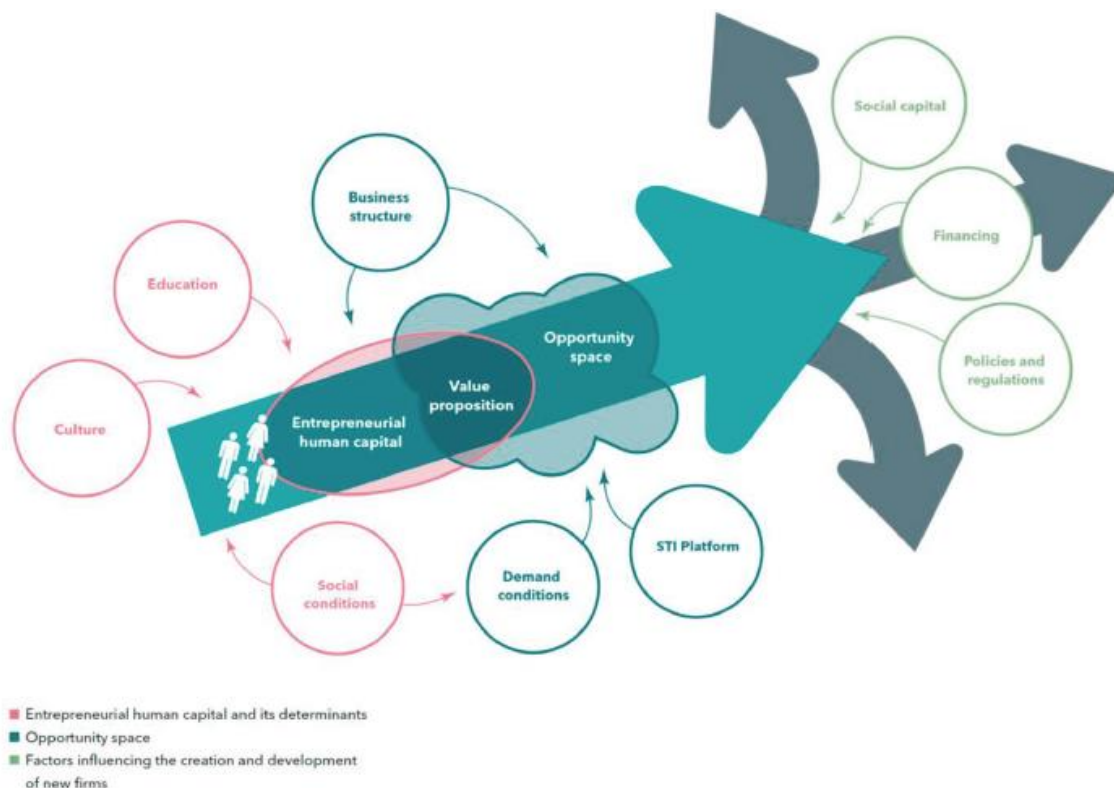
En esta línea, se destaca que, pese a esta débil estructuración de una teoría del impacto, la PNE-2030 cuenta con una visión de éxito que incorpora variables que se consideran necesarias para orientar las acciones al crecimiento económico.

El IDE (*Index of Dynamic Entrepreneurship*) proporciona variables para identificar y debatir la heterogeneidad entre los ecosistemas de los países en desarrollo introduciendo conceptos como "equilibrio sistémico" y ecosistemas duales", "que sirven para caracterizar la mayoría de las configuraciones observadas de las condiciones sistémicas para la iniciativa empresarial en las regiones menos desarrolladas". (Traducción libre, Kantis. et al., 2020, p. 2)

Estas conceptualizaciones se introducen desde distintas variables que afectan a la aparición y el desarrollo de nuevas empresas dinámicas, agrupándose en tres categorías: "(i) Capital humano emprendedor y sus determinantes, capital humano empresarial y sus determinantes; (ii) Factores que afectan al espacio de oportunidades para las nuevas empresas dinámicas y (iii) Factores que pueden fomentar o inhibir la creación y el desarrollo de empresas dinámicas (traducción libre, Kantis, Federico e Ibarra García, citado en Kantis

et al., 2020, p. 2). De esta manera, la figura siguiente (figura 13) muestra estas categorías y su interrelación:

Figura 12. Modelo conceptual del IDE (Index of Dynamic Entrepreneurship)



Fuente: (Kantis et al., 2020, p. 5)

El modelo presentado en la figura (13) incluye elementos estructurales que afectan el desarrollo y limitan la creación y crecimiento de la empresariedad en empresas jóvenes dado que las condiciones afectan “la existencia de un potente capital humano emprendedor propio (emprendedores), así como el surgimiento de propuestas de valor escalables y oportunidades (las condiciones sociales, la ciencia, la tecnología y la innovación) y la estructura empresarial”. (Traducción libre, Kantis. et al., 2020, p. 2)

En el caso de la PNE-2030, se presentan ejes de la intervención, visualizados como ejes estratégicos que incorporan parte de estos elementos estructurales que menciona Kantis (2020), retomando estos ejes podemos establecer que la PNE-2030 cuenta con líneas de atención estructural que podrían incorporar acciones interinstitucionales y multifactoriales para alcanzar la visión de éxito.

Lo anterior resulta muy relevante para una política en materia de empresariedad debido a que “los países emergentes se enfrentan a condiciones estructurales específicas que pueden frenar no sólo la creación de nuevas empresas y su desarrollo, sino también la existencia de aspirantes a empresarios.” (Traducción libre, Kantis. et al., 2020, p. 3)

Tabla 14. Relación entre los ejes estratégicos de la PNE-2030 y variables sistémicas que afectan a la aparición y el desarrollo de nuevas empresas dinámicas.

#	Ejes de la PNE-2030	Relación con el modelo conceptual de IDE (Kantis. et al., 2020)
1	Fortalecimiento de Rectoría y la articulación institucional	Políticas y regulaciones
2	Mejora del Clima de Negocios	Estructura de negocios
3	Impulso a una Cultura y Mentalidad Emprendedora	Cultura / condiciones sociales / capital humano emprendedor
4	Desarrollo de capacidades en gestión empresarial	Educación / propuestas de valor
5	Mejora permanente del Entorno Financiero con productos de financiamiento	Financiamiento / espacios de oportunidad
6	Impulso a la Innovación y reducción brechas tecnológicas	Plataforma de Ciencia, tecnología e innovación (STI Platform)
7	Atención permanente a la articulación productiva y el acceso a mercados	Condiciones de la demanda / capital social

En la tabla 14 se puede visualizar la relación entre los siete ejes estratégicos de la PNE-2030 y las variables sistémicas que plantea Kantis et al (2020) lo que define dicha política a presentar elementos importantes desde un sentido más estructural para el desarrollo de la empresariedad costarricense. Lo anterior permite aumentar su nivel de pertinencia para responder a la visión de éxito de desarrollo económico.

Por otro lado, la política plantea a nivel teórico seis enfoques: enfoque sistémico, enfoque de mercado, enfoque de inclusividad y género, enfoque hacia el desarrollo territorial, enfoque de producción sustentable y enfoque de innovación, calidad y valor agregado. Pese a que se da una definición para cada uno y se describe que estos son necesarios para la política, en términos generales, no especifica cómo serán abordados en la estrategia.

Para profundizar en este aspecto, se consultó a las personas líderes de los ejes cómo se vinculan los enfoques planteados en la Política con la lógica que existe entre: los recursos, actividades y resultados esperados del Eje. De esto, se obtuvo lo siguiente (ver tabla 15):

Tabla 15. Vinculación de los enfoques planteados en la Política con la lógica que existe entre los recursos, actividades y resultados esperados del eje según instituciones líderes

Ejes	Enfoques					
	Desarrollo Territorial	Inclusividad y género	Innovación, calidad y valor agregado	Mercado	Producción Sustentable	Sistémico
Eje 1	Programa Nacional del Clúster, busca responder a las estrategias territoriales de empresariedad	No se identifica	No se identifica	No se identifica	No se identifica	No se identifica
Eje 2	Se debe delimitar más el alcance de la Política	No se identifica	No se identifica	No se identifica	No se identifica	No se identifica
Eje 3	El MEP cuenta con dos ofertas curriculares que incluyen lecciones de proyectos socio productivos (Liceos rurales) y gestión empresarial (Colegios Experimentales Bilingües)	No se identifica	No se identifica	No se identifica	No se identifica	Es un cambio de mentalidad que se requiere desde la educación y a nivel del país
Eje 4	No se identifica articulación	No se identifica	No se identifica	No se identifica	No se identifica	No se identifica
Eje 5	La política pública no fomenta la inversión de riesgo o capital semilla orientada a la creación de nuevas empresas de carácter dinámico e intensivas en conocimiento, no se incentiva la empresariedad en el país	No se identifica	No se identifica	No se identifica	No se identifica	No se identifica

Eje 6	En los territorios, hay que empezar a generar cultura de innovación, de transferencia tecnológica, de procesos productivos, modelos de negocios, necesarios para las poblaciones empresariales. Todavía, hay un trabajo importante que hacer para el cierre de brechas tecnológicas.	No se identifica	El MICITT define políticas públicas, no las ejecutan y el tema de innovación es un tema sistémico	No se identifica	No se identifica	Es muy importante que los ejes coincidan con lo que dicen las políticas públicas de las demás instituciones para que se ajusten a nivel de los planes operativos y sean más consistentes para alinear los recursos
Eje 7	En el área de articulación institucional productiva se cuenta con oficinas regionales, en donde hay 2 personas funcionarias, que se han especializado en crear estructuras de articulación productiva	No se identifica	Se debe fomentar la digitalización de todas las instituciones del Estado, la interconectividad y, sobre todo la interoperatividad para que operen hacia bajo una estructura país, para un expediente empresarial.	No se identifica	No se identifica	No existe una estrategia para alinear los enfoques a la estrategia para que éstos se potencialicen en el impacto. Esto genera que se dependa de cada proyecto o de cada programa que se ejecute

De los seis enfoques, solo el enfoque de desarrollo territorial contó con la respuesta de posibles vinculaciones en los diferentes ejes, en otros casos se mencionaban algunas recomendaciones de cómo debería realizarse esa vinculación. En menor medida fueron mencionados los enfoques: sistémico, innovación, calidad y valor agregado e inclusividad y género. Mercado y producción sustentable no fueron identificados en ningún eje.

En el mismo sentido de la ausencia de un marco filosófico, se identificó que algunos conceptos fundamentales no son claros para los actores involucrados en la Política. Tal es el caso del nivel de la empresariedad, el cual desde la perspectiva macro, no es claro cómo se está conceptualizando y concibiendo en la estrategia y política en general.

La evaluación realizada denotó, que existe la necesidad de definir lo que se entiende por el concepto de empresariedad desde el MEIC como ente rector y cliente de la evaluación. Para esto, se realizó una revisión bibliográfica como se mencionó en el capítulo 2, pero no se encuentran referencias específicas de una definición de la palabra “empresariedad”. Desde la información primaria recolectada, se identificó que no se cuenta con un concepto concreto y compartido por parte de los diferentes actores líderes de los ejes de la política. Sin embargo, representantes del MEIC lo definieron de la siguiente forma:

(...) empresariedad tiene que ver con todo el quehacer de las empresas, ya sea el de cualquiera de los sectores, (...), si bien es cierto, la Ley 8262 no contempla la parte agrícola, pero la empresariedad, también tiene que ver con la parte agrícola, con los cuatro sectores que son básicos: agricultura, comercio, servicios e industria. (Persona funcionaria del MEIC, comunicación personal, 05 de julio de 2021)

(...) tiene que ver con cómo hacer empresa, básicamente como pasar de una idea a una empresa. (Persona funcionaria del MEIC, comunicación personal, 27 de julio de 2021)

Si bien, las diversas definiciones para el concepto de “empresariedad” pueden agruparse para construir un concepto nacional, el diseño de la política no proporciona líneas claras para su relación con el contexto institucional. Ante ello, diversos actores consideran necesario establecer una definición de empresariedad que sea compartida por el ecosistema empresarial. Pero lo anterior también genera en algunos actores líderes el cuestionamiento si la política debe utilizar “fomento empresarial” en lugar de “empresariedad”.

Por lo que, a nivel conceptual, no existe una definición estandarizada de la “empresariedad” que permita ser la base teórica en las diferentes instituciones líderes involucradas en la política. Lo que evidencia que la ausencia de un marco filosófico y conceptual que guíe el quehacer de todas las instituciones involucradas, disminuye la pertinencia con el contexto y comprensión de lo que perciben los distintos actores.

4.2 Criterio: Coherencia

¿De qué manera el modelo de gobernanza es coherente para la implementación de la PNE-2030?

Juicio de valor: En la presente evaluación se identificó que existe un modo de gobernanza jerárquico, esto quiere decir que el rol del Estado es la reafirmación del control. Este control se da desde el ente rector hacia el resto de las instituciones públicas y hacia actores de otros sectores en el marco del ecosistema empresarial. Este modo de gobernanza limita la adecuada atención de las problemáticas y necesidades de la población objetivo debido a que la percepción generalizada es que existen deficiencias en la articulación entre actores.

En este caso, para que un modo de gobernanza sea coherente se requiere que el tipo de interacción, rol del Estado, la participación de otros actores, así como la complementariedad y/o coincidencias con otras intervenciones permita responder de manera adecuada a la estrategia programática diseñada para atender a los problemas o necesidades identificadas en la intervención pública.

La gobernanza entendida como “el conjunto de normas, principios y valores que pautan la interacción entre actores que intervienen en el desarrollo de una determinada política pública” (Cerrillo, 2005, citado en Córdova, 2017, p.59), trae a colación tanto el contexto en el que se desarrolla una política pública, como el tipo de interacción que existe entre los actores involucrados. En una política que busca abordar las problemáticas vinculadas con la competitividad de la micro, pequeña, mediana y gran empresa, tanto los actores interesados como las normas e intervenciones vinculadas abarcan un espectro muy amplio de sectores que requieren trabajar de manera coordinada y coherente entre sí para el logro de resultados a largo plazo.

Dado que una temática tan compleja sobrepasa el mandato y capacidades organizacionales de cualquier entidad, el trabajo conjunto con otras carteras del Estado es fundamental. Por ello, la estrategia programática diseñada por la PNE-2030 planteó siete ejes estratégicos, cada uno liderado por una o más instituciones estatales. Cabe recordar que, en este escenario, el MEIC es la institución rectora, mientras que las siguientes seis instituciones son líderes de los Ejes:

1. INA.

2. MEP.
3. MICITT.
4. Procomer.
5. SBD.
6. Fodemipyme.

Durante la fase de recolección de información se consultó a las instituciones líderes e institución rectora sobre qué porcentaje, del 100% de su tiempo de trabajo al mes, tenían asignado para implementar las acciones correspondientes a la PNE-2030. La figura 14 organiza por porcentajes y por ejes muestra las respuestas de cada una de las instituciones, tomando en cuenta que hay instituciones como el MEIC que lideran varios ejes, que en cada eje trabajan distintas personas, y por tanto la dedicación varía.

Figura 13. Porcentaje de tiempo de trabajo al mes asignado para implementar acciones de la PNE-2030 (medición de 0 a 100%).



Como se puede visualizar, la mayoría de las instituciones se ubican en un rango de dedicación del 0-25% de su tiempo de trabajo al mes para trabajar en la política, siendo el máximo de tiempo dedicado un 75%. A excepción del INA, en el marco del eje 4 y del MICITT en el eje 6, que pueden llegar a un rango de 50% al 75%, el resto lo hacen en un porcentaje menor al 50%. Se debe tener en cuenta que, a pesar de consultar por los tiempos, no se indagó sobre el tipo de acciones que se ejecutan en esos tiempos.

Considerando que la PNE-2030 es una política que fue pensada para alinearse con el quehacer institucional que ya venía desarrollándose, puede ser que los porcentajes de tiempo que se dedican a las acciones de la misma estén más vinculados con la percepción del quehacer propio muy alineado con los fines de la Política, que al hecho de que se estén implementando nuevas acciones como producto de la existencia de la PNE-2030.

- **Tipo de Interacción**

En el proceso de identificación de la problematización descrito como parte del objetivo 1 de esta evaluación, se concluyó que uno de los principales problemas identificados por los actores involucrados es la falta de articulación entre las entidades del Ecosistema Empresarial (incluyendo actores gubernamentales, sociedad civil organizada, sector privado, academia, ONG, cooperación internacional) para fomentar la empresariedad. En este sentido, los actores involucrados reconocen cómo la interacción es una herramienta fundamental para la adecuada implementación de cualquier acción que busque trabajar en el ecosistema empresarial, así como la necesidad de trabajar de forma coherente entre la diversidad de stakeholders y sus intervenciones.

Para comprender cómo la interacción facilita delimitar el tipo de gobernanza de la PNE-2030, se inicia por definir la *interacción* como una “relación de mutua influencia entre dos o más actores o entidades” (Córdova, 2017, p. 55). Tal como se ha detallado, en la PNE-2030 confluyen una amplia cantidad de actores y de sectores, por lo que caracterizar las interacciones entre los mismos facilita visualizar cómo esta política puede ser y está siendo implementada. Tal como señala Córdova (2017)

(...) el papel del Estado como facilitador y socio co-operativo de los procesos políticos y económicos, es el resultado de que en la sociedad contemporánea ninguna agencia de gobierno es capaz por sí sola de legitimarse y gobernar eficazmente, sino que necesita articular estructuras sociopolíticas interactivas y procesos de comunicación entre los actores involucrados (p. 55).

De esta forma, los modos de gobernanza, según la interacción de los actores, pueden caracterizarse de la siguiente forma (ver tabla 16).

Tabla 16. Modos de gobernanza por tipo de interacción

Tipo de interacción	Modo de Gobernanza	Definición
Intervención	Gobernanza Jerárquica	Procesos en los cuales los líderes controlan al resto de actores bajo criterios de decisión <i>top-down</i> , es decir, de manera unidireccional. El carácter intervencionista del Estado que define a la gobernanza jerárquica, se encuentra estructurado de manera sistemática a través de dos instrumentos mayores: la ley (en un sentido positivista) y la política (a manera de marco institucional). Este modo de gobernanza se expresa a través de procesos de dirección (políticos) y de control (administrativos)
Interdependencia	Co-gobernanza	Utilización de formas de interacción horizontal para propósitos de gobierno. Esto significa que, bajo lógicas de interdependencia, los actores se comunican, colaboran o cooperan sin un actor central o dominante de gobierno.
Interferencia	Auto-gobernanza	Refiere a la capacidad de entidades sociales para gobernarse a sí mismos de forma autónoma. Esta dinámica opera en el primer nivel de interacción, el de la interferencia, caracterizado por lo espontáneo, lo relativamente desorganizado, y los movimientos informales al interior del campo social. Esto no implica la pérdida de una parte del dominio de los distintos sectores de la sociedad, sino más bien la creación de condiciones para ajustar las interacciones en lugar de intervenir directamente.

Fuente: basada en Córdova, 2017

Los hallazgos de la presente evaluación mostraron que el tipo de interacción entre las instituciones líderes de la PNE-2030 puede caracterizarse de dos maneras. Como una interacción alta desde las líderes hacia el MEIC, como ente rector; y como una interacción baja o nula entre las demás instituciones líderes. Por otra parte, en relación con las interacciones entre los diversos sectores que conforman el ecosistema empresarial con las instituciones líderes de la política, el tipo de interacción se caracteriza como alta con el MEIC y como predominantemente baja con las demás instituciones. Lo anterior lleva a definir el modo de gobernanza como jerárquico.

Para llegar a la caracterización antes mencionada, se analizaron las relaciones entre los distintos tipos de actores, particularmente durante la fase de diseño de la Política. Las tablas 17 a la 20 que siguen a continuación, muestran los resultados para el nivel de interacción en tres tipos de relaciones: las relaciones entre instituciones líderes de la política, las relaciones entre sectores del ecosistema empresarial en relación con los líderes de la política y las relaciones propias entre los sectores que conforman el ecosistema empresarial.

La clasificación de las respuestas entre alto, medio, bajo o ninguno responde a la percepción de las instituciones y sectores que participaron en la evaluación, según qué tan cercana describen desde su perspectiva las relaciones en el marco de la PNE-2030. De la agregación del total de información recabada, se elaboró un promedio de las respuestas cualitativas recibidas para la presentación de los hallazgos que siguen a continuación. En cada tabla, la primera columna hace referencia al nombre de la institución o el sector al que pertenece la persona que realizó la valoración del nivel de interacción.

En relación con el nivel de interacción entre las instituciones líderes de la PNE-2030, la tabla 17 muestra que, en su mayoría, la institución con la cual se identifica una interacción alta es el MEIC. Esto ocurre en ambas vías, tanto desde el MEIC hacia las instituciones, como de las líderes hacia la rectora. Se destaca el caso del MICITT, quien reporta una interacción media con MEIC y ningún tipo de interacción con el resto de las instituciones.

Tabla 17. Nivel de interacción entre instituciones líderes de la PNE-2030 durante el diseño

N° Eje	Institución	MEIC	INA	MEP	MICITT	Procomer	SBD	Fodemipyme
1	MEIC	NA	Alto	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno
2	MEIC	NA	Alto	Medio	Alto	Alto	Alto	Alto
3	INA	Alto	NA	No sabe	Bajo	Alto	Alto	No sabe
3	MEP	Alto	No sabe	NA	Ninguno	Ninguno	No sabe	No sabe
3	MEIC	NA	Ninguno	Medio	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno
4	INA	Alto	NA	Ninguno	Medio	Alto	Alto	Bajo
5	Fodemipyme	Alto	Bajo	Ninguno	Bajo	Bajo	Bajo	NA
5	SBD	Alto	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	NA	Bajo
6	MICITT	Medio	Ninguno	Ninguno	NA	Ninguno	Ninguno	Ninguno
7	MEIC	NA	Alto	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Medio
7	Procomer	Alto	Alto	Ninguno	Medio	NA	Alto	Ninguno

Sin duda, no todos los ejes demandan que exista interacción entre todas las instituciones. Por ejemplo, el eje 1 que hace referencia al fortalecimiento de la rectoría y la articulación institucional, recae con mayor fuerza sobre el MEIC como ente rector, teniendo muy poca participación el resto de las instituciones. Sin embargo, en los ejes donde el liderazgo se comparte entre varias instituciones, tal es el caso de los ejes 3 y 5, se denota que las mismas instituciones reportan una interacción baja con sus contrapartes líderes de eje, siendo de especial interés el INA y MEP que reportaron desconocer el tipo de interacción sostenida entre sí para el proceso de diseño del eje.

Para la obtención de dicha información se entrevistaron a las personas encargadas de la implementación de los ejes de la PNE-2030 dentro de cada institución líder según lo indicado por el MEIC, por lo que estas personas son las referentes cuando se realiza seguimiento a la ejecución de acciones.

Por otra parte, en la tabla 18¹⁹, que resume el nivel de interacción por sectores con las instituciones líderes, se puede observar que la institución con la que los sectores tienen mayor interacción es con MEIC, todos a excepción de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) indicaron un nivel medio de interacción. Cabe mencionar que las OSC indicaron nivel bajo de interacción en todos los casos menos con el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD). Con estos resultados predomina la interacción baja, en relación con las demás instituciones.

Tabla 18. Nivel de interacción por sectores con las instituciones líderes de la PNE-2030 en la fase de implementación

Sector	MEIC	INA	MEP	MICITT	Procomer	SBD	Fodemipyme
Academia	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Bajo	Bajo
ONG	Medio	Bajo	Ninguno	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
OSC	Bajo	Bajo	Ninguno	Ninguno	Bajo	Medio	Bajo
Sector privado	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Sector público	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo

¹⁹ La información de las tablas 18, 19 y 20 provienen de un promedio de las respuestas cualitativas proporcionadas por 54 actores del ecosistema empresarial que participaron en el proceso de recolección de información, cuyos contactos provienen de las bases de datos del MEIC. En el cuestionario, cada actor refirió a qué sector pertenece. Para ver el detalle de las respuestas por sector, favor referirse a los anexos 17 y 18.

El nivel de interacción por sectores con otros sectores que forman parte del ecosistema empresarial, en la fase de implementación de la Política, se encuentran descritas en las tablas 19 y 20. Se dividió en dos partes debido a la cantidad de columnas que representan la variedad de actores presentes en el ecosistema empresarial con quienes los sectores participantes del cuestionario han tenido interacción durante el proceso de implementación.

Los resultados muestran que, en su mayoría, los sectores tienen niveles bajos de interacción entre sí, con la notable diferencia de los sindicatos con quienes ninguno de los sectores tiene interacción alguna.

Tabla 19. Nivel de interacción por sectores con otros sectores en la fase de implementación de la PNE-2030 (parte 1*)

Sector	Sector Público**	ONG	Sociedad Civil	OSC	Academia	Cooperación Internacional	Municipalidad
Academia	Medio	Bajo	Medio	Medio	Medio	Medio	Bajo
ONG	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Bajo
OSC	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Ninguno	Medio	Bajo
Sector privado	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Bajo
Sector público	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Medio

* La tabla se dividió en dos partes debido al volumen de sectores representados

** Del sector público se excluyen los líderes PNE-2030

Tabla 20. Nivel de interacción por sectores con otros sectores en la fase de implementación de la PNE-2030 (parte 2)

Sector	Sector Privado: Cámaras	Banca Privada	Banca Pública	Corporaciones	Sector privado: Gran Empresas	Sector privado: PYMEs	Sindicatos
Academia	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Ninguno
ONG	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Alto	Ninguno
OSC	Ninguno	Bajo	Bajo	Ninguno	Ninguno	Medio	Ninguno
Sector privado	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Medio	Ninguno
Sector público	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	Ninguno

Asimismo, únicamente las ONG refirieron tener una interacción alta con el sector privado, empresas PYME, mientras que en el resto de los sectores predomina una interacción media

con dicho sector. Siendo una política dirigida al sector empresarial, es de especial interés notar como todos los sectores tienen una interacción de media – alta con el sector privado. Asimismo, los actores de cooperación internacional y academia, son los otros donde la mayoría de los sectores tienen interacción en el marco de la Política. Lo anterior puede explicarse por el hecho de que, tal como se expuso en el capítulo 2, existe teoría y experiencia que comprueba la vinculación entre el tema empresarial, particularmente el fomento del emprendedurismo, con el desempeño económico de los países. Esto convierte el tema en relevante tanto para la investigación académica como para ser una línea de apoyo desde cooperantes internacionales.

Finalmente, en cuanto a los niveles de interacción entre sectores, estos se caracterizan por ser mayoritariamente bajos entre sí, llegando a nivel medio con PYMEs, academia y cooperación internacional.

- **Rol del Estado**






































Considerando que la presente evaluación se centra en el diseño de la PNE-2030, el rol que han asumido los diferentes actores estatales directamente involucrados con la Política se analiza desde la perspectiva del proceso de toma de decisión durante la fase de diseño.

Los hallazgos muestran que el proceso de toma de decisiones durante esta fase se realizó de forma mayoritariamente horizontal, es decir, de manera conjunta entre el ente rector y cada una de las instituciones líderes de los Ejes, así como, en el caso específico de cada eje, de manera conjunta cuando hubo más de un líder involucrado. Lo anterior llevaría a que, desde esta perspectiva, la relación podría caracterizarse como más cooperativa, es decir, un co-gobernanza en cuanto al rol percibido.

La tabla siguiente (Tabla 21) describe los resultados sobre el proceso de toma de decisión entre las instituciones durante el diseño de cada uno de los ejes de la Política. Las opciones de respuesta se clasificaron en tres tipos:

1. **Vertical:** la toma de decisiones en el marco del eje es realizada directamente por la entidad líder.
2. **Horizontal:** la toma de decisiones en el marco del eje se realiza de manera conjunta entre la entidad líder y la otra institución involucrada.
3. **Autónomo:** la toma de decisiones en el marco del eje, es realizado por la institución consultada sin involucrar o consultar al líder del eje.

Tabla 21. Proceso de toma de decisión en el diseño del eje en relación con las demás instituciones líderes de la PNE-2030

Simbología para identificar el tipo de relación:								
		Horizontal 		Vertical 		Autónomo 		
Eje	Institución	MEIC	INA	MEP	MICITT	Procomer	SBD	Fodemipyme
1	MEIC	NA		NA	NA	NA	NA	NA
2	MEIC	NA						
3	INA		NA	No sabe	No sabe			No sabe
3	MEP	No sabe	No sabe	NA	No sabe	No sabe	No sabe	No sabe
3	MEIC	NA	NA		NA	NA	NA	NA
4	INA		NA	NA				
5	Fodemipyme							NA
5	SBD		NA	NA	NA	NA	NA	NA
6	MICITT		NA	NA	NA	NA	NA	NA
7	MEIC	NA						
7	Procomer			NA		NA		NA

Nuevamente, destaca el caso del MICITT, quien reporta una toma de decisión vertical, en relación con el MEIC y ninguna participación de otras instituciones líderes en el eje 6. Lo anterior puede deberse a la especificidad de dicho eje que se centra en impulso a la Innovación y reducción brechas tecnológicas. Tal como ocurre en este eje, según la temática que se desarrolla en los diferentes ejes, las mismas instituciones pueden vincularse de manera distinta.

Asimismo, se denota una toma de decisión vertical desde el MEIC hacia las demás instituciones, en el marco del eje 2, Mejora del Clima de Negocios. Se resalta el caso de Ejes que tienen liderazgos compartidos, particularmente el eje 3 y el 5, donde las instituciones líderes no siempre indican tener relación con sus contrapartes líderes. Por ejemplo, en el eje 3, INA indica una toma de decisión horizontal con el MEIC más desconoce el proceso de toma de decisión con el MEP, contraparte líder del mismo eje. De igual forma, el MEP indica desconocer el proceso de toma de decisiones con todas las demás instituciones en el mismo eje.

Por otro lado, la única institución sobre la que se indicó que existe una toma de decisión autónoma, fue FODEMIPYME, en el eje 4, Desarrollo de capacidades en gestión empresarial. Esto fue señalado por el INA, aunque el propio FODEMIPYME indicó tener una toma de decisión horizontal con el INA en el marco del eje 5.

Al igual que en la tabla sobre el tipo de interacción, se visualiza que en Ejes donde hay liderazgos compartidos, las instituciones no necesariamente tomaron decisiones de forma conjunta al momento del diseño de la Política. Tal es el caso del eje 3 donde hay un co-liderazgo entre el INA, el MEP, y el MEIC, sin embargo, tanto MEP como INA indican que “no saben” cómo se llevó a cabo el proceso de toma de decisión con la otra institución. O en el eje 5, donde SBD indicó que “No aplica” la toma de decisión con FODEMIPYME.

Lo anterior podría deberse a que, según los hallazgos, durante la fase de diseño de la política, se buscó identificar acciones institucionales que sumarían valor, es decir, retomar las acciones que ya cumplían las diferentes instituciones con el fin de alinear la PNE-2030 con lo que ya existía.

Nosotros al final lo que ponemos a responder son acciones que ya tenemos, o sea, no creamos acciones que vayan ligadas a lo que dicta la política sino más bien logramos buscar atender un espacio o atender con lo que nosotros tenemos espacio de la política, que al final se interrelacionan, yo sé que no es el ideal del proceso, pero no debería ser tampoco un tema tan grave entendiendo que son las actividades en general que llenan ese vacío (Persona funcionaria PROCOMER, comunicación personal, 16 de julio de 2023).

A pesar de que esta modalidad de diseño de la Política, en donde se limita a retomar las acciones institucionales que ya se venían desarrollando, fue la de común acuerdo entre las entidades gubernamentales participantes del diseño; no deja de traducirse en un problema persistente de desarticulación que repercute en las limitadas posibilidades de atender las necesidades del ecosistema empresarial.

Por otra parte, en el marco de la Política no solo intervienen los actores de gobierno. Tal como se visualiza en el capítulo 2, sección 6.1, el mapeo de actores de la Política muestra una amplia gama de actores involucrados de distintos sectores. Para fortalecer dicho mapeo, durante el proceso de recolección de información se preguntó a las instituciones líderes por aquellos actores imprescindibles para el adecuado desarrollo de las acciones previstas en cada eje. El anexo 19 muestra tablas por cada uno de los Ejes con la

información brindada por las instituciones líderes, clasificando a los actores identificados por el nivel de interacción que se tiene actualmente. Este constituye un punto de partida para la caracterización de las relaciones entre actores.

- **Participación de otros actores**

Una política que se plantea una aspiración tan amplia como la PNE-2030, requiere de un alineamiento de las diversas intervenciones que se realizan, lo cual pasa por realizar cambios en la forma en que se venía operando, para re-orientar los esfuerzos a un horizonte común. Tal como señala Córdova (2017)

... los modos de gobernanza donde se observan mayores niveles de interdependencia entre los distintos actores sociales, políticos y económicos, inducen el desarrollo de políticas públicas más efectivas. Esto en razón de que las lógicas de interacción horizontal (asociaciones público-privadas, co-administración, redes, regímenes), tienden a establecer mayores niveles de comunicación y cooperación en los procesos de acción pública, lo que a su vez, genera una mayor correspondencia entre los objetivos y los instrumentos de políticas implementados. (p.44)

Según el texto anterior, una gobernanza coherente con una política de empresariedad, implica además incluir no solo a los actores públicos, sino también a los demás sectores participantes del ecosistema.

Los hallazgos de la evaluación muestran que la participación de actores externos a los líderes de los ejes durante el proceso de diseño de la PNE-2030 fue muy baja y eminentemente jerárquica desde el ente rector, ya que en su mayoría las organizaciones solo expresaron opiniones, cuando hubo algún tipo de participación.

En relación con la fase de implementación de la política se encontró que han aumentado los niveles de participación, y la forma en que la misma se ha dado ha sido de cada vez mayor involucramiento, llegando a que algunas organizaciones indicaron estar participando al desarrollar iniciativas e influenciando la toma de decisiones.

Lo antes descrito representa la perspectiva de los demás actores no líderes de la política, incluyendo sectores tanto gubernamentales como no gubernamentales, a quien se consultó acerca de si tuvo algún tipo de participación en la elaboración de la PNE-2030. De las 54 respuestas obtenidas, 40 indicaron que no participaron y 14 que si tuvieron algún tipo de

participación. Mientras que al consultar por la participación en la implementación de la PNE-2030, del total de respuestas obtenidas, 22 indicaron que no desempeñan ningún rol en la actualidad o que desconocen si su organización tiene algún rol en la Política, mientras que 32 indicaron que si poseen algún tipo de participación.

Para la clasificación de los tipos de participación de los actores involucrados, se retomó la propuesta teórica de Olga Nirenberg (2021) que se encuentra en la figura 15.

Figura 14. Escalera de participación



Fuente: Nirenberg, 2021.

La importancia de establecer niveles de participación subyace en su vinculación con el ejercicio efectivo de la gobernanza. Tal como indica Córdova (2017):

La efectividad de las políticas, esto es, la coherente articulación entre la formulación y la implementación se encuentra condicionada en última instancia por la capacidad colectiva de los diversos actores para desarrollar acciones y efectos concretos respecto a un determinado problema político (p.59).

Sin duda, cuando interviene una cantidad tan amplia de actores con una diversidad de intereses que cubren diversos campos de acción, una interacción eminentemente vertical, basada en una gobernanza jerárquica por parte del gobierno, puede incidir en la capacidad para atender los problemas y necesidades del sector empresarial. Tal como señala Cerrillo (2005), "la gobernanza de redes implica la necesidad de establecer nuevas reglas sobre

cómo se comparte la competencia para tomar las decisiones entre las diferentes entidades políticas, instituciones y redes, y de reformular el concepto de representación democrática” (citado en Córdova, 2017, p.47).

Por lo anterior, se vinculó la propuesta de escalera de participación de Nirenberg, con la caracterización de los modos de gobernanza propuesta por Córdova, teniendo como resultado la clasificación que se muestra en la tabla 22.

Tabla 22. Formas de participación según modos de gobernanza

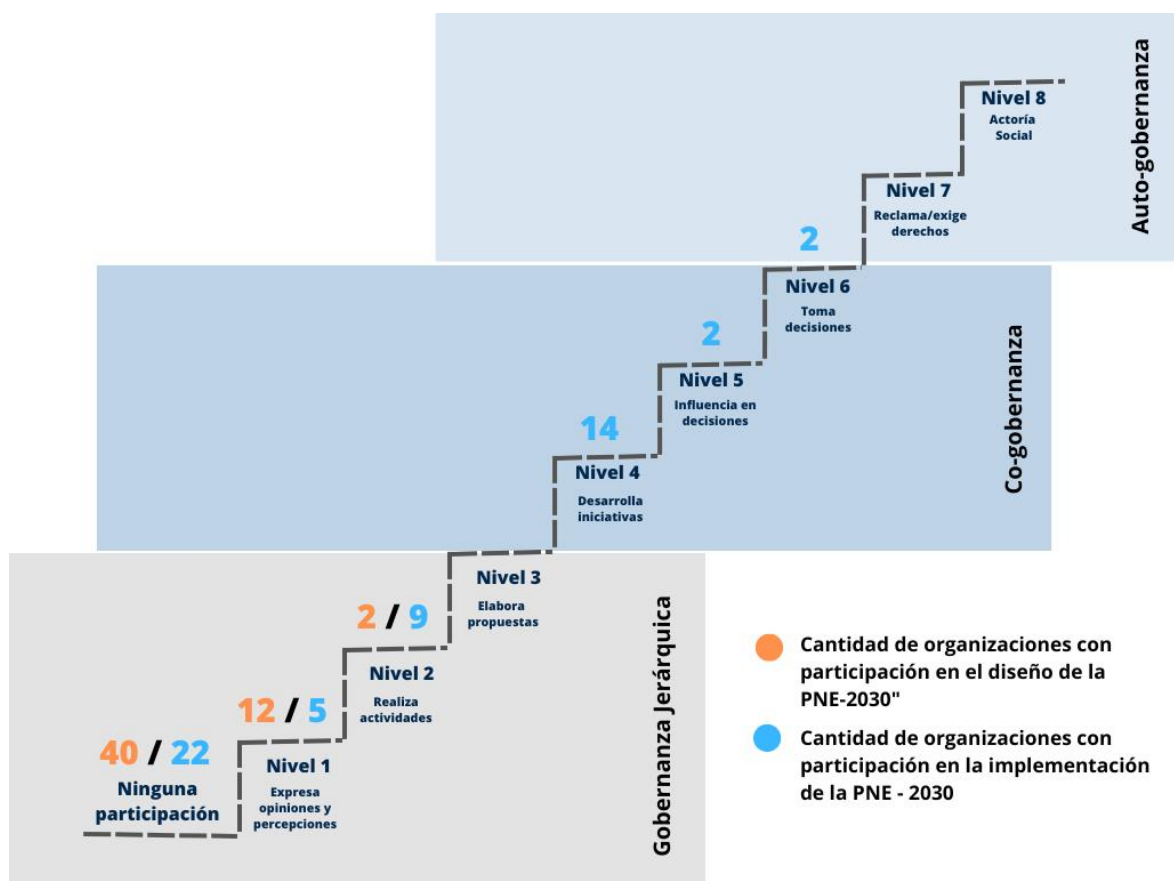
Formas de participación de otros actores	Tipo de interacción estatal	Modo de Gobernanza
1. Expresar opiniones y percepciones 2. Realizar actividades 3. Elaborar propuestas	Intervención	Gobernanza Jerárquica
4. Desarrollar iniciativas 5. Influenciar decisiones 6. Tomar decisiones	Interdependencia	Co-gobernanza
7. Reclamar / Exigir Derechos 8. Actoría Social	Interferencia	Auto-gobernanza

Siguiendo esta clasificación, se elaboró una representación gráfica (ver Figura 18) de las formas de participación que los actores involucrados en la PNE-2030 indicaron tener en la fase de diseño y en el momento actual de implementación.

En la figura 16 se visualiza como la participación durante el proceso de diseño, representada en color naranja fue muy baja y eminentemente jerárquica desde el ente rector, ya que la mayoría de las organizaciones llegaron solo al nivel 1.

En relación con la implementación de la política, representada en la figura 16 en color celeste, han aumentado los niveles de participación. Se destaca que 14 de las instituciones se ubican en los primeros 3 niveles de participación y 16 organizaciones alcanzan los niveles 4 y 5, de manera que la caracterización puede ubicarse en la co-gobernanza.

Figura 15. Tipo de participación en la elaboración e implementación de la PNE-2030



- **Complementariedad con otras intervenciones**

Parte fundamental de la valoración de la coherencia, tanto interna como externa, es la revisión de las sinergias entre la Política y otras intervenciones de carácter tanto público como privado, así como de intervenciones llevadas a cabo tanto por los actores que lideran la PNE-2030 y actores que conforman el ecosistema empresarial. Actualmente, el documento de la Política no contempla información al respecto, por lo que se procedió a consultar a los actores involucrados por proyectos, programas, planes o políticas gubernamentales y no gubernamentales que podrían tener complementariedad y/o coincidencias con la PNE-2030.

Como resultado, se obtuvo una amplia lista de intervenciones (ver anexos 20 y 21), se identificaron 61 intervenciones de tipo gubernamental y 22 de tipo no gubernamental. Cabe mencionar que muchas de ellas pueden haber surgido posterior a la publicación de la Política, por lo que realizar un monitoreo constante por parte de la DIGEPYME, con el apoyo

de las instituciones líderes, es fundamental para mantener actualizados los enlaces entre diferentes intervenciones en esta temática.

4.3 Criterio: Viabilidad Evaluativa

¿De qué manera el diseño de la PNE-2030 es viable para la realización de evaluaciones de procesos y resultados?

Juicio de valor: si bien existe un interés compartido por la institución rectora e instituciones líderes en la realización de evaluaciones, se estima que el diseño de la política tiene una baja viabilidad evaluativa, ya que posee importantes áreas de mejora de las condiciones necesarias para desarrollar evaluaciones de procesos y resultados.

El diseño de una intervención pública tiene viabilidad evaluativa cuando existe una adecuada conceptualización de la intervención, se genera y gestiona la información, se han identificado los principales intereses, demandas y expectativas en torno a procesos evaluativos, así como disponibilidad de recursos para la realización de evaluaciones.

La sección 7.2 del presente documento describe a nivel teórico los ámbitos del análisis de evaluabilidad que se consideraron tanto en la fase previa al inicio de este proceso evaluativo, como los considerados para responder a la tercera interrogante de la evaluación. De esta forma, los hallazgos se organizan en torno a cada uno de los cuatro ámbitos.

- **Calidad del diseño (de la planificación) de la intervención**

La valoración de la calidad del diseño (de la planificación) de la política es fundamental para determinar su viabilidad evaluativa. En este sentido, como parte del proceso de recolección de información, se analizaron tres categorías esenciales en el marco de la conceptualización de la intervención, tomando como base el instrumento propuesto por el MIDEPLAN para fines de evaluabilidad: el diagnóstico, la estrategia y la teoría de la intervención. Dentro de cada categoría, se estimó el cumplimiento en una escala de cualitativa de cinco niveles: deficiente, insuficiente, regular, bueno y excelente.

En relación con el **diagnóstico**, se estima un nivel de cumplimiento *regular*, considerando que la identificación de los problemas o necesidades no se realizó de manera detallada por eje previo a la elaboración de la política. Sin embargo, como parte del proceso evaluativo,

se elaboraron árboles de problemas por eje, así como uno general para la PNE-2030. Por otra parte, si bien la Política delimita tanto a la población objetivo como las dimensiones institucionales, temporales, sectoriales y geográficas sobre las que interviene, en la definición del contexto se abordan de manera muy escasa los supuestos, y considerando que fue elaborada previo a la pandemia por el COVID-19, esto incide sobre la capacidad de la PNE-2030 para responder a un entorno cambiante.

En cuanto a la **estrategia** se estima un nivel de cumplimiento *bueno*, ya que, de acuerdo a la información recopilada los actores involucrados consideran que las metas que busca alcanzar la Política están definidas y son cuantificables o medibles, existe una relación entre las metas y el problema a resolver. Sin embargo, tal como se mencionó en los hallazgos del criterio de pertinencia el diseño de la Política presenta aspectos de mejora en su lógica y consistencia de la estructura programática.

Por otro lado, se destaca que las actividades para ejecutar la estrategia de la Política se plantean en el corto plazo en un primer plan de acción muy detallado que identifica responsabilidades y recursos necesarios.

Se dividió en los 8 años que tiene la política y se identificaron, las distintas acciones, se establecieron las diferentes acciones y las métricas y las metas, y sobre eso se coordinó con ellos. Fue una labor de coordinación y a partir de ahí es que se ha venido evaluando todos los compromisos que ellos adquirieron y creo que ellos lo proyectan. Creo que 5 años con planteamiento, periódicos. (Persona funcionaria del MEIC, comunicación personal, 05 de julio de 2021)

En la categoría donde se analiza la **teoría de la intervención**, se estima un nivel de cumplimiento *regular*, considerando que, si bien se logra identificar la relación entre actividades, objetivos y resultados deseados en la población objetivo en el corto plazo, no se encontraba un modelo causal que represente la secuencia lógica que subyace la intervención, y por tanto no se delimita de manera clara cómo las actividades se convierten en productos y estos en resultados de corto, mediano y largo plazo. Como parte del proceso de evaluación de diseño, se entregan las bases de la teoría del impacto del modelo causal, tal como se visualiza en los hallazgos de la primera interrogante.

- **Accesibilidad de la Información**

La valoración de la accesibilidad de la información toma en cuenta como categoría de análisis la **existencia, calidad y disponibilidad** de la misma. Esta categoría se estima en

un nivel de cumplimiento *insuficiente* considerando que, si bien existe información sobre la intervención generada tanto de manera previa como durante su implementación, no se han definido indicadores con sus respectivas fichas para las metas planteadas, lo cual limita la adecuada sistematicidad en el levantamiento de la información. Si bien el MEIC realiza un seguimiento periódico con las instituciones líderes, no se encuentran sistemas de información de acceso unificado-integrado y por tanto no se puede establecer el nivel de confiabilidad.

Sí hay monitoreo, pero a nivel casi que de solicitud las instituciones rectoras o que tienen acciones estratégicas dentro de un eje, no tiene un mecanismo de estar informando o notificando al MEIC, sino que las personas que forman parte del seguimiento están ocasionalmente contactando a estas instituciones para que dé el reporte de cómo han avanzado en los resultados (...)

(...) No hay un sistema que recoja toda la información y la conjunte para ver el resultado como institución; eso tiene que ver con varios factores, uno es la poca cantidad de recurso humano, y tampoco se tiene un sistema institucional que responda a eso. (Persona funcionaria del MEIC, comunicación personal, 16 de julio de 2021)

Aun cuando si se encuentra el uso de algún tipo de herramienta informática para el manejo de la información, la identificación de limitaciones u obstáculos para el levantamiento de información adicional es insuficiente.

Hay tres grandes registros: el registro de incubadora, el registro de Centro de Desarrollo Empresarial y el registro de información empresarial que es el que es para mí es el más importante, esas tres son resortes nuestros y en el que vamos poco más atrasados es en el sistema de información, por un tema de recursos básicamente, no tenemos los recursos para echarlo andar y andamos ahí buscando para poderlo implementar. (Persona funcionaria del MEIC, comunicación personal, 27 de julio de 2021)

- **Contexto y Actores involucrados**

La valoración sobre los actores involucrados y el contexto de la evaluación, a diferencia de la teoría del programa, específicamente en los procesos evaluativos se considera en tres categorías de análisis: contexto, justificación y actores involucrados en las evaluaciones. En referencia al **contexto**, se estima un nivel de cumplimiento *bueno* ya que los procesos

evaluativos presentes y futuros cuentan con un soporte normativo que los ampara, ya sea a nivel legal o a nivel institucional, así como con respaldo políticos de los jefes y mandos medios en funciones al momento de la evaluación.

Entonces con cada cambio de administración para nosotros existe un riesgo, pero en este momento en particular con esta administración y realmente como podría decirlo, que con las administraciones recientes (...) todas han entendido muy bien, han compartido que el tema de empleabilidad, muy importante, pero también el tema empresarialidad (...) Con solo que en el marco legal que sustenta todo este objetivo, ellos también entienden la importancia y está dentro del plan estratégico institucional. (Persona funcionaria del INA, comunicación personal, 12 de julio de 2021)

Sin embargo, en el proceso de evaluación se descubrió que no hay personas designadas específicamente para la evaluación, por lo que esta representa un área de mejora. Ante la pregunta, ¿y si pensáramos en futuros procesos de evaluación, contarían con un marco institucional para el desarrollo?, una de las personas representantes de la institución rectora indicó:

No. Se requiere de gente especializada y una estructura administrativa o institucional para poder responder y sobre todo recursos como hardware y software para poder responder a eso. (Persona funcionaria del MEIC, comunicación personal, 16 de julio de 2021)

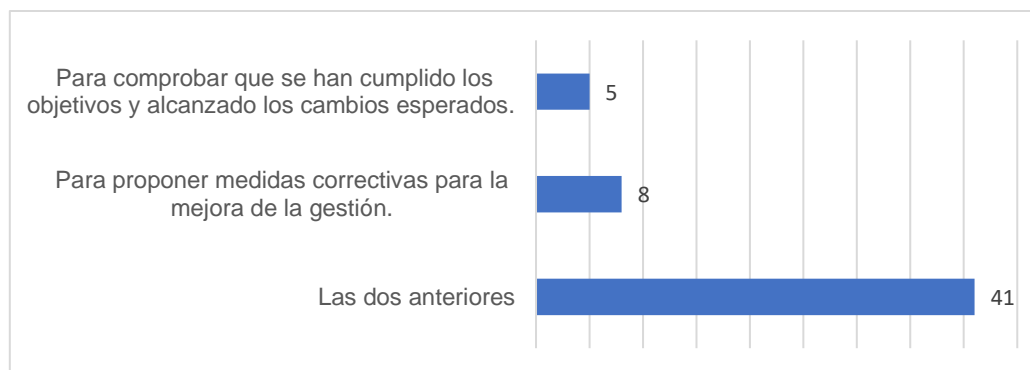
En relación con la **justificación de la evaluación**, se estima un nivel de cumplimiento *regular* ya que, si bien durante el diseño no se identificaron elementos justificativos de los procesos evaluativos, existe un consenso casi unánime sobre la importancia de la evaluación como herramienta para la mejora continua de la Política.

La evaluación sí es importante porque te permite darte cuenta si la intervención tuvo sentido para resolver los problemas con la política pública o no tuvo sentido y poder hacer ajustes en el camino, lo que se recoja de este proceso es importante para las acciones o los planes operativos que nosotros vayamos a desarrollar. (Persona funcionaria del MICITT, 07 de julio de 2021)

Por otra parte, para esta evaluación se realizó una primera aproximación a los intereses de los actores del ecosistema empresarial. Los hallazgos muestran que, de acuerdo a la

funcionalidad que las personas esperan que los procesos de evaluación cumplan, la mayoría opina que deben ser tanto formativas como sumativas (ver Gráfico 2).

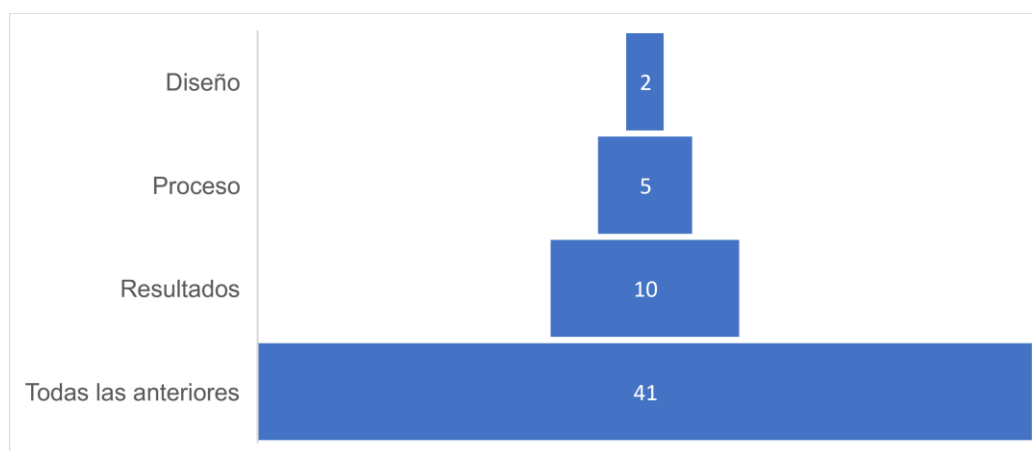
Gráfico 2. Funcionalidad de los procesos de evaluación futuros en la PNE-2030



Asimismo, del total de respuestas recibidas de parte del ecosistema empresarial, no existe una inclinación particular por un tipo de evaluación. Los intereses evaluativos (ver gráfico 2) incluyen la posibilidad de que se realicen evaluaciones de:

- Diseño: analizar la conceptualización de la Política en relación con el problema o necesidades que dan origen, así como los usuarios a los que se dirige
- Proceso: evaluar la implementación identificando fortalezas y debilidades, fallas o brechas de conducción
- Resultados: valorar los resultados centrándose en los cambios generados en la población.

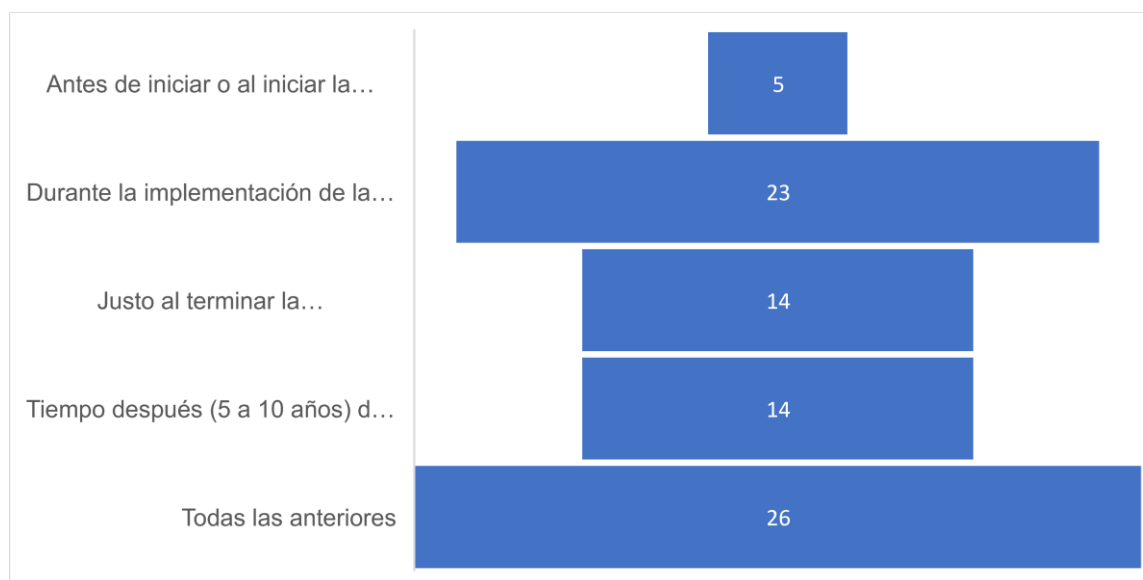
Gráfico 3. Tipo de evaluación esperada de la PNE-2030



En relación con el momento en que se espera que las evaluaciones sean desarrolladas (ver gráfico 3), un importante porcentaje del ecosistema empresarial indicó que les interesa que

sea durante la implementación de la Política. En casi la misma medida indicaron que les interesa que se cubran todos los momentos: antes de iniciar o al iniciar la implementación, durante la implementación, justo al finalizar la misma y tiempos después (5 a 10 años) de finalizada la implementación.

Gráfico 4. Momento esperado para que se realicen evaluaciones de la PNE-2030



- **Recursos disponibles para la evaluación**

La valoración sobre el ámbito de los recursos disponibles para la evaluación, tiene como categoría de análisis los **recursos económicos, temporales y humanos** para procesos evaluativos. Esta categoría se estima en un nivel de cumplimiento *deficiente*, puesto que, de acuerdo a lo indicado por los líderes de la Política, no se tiene asignado o identificado un presupuesto específico tanto para la evaluación como para ejecutar futuras recomendaciones. De la misma forma, no se cuenta actualmente con la identificación de perfiles profesionales a nivel interno o externo para ejecutar evaluación de la PNE-2030.

Capítulo 5. Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas

5.1 Conclusiones

De la evaluación realizada al diseño de la Política Nacional de Empresariedad 2030 se concluye lo siguiente:

5.1.1 Pertinencia del diseño de la PNE-2030 para atender el problema que le da origen

- A partir de la evidencia, se concluye que la Política tiene un bajo nivel de pertinencia para atender el problema debido a los vacíos en la identificación de la misma, lo cual conlleva a que la estrategia de la política no logre responder de forma adecuada tanto a las necesidades existentes del ecosistema empresarial costarricense como al contexto cambiante.
- No se ha definido un marco filosófico ni un proceso de estandarización de conceptos entre instituciones que lideran la PNE-2030, lo que dificulta el entendimiento de información relevante para la política y sus diferentes ejes. Por ejemplo, la no definición del término “empresariedad” en la Política o las diferencias entre la población objetivo establecida en la PNE-2030 en relación con las definiciones utilizadas en las diferentes instituciones que lideran los ejes disminuye la pertinencia en la atención a la micro, pequeña, mediana y gran empresa.
- La ausencia de un modelo lógico explícito en la Política disminuye la pertinencia de la estrategia planteada, al no considerar elementos centrales que permitan vincular el contexto y la problemática que le da origen a la intervención pública. Lo anterior dificulta que se consolide un horizonte interinstitucional común, afectando tanto las posibilidades de articulación entre los actores como la capacidad de respuesta a la problemática general y particular de los ejes.
- Existe una baja pertinencia de la PNE-2030 para atender el problema, porque las instituciones líderes de los ejes no logran visualizar los problemas estructurales que una política pública debe atender en el largo plazo.
- Considerando que el gobierno central trabaja bajo la modalidad de gestión por resultados, resulta fundamental contar con un modelo lógico subyacente a la Política. Los modelos lógicos de una intervención pública deben garantizar que, a priori, cada elemento propuesto pueda realmente colaborar en la consecución y obtención del resultado esperado. Debido a que es una política compleja al

contemplar tantos actores para su accionar, las relaciones causales pueden ser mutuas, multidireccionales y multilaterales.

5.1.2 Pertinencia de la teoría de la intervención para promover el desarrollo económico

- La pertinencia de la teoría de la intervención de la PNE-2030 para promover el desarrollo económico se ve limitada al no estar estructurada en un modelo de gestión por resultados. Es decir, la política no utiliza, a nivel de diseño, una teoría del impacto que permita esquematizar concretamente los resultados de interés público (efectos e impacto) y su articulación con los insumos, las actividades y los productos esperados.
- Se identificó que las instituciones líderes de los ejes tienden a confundir conceptualmente el modelo lógico del diseño con el primer plan de acción de la política, por lo que suelen comprender la estrategia de la política desde las acciones más tácticas y operativas que realizan a nivel institucional y no tanto desde una estrategia que aspira a un fin nacional en el largo plazo.
- Por otro lado, se destaca que el diseño de la PNE-2030 incorpora en todos sus ejes estratégicos variables que puede influir a resolver problemas sistémicos como resultado esperado a largo plazo, pero su débil articulación con las necesidades de la población objetivo y las actividades ya existentes en las diferentes instituciones líderes evidencia la falta de un marco filosófico claro dejando a criterio e interpretación de las personas de las instituciones en el cómo deben actuar en la ejecución de la misma.
- Pese a que los diferentes actores coinciden que la política busca el desarrollo económico, los actores del ecosistema empresarial visualizan ese impacto desde una perspectiva distributiva de la disminución de la pobreza y el desempleo. Por lo que se denota la importancia de transversalizar los enfoques y orientar el modelo de desarrollo económico sobre el que la política se fundamenta según las necesidades nacionales.
- Elementos centrales como los enfoques no están transversalizados a los resultados de interés público (efectos e impacto), es decir, los enfoques de la política cumplen un papel meramente teórico, pero no se refleja su articulación en la estrategia.

5.1.3 Coherencia del modelo de gobernanza diseñado para la implementación de la PNE - 2030

El modo de gobernanza es coherente en la medida en que el tipo de interacción, el rol del Estado, la participación de otros actores, así como la complementariedad y/o coincidencias con otras intervenciones permite responder de manera adecuada a la estrategia programática diseñada. En este sentido, se concluye que:

- El tipo de interacción entre las instituciones líderes puede caracterizarse de dos maneras: como una interacción alta con el MEIC como ente rector, y como una interacción baja o nula entre las demás instituciones líderes.
- La interacción de los diversos sectores del ecosistema empresarial con las instituciones líderes de la política, se caracteriza como alta con el MEIC y como predominantemente baja con las demás instituciones. Lo anterior lleva a definir el modo de gobernanza como jerárquico
- En cuanto a los niveles de interacción entre sectores del ecosistema empresarial, incluyendo sector gubernamental que no lidera la política, se caracteriza por ser una interacción mayoritariamente baja entre sí, llegando a nivel medio con algunos sectores particularmente relevantes del ecosistema empresarial como lo son las PYMEs, academia y cooperación internacional.
- El rol del estado evidenciado en los procesos de toma de decisión entre el ente rector y los líderes de la PNE-2030 durante la fase de diseño se caracteriza por ser mayoritariamente horizontal, es decir, de manera conjunta entre el ente rector y cada una de las instituciones líderes de los Ejes, así como, en el caso específico de cada eje, de manera conjunta cuando hubo más de un líder involucrado. Lo anterior llevaría a que, desde esta perspectiva, la relación podría caracterizarse como más cooperativa, es decir, una co-gobernanza.
- Sobre la participación de otros actores, se denota que la misma, durante el proceso de diseño de la PNE-2030 fue muy baja, existiendo un rol eminentemente jerárquico desde el ente rector, ya que en su mayoría las organizaciones solo expresaron opiniones cuando hubo algún tipo de participación.
- En relación con la implementación de la política han aumentado los niveles de participación, y la forma en que la misma se ha dado ha sido de cada vez mayor involucramiento, llegando a que algunas organizaciones indicaron estar participando en el desarrollo de iniciativas e influenciando la toma de decisiones.

- Para promover la complementariedad y/o coincidencias con otras intervenciones públicas y privadas se requiere de una oportuna identificación y articulación con las mismas, promoviendo mayor participación de actores del ecosistema para alcanzar una gobernanza más efectiva. Las limitaciones en la identificación de otras intervenciones podrían estar vinculadas con la forma en cómo se están pensando las intervenciones públicas y cómo las guías nacionales para diseño de Política Pública están siendo un referente que reproduce estas limitaciones instrumentistas y políticas.

Por lo anterior, y considerando que el problema central identificado por los actores involucrados es la baja articulación, se concluye que el modo de gobernanza tiene un bajo nivel de coherencia para la estrategia programática, dado que, a pesar de que los niveles de interacción son bastante buenos con el MEIC como rector, son muy bajos con las demás instituciones que lideran y tiene la responsabilidad de implementar cada uno de los ejes. Con una interacción baja, en un rol mayormente jerárquico por parte del ente rector, el modelo de gobernanza responde en baja medida a una política que es intersectorial e interinstitucional y que apoya su lógica programática en la articulación de un amplio número de actores.

5.1.4 Viabilidad evaluativa de la PNE-2030

- La calidad del diseño (de la planificación) de la Política, que a partir del análisis se valora como regular, disminuye la viabilidad evaluativa considerando que se identificaron elementos faltantes del diagnóstico previo al diseño de la PNE-2023. Por tanto, la estrategia programática presenta ciertos vacíos y la teoría de la intervención no se encuentra plenamente clara.
- La accesibilidad de la información, analizada en función de la existencia, calidad y disponibilidad de la misma, se valora como insuficiente. Disminuye la viabilidad evaluativa ya que es crucial contar con sistemas de información confiables, así como una periodicidad y sistematicidad adecuada en el levantamiento de la información, para realizar procesos evaluativos robustos.
- El ámbito de actores e intereses de la evaluación, cuyas categorías de análisis abarcaron el contexto, la justificación y los actores involucrados de la evaluación, se valora como regular. Lo anterior incide en la viabilidad evaluativa ya que, si bien el contexto normativo, institucional y político favorece la realización de evaluaciones, y existe un consenso tanto entre las instituciones líderes como en la mayoría de

actores del ecosistema empresarial sobre la importancia de la evaluación, aún queda pendiente un proceso de asignación de roles y responsabilidades organizacionales, así como la definición de actores, de cara a procesos evaluativos.

- El ámbito de recursos disponibles para la evaluación toma en cuenta los recursos económicos, temporales y humanos. A partir del análisis se valora como deficiente, disminuyendo la viabilidad evaluativa puesto que no se especifican los recursos de los que podría disponerse para la realización de futuras evaluaciones.

5.2 Recomendaciones

Desde las conclusiones obtenidas en la evaluación se recomienda al MEIC, como ente rector de la Política, y a los líderes de cada uno de los ejes que tienen responsabilidad en la consecución de los mismos, lo siguiente:

5.2.1 Fortalecer el diseño de la política para que este sea más responsivo a la problemática que le da origen a la intervención, así como a los efectos e impactos deseados:

- Elaborar un modelo lógico que permita identificar la secuencia para los resultados esperados de la intervención, para ello se requiere:
 - a. Definir el marco filosófico y los constructos teóricos que permitan la estandarización de conceptos entre instituciones para generar un marco común que esté alineado con las competencias institucionales.
 - b. Analizar el entorno amplio para definir qué modelo de desarrollo económico se espera que la política fomente.
 - c. Analizar los árboles de problemas tanto de la política en general y de la particularidad de los ejes construidos en el proceso de evaluación.
 - d. Validar con los diferentes actores de la política el modelo lógico construido.
- Al construir el modelo lógico de la política, se deberá alinear con la lógica de resultados y la estructura programática por eje, el cual requiere:
 - Análisis del entorno de corto, mediano y largo plazo.
 - Análisis de riesgos y estrategias de mitigación.
 - Transversalización de enfoques.
 - Alineación con los ejes estratégicos.

5.2.2 Incrementar la coherencia entre el modelo de gobernanza de la Política y su estrategia programática

- Se recomienda, al MEIC como ente rector y a la DIGEPYME, promover una rectoría orientada a la sensibilización de las instituciones líderes para incrementar el sentido de apropiación de las acciones de la Política como un horizonte común, conllevando un aumento de los recursos que se destinan para el logro del impacto esperado. Para lo anterior, se proponen las siguientes acciones
 - Analizar el grado de participación que se ha promovido hasta la fecha con los líderes de la Política. Si bien en su mayoría manifiestan una toma de decisión horizontal, se debe revisar si se requiere que los líderes asuman un papel más autónomo en el liderazgo de sus respectivos ejes.
 - Aprovechar espacios de trabajo común, como el Consejo de la PYME, como medio para fomentar la apropiación y alineamiento de las labores institucionales con la Política.
 - Crear comisiones de trabajo interinstitucionales con objetivos concretos en el corto plazo, y cuyas coordinaciones sean ejercidas por las instituciones líderes de la PNE-2030.
 - Seguimiento más cercano con las instituciones líderes, con la posibilidad de generar un mayor acompañamiento. De esta forma, independientemente del porcentaje de tiempo laboral que las instituciones dedican a la implementación de la PNE-2030, que éste sea lo más efectivo posible, alineado siempre a las competencias institucionales, pero contribuyendo al logro de las metas planteadas en la Política.
- Se recomienda al MEIC, como institución rectora, un análisis legal de la Dirección General de la Pequeña y Mediana Empresa para determinar si la Política excede las competencias de la DIGEPYME e identificar si requiere replantearse su alcance, o si, por el contrario, se necesita dotar de más recursos a la Dirección y ampliar su quehacer institucional para fortalecer su capacidad de rectoría.
- Se recomienda a la DIGEPYME la actualización del mapeo de actores junto con el registro de personas que conforman el Ecosistema Empresarial, de manera que se pueda plantear la posibilidad de abrir espacios para promover el nivel de participación, considerando que la Política requiere de un accionar conjunto en donde se reduzca al mínimo la duplicidad de acciones y se gestione de manera más

óptima los recursos disponibles. En este sentido, el MEIC, como rector, debe definir a nivel interno qué tipo y nivel de participación espera de los actores.

5.2.3 Mejorar la viabilidad evaluativa para futuros procesos

- Se recomienda el uso de algún tipo de herramienta informática para el manejo de la información que permita el acceso unificado-integrado por parte de todas las instituciones líderes de la PNE-2030.
- Se recomienda la construcción de fichas técnicas por cada uno de los indicadores existentes, de manera que se pueda fortalecer el monitoreo, llevando una periodicidad y sistematicidad adecuada en el levantamiento de la información.
- Considerando que la PNE-2030 es de largo plazo, en cada cambio de gestión de gobierno se recomienda elevar a los jefes de las instituciones la sensibilización sobre la importancia de la evaluación de las intervenciones públicas, de manera que se pueda promover un proceso de asignación de roles y responsabilidades organizacionales de cara a futuros procesos evaluativos, tanto al interior del MEIC como en cada una de las instituciones líderes.
- Se recomienda la designación de un presupuesto específico para la realización de evaluaciones por parte del MEIC como ente rector, así como la sensibilización de las instituciones líderes para que puedan designar un porcentaje de sus recursos para el apoyo de evaluaciones de la Política.

5.3 Lecciones aprendidas

La evaluación de diseño realizada en el marco de un Trabajo Final de Investigación Aplicada proporcionó al equipo evaluador lecciones aprendidas que fortalecieron la formación profesional y académica. Estas se detallan a continuación:

Sobre la evaluación de diseño de una política pública

- La evaluación de diseño de una política pública resulta ser relevante, no sólo para romper con la tendencia histórica de elaborar políticas basadas en poca evidencia, sino por la escasa literatura que se ha generado a la fecha a partir de las experiencias de diferentes países en el mundo y a nivel nacional.
- La PNE-2030 es visionaria al considerar una estrategia en el largo plazo, elaborada a partir de una amplia documentación nacional e internacional, así como del criterio

de experto, pero la evaluación de diseño permitió valorar si efectivamente el resultado final, el documento como tal, cuenta con una lógica de intervención pertinente, coherente y viable para alcanzar los resultados esperados.

- Evaluar el diseño de una intervención pública permite revisar y reafirmar que el mismo esté basado en los problemas y necesidades de la población objetivo. Asimismo, permite homologar en muchos casos, las interpretaciones conceptuales y estratégicas de las intenciones sociopolíticas y económicas que se esconden atrás de estos documentos.
- La evaluación brinda aprendizajes en relación con el diseño de política pública, en la identificación de problemas y necesidades, en la lectura del contexto, los modos de gobernanza y los niveles de articulación e interacción entre actores de diversos sectores, así como la mejora de las condiciones de evaluabilidad. En el caso de las oportunidades para la administración, al generar evidencias basadas en investigaciones rigurosas para la toma de decisiones, se abren espacios para la discusión y referentes para futuras intervenciones responsivas
- La evaluación proporciona información relevante en relación con la gobernanza y articulación entre actores de los ejes y del ecosistema, los cuales podrían ser considerados para corregir limitaciones en el proceso de ejecución de la intervención y, por tanto, canalizar de mejor manera los recursos.
- En este proceso de evaluación se reconstruyó la teoría del programa de la PNE-2030 con información valiosa de actores del ecosistema empresarial, esta base teórica no solo amplía la comprensión de la política, sino también aumenta la evaluabilidad.
- La PNE-2030 rompe con el esquema tradicional sectorial para diseñar política pública institucional, al proponer un diseño con ejes estratégicos basados en trabajo interinstitucional y multifactorial, promoviendo un modelo de co-gobernanza. Sin embargo, la evaluación muestra que quedan elementos por resolver, como, por ejemplo, la transversalización de enfoques, una mayor vinculación entre actores para mejorar el modo de gobernanza y la asignación de recursos y oportunidades para realizar seguimiento y evaluaciones a la intervención.
- Existe una baja o nula estandarización de conceptos entre sectores que afecta la planificación de intervenciones públicas. De esta manera, la evaluación facilita la generación de consensos entre actores desde un ejercicio político-social.

- Existe el interés expresado por las instituciones involucradas para que se realice periódicamente investigaciones que permitan identificar buenas prácticas y puntos de mejora para la PNE-2030.
- Como insumo, se cuenta con los aprendizajes (ver anexo 15) de la pandemia ocasionada por el Covid-19, la cual proporcionó a los actores del ecosistema empresarial la experiencia para identificar problemáticas, necesidades y acciones que pueden ser contempladas en la PNE-2030.

Sobre la formación y profesionalización en evaluación

- La presente evaluación se gestó en el marco de la pandemia por el Covid-19, esto evidenció que las personas profesionales en evaluación deben ser capaces de adaptarse al contexto y entorno cambiante. Lo que implica la incorporación de metodologías y herramientas que se adapten a las necesidades de los actores con que se estén trabajando. En este caso, la incorporación de estrategias metodológicas 100% virtuales conllevó a que se diera una curva de aprendizaje que influyó en la consecución de las actividades programadas y en la profundidad de información obtenida.
- Promover un rol activo tanto del cliente de la evaluación como de los stakeholders en la evaluación es indispensable para que los procesos fluyan y aumentar la utilidad de los resultados. Por lo que estos espacios de evaluación pueden ser claves para fomentar la cultura y el entendimiento de qué es la evaluación y cómo puede llegar a proporcionar información útil para el aprendizaje y toma de decisiones.

Referencias

- Alpízar Otoyá, C. (2012). Gobernabilidad y gobernanza para el desarrollo: la mala concepción de los términos y sus consecuencias para la democracia. 19, 43-82.
- Álvarez, L. (2019). *Plan de trabajo de la Consultoría para apoyar al Ministerio de Economía, Industria y Comercio en la facilitación del plan de acción de la “Política Nacional de Empresariedad 2019-2030”* (Producto n° 1).
- Alvarez-Rojas, J. L., & Preinfalk-Fernández, M. L. (2018). Teoría del Programa y Teoría del Cambio en la Evaluación para el Desarrollo: Una revisión teórico-práctica. 38,(56), 1-16. <http://dx.doi.org/10.15359/abra.38-56.2>
- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. (2010). *Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas*. (1ª ed.) http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/evaluaciones/Fundamentos_de_evaluacion.pdf
- Banco Mundial. (2020). *Doing Business 2020*. The World Bank Publications. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402_Ch06.pdf
- Benítez Forero, J. A., Escobar Elizalde, I., & Tocasuche González, H. R. (2012). Modelo para caracterizar las evaluaciones administrativas de posgrados. 31, 16, 88-101.
- Blasco, J. (2009). Guía práctica 3: Evaluación del diseño. Ivalua.
- Carballo, I., Belloni, C., y López, M. (2017). Emprendedorismo y políticas públicas. Una introducción a la literatura. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 7 (13), 37-88.
- Cáceres, P. (2003). Análisis Cualitativo de Contenido: una Alternativa Metodológica Alcanzable. *Psicoperspectivas II*, pp. 53 – 82. <http://www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/viewFile/3/100>
- 3
- Candelo, C., Ortiz G. y Unger, B. (2003). *Hacer Talleres. Una guía práctica para capacitadores*. WWF – InWEnt (DSE) – IFOK.
- Córdova Montúfar, M. A. (2017). *La Incidencia de los modos de gobernanza en la efectividad de las políticas de seguridad ciudadana. Análisis comparado entre Bogotá y Quito (1995-2014)* [Tesis Doctoral]. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Cornell University, INSEAD, WIPO. (2019). *Global Innovation Index*. <https://www.globalinnovationindex.org/Home>
- Corrales, J., González, Y., y Sequeira, J. (2019). *Estado del Ecosistema Empresarial en Costa Rica*. MEIC.

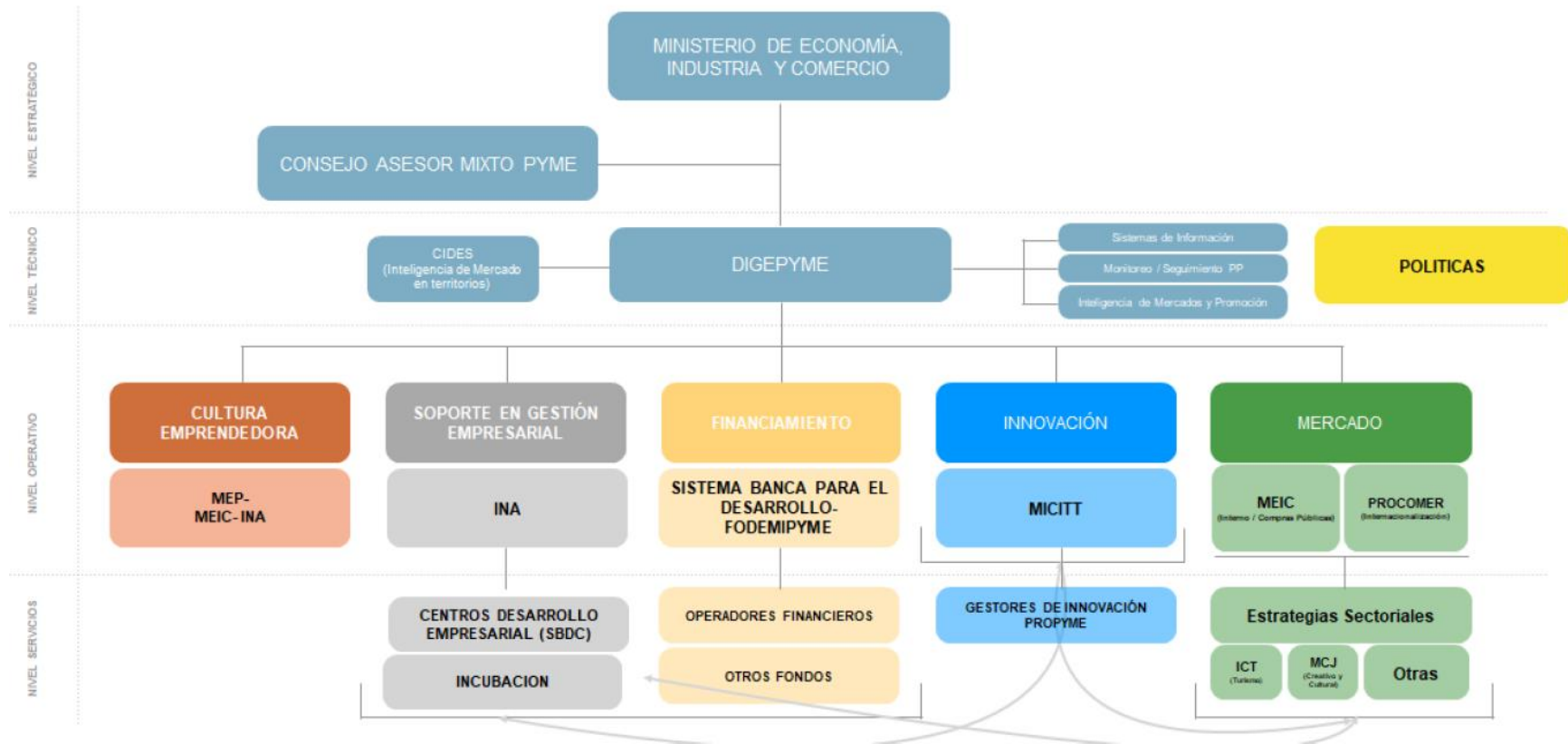
- Di Virgilio, M. (Julio, 2012). *Los Actores en los Programas Públicos*. Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID) y del Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES). Módulo N° 2 – Unidad N° 2.1
- Flórez Loaiza, L. M. (2018). *Ecosistema de Emprendimiento*. Centro Editorial Universidad Católica de Manizales.
- Foro Económico Mundial. (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. World Economic Forum. http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf
- Gobierno de Canarias. (2010). *Guía para la evaluación de programas y políticas públicas*.
- GTZ. (2009). *Capacity WORKS El modelo de gestión para el desarrollo sostenible*. Alemania: Aksoy Print y Projektmanagement Eppelheim.
- Guba, E. y Lincoln, Y. (2002). *Paradigmas en competencia en la investigación cualitativa*. En C. Deman y J. Haro (Comps.), *Antología de métodos cualitativos en la investigación social* (pp. 113-145). El Colegio de Sonora.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. (6ª ed.). McGraw-Hill / Interamericana Editores S.A. de C.V.
- Kantis, Hugo., Federico, Juan., Ibarra – García, Sabrina., (2014) *Índice de condiciones sistémicas para el emprendimiento dinámico: una herramienta para la acción en América Latina*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina /. - 1a ed. - Rafaela : Asociación Civil Red Pymes Mercosur. <https://tinyurl.com/y8rxcrvn>
- Kantis, H. D., Federico, J. S., & Ibarra García, S. (2020). *Entrepreneurship policy and systemic conditions: Evidence-based implications and recommendations for emerging countries*. 72. <https://doi.org/10.1016/j.seps.2020.100872>
- Lahera P., E. (2004). *Política y políticas públicas* (N.º 95; Políticas sociales). CEPAL. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/1/S047600_es.pdf
- Lay, M. & Papadopoulos, I. (2007). An Exploration of Fourth Generation Evaluation in Practice. *Evaluation* 13 (4), 495-504.
- Ley N° 8262, Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas y sus Reformas. Diario Oficial la Gaceta Número 94, 17 de mayo de 2002 <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/legislacion/pyme/8262.pdf>
- Lincoln, Y. & Guba, E. (2011) The Roots of Fourth Generation Evaluation: Theoretical and Methodological Origins. En Alkin, M. (Ed.). *Evaluation Roots* (pp. 226-241). SAGE Publications, Inc. <https://dx.doi.org/10.4135/9781412984157>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2016). *Guía para la elaboración de políticas públicas*. <https://www.mideplan.go.cr/politicas-publicas>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2017a). *Manual de evaluación para intervenciones públicas: Gestión de evaluaciones en el Sistema Nacional de Planificación*. www.mideplan.go.cr

- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2017b). Guía de Evaluabilidad. Orientaciones metodológicas para la evaluabilidad de intervenciones públicas. Costa Rica: Mideplan.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2017c). Guía de Teoría de la Intervención (recurso en línea). <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/3hKUn5b6Q5mjqaTeZoKQyg>
- MEIC. (2019). *Estado situacional de la PYME en Costa Rica, Serie 2012-2017*. Recuperado de <https://www.meic.go.cr/meic/web/280/estudios/pyme/estado-situacion-pyme-2012.php>
- MEIC. (2019). *Organigrama*. Ministerio de Economía, Industria y Comercio. https://www.meic.go.cr/meic/documentos/gph1840c3/OrganigramaMEIC_2019.pdf
- MEIC. (2020a). *Misión*. Ministerio de Economía, Industria y Comercio. <https://www.meic.go.cr/meic/web/82/meic/mision.php>
- MEIC. (2020b). *Objetivos Estratégicos*. Ministerio de Economía, Industria y Comercio. <https://www.meic.go.cr/meic/web/84/meic/objetivos-estrategicos.php>
- MEIC. (2020c). *Política Nacional de Empresariedad 2030*. Administración Alvarado Quesada 2018 -2022. http://reventazon.meic.go.cr/informacion/pyme/MEIC_PNE_2030.pdf
- MEIC. (2020d). *PYMES*. Ministerio de Economía, Industria y Comercio. <https://www.meic.go.cr/meic/web/45/pymes.php>
- Mertens, D., & Wilson, A. T. (2012). *Program Evaluation Theory and Practice: A comprehensive guide*. Englewood, Estados Unidos: The Guilford Press.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2007). *Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española*. <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Evaluaci%C3%B3n/Manualdegestiondeevaluaciones.pdf>
- Neirotti, N. (2020). *La evaluación de las políticas públicas : reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformaciones del Estado* (1.a ed.).
- Organisation For Economic Co-operation and Development (OCDE). (2000). *A new economy? The changing role of innovation and information technology in growth*. https://read.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/a-new-economy_9789264182127-en#page4
- Organisation For Economic Co-operation and Development (OCDE). (2015). *The Innovation Imperative: Contributing to Productivity, Growth and Well-Being*. https://read.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/the-innovation-imperative_9789264239814-en#page4
- Organisation For Economic Co-operation and Development (OECD). (2019). *Better Criteria*

- for Better Evaluation. Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use.*
<https://www.oecd.org/dac/evaluation/revised-evaluation-criteria-dec-2019.pdf>
- Organisation For Economic Co-operation and Development (OCDE). (2020). *OECD Economic Outlook. Textos seleccionados en español y portugués* https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134_134137-jdwxum94tv&title=Perspectivas-economicas-OCDE-junio-2020
- Olga Nirenberg. (2021). Formas de participación, una escalera, varios peldaños. (Documento interno).
- Ortegón Quiñones, E. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública (1.a ed.)*. Instituto colombiano para el desarrollo de la ciencia y la tecnología “Francisco José de Caldas” (COLCIENCIAS) Organización del Convenio Andrés Bello (CAB) Universidad de Alcalá – Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT).
- Ortiz, A., y Rivero, G. (2007). *Desmitificando la Teoría del Cambio*. Pact.
- Oszlak, Oscar. (1980). *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones A Partir De Algunas Experiencias Latinoamericanas*”, Estudios CEDES, Vol. 3., N° 2, Pág. 30, Edición.
http://materiales.untrefvirtual.edu.ar/documentos_extras/20105_Planeam_y_gest_pol_educ/U2_Oszlak.pdf
- Páramo Morales, D. (2015). *La teoría fundamentada (Grounded Theory), metodología cualitativa de investigación científica*. Pensamiento & Gestión, (39), 1-7.
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-62762015000200001&lng=en&tlng=es.
- Pérez Enciso, H. A. (2016). Problemas, actores y decisiones en las políticas públicas. Marco de análisis para el estudio de los programas de crédito educativo en Colombia. Universitas Humanística, (83). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.uh83.padp>
- Porter, M. E. (1999). *Ser competitivo: Fronteras en expansión* (9ª. Ed). Harvard Deusto business review
- PPEPPD. (2020) Información General del Programa de Posgrado en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo.
- RAE. (2020). *Viabilidad. Real Academia Española: Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., [versión 23.3 en línea] <https://dle.rae.es/viabilidad>
- Rossetti Behring, E. (2013). *La política social en el contexto de la crisis capitalista*. 9.
<https://revistaplazapublica.files.wordpress.com/2014/03/2.pdf>
- Ruiz, M. A. G. (2008). ¿Cómo se participa en la evaluación de programas? Análisis de tres enfoques de evaluación y de participación. Távira: Revista de ciencias de la educación, (24), 77-97. <https://core.ac.uk/download/pdf/161353271.pdf>
- The Global Entrepreneurship and Development Institute (2020). *Global Entrepreneurship Index*. <https://thegedi.org/global-entrepreneurship-and-development-index/>

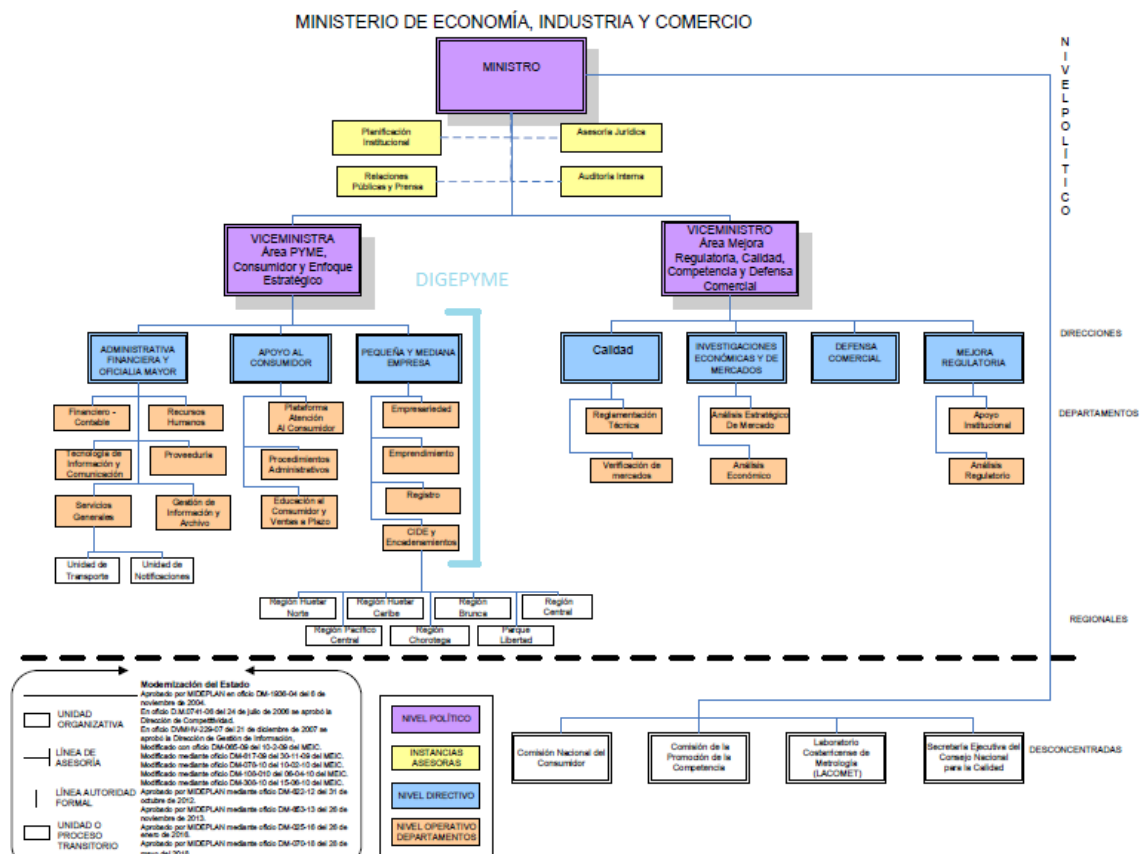
- Vargas, A. E. (2001). *Enfoques Evaluativos. Revista de Ciencias Sociales* (Cr), II-II(93-92), 35-45.
- Vargas Arévalo, C. (2007). *Análisis de las políticas públicas*. 17, 127-136.
- Vivar, C.G., Arantzamendi, M., López-Dicastillo, O., & Gordo, C. (2010). *La Teoría Fundamentada como Metodología de Investigación Cualitativa en Enfermería*. *Index de Enfermería*, 19(4), 283-288.
http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1132-12962010000300011&lng=es&tlng=es.
- W.K. Kellogg Foundation (2001). *Uso de modelos lógicos para integrar la planificación, evaluación y acción. Guía de Desarrollo de Modelos Lógicos*. Battle Creek, Michigan.
- Zúñiga López, I. P. (2018). *Evaluación de efectos directos del Servicio Nacional de Facilitadoras y Facilitadores Judiciales de Costa Rica en las comunidades de Guácimo y Guatuso de las provincias de Limón y Alajuela de 2013-2016* [Maestría Profesional]. Universidad de Costa Rica.

Anexos
Anexo 1. Institucionalidad de la PNE-2030



Fuente: MEIC, 2020c, p.26

Anexo 2. Organigrama Ministerio de Economía Industria y Comercio



Fuente: MEIC, 2019. Ver imagen ampliada en https://www.meic.go.cr/meic/documentos/gph1840c3/OrganigramaMEIC_2019.pdf

Anexo 3. Mapeo del Ecosistema Empresarial Costarricense 2019

	Cultura Emprendedora	Gestación	Inicio	Desarrollo-Crecimiento	Madurez
Política					
Suporte					
Financiamiento					
Innovación					
Mercado					

Nota metodológica:

La metodología utilizada por MEIC para el mapeo del ecosistema, organizó a los actores en torno a dos grandes categorías: las etapas del ciclo de vida de una empresa y los dominios del ecosistema. De acuerdo al MEIC (Corrales, et al., 2019) las etapas del ciclo de vida de una empresa son las siguientes:

- **Cultura Emprendedora:** Etapa en la que la persona desarrolla competencias para emprender, y estructurar la idea del negocio. Lo que se busca es analizar si la idea tiene una oportunidad en el mercado y si posee potencial como negocio.
- **Gestación:** Etapa en la cual la persona emprendedora desarrolla capacidades para la elaboración de un prototipo y un modelo de negocio. Además, se trabajan habilidades varias.
- **Inicio:** Etapa en la que la persona emprendedora enfrenta la realidad del mercado, empieza a escalar su modelo de negocio vendiendo su producto o servicio, por lo que requiere formalizarse para facturar más.
- **Desarrollo:** Etapa en la cual la empresa logra un grado de posicionamiento en el mercado que le garantiza su sostenibilidad en el tiempo.
- **Madurez:** Etapa en la que se consolida el crecimiento sostenido de la empresa, maximizando el valor agregado del negocio por medio de la internacionalización, innovación y la articulación empresarial y otros modelos de expansión. (p. 10)

La segunda categoría obedece a los dominios del ecosistema empresarial cuya clasificación es reconocida a nivel internacional y su autor Daniel Isenberg (2011) del Babson College (citado por Flores Loaiza, 2018) la define de la siguiente forma:

- **Política pública:** corresponde a la voluntad y a las condiciones propicias generadas desde el rol del gobierno en la sociedad tanto en relación a la generación de marcos normativos y de fomento como el grado de liderazgo reconocido por la sociedad.

- **Financiación:** es la voluntad y las condiciones propicias generadas por aquellos actores del ecosistema que tienen recursos financieros disponibles para las personas empresarias en sus diversas etapas de evolución.
- **Cultura emprendedora:** corresponde a las condiciones propicias para el desarrollo de emprendedores, desde la sociedad civil. Tiene que ver con la manera como la sociedad acepta, apoya e impulsa a las personas emprendedoras, reconociendo la importancia social, personal y económica de los nuevos empresarios.
- **Capital humano:** aquí el sistema educativo juega un papel fundamental. Corresponde a la manera como se crean las capacidades requeridas por las personas para la generación de nuevas empresas exitosas, acordes con las potencialidades locales.
- **Acceso a mercados:** se relaciona con los mecanismos que permiten a las personas empresarias llegar a más y mejores clientes, y se refiere a la manera como se crean oportunidades de negocio con alcance global.
- **Actores de soporte:** comprende los actores claves (gremios empresariales, las incubadoras y aceleradoras de empresas, los parques tecnológicos, centros de investigación empresarial, espacios de trabajo colaborativo, redes de mentores y asesores empresariales) y la infraestructura adecuados para la actividad empresarial tales como vías de comunicación interna y con otras ciudades, aeropuertos, puertos, conectividad, calidad de los servicios públicos domiciliarios, entre otros elementos. (pp. 17-18)

Fuente: Corrales, et al., 2019 y Flores Loaiza, 2018

Anexo 4. Plan de Trabajo de la Evaluación de Diseño de la Política Nacional de Empresariedad 2030

Fase	Insumos	Actividades	Producto	Fecha	Responsable	Observación
Diseño de Plan de Trabajo	<p>Formato de presentación de TFIA del Sistema de Estudios de Posgrado de la UCR.</p> <p>Información Básica que debe contener el TFIA (Maestría)</p> <p>Recursos y materiales digitales</p> <p>Agenda de reuniones</p> <p>Cursos aprobados según Plan de Estudios PPEPPD</p> <p>Directrices Generales de la DIGEPYME MEIC</p>	<p>Realizar reunión con DIGEPYME MEIC</p> <p>Analizar requerimientos de presentación de TFIA</p> <p>Revisar contenidos de los cursos según avance cuatrimestral</p> <p>Analizar requerimientos de evaluación de diseño.</p>	<p>Evaluabilidad de la PNE-2030</p> <p>Cronograma para la fase del diseño de evaluación</p>	marzo del 2020	Roxana García y Monserrat Vargas (Equipo evaluador)	Se somete a consideración de la profesora del curso Taller Aplicado 1 del Plan de Estudios del PEPPD.
Diseño de evaluación	Reconstrucción de la teoría del programa según lo visto en cursos del PPEPPD e información bibliográfica.	<p>Reuniones de validación y talleres virtuales con el equipo técnico de la DIGEPYME MEIC (24 de abril, 29 de abril, 15 de mayo y 3 de junio).</p> <p>Reuniones virtuales con la profesora Monserrat Alfaro y Maritza Rojas.</p> <p>Análisis de documentos disponibles por el MEIC así como en la web.</p> <p>Organizar información disponible.</p>	Análisis de contexto, análisis de actores y teoría del cambio	junio del 2020	Roxana García y Monserrat Vargas (Equipo evaluador) y Equipo técnico DIGEPYME - MEIC	El proceso de realizar reuniones continuas con el equipo técnico de la DIGEPYME MEIC contribuyó a obtener información primaria muy relevante para el proceso evaluativo. Asimismo, estas sesiones contribuyeron a la definición del objeto e

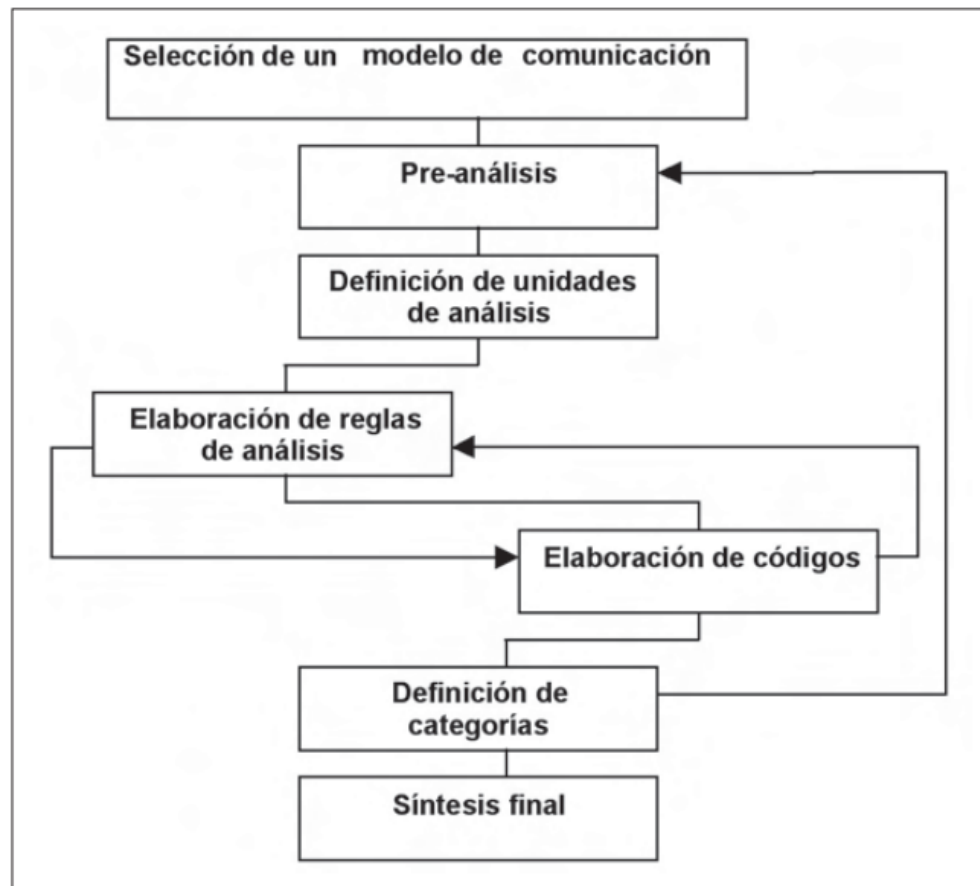
Fase	Insumos	Actividades	Producto	Fecha	Responsable	Observación
						interrogante de evaluación.
	Construcción de los capítulos 1, 2 y 3 del TFIA según guía SEP	Reuniones virtuales de asesorías con la profesora Monserrat Alfaro y la profesora Maritza Rojas. Y reunión virtual con experto en Política Pública y Gobernanza Dr. Fabio Jiménez.	Capítulos 1, 2 y 3 del TFIA	julio del 2020	Roxana García y Monserrat Vargas (Equipo evaluador), Comisión de TFIA del PPEPPD-UCR, Profesora de Taller de Aplicación I	Debido que la evaluación es realizada mediante una perspectiva del paradigma constructivista, el diseño de evaluación se encuentra sujeto a continua revisión y análisis durante el proceso evaluativo.
	Información recolectada de las reuniones, talleres, asesorías e información secundaria para el diseño de evaluación de la PNE-2030 según requerimientos de la Comisión de TFIA del PPEPPD- UCR	Sistematización y análisis para una propuesta de diseño del TFIA del PPEPPD la cual cuente con los requerimientos requeridos por el SEP. Envío de correo con documento en Word y PDF del diseño del TFIA así como carta de intención de las estudiantes que conforman el equipo evaluador	Diseño de evaluación en el marco del TFIA			

Fase	Insumos	Actividades	Producto	Fecha	Responsable	Observación
	<p>Aprobación del curso Taller de Aplicación I</p> <p>Diseño de evaluación con observaciones de la comisión de TFIA PPEPPD-UCR incorporadas</p>	<p>Incorporar observaciones de Comisión</p> <p>Enviar documento final de diseño al equipo técnico DIGEPYME MEIC</p>	<p>Diseño de evaluación final</p> <p>Propuesta de TFIA aprobada</p>	<p>julio – septiembre del 2020</p>		
Elaboración de instrumentos	<p>Fuentes de información</p> <p>Primarias: Expertos MEIC</p> <p>Secundarias: Bases de datos Estudios nacionales e internacionales</p>	<p>Definición de categorías de análisis</p> <p>Consulta virtual de expertos sobre temáticas para definir las categorías de análisis</p> <p>Solicitud al MEIC sobre base de datos de contactos del Ecosistema Empresarial y de las Instituciones Líderes de la Política</p> <p>Entrega por parte del MEIC de base de datos de contactos del Ecosistema Empresarial y de las Instituciones Líderes de la Política</p> <p>Selección de muestra para la aplicación de</p>	<p>Entrevista semiestructurada</p> <p>Cuestionario autoadministrado</p> <p>Encuesta</p> <p>Plan de trabajo para taller</p>	<p>septiembre 2020 – julio 2021</p>	<p>Roxana García y Monserrat Vargas (Equipo evaluador), Equipo técnico DIGEPYME - MEIC</p>	

Fase	Insumos	Actividades	Producto	Fecha	Responsable	Observación
		<p>cada una de las técnicas de investigación.</p> <p>Elaboración de instrumentos (encuesta, entrevista, taller)</p>				
Recolección de datos	<p>Fuentes de información:</p> <p>Primaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instituciones líderes - RNIA - Academia - PYMES costarricenses - Organismos internacionales <p>Secundaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Información generada por instituciones nacionales - Investigaciones, estudios y experiencias internacionales 	<p>Revisión de literatura</p> <ul style="list-style-type: none"> - Círculos hermenéuticos dialécticos - Talleres - Entrevista semiestructurada 	Datos e información para responder la interrogante de evaluación	marzo – agosto del 2021	Roxana García y Monserrat Vargas (Equipo evaluador), Equipo técnico DIGEPYME - MEIC, Ecosistema Empresarial	Se debe contemplar la coyuntura país que se enfrenta por el COVID-19, por tanto se debe ser estratégico a la hora de la construcción, validación y aplicación de los instrumentos que permiten la recolección de datos.
Análisis de datos	Datos e información recolectada en el trabajo de campo.	Sistematización y análisis de información.	Informe preliminar de resultados de la evaluación	Septiembre 2021 – Septiembre 2022	Roxana García y Monserrat Vargas (Equipo evaluador) Equipo técnico DIGEPYME - MEIC, Equipo asesor de TFIA	Presentación preliminar de resultados obtenidos a raíz de la comprensión obtenida al objeto de la evaluación.

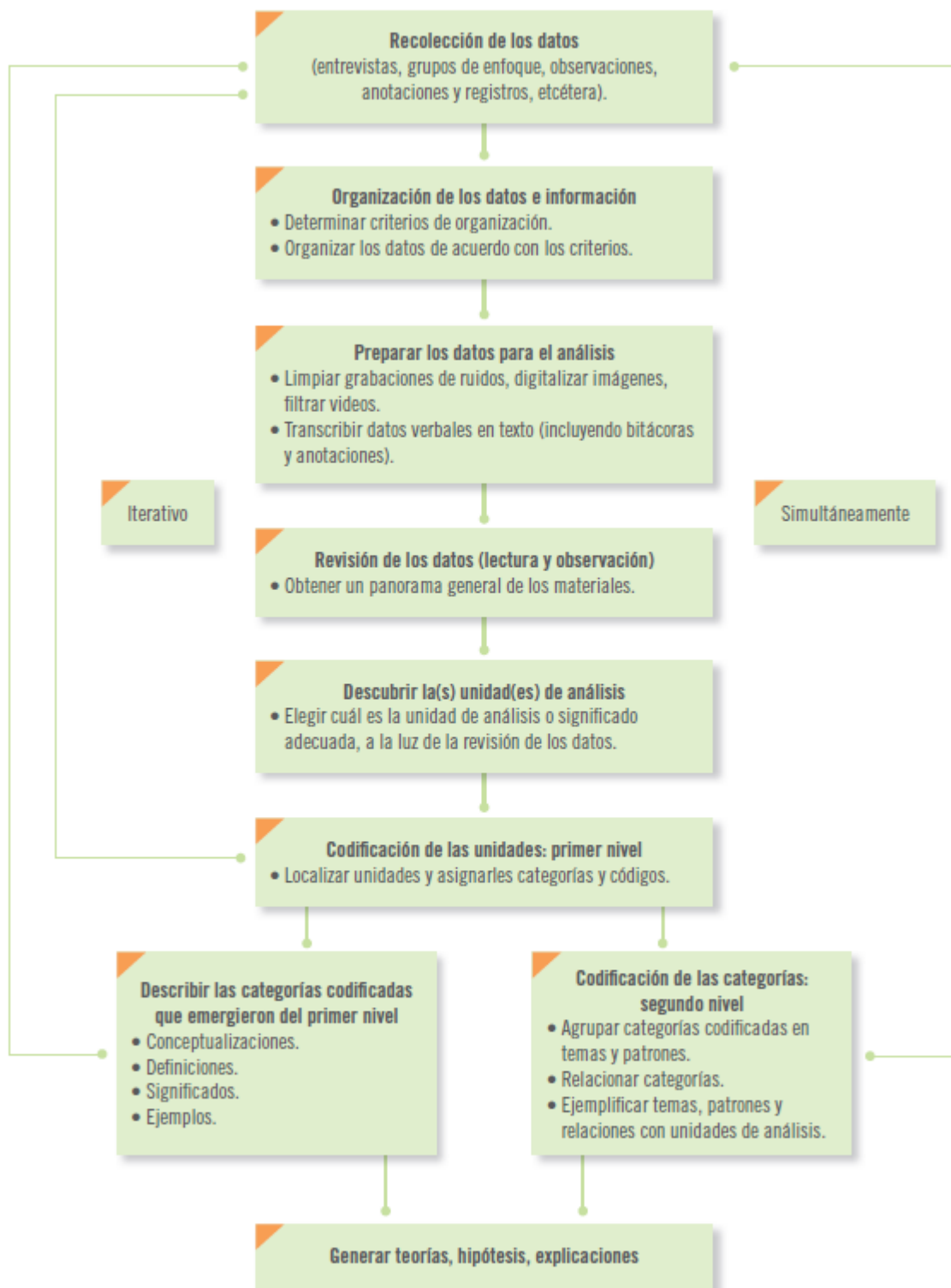
Fase	Insumos	Actividades	Producto	Fecha	Responsable	Observación
Informe final	Informe preliminar de resultados de la evaluación con las recomendaciones obtenidas en la presentación preliminar de resultados al equipo asesor del TFIA y del Equipo Técnico del a DIGEPYME MEIC	Juicios de valor Recomendaciones Lecciones aprendidas	Informe final de la Evaluación de la estrategia del diseño de la PNE-2030	Octubre 2022 – Marzo 2023	Roxana García y Monserrat Vargas (Equipo evaluador)	Se entrega Informe final de la evaluación a la Comisión de TFIA del PPEPPD- UCR
Entrega de informe final	Informe final de la Evaluación de la estrategia del diseño de la PNE-2030	Reuniones virtuales, correos electrónicos, presentación de informe	Entrega de informe de evaluación al MEIC	Abril – Junio 2023	Roxana García y Monserrat Vargas (Equipo evaluador)	Se entrega Informe final de la evaluación al Equipo Técnico de la DIGEPYME y a jefes del MEIC.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 5. Procedimiento general de la técnica de análisis cualitativo de contenido

Fuente: Cáceres, 2003, p.58

Anexo 6. Proceso de análisis fundamentado en los datos cualitativos



Fuente: Hernández et al., 2014, p.423

Anexo 7. Estrategias para el seguimiento de evaluación

Criterios de autenticidad (4ta Generación Guba y Lincoln)	Dimensión	Estándares de evaluación (América Latina)	Estrategia	Acciones requeridas para la evaluación
<p>Autenticidad catalítica (En la medida en que la acción es estimulada y facilitada por los procesos de evaluación)</p>	<p>1. Evaluación rigurosa</p>	<p>1.1. Contextualizar la evaluación</p>	<p>Caracterizar el contexto social, cultural, político y económico que inciden en la PNE-2030.</p>	<p>-Reuniones continuas con equipo evaluador, profesores que orientan sobre dudas específicas. -Realización de talleres y reuniones con la DIGEPYME -Revisión y análisis de casos similares de evaluación. -Revisión de los estándares de calidad de evaluaciones internacionales sobre Política Pública -Asumir un compromiso por escrito con MEIC por parte de las personas evaluadoras.</p>
		<p>1.2. Descripción detallada del objeto de evaluación</p>	<p>El objeto a evaluar debe estar claro y suficientemente detallado</p>	
		<p>1.3. Preguntas evaluativas relevantes</p>	<p>Las interrogantes de evaluación deben quedar descritas con suficiente detalle de tal manera que resulten claras y pertinentes para los principales actores de la evaluación.</p>	
		<p>1.4. Metodología válida y confiable</p>	<p>El diseño de la evaluación debe ser apropiado y riguroso en el proceso de producción y construcción de los resultados de la evaluación.</p>	<p>Recolección de datos en Revisión de literatura Compartir la información recolectada con el equipo de DIGEPYME. Talleres con el MEIC</p>
		<p>1.5. Niveles de participación adecuados de actores involucrados</p>	<p>En el proceso de diseño y ejecución de la evaluación se deben considerar las opiniones de los principales actores relacionados con la problemática o intervención que es objeto de la evaluación.</p>	<p>Entrevista semi-estructurada Juicio de experto Comunicación continua con actores.. Círculos hermenéuticos dialécticos Utilización de herramientas virtuales</p>

Criterios de autenticidad (4ta Generación Guba y Lincoln)	Dimensión	Estándares de evaluación (América Latina)	Estrategia	Acciones requeridas para la evaluación
		1.6. Conclusiones relevantes	Las conclusiones de la evaluación deben ser consistentes con los propósitos de la evaluación.	Rigurosidad metodológica según herramienta utilizada. Comunicación constante. Triangulación
		1.7. Recomendaciones útiles y factibles	La evaluación debe ofrecer recomendaciones de mejora que sean útiles y factibles, y con alta probabilidad de ser implementadas.	Recomendaciones realizadas mediante su construcción en círculos hermenéuticos con el fin de que las recomendaciones tengan sentido práctico para la población objeto de la intervención.
		1.8. Reportes y comunicación pública efectiva	El reporte de la evaluación debe estar abierto al escrutinio público, así como a la discusión y retroalimentación por pares o agentes externos, a menos que exista un criterio de confidencialidad justificada acordado previamente.	Seguimiento y aplicación de la tabla para comunicaciones y mecanismos según actor.
Ciudad educativa auténtica (En la medida en que las personas encuestadas entienden, aprecian y mejoran las construcciones de otros fuera de su grupo de interés)	2. Adecuada Evaluabilidad	2.1. Gestión efectiva de la evaluación	Uso eficiente y transparente de los recursos asignados.	Recolección de datos y entrega de resultados mediante formato exclusivamente virtual.
		2.2. Procedimientos prácticos	Procedimientos prácticos y pertinentes a la forma en que el objeto a evaluar se ejecuta y opera.	
		2.3. Viabilidad contextual, social y política	Reconocer los intereses culturales y políticos en juego, así como las necesidades particulares de los individuos y grupos.	

Criterios de autenticidad (4ta Generación Guba y Lincoln)	Dimensión	Estándares de evaluación (América Latina)	Estrategia	Acciones requeridas para la evaluación
		2.4. Realista	Coherencia entre los recursos financieros, humanos y temporales para su correcto desarrollo.	
Autenticidad ontológica (En la medida en que se mejoran, maduran, amplían y elaboran las propias construcciones de la intervención)	3. Evaluación conducida de acuerdo con principios éticos y jurídicos	3.1. Respeto del derecho de las personas	Respetar los derechos de las personas que proporcionan información en forma confidencial.	Analizar y valorar las realidades por medio de la comprensión de construcciones mentales múltiples e intangibles, basadas en experiencia empírica social.
		3.2. Autonomía	Trabajar en forma autónoma de cualquier instancia política o administrativa que afecte la imparcialidad y transparencia de los procesos evaluativos.	
		3.3. Transparencia	El informe de evaluación debe estar a disposición de las partes interesadas y del público, a menos que exista un criterio de confidencialidad justificado.	
		3.4. Legalidad	La evaluación debe estar respaldada por un instrumento legal y firmado entre las partes que explicita los acuerdos tomados.	
Equidad	4. Adecuada comprensión cultural	4.1. Igualdad y equidad	Garantizar el buen trato e inclusión de personas involucradas en el proceso evaluativo.	Analizar previamente actores implicados en el proceso evaluativo. Establecer mecanismos de trabajo según actores.
		4.2. Derechos culturales	Adaptar la atención pertinente al tratar temas sensibles que	

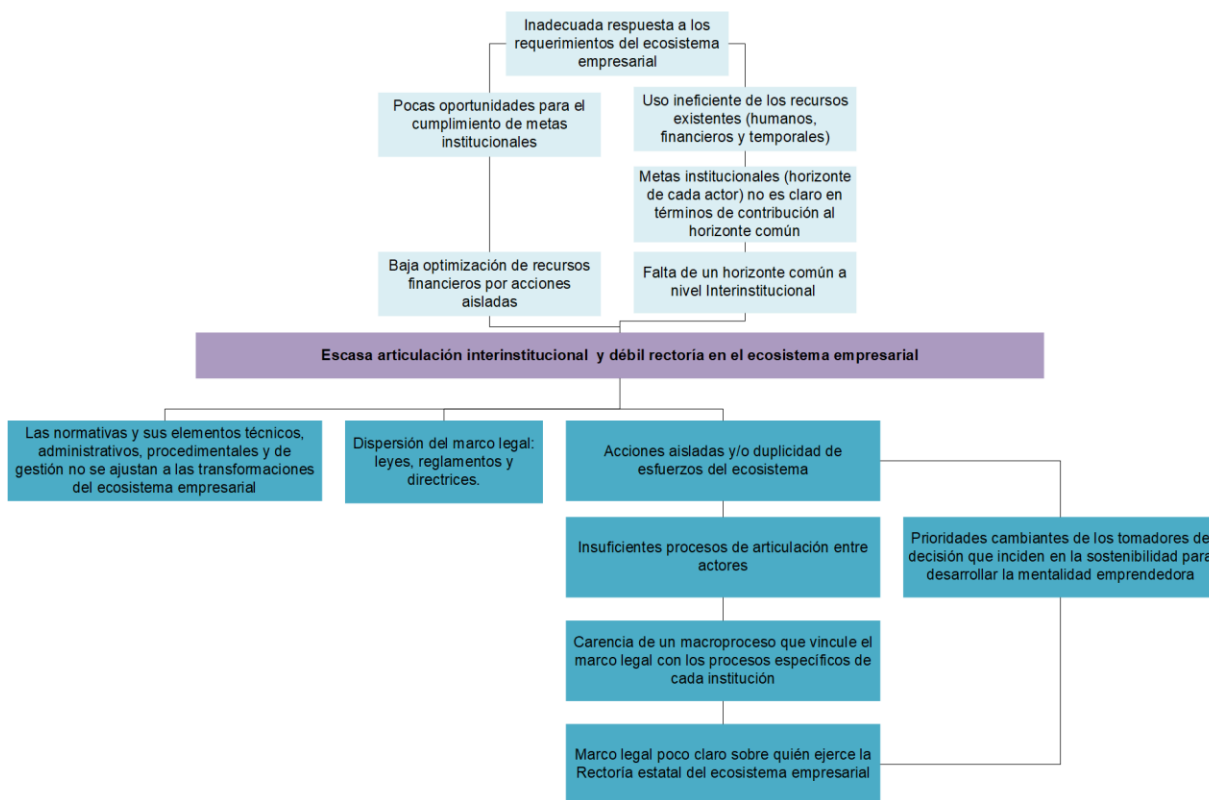
Criterios de autenticidad (4ta Generación Guba y Lincoln)	Dimensión	Estándares de evaluación (América Latina)	Estrategia	Acciones requeridas para la evaluación
			pudieran ocasionar algún perjuicio a las comunidades, grupos o culturas de pertenencia.	
		4.3. Reciprocidad e identidades culturales	Respetar los valores, modos de pensar, conceptos y conocimientos de las comunidades	
Autenticidad táctica	5. Relevancia y utilidad	5.1. Participación efectiva y consciente	Identificar y prestar atención a todos los grupos de personas involucradas, de interés en el objeto a evaluar y afectadas por su evaluación, promoviendo su participación efectiva.	Realizar círculos hermenéuticos
		5.2. Propósitos acordados mutuamente	Los propósitos de la evaluación deben ser explícitos y claramente documentados y aceptados.	Realizar reuniones virtuales, envío de correos electrónicos
		5.3. Valores explícitos	Identificar y explicitar las bases valóricas o axiológicas en las cuales descansan los juicios de valor.	Desarrollar conciencia sobre los valores que inciden en el proceso y los resultados de la evaluación.
		5.4. Información relevante, pertinente y oportuna	La evaluación debe ser útil a las necesidades de los grupos de interés, identificados y emergentes.	Presentar un informe de evaluación útil a las necesidades de los grupos de interés, identificados y emergentes.
		5.5. Resultados útiles	Ayudar a los participantes a redescubrir, reinterpretar, o revisar su percepción, actitud y/o	Construir descripciones y juicios que animen y ayuden a mejorar la pertinencia y coherencia de la PNE-2030

Criterios de autenticidad (4ta Generación Guba y Lincoln)	Dimensión	Estándares de evaluación (América Latina)	Estrategia	Acciones requeridas para la evaluación
			comportamiento sobre el objeto de la evaluación.	
		5.6. Comunicación y reportes puntuales y apropiados	Responder a las necesidades de información de sus múltiples audiencias de manera pertinente, en forma clara y en tiempo adecuado.	Establecer reuniones y envío de correos electrónicos desde que inicia el primer día de la evaluación, trascendiendo a la instancia final de diseminación o difusión de resultados.
		5.7. Interés por las consecuencias e incidencia	Incidir en el mejoramiento de la PNE-2030, a fin de contribuir a la calidad de vida de las personas, promoviendo el uso responsable y pertinente de sus resultados.	El equipo evaluador debe actuar con responsabilidad legal y ética para minimizar los posibles efectos negativos de los mismos.

Fuente: Basado en Rodríguez Bilella et al 2016 y Lay y Papadopoulos, 2007

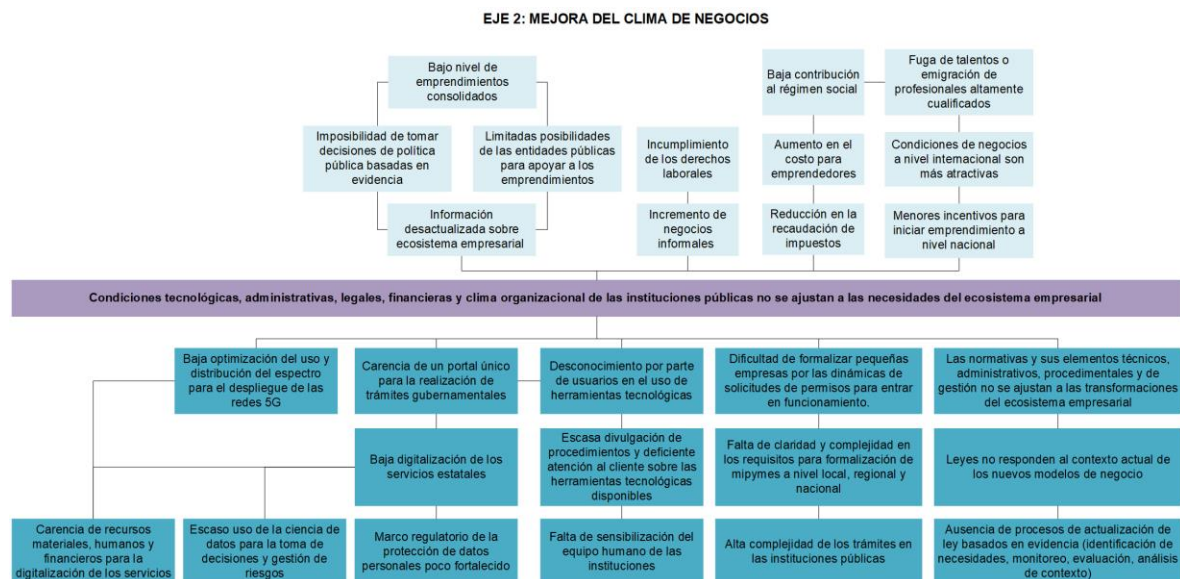
Anexo 8. Árbol de problemas Eje 1

EJE 1: FORTALECIMIENTO DE LA RECTORÍA Y LA ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL



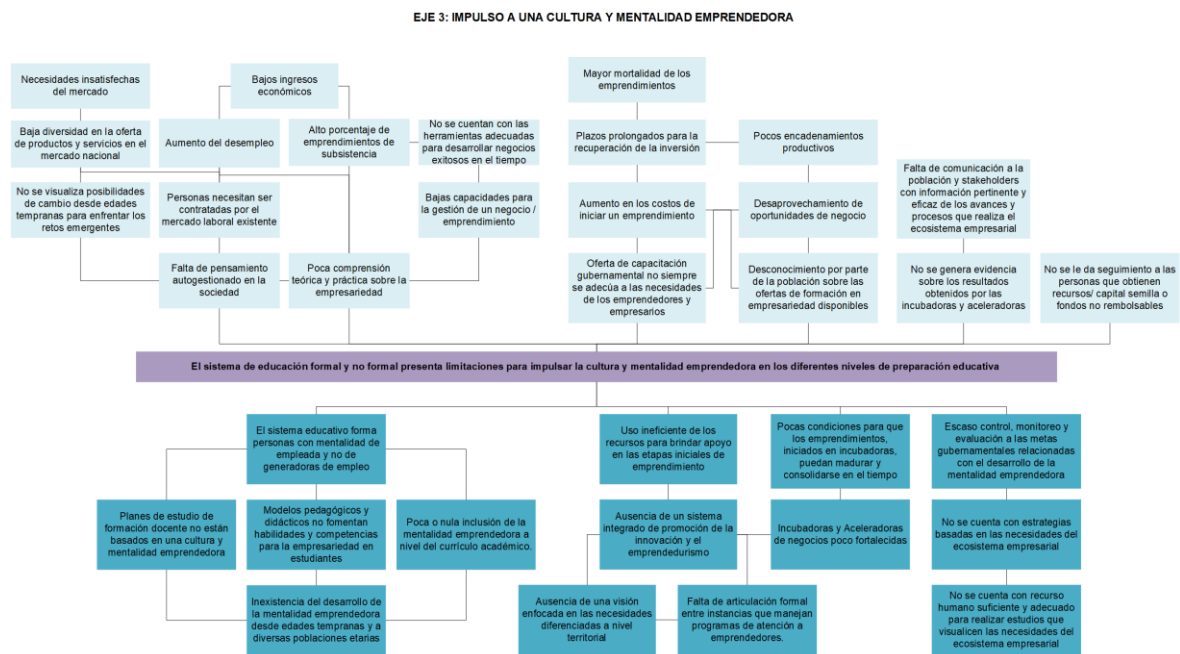
Nota: Para una mejor visualización descargue el documento en PDF [aquí](#)

Anexo 9. Árbol de problemas Eje 2



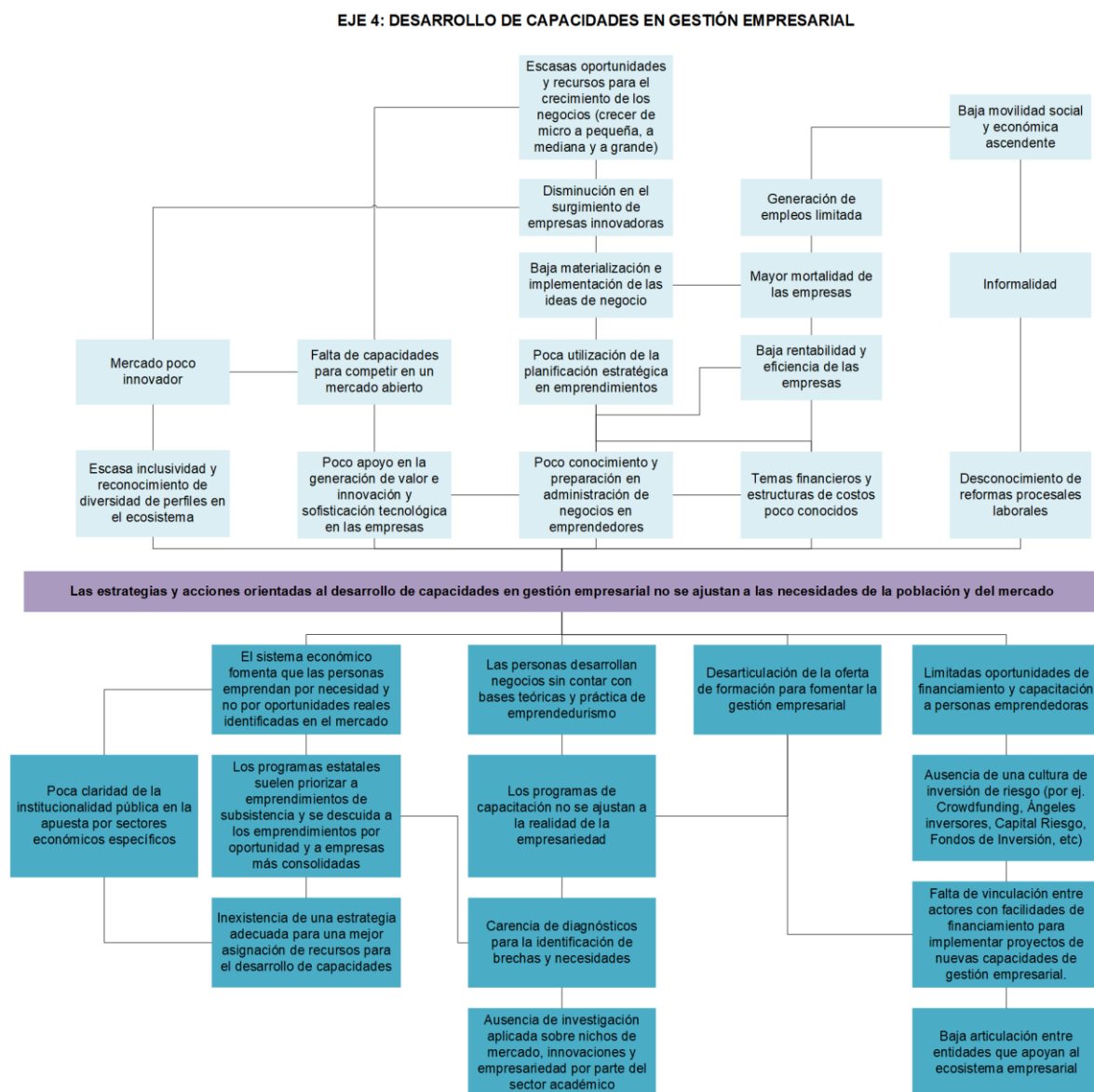
Nota: Para una mejor visualización descargue el documento en PDF [aquí](#)

Anexo 10. Árbol de problemas Eje 3



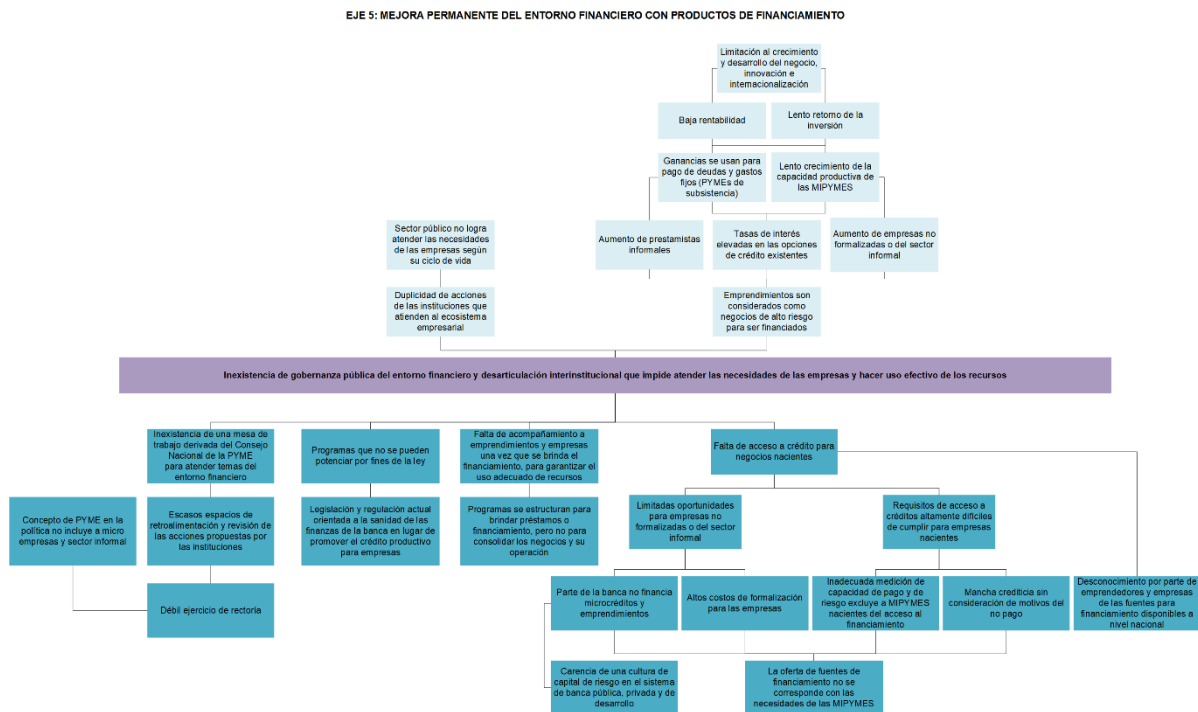
Nota: Para una mejor visualización descargue el documento en PDF [aquí](#)

Anexo 11. Árbol de problemas Eje 4



Nota: Para una mejor visualización descargue el documento en PDF [aquí](#)

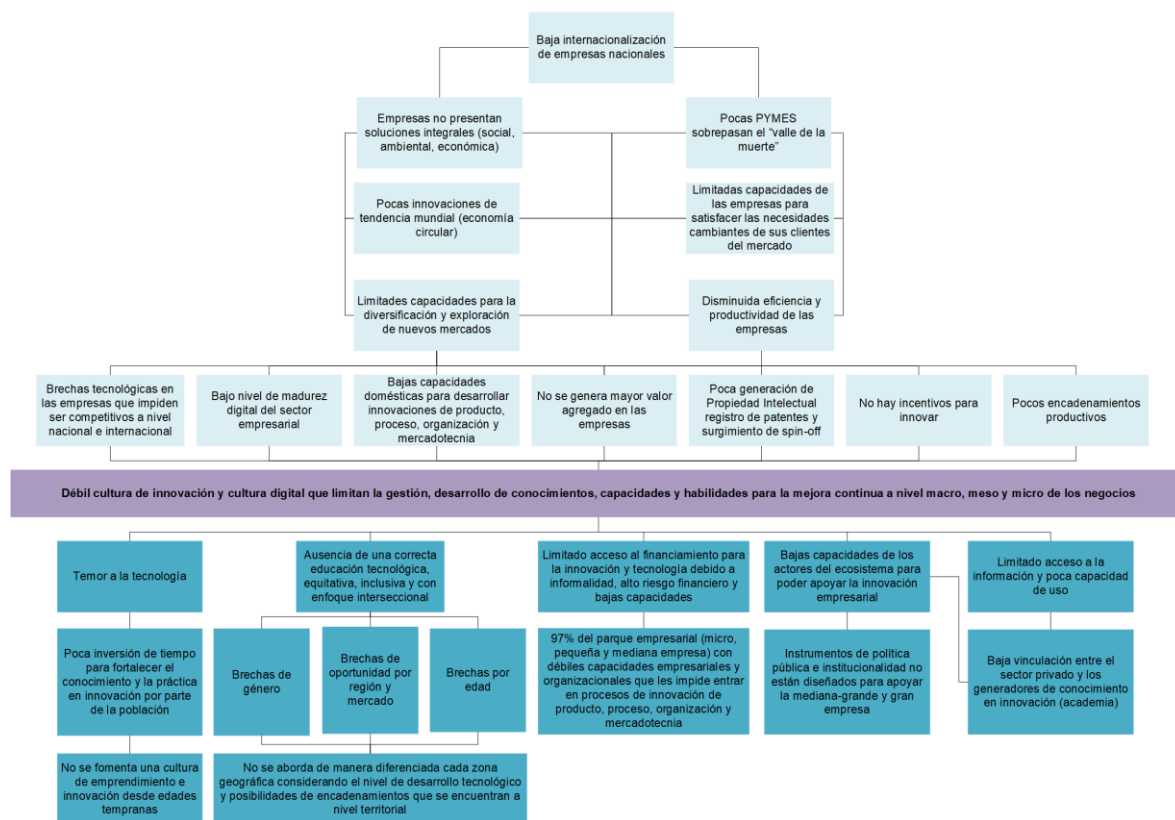
Anexo 12. Árbol de problemas Eje 5



Nota: Para una mejor visualización descargue el documento en PDF [aquí](#)

Anexo 13. Árbol de problemas Eje 6

EJE 6: IMPULSO A LA INNOVACIÓN Y REDUCCIÓN DE BRECHAS TECNOLÓGICAS



Nota: Para una mejor visualización descargue el documento en PDF [aquí](#)

Anexo 15. Problemas y/o necesidades de las empresas que han cambiado a raíz de la pandemia por COVID-19.

Mercado	Organizacional	Tecnología	Financiamiento	Política pública
Cadenas de suministros	Protocolos de seguridad	Digitalización	Reinversión	Rezado respecto al desarrollo de la empresariedad
Competitividad	Alternativas logísticas	Mecanismos digitales de pago	Acceso a financiamiento para la recuperación	La mayoría de instituciones desconocen todos los factores que intervienen en una empresa.
Canales y estrategias de comercialización	Protocolos de bioseguridad	Brecha digital	Financiamiento adecuado y oportuno	No se han adecuados a los mecanismos de virtualidad que venimos trabajando desde hace más de 10 años
Atención al cliente	Logística	Transformación digital de las empresas	Lograr créditos a condiciones favorables	Priorizar en enfoque de género en las políticas públicas de apoyo empresarial
Baja en las ventas	Renovar sus modelos de negocio	Cambio radical hacia el comercio electrónico	Oportunidades de financiamiento y asistencia técnica.	Falta de promoción de consumo de productos elaborados en CR
Interacción con el mercado	Gestión del recurso humano (despidos, incapacidades)	Adaptarse a los nuevos hábitos de los clientes y forma de pago electrónicos y de distribución	Problemas financieros	La política pública también debe adecuarse a esta evolución de las empresas y dinámica comercial, el modelo sigue siendo el mismo previo a la pandemia y la realidad nacional es otra totalmente.
Gestión del mercado (puertos)	Esquemas laborales flexibles	Uso de redes sociales para vender;	No hay facilidad de acceso a financiamiento	Se promueve la productividad, pero no la innovación, siendo clave para enfrentar una crisis
Gestión de inventarios (acceso a materias primas),	Lograr innovar.	Incorporación de tecnologías,	Incorporar el ahorro en los presupuestos empresariales.	Baja en el poder adquisitivo, logística más lenta y costosa
Muchas empresas no estaban y no están preparadas para este cambio	Relación con los trabajadores (incorporación del teletrabajo),	Sistemas o medios para interactuar con los clientes	Reestructuraciones financieras.	Cumplimiento de nuevas normativas
Adaptarse a los nuevos hábitos de los clientes y forma de pago electrónicos y de distribución	Innovación	Mayor uso de tecnología en la gestión empresarial	Alta de acceso a financiamiento tecnología	Ajustes tributarios
Cambios en canales de distribución	Operación costo-efectiva	Transformación digital,	Acceso a financiamiento	Incluso adaptaciones climáticas.

Mercado	Organizacional	Tecnología	Financiamiento	Política pública
Pérdida de clientes- disminución de ventas	Mayor accesibilidad y flexibilidad para emprender	Mayores recursos tecnológicos	Capitalización para las empresas	Crecimiento en número de microempresas en el sector informal.
Acceso a proveedores/materia prima	Cambios en su modelo de negocios y en sus estrategias	Comercio electrónico	Flujo de caja	Alta tasa de desempleo
Cambios en comportamientos de clientes	La estrategia de ventas y compras es diferente	Sistema de pago electrónico	Reducción de ingresos,	Crear un emprendimiento formal es sumamente oneroso.
Flexibilizar los servicios y ofrecer su oferta desde las diferentes plataformas	Inventario	Manejo de redes de sociales	Falta de recursos	Posibilidades de Innovación
Acceso mercado	Planificación estratégica en busca de oportunidades y contar con un socio estratégico.	Administración de sitios web	Financiamiento "digital"	Cierre de empresas y emprendimientos de todo nivel
Entrega de artículos	Desarrollo de sus capacidades para adaptarse al nuevo mercado.	Posibilidades de acceso a la tecnología como softwares de gestión y venta en línea.	Alto endeudamiento	Falta de apoyo oportuno del gobierno ante crisis
Relación con el cliente,	Cultura de seguros	Plataformas digitales	Necesidad de capital de trabajo para sostener el negocio mientras se reactiva la economía	El crecimiento económico y el entorno laboral ha cambiado.
Capacidad de adaptar el modelo de negocio a las necesidades del usuario	Gestión de riesgos integrales	Mayor uso en la tecnología		Atención a prácticas responsables,
Asociatividad con otros empresarios o emprendedores del gremio	Mejora de procesos para atender las necesidades del cliente,	Procesos de digitalización		Más restricciones para hacer negocios localmente y movilidad
Cambiar los gustos y posibilidades de los consumidores es importante que las pymes estén en la medida de atender esas necesidades.	Mejora en la planificación estratégica	Transformación digital		Desempleo

Mercado	Organizacional	Tecnología	Financiamiento	Política pública
Mayor énfasis en mercados internacionales	Adaptación al cambio aplicando la innovación	Comercialización digital ecomerce		Política de atención a la pandemia que desarticula la micro, pequeña y mediana empresa
Acceso a mercado, y baja productividad		Digitalización de procesos		
Producción y comercialización		Transformación digital de los modelos de negocio		
Formas de comercializar		Desarrollo de habilidades y capacidades empresariales digitales		
Permanencia en el mercado		Conectividad ágil		
Encadenamientos productivos				
Reducción de oferta de servicios				
Ajustes al modelo de negocios				
Caída en las ventas				

Anexo 16. Conceptualización de la población objetivo según las instituciones líderes de los ejes

PNE - 2030	Población afectada (Población objetivo)
Eje 1	Se toma de una caracterización qué hace el Global Entrepreneurship Monitor (GEM)
Eje 2	Al igual de la política es el esquema con el cual nosotros venimos operando, pero podría ser que alguien diga que no es adecuado este esquema y tal vez tengas razón.
Eje 3	No se tiene identificado. Pero en algunos casos se considera la población objetivo mediante estrategias para los ciclos de la educación general básica y el ciclo diversificado
Eje 4	Me parece que todo está muy bien, pero en la clasificación del tamaño de la empresa nosotros ya no usamos el término como micro, pero se sigue usando por ahí. Nosotros usamos el término pyme que es pequeña y mediana empresa ahora grande no sé qué indicadores están analizando para decir una empresa grande, lo digo porque si estamos hablando del contexto de emprendimiento me parece bien, pero si

PNE - 2030	Población afectada (Población objetivo)
	<p>estamos en la clasificación por etapa de evaluación del tamaño empresa no sé qué indicadores toman para decir que es grande, no sé si es por cantidad personas o no sé si usan la fórmula que tiene la Ley Pyme que también hace una clasificación con una fórmula</p> <p>Al menos en el INA, pyme y una pequeña va de 1 a 30 personas y mediana de 31 a 99, pero para nosotros alguien que tenga 100 empleados ya es grande y se sale de la atención que como unidad damos y ya pasaría el INA con toda su estructura que tiene para hacerlo, pero nosotros nos quedamos con 99 en empleo.</p>
Eje 5	<p>En el artículo 6 de la Ley 8634 están los beneficiarios [sic] del INA, están las personas emprendedoras, los pequeños productores agrícolas y las pymes entiendan pymes, son micro, pequeñas empresas y medianas, antes era por excepción, después fue por razón motivada y ahora está un poco más abierto, se le dice a los operadores financieros: “ Usted no le pueda dar más del 20% de sus recursos a medianas empresas en territorios, es como una política de desarrollo para medianas y las grandes no</p> <p>Las características se encuentran en la ley 8262 para definir qué es una micro y mediana empresa, que son ventas , activos y personas, es una ponderación, que 60% de personas, 30% ventas y 20% activos y eso dependiendo si es servicios, industria y comercio.</p> <p>Si nos ubicamos en la dimensión persona y a partir de la naturaleza constitutiva de la ley que crea a FODEMIPYME estaríamos ubicándonos en las casillas de la derecha o en nuevo emprendedor [sic] y en el emprendedor empresario [sic].</p> <p>En la dimensión empresa por nuestra normativa en materia de tamaño estaríamos opacando la micro, pequeña y mediana, y en la evolución probablemente nos ubiquemos en las casillas de la derecha en la de crecimiento, en la parte de desarrollo y en la parte de empresa. No participamos en el tema de gestión ni en el inicio, porque nuestros recursos no son concebidos del todo como capital semilla y no se han diseñado los mecanismos que acompañen a esa persona o a ese emprendedor [sic] potencial, que lo acompañen a ser un emprendedor [sic] naciente que pase por las incubadoras.</p> <p>Con aquellas que tengan algún nivel de formalidad, la misma Ley da requisitos, por ejemplo: tiene que estar ya operando, tiene que estar</p>

PNE - 2030	Población afectada (Población objetivo)
	<p>inscrita en la CCSS. Entonces FODEMIPYME no está no está para las tres primeras casillas, está para empresas que ya están en marcha.</p>
<p>Eje 6</p>	<p>Casi la gran mayoría de las acciones que ahí están establecidas se dirigen nada más a emprendedores, micro, pequeñas y medianas empresas. Pero esto debería impactar cualquier tipo de unidad productiva, sea grande, pequeña, mediana, pero el caso de la política de empresariedad me parece que se dirige más hacia la micro, pequeña y mediana empresa."</p> <p>Uno de los mayores retos que tiene este ecosistema es empezar a entender que si bien es cierto, un porcentaje importante del parque empresarial son micro, pequeñas y medianas empresas y requieren intervenciones muy particulares, las medianos ya más grandes y las grandes también requieren de instrumentos y la gran mayoría de los instrumentos de política pública que tenemos las instituciones, la institucionalidad está hecha para micro, pequeña y mediana, empezando mediana. "Tal vez no hay acciones afirmativas, necesariamente, pero tampoco están excluido"</p>
<p>Eje 7</p>	<p>"La población objetivo se encuentra en la Ley Orgánica del MEIC." "Parcialmente" "el MEIC por ley tiene que atender emprendedores por un lado y empresarios por otro."(Johnny Jiménez)</p> <p>En relación a la "Ley de PROCOMER, se indica que nosotros solo podemos atender empresas exportadoras o con potencial exportador." "no toca todo el parque empresarial, sino nada más aquel que se puede desencadenar a la exportación o directamente a la exportación" Entonces, "sí, a nivel de dimensión empresa a partir de crecimiento, desarrollo y madurez por clasificación trabajamos todos los tamaños, todos los sectores."</p> <p>Como nosotros consideramos que una empresa tiene potencial exportador, según el cruce de dos variables, que es la madurez empresarial, para eso tenemos un diagnóstico que nos permite medir la madurez empresarial y las diferentes matrices de prospección de mercado que nos dice qué productos (bienes y servicios) pueden acceder a qué mercados. Entonces, dependiendo de ese cruce y de la madurez empresarial podemos determinar si una empresa tiene potencial exportador o no, en base a estadísticas</p>

Anexo 17. Nivel de interacción por sectores con las instituciones líderes de la PNE-2030 en la fase de implementación

Sector al que representa	Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD)	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (Procomer)	Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Comunicaciones (MICITT)	Ministerio de Educación Pública (MEP)	Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	Fondo para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FODEMIPYME)	Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)
Academia	Alto	Alto	Medio	Bajo	Bajo	Ninguno	Alto
Academia	Ninguno	Ninguno	Bajo	Ninguno	Bajo	Bajo	Bajo
Academia	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio
Academia	Ninguno	Alto	Alto	Ninguno	Bajo	Ninguno	Bajo
ONG	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Medio
ONG	Ninguno	Bajo	Bajo	Ninguno	Bajo	Ninguno	Bajo
ONG	Ninguno	Bajo	Ninguno	Ninguno	Medio	Ninguno	Medio
ONG	Ninguno	Bajo	Alto	Ninguno	Ninguno	Bajo	Bajo
ONG	Medio	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Bajo	Bajo	Medio
Organización de la Sociedad Civil	Medio	Bajo	Ninguno	Ninguno	Bajo	Bajo	Bajo
Sector privado	Alto	Alto	Alto	Bajo	Medio	Bajo	Alto
Sector privado	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Sector privado	Bajo	Bajo	Ninguno	Alto	Alto	Ninguno	Medio
Sector privado	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Bajo	Medio	Ninguno	Medio
Sector privado	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
Sector privado	Ninguno	Bajo	Medio	Ninguno	Medio	Ninguno	Alto
Sector privado	Alto	Alto	Medio	Ninguno	Alto	Ninguno	Alto
Sector privado	Ninguno	Alto	Alto	Ninguno	Alto	Bajo	Alto
Sector privado	Alto	Alto	Medio	Medio	Alto	Alto	Medio
Sector privado	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Medio	Ninguno	Medio

Sector al que representa	Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD)	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (Procomer)	Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Comunicaciones (MICITT)	Ministerio de Educación Pública (MEP)	Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	Fondo para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FODEMIPYME)	Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)
Sector privado	Alto	Alto	Alto	Bajo	Alto	Medio	Alto
Sector privado	Medio	Bajo	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Medio
Sector privado	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Bajo	Bajo	Bajo
Sector privado	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Bajo
Sector privado	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Medio	Ninguno	Medio
Sector privado	Alto	Alto	Bajo	Alto	Alto	Ninguno	Alto
Sector privado	No sabe	No sabe	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Bajo
Sector privado	Bajo	Bajo	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Medio
Sector privado	Bajo	Alto	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Medio
Sector privado	Alto	Medio	Bajo	Ninguno	Bajo	Alto	Alto
Sector público	Medio	Alto	Bajo	Bajo	Medio	Ninguno	Medio
Sector público	No sabe	No sabe	No sabe	No sabe	No sabe	No sabe	No sabe
Sector público	Ninguno	Ninguno	No sabe	Alto	Medio	No sabe	Alto
Sector público	Ninguno	Bajo	Bajo	Ninguno	Bajo	Ninguno	Bajo
Sector público	Ninguno	Bajo	Alto	Bajo	Bajo	Ninguno	Medio
Sector público	No sabe	No sabe	No sabe	No sabe	No sabe	No sabe	No sabe
Sector público	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio
Sector público	Bajo	Alto	Bajo	Alto	Alto	Bajo	Bajo
Sector público	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Bajo	Bajo	Alto
Sector público	Alto	Medio	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio
Sector público	Ninguno	Bajo	Bajo	Ninguno	Bajo	Ninguno	Medio
Sector público	Alto	Medio	Bajo	Ninguno	Medio	Bajo	Alto
Sector público	Ninguno	Bajo	Bajo	Bajo	Alto	Ninguno	Alto

Sector al que representa	Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD)	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (Procomer)	Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Comunicaciones (MICITT)	Ministerio de Educación Pública (MEP)	Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	Fondo para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FODEMIPYME)	Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)
Sector público	Ninguno	Ninguno	Bajo	Alto	Bajo	Ninguno	Ninguno
Sector público	Ninguno	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Bajo	Medio
Sector público	Bajo	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Bajo	Medio	Bajo
Sector público	Medio	Medio	Bajo	Ninguno	Bajo	Ninguno	Bajo
Sector público	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Bajo	Bajo
Sector público	Bajo	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Alto	Ninguno	Alto
Sector público	Alto	No sabe	No sabe	No sabe	Alto	Medio	Alto
Sector público	Medio	Alto	Ninguno	Ninguno	Medio	Ninguno	Medio
Sector público	Alto	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	Bajo
Sector público	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	Alto
Sector público	Ninguno	Ninguno	Bajo	Alto	Medio	Ninguno	Alto

Anexo 18. Nivel de interacción por sectores con otros sectores en la fase de implementación de la PNE-2030

Sector al que representa	Sector Público	Sindicatos	ONG	Sociedad Civil	OSC	Academia	Cooperación Internacional	Municipalidad	Sector Privado : Cámaras	Banca Privada	Banca Pública	Corporación	Sector privado : Gran Empresa	Sector privado : Empresa PYME
Academia	Medio	Ninguno	Alto	Bajo	Bajo	Bajo	Alto	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Medio	Alto
Academia	Bajo	Ninguno	Ninguno	Alto	Alto	Medio	Ninguno	Bajo	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Bajo	Bajo	Medio
Academia	Medio	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	Bajo	Medio	Ninguno	Bajo	Medio
Academia	Medio	Ninguno	Bajo	Bajo	Bajo	Alto	Alto	Ninguno	Bajo	Ninguno	Bajo	Medio	Medio	Medio
ONG	Medio	Ninguno	Alto	Bajo	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Ninguno	Bajo	Bajo	Bajo	Medio
ONG	Bajo	Ninguno	Bajo	Ninguno	Ninguno	Bajo	Bajo	Bajo	Ninguno	Ninguno	Bajo	Ninguno	Bajo	Alto
ONG	Medio	Ninguno	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Alto
ONG	Bajo	Ninguno	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Alto	Ninguno	Medio	Ninguno	Ninguno	Medio	Medio	Alto
ONG	Bajo	Ninguno	Bajo	Medio	Ninguno	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Alto	Medio	Medio	Bajo	Medio
Organización de la Sociedad Civil	Bajo	Ninguno	Bajo	Bajo	Bajo	Ninguno	Medio	Bajo	Ninguno	Bajo	Bajo	Ninguno	Ninguno	Medio
Sector privado	Alto	Ninguno	Bajo	Medio	Medio	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio	Medio
Sector privado	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Sector privado	Alto	Ninguno	Medio	Alto	Medio	Bajo	Medio	Medio	Bajo	Ninguno	Alto	Ninguno	Ninguno	Medio
Sector privado	Bajo	Ninguno	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Ninguno	Medio	Alto	Bajo	Bajo	Ninguno	Bajo	Medio
Sector privado	Alto	Ninguno	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	Alto	Alto

Sector al que representa	Sector Público	Sindicatos	ONG	Sociedad Civil	OSC	Academia	Cooperación Internacional	Municipalidad	Sector Privado : Cámaras	Banca Privada	Banca Pública	Corporación	Sector privado : Gran Empresa	Sector privado : Empresa PYME
Sector público	Alto	No sabe	Bajo	No sabe	No sabe	Bajo	No sabe	Alto	Medio	Bajo	Bajo	No sabe	Medio	No sabe
Sector público	Alto	Alto	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Alto	Alto	Ninguno	Ninguno	Medio	Medio	Medio
Sector público	Bajo	Ninguno	Bajo	Bajo	Bajo	Alto	Bajo	Medio	Alto	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Bajo	Alto
Sector público	Alto	Medio	Medio	Medio	No sabe	Bajo	Alto	Medio	Medio	Medio	Medio	Alto	Alto	Alto
Sector público	Medio	Medio	Medio	Alto	Alto	Alto	Bajo	Alto	Alto	Bajo	Bajo	Bajo	No sabe	Alto
Sector público	Medio	Ninguno	Ninguno	Alto	Medio	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Bajo	Alto	Ninguno	Medio	Alto
Sector público	Medio	Ninguno	Medio	Alto	Medio	Alto	Medio	Alto	Alto	Bajo	Bajo	Medio	Alto	Alto
Sector público	Medio	Ninguno	Alto	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio	Medio	Medio	Alto
Sector público	Bajo	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Bajo	Bajo	Ninguno	No sabe	Ninguno	Bajo	Ninguno	Ninguno	Ninguno
Sector público	Medio	Ninguno	Bajo	Bajo	Ninguno	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Ninguno	Ninguno	Bajo	Bajo	Alto
Sector público	Alto	Ninguno	Medio	Medio	Bajo	Ninguno	Ninguno	Bajo	Bajo	Ninguno	Bajo	Ninguno	Alto	Alto
Sector público	Bajo	Ninguno	Bajo	Bajo	Ninguno	Medio	Ninguno	Medio	Medio	Ninguno	Bajo	Ninguno	Ninguno	Medio
Sector público	Medio	Ninguno	Bajo	Ninguno	Ninguno	Alto	Medio	Ninguno	Medio	No sabe	Bajo	Ninguno	Ninguno	Medio
Sector público	Bajo	Ninguno	Medio	Alto	Medio	Alto	Medio	Medio	Ninguno	Bajo	Alto	Ninguno	Ninguno	Ninguno
Sector público	Medio	Ninguno	Bajo	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Medio	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Medio	Ninguno	Ninguno	Ninguno
Sector público	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Medio
Sector público	Medio	Ninguno	Ninguno	Alto	Alto	Ninguno	Ninguno	Alto	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Bajo	Medio

Sector al que representa	Sector Público	Sindicatos	ONG	Sociedad Civil	OSC	Academia	Cooperación Internacional	Municipalidad	Sector Privado : Cámaras	Banca Privada	Banca Pública	Corporación	Sector privado : Gran Empresa	Sector privado : Empresa PYME
Sector público	Alto	Ninguno	Bajo	Medio	Ninguno	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Ninguno	Ninguno	Alto
Sector público	Bajo	Ninguno	Ninguno	Alto	Bajo	Bajo	Ninguno	Bajo	Alto	Alto	Alto	Ninguno	Bajo	Alto
Sector público	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Medio	Alto	Alto
Sector público	Alto	Ninguno	Alto	Medio	Medio	Alto	Alto	Medio	Alto	Medio	Alto	Medio	Medio	Alto
Sector público	Alto	Ninguno	Medio	Medio	Ninguno	Alto	Ninguno	Medio	Bajo	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno

Anexo 19. Nivel de interacción de instituciones líderes con otros actores del ecosistema empresarial por eje

Nivel de interacción de la institución líder con otros actores involucrados en el Eje 1

Alto	Medio	Bajo	Ninguno
Consejo Asesor Mixto PYME			Municipalidades

Nivel de interacción de la institución líder con otros actores involucrados en el Eje 2

Alto	Medio	Bajo
	Bancos Públicos	Bancos Privados
	Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica (Comex)	Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica (MTSS)	Organizaciones privadas
	Instituto Nacional de Seguros (INS)	Fundaciones
	Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	Municipalidades
	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	Ministerio de Hacienda (MH)
	Instituto de Desarrollo Rural (INDER)	Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA)
	Instituto Nacional de la Mujeres (INAMU)	Agencia Costarricense de Promoción de Inversiones (CINDE)
	Ministerio de Salud (MS)	

Nivel de interacción de la institución líder con otros actores involucrados en el Eje 3

Alto	Medio	Bajo	Ninguno
Universidades públicas	Universidades privadas		Consejo de la Persona Joven (CPJ)
Cámaras empresariales			Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ)
Asociación Empresarial para el Desarrollo (AED)			Municipalidades
El Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP)			
Comités de Educación			

Alto	Medio	Bajo	Ninguno
El Centro de Estudios y Capacitación Cooperativa, CENECOOP			
Cooperativas			
Banca Privada			
Yo Emprendedor			
Movimiento Cooperativo			
Red Nacional de Incubadoras y Aceleradoras (RNIA)			

Nivel de interacción de la institución líder con otros actores involucrados en el Eje 4

Alto	Medio	Bajo	Ninguno
	Organizaciones No Gubernamentales	Bancos Privados	ONUMUJERES
	Instituto Nacional de la Mujeres (INAMU)	Red de Apoyo a PYME	
	Bancos Públicos		

Nivel de interacción de la institución líder con otros actores involucrados en el Eje 5

Alto	Medio	Bajo	Ninguno
Banca Privada	MAG	Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)	Universidades Públicas
Banca Pública	SUGEF	Redcom	Universidades Privadas
Cooperativas			Colegios Técnicos
Grupo Financiero Improsa			
Fundecoca			

Nivel de interacción de la institución líder con otros actores involucrados en el Eje 6

Alto	Medio	Bajo
Universidades Públicas	Incubadoras y Aceleradoras	Universidades Privadas
Centros de Investigación y Desarrollo públicos	Cámaras Empresariales	Centros de Desarrollo Empresarial
Centros de Investigación y Desarrollo privados	INTECO	INDER
Corporaciones Públicas no Estatales	MAG	

ECA		
Ministerio de Cultura y Juventud		
INAMU		

Nivel de interacción de la institución líder con otros actores involucrados en el Eje 7

Alto	Medio	Bajo	Ninguno
CCSS	MAG	Municipalidades	Promotora Costarricense de Innovación e Investigación
Ministerio de Hacienda	INS		
Cámaras Empresariales			
Cooperación Internacional			

Anexo 20. Proyectos, programas, planes o políticas gubernamentales que podrían tener complementariedad y/o coincidencias la Política Nacional de Empresariedad

Proyectos, programas, planes o políticas gubernamentales que podrían tener complementariedad y/o coincidencias la Política Nacional de Empresariedad
Programa Hélice para la cooperación Universidad - Industria y Empresas Derivadas Universitarias
Programa de Apoyo al Emprendimiento del Sector Creativo & Cultural
Programa de Fomento para el Emprendimiento Dinámico SBD AUGÉ-UCR.
Descubre
Políticas de desarrollo productivo
Programa Nacional de Clústeres
Despertar Emprendedor
Emprendedores en Acción
Propyme Emprendedores
Propyme Pymes
Red educativa del bicentenario
Programa de Emprendimiento e innovación.
Certificaciones de industria para cerrar brecha digital.
Programa de capacitación TECNOMYPE
INA Impulsa (FOD ejecutora)
Proyectos Becas INA,
Plan Ecommerce.
Plan Nacional de Producción y consumo sostenible,
Consejos territoriales de desarrollo rural (CTDR) de INDER
Plan nacional de soberanía alimentaria
Plan nacional Cacao, Aguacate, café
NAMA Ganadería

Programa Agroinnovación 4.0
Grupo de Trabajo Técnico de Producción y Compras Sustentables.
Talleres y Formación para las PYMES en Marketing Digital - Herramientas de transformación Digital
Programas para innovación y emprendimientos dinámicos con enfoque de género con énfasis en los territorios
Programas STEAM dirigidos a personas jóvenes
Plan piloto para trabajar con las pymes en las áreas de: capacitación y asesoría, encadenamientos productivos y acceso a crédito.
Desarrollo de fondos de inversión de capital de riesgo y participación activa en el estudio del BID sobre desarrollo de mercado de capitales que promueve la SUGEVAL
Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Interinstitucional en formación en Gestión Organizacional y Agroempresarial
Estrategia de formación en gestión organizacional y empresarial dirigido a personas empresarias y organizaciones vinculadas con el Sector Agropecuario, Pesquero y Rural
Programa para apoyo empresarial a los migrantes
Programas de crédito a la mujer microempresaria
Programa de crédito para el sector agropecuario
Evaluación del Modelo de Ventanilla Única
Programas de incubación y aceleración empresarial
Programa Nacional Mujeres Empresarias
Empléate
Chequeo Digital
Creando Exportadores (Procomer)
Ramp up (Procomer)
DINAMICA (INA)
Programa INS-fórmese apoyamos su esfuerzo.
Programa INS-fórmese cultura de seguros
Programa Pyme Provedora
Programa Pyme responsable y sostenible
Programa INS Pyme joven emprende
Programa Expograndes ideas y planes de encadenamiento
Política Nacional de Sociedad y Economía Basada en el Conocimiento 2022-2050
Plan Nacional de Telecomunicaciones
Política Nacional para la igualdad entre mujeres y hombres en la formación, el empleo y el disfrute de los productos de la Ciencia, la Tecnología, las Telecomunicaciones y la Innovación 2018-2027 (PICTTI)
Estrategia Nacional de Transformación Digital hacia la CR del Bicentenario.
Estrategia Nacional de Economía Circular
INA EMPRENDE
Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2022-2027
Estrategia Nacional de Bioeconomía
Estrategia Creativa y Cultural

Gobierno digital
Ventanilla única de Trámites de Inversión
Estrategia de atención a empresas de Procomer
Plan Nacional de Ciudades Inteligentes

Anexo 21. Proyectos, programas o planes NO gubernamentales que podrían tener complementariedad y/o coincidencias la Política Nacional de Empresariedad

Proyectos, programas o planes NO gubernamentales que podrían tener complementariedad y/o coincidencias la Política Nacional de Empresariedad
Programa PITs.
Movimiento de Salud 2030.
Programa Constelar (ejecuta la Fundación CRUSA)
Programa Actualización del Atlas de Innovación y Capacitación de Jóvenes en áreas STEM (ejecuta Funcenat)
Programa de eliminación de requisitos innecesarios: registro sanitario; requisito consular de apostilla para la importación; eliminación de requisitos innecesarios para la importación de muestras sin valor comercial; reestructuración de los requisitos administrativos en los procesos de desembarque de barcos graneleros para eliminar el riesgo de multas millonarias; entre otros.
Plan de formación de capacidades para la comercialización exitosa de la PYME alimentaria "GO TO MARKET"
Programa permanente de formación y capacitación en temas científicos y regulatorios dirigidos a la industria alimentaria
Indicación permanente de iniciativas regulatorias que destruyen valor
Apoyo permanente al Sistema Nacional de la Calidad
Plan de combustibles limpios, especialmente el de Franklin Chang Días
Programas especiales a emprendedores, microcrédito, CAR, otros
Programas de incubación y aceleración empresarial
Plan Regional para el desarrollo de eCommerce y Marketing Digital (SICA-CENPROMYPE)
Programa de aceleración comercial y gestión de la innovación para PYMES de base tecnológica
Programa de transformación digital (programa regional de desarrollo de capacidades para PYMES)
Capacitación internacional en transferencia de conocimiento en alianza con WAITRO
Iniciativas como Nestle y HP
ABC asociación bancaria costarricense
Cámara de Industrias
Cámara de Agricultura
Iniciativas de la Red Nacional de Incubadoras y Aceleradoras
El ecosistema de apoyo a la Pyme cuenta con acciones público-privadas guiadas al fortalecimiento empresarial

Anexo 22. Participantes del taller de Evaluación de Diseño PNE-2030 (UCR-MEIC-25-05-2021)

Institución / Empresa	Edad	Sexo	Puesto
ACORDE	De 36 a 64 años	Masculino	Jefe de Negocios
ACORDE	De 36 a 64 años	Femenino	Directora Ejecutiva
ASOCIACION ADRI	De 36 a 64 años	Masculino	Gerente General
Auge UCR	De 36 a 64 años	Masculino	Coordinador de Incubación
Banco BAC Credomatic	De 36 a 64 años	Femenino	Vicepresidente Relaciones Corporativas
BANCO DE COSTA RICA	De 36 a 64 años	Masculino	ENCARGARDO SBD
Banco Nacional	De 36 a 64 años	Femenino	Especialista PYME - Dirección Desarrollo y Mujer
Bolsa Nacional de valores	De 36 a 64 años	Femenino	Coordinadora
Cámara de Comercio de Costa Rica	De 36 a 64 años	Femenino	Directora Administrativa Financiera
CANATUR	De 18 a 35 años	Femenino	Asistente DE
Centro Nacional de Alta Tecnología (CeNAT/CONARE)	De 36 a 64 años	Masculino	Director, Área de Gestión Ambiental / representante CENAT/CONARE en el evento
COLEGIO UNIVERSITARIO DE CARTAGO	De 36 a 64 años	Masculino	DIRECTOR
Colegio Universitario de Cartago	De 36 a 64 años	Masculino	Decano
Colegio Universitario de Limón	De 36 a 64 años	Femenino	Directora de Educación Comunitaria y Asistencia Técnica
CONICIT	De 36 a 64 años	Femenino	director ejecutivo
CONICIT	De 36 a 64 años	Masculino	Evaluador CTI
CONICIT	De 36 a 64 años	Masculino	Analista
CONICIT	De 36 a 64 años	Masculino	Analista de la Unidad de Evaluación Técnica
Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas CONICIT	De 36 a 64 años	Femenino	Coordinadora Unidad Evaluación Técnica y Representante Titular del Conicit en Red de Pymes
Correos de Costa Rica S.A.	De 36 a 64 años	Femenino	Directora de Estrategia
CREDIQ INVERSIONES	De 18 a 35 años	Masculino	Gerente Comercial
CREDIQ INVERSIONES CR SA	De 36 a 64 años	Masculino	GERENTE
FIDEIMAS	De 36 a 64 años	Femenino	GERENTE UNIDAD EJECUTORA
FODEMIPYME	De 36 a 64 años	Masculino	Jefe de la Unidad Técnica del FODEMIPYME
Fundación Mujer	De 36 a 64 años	Femenino	Directora Ejecutiva
Fundación Parque La Libertad	De 36 a 64 años	Masculino	Gestor Empresarial
FundaciónUCR	De 36 a 64 años	Femenino	Delegada Ejecutiva Adjunta

Institución / Empresa	Edad	Sexo	Puesto
Fundecooperacion para el Desarrollo Sostenible	De 36 a 64 años	Femenino	Directora Ejecutiva
Fundecooperación para el Desarrollo Sostenible	De 36 a 64 años	Femenino	Gerencia de Crédito
INA	De 18 a 35 años	Masculino	Subgerente
INA	De 36 a 64 años	Femenino	Jefatura Unidad de Fomento y Desarrollo Empresarial
INAMU	De 18 a 35 años	Femenino	Profesional Especialista
Incubadora de Negocios Insur	De 36 a 64 años	Femenino	Coordinadora
INFOCOOP	De 36 a 64 años	Femenino	Gerente Promoción
INS	De 36 a 64 años	Masculino	Ejecutivo
Instituto Mixto de Ayuda Social	De 36 a 64 años	Femenino	Área de Desarrollo Socio Productivo y Comunal, Jefatura
Instituto Nacional de las Mujeres	De 36 a 64 años	Femenino	Jefa Unidad Región Central
Instituto Nacional de las Mujeres	De 36 a 64 años	Femenino	Profesional Ejecutiva del Departamento de Desarrollo Regional
Instituto Nacional de las Mujeres	De 36 a 64 años	Femenino	Profesional especialista en Planificación
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS	De 36 a 64 años	Femenino	Líder Segmento Pymes INS
ITCR	De 36 a 64 años	Masculino	Docente-Investigador
MEIC	De 36 a 64 años	Masculino	ANALISTA DE GESTION EMPRESARIAL Y EMPRENDIMIENTO
MEIC	De 36 a 64 años	Masculino	Profesional
MICITT	De 36 a 64 años	Femenino	Gestora de Innovación
Ministerio Comercio Exterior	De 36 a 64 años	Masculino	Asesor
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	De 36 a 64 años	Femenino	Analista empresarial
MINISTERIO DE HACIENDA	De 36 a 64 años	Masculino	DIRECTOR DE ANALISIS ECONPICO Y FINNACIERO
Parque La Libertad	De 36 a 64 años	Femenino	Gestora de innovación
SEPSA	De 36 a 64 años	Femenino	Analista
Sistema de Banca para el Desarrollo	De 36 a 64 años	Masculino	Asistente de la Dirección Ejecutiva
Tecnológico de Costa Rica	De 36 a 64 años	Femenino	Coordinadora, TEC Emprende Lab
UCI CEi	De 36 a 64 años	Masculino	Director
Universidad Estatal a Distancia Omipyme+	De 36 a 64 años	Masculino	Investigador
Universidad Nacional	De 36 a 64 años	Femenino	Coordinadora Programa Emprendimiento FACULTAD CIENCIAS TIERRA Y MAR