



UNDÉCIMO INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Informe Final

PYME y Banca de Desarrollo

*Investigador:
José Eduardo Angulo*



Atención a las PYMES en Costa Rica Avances, obstáculos y Retos

La preocupación por la micro y pequeña empresa no es un tema nuevo y ha estado presente en una gran cantidad de esfuerzos que ha emprendido el Estado costarricense, desde las Juntas Rurales de Crédito, establecidas en 1914 por el Presidente Alfredo González Flores, hasta acciones más recientes como la promulgación de la Ley 8262 de abril del 2002, conocida como Ley PYME, la cual pretende crear un marco normativo y estratégico de apoyo a este importante sector.

Dicha sensibilidad resulta comprensible debido a que en Costa Rica la mayor parte del parque empresarial está conformado por micro, pequeñas y medianas empresas, sin embargo, surgen importantes dificultades de diseño e interrogantes cuando se trata de precisar el modelo de intervención adecuado a los requerimientos del sector. ¿Cuántas PYMEs hay?, ¿Son sujeto de atención las empresas de menos de 5 empleados?, ¿Las informales también?, ¿Cómo atender a la PYME rural?, entre otras.

Ante dicha complejidad no es de extrañar que los resultados obtenidos con diferentes programas de apoyo hayan sido modestos, sean de naturaleza estatal, gremial e incluso de la cooperación internacional. Los primeros enfoques identificaron la carencia de recurso financiero como la fuente principal de los problemas de la PYME, sin embargo, hoy en día se sabe que las micro, pequeñas y medianas empresas tienen importantes debilidades en áreas fundamentales de la gestión empresarial como mercadeo, ventas y distribución, compras y contratación, administración financiera y hasta en producción y calidad. Por su parte, la atención a la PYME rural históricamente se ha concentrado en lo agropecuario desatendiendo las demás áreas de gestión y desconociendo que en el medio rural también coexisten empresas comerciales, agroindustriales y de servicios y lo más importante, que los ingresos de las familias rurales no son predominantemente agropecuarios.

La falta de información ha resultado ser una restricción fundamental. Las entidades financieras no logran cuantificar adecuadamente los riesgos del sector PYME y por tanto limitan su oferta de servicios, las instituciones de formación y capacitación no suplen contenidos acorde con sus necesidades y los proveedores de servicios de desarrollo empresarial no identifican de manera adecuada la demanda. Por el lado de la demanda, las empresas tampoco tienen muy claros sus requerimientos y ello se manifiesta en una baja disposición a pagar por los servicios.

La inadecuada institucionalidad para la atención de las PYMEs ha sido otro de los limitantes para desarrollar un adecuado modelo de intervención. El Estado costarricense es por naturaleza funcional, mientras que un programa de fomento a la competitividad de las PYMEs demanda un enfoque transversal y los esfuerzos de coordinación no han sido los mejores.

I. PYMES en Costa Rica¹

Pese a la importancia del sector es relativamente poco lo que se conoce de la micro, pequeña y mediana empresa. Estimaciones realizadas por Juan Diego Trejos, combinando encuesta de hogares y las estadísticas de la CCSS para el año 2001, hacen cuenta que el número total de establecimientos formales en Costa Rica es de alrededor de 41,000, los cuales representan una tercera parte del total de establecimientos, que se estiman en el orden de los 122,000. De ese total un 75% están conformados por unidades productivas pequeñas, de entre 1 y 4 empleados, que corresponden al segmento de microempresas.

Es importante señalar que si del total de empresas formales se deduce las 26,329 empresas de menor tamaño en número de empleados, el número total de PYMES se ubica en alrededor de 15,000, datos que coinciden con las estimaciones contenidas en PYMES: Una oportunidad de Desarrollo para Costa Rica, Geovanny Castillo, FUNDES, 2001.

Cuadro 1

Número de Empresas por nivel de empleo

Tamaño	Formal	Informal	Total
De 1 a 4	26.329	65.326	91.655
De 5 a 9	6.740	11.292	18.032
De 10 a 19	3.829	4.593	8.422
De 20 a 29	1.304		1.304
De 30 a 49	1.064		1.064
de 50 a 99	842		842
100 y más	849		849
Total Empresas	40.957.0	81.211.2	122.168.2

Tamaño	Formal	Informal	Total
De 1 a 4	21.6	53.5	75.0
De 5 a 9	5.5	9.2	14.8
De 10 a 19	3.1	3.8	6.9
De 20 a 29	1.1		1.1
De 30 a 49	0.9		0.9
de 50 a 99	0.7		0.7
100 y más	0.7		0.7
Total Empresas	33.5	66.5	100.0

Fuente: J D Trejos, con base en encuesta de hogares y estadísticas CCSS
 Nota: Por empresa se refiere solo a establecimientos privados que emplean trabajadores asalariados, excluye trabajadores por cuenta. Las empresas formales están contabilizadas por el número de asegurados al seguro de salud de la CCSS.

¹ Con base en Angulo, J. Criterios para el establecimiento de un modelo de atención a PYMES en el Medio Rural,. BID. Setiembre 2004.

Es importante señalar que el estudio de CAATEC, basado en una encuesta nacional realizada por UNIMER, evidencia que el 60% de las PYMES no tienen computadora, el 70% no utilizan Internet; un 93.7% son atendidas por el propio empresario; 75.1% tiene más de 20 años de operar; 73.9% cuentan con teléfono fijo; 67.9% venden al detalle; sólo 6% usan tarjeta de crédito como medio de pago; y 25.9% aceptan tarjeta de crédito como medio de cobro.

La información del Banco Central de Costa Rica permite caracterizar, por rama de actividad y número de empleados, a las empresas formales del sector industrial, 5,182 en total, que representan el 14.1% del parque empresarial formal. Es evidente que dentro del sector industrial, las empresas pequeñas, de menos de 20 empleados, son las predominantes con una participación relativa de alrededor del 87%, y que una cuarta parte de dicho subtotal corresponde a la industria alimentaria. Solamente un 7.8% de las empresas denominadas pequeñas se encuentran disfrutando de alguno de los regímenes de Zona Franca o Perfeccionamiento activo, concentradas en las ramas de alimentos, textiles y fabricación de equipo.

Cuadro 2

Número de Empresas por Rama Industrial

Sector Industrial	Total	Peq.	Grande	% Peq.	% Grande	%ZF Peq.
Alimentos	1364	1169	195	22.6	3.8	1.1
Licores, bebida y tabaco	60	51	9	1.0	0.2	0.2
Textiles	184	149	35	2.9	0.7	0.9
Prentas de Vestir	342	286	56	5.5	1.1	1.4
Art. Cuero	124	115	9	2.2	0.2	0.0
Prod. Madera	359	326	33	6.3	0.6	0.2
Muebles de Madera	320	299	21	5.8	0.4	0.0
Prod. Papel	43	29	14	0.6	0.3	0.0
Prod. Imprenta	468	433	35	8.4	0.7	0.2
Prod. Químicos	220	163	57	3.1	1.1	0.5
Prod. Caucho	56	45	11	0.9	0.2	0.2
Prod. Plástico	80	57	23	1.1	0.4	0.2
Materiales Construcción	220	190	30	3.7	0.6	0.0
Industrias Metálicas	441	387	54	7.5	1.0	0.6
Maquinas y equipo	752	686	66	13.2	1.3	2.7
Otras manufacturas	149	134	15	2.6	0.3	0.0
Total	5182	4519	663	87.2	12.8	7.8

Fuente: BCCR con base en registro de patronos de la CCSS (2002)

P = Pequeña empresa, menos de 20 empleados

De las estadísticas proporcionadas por PROCOMER se tiene que el total de PYMES exportadoras se ubica en alrededor de 700 empresas, tomando como definición de PYME menos de 100 empleados y no más de \$1 MM en exportaciones al año, de las cuales un 83% se ubican en la Región Central. De ese total, un 60% se pueden considerar pequeñas, esto es, menos de 30 empleados y no más de \$500 MM de exportación al año, la mitad concentradas en la Región Central. Es importante señalar que del restante 40%, que corresponde a

las PYMES de mayor tamaño, casi un 70% se ubican fuera de la Región Central y están vinculadas al sector agroexportador.

Cuadro 3
Empresas Exportadoras por Rango de Valor Exportado y número de empleados

Valor Exportado	Número Empleados							Total
	1-4	5-9	10-19	20-29	30-49	50-99	Más 100	
Menos 12 M	23	17	10	6	12	13	8	89
\$12 - \$100 M	61	49	60	35	36	21	23	285
\$100 - \$250 M	26	20	30	23	25	30	17	171
\$250 - \$500 M	14	12	18	15	33	22	17	131
\$500 - \$750 M	7	3	4	9	15	13	18	69
\$750 - \$1 MM	5	1	3	4	8	11	8	40
\$1 - \$5 MM	11	12	16	15	18	53	116	241
\$5 - \$10 MM		2	1		3	4	51	61
\$10 - \$25 MM	1		2	1	1	1	42	48
Más \$25 MM			1		1		27	29
Total general	148	116	145	108	152	168	327	1164

Fuente: PROCOMER

II. Ley de Fortalecimiento a las pequeñas y medianas empresas

Con la promulgación de la Ley 8262 en el año 2002, conocida como Ley PYME, se creó una gran expectativa en relación con el fomento de las pequeñas y medianas empresas, especialmente por las disposiciones sobre acceso a fuentes de financiamiento, avales y garantías así como por el marco institucional que debe, entre otras cosas, promover condiciones de apoyo al sector, equivalentes a las que se otorgan en otras naciones.

2.1 Definición de PYME

Para los efectos de esta Ley, una PYME es “toda unidad productiva de carácter permanente que disponga de recursos físicos estables y de recursos humanos, los maneje y opere, bajo la figura de persona física o persona jurídica, en actividades industriales, comerciales o de servicios”.

Además se dice que, “todas las PYMES que quieran aprovechar los beneficios de la presente Ley, deberán satisfacer al menos dos de los siguientes requisitos:

- a) El pago de cargas sociales
- b) El cumplimiento de obligaciones tributarias
- c) El cumplimiento de obligaciones laborales”

Vía reglamento, específicamente en el Artículo 3 de la Ley 8262 se precisa aún más la definición de PYME, haciendo distinción entre los sectores industrial y de comercio y servicios, y tomando en consideración variables tales como el personal empleado, valor de las ventas anuales y valor del activo fijo y total.

Mediante una metodología de puntos se clasifican las empresas según sean micro, pequeñas o medianas. Esto es particularmente importante para el acceso diferenciado a instrumentos de apoyo que se establezcan en el futuro, en especial los contenidos en el empréstito que se negocia con el BID para el fomento de la competitividad de las PYMEs, conocido como crédito híbrido y en otros programas, como el fortalecimiento de la participación de PYMEs en compras del Estado o el de desarrollo de mercados locales e internacionales para este sector, entre otros apoyos.

2.2 Marco Institucional de Apoyo al Sector PYME

De acuerdo con la Ley PYME, el MEIC es el ente rector en todo lo relacionado con las políticas públicas para el sector, para lo cual se modificaron las potestades del Ministerio, como sigue:

“Ser el ente rector de las políticas públicas de Estado en materia de fomento a la iniciativa privada, desarrollo empresarial y fomento de la cultura empresarial para los sectores de industria, comercio y servicios, así como para el sector de las pequeñas y medianas empresas”

Reconociendo que la atención al sector PYME demanda de la coordinación y articulación de esfuerzos entre instituciones públicas y privadas, la Ley PYME creó el Consejo Asesor Mixto de la Pequeña y Mediana Empresa, como órgano del más alto nivel, asesor del MEIC e integrado por los titulares del MEIC, COMEX, MICIT, INA, PROCOMER, CONARE, BPDC, dos representantes de UCCAEP y un representante de las organizaciones empresariales privadas vinculadas al desarrollo y promoción de PYMES, con una secretaría a cargo del Director General de la Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME).

El Consejo Asesor PYME opera en el más alto nivel en todo lo que tiene que ver con el desarrollo de las políticas públicas en materia de PYMES; el tema de la cooperación entre sector público y privado; el impacto de los programas de apoyo al sector PYME, principalmente.

El MEIC tiene a su cargo, con carácter de máxima autoridad, la formulación y supervisión de la ejecución de las políticas empresariales de apoyo al sector PYME, para lo cual se le faculta establecer una organización interna acorde con este cometido (DIGEPYME), así como los más adecuados mecanismos de coordinación institucional, donde la Red PYME se constituye en el instrumento central del modelo de intervención.

2.3 Recursos Financieros, garantías y avales

El tema del financiamiento a las PYMES ha sido una preocupación central en la atención de este importante sector y esta Ley, además de crear un fondo especial en el BPDC, pretende fortalecer en los Bancos del Estado el establecimiento de programas de crédito diferenciados para las micro, pequeñas y medianas empresas y encarga al MEIC la coordinación de los programas específicos.

FODEMIPYME

La Ley PYME crea en el BPDC el Fondo Especial para el Desarrollo de las Micros, Pequeñas y Medianas Empresas (FODEMIPYME), para el fomento y fortalecimiento de las MIPYMES y de las empresas de la economía social, económicamente viables y generadoras de puestos de trabajo. FODEMIPYME cuenta con dos fondos, uno de garantías y otro de financiamiento. El fondo de garantías se constituye, predominantemente, con los recursos del BPDC, provenientes del 0.25% del aporte patronal, hasta alcanzar 9,000 mil millones de colones y con el producto de las utilidades del mismo fondo que están exentas del impuesto de la renta. Por su parte, el fondo de financiamiento se conforma con el flujo anual correspondiente a un porcentaje no menor al 5% de las utilidades del BPDC, siempre que el rendimiento del capital de la institución supere la inflación del período.

Los recursos de FODEMIPYME deben destinarse a tres usos:

- 1) concesión de avales o garantías para aquellas empresas con proyectos viables pero que no cuenten con las condiciones para ser sujetos de crédito por parte de los bancos públicos, respetando las disposiciones que en esta materia dicte la SUGEF;
- 2) otorgamiento de créditos dirigidos a financiar programas que requieran capacitación, asistencia técnica, desarrollo o transferencia de tecnología y conocimiento, investigación y cambio tecnológico, según las regulaciones de este fondo; y
- 3) transferencias a entidades públicas como contrapartidas para apoyar programas y proyectos financiados por el BPDC.

El monto del aval no puede ser superior al 50% del financiamiento y en ningún momento exceder el tope de 30 millones de colones por empresa, ajustable con base en el índice de precios al consumidor que calcula el INEC. Dado que los recursos del fondo no provienen de intermediación financiera, su regulación de ser diferenciada y se registra como una cuenta de orden en el balance del BPDC y su calificación de riesgo es independiente de la del banco.

PROPYME

Como parte de los incentivos al sector PYME, esta Ley crea el Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PROPYME) el cual financia programas y proyectos de naturaleza tecnológica tendientes a mejorar la capacidad de gestión y competitividad de las PYMES. Para su funcionamiento, el PROPYME obtiene los recursos del Presupuesto Nacional que son canalizados por medio de la Comisión Nacional de Incentivos para la Ciencia y la Tecnología a un fideicomiso especial administrado por el CONICIT.

De acuerdo con la reglamentación del CONICIT, las PYMES puede recibir en forma de financiamiento no reembolsable hasta un máximo del 80% del costo total de programas y proyectos aprobados, los cuales no pueden superar 24 meses de duración.

2.4 Otros Instrumentos de Apoyo

La Ley PYME contempla el desarrollo de un programa especial destinado a incrementar la importancia de las PYMEs en las compras que realiza el Estado, posibilitando reglas de participación no discriminatorias y asesoría a las PYMES en materia de licitaciones.

Al MEIC también se le encarga la tarea de promocionar el mercado interno y externo para las PYMEs a través del fortalecimiento de encadenamientos, alianzas, organización de ferias, centros de información y centros para el mejoramiento y promoción del diseño. Además, se contemplan potestades de coordinación institucional para mejorar los programas sectoriales de capacitación y asistencia técnica, la formación técnica y profesional que demandan las PYMEs, La Ley también contempla exención tributaria para PYMEs proveedoras de empresas de Zonas Francas

2.5 Avances, retos y tareas pendientes

La Ley 8262 estableció en sus transitorios una serie de obligaciones que debían cumplirse en plazos definidos. En el año 2004 el MEIC impulsó la implementación de la nueva ley, instaurando el Concejo Asesor PYME, promulgando el reglamento de la Ley e iniciando una serie de acciones tendientes a conformar la Red de Apoyo a PYMEs, mediante la suscripción formal de convenios debidamente refrendados por la Contraloría General de la República, que garantizan en alguna medida el compromiso de las partes.

También se logró crear formalmente dentro del MEIC la Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME), la cual brinda al MEIC mayor capacidad interna de gestión y posibilita la atención regional, mediante la apertura de 5 oficinas, la primera en la Región Huetar Norte y la segunda en la Región Chorotega. Durante el primer año los mayores esfuerzos de DIGEPYME se han orientado, por un lado a estimular la participación de las instituciones en la Red y

gestionar conjuntamente mecanismos para la gestión de la información y por otro, estructurar el modelo integral de atención a PYMES y lograr una mayor respuesta a los requerimientos de las empresas a través del establecimiento de programas piloto donde se diagnostican las necesidades de las empresas y se canaliza su atención, sea con recursos de la cooperación o por medio de las capacidades internas que ofrecen las instituciones que conforman la Red.

En abril del 2004, la Red fue conformada por el INA; BN Desarrollo del BNCR; ITCR; PROCOMER y la Cámara de Industrias de Costa Rica. Durante el último año se han integrado nuevas instituciones y otras más están en proceso de incorporación. Entre las instituciones que se han incorporado se tienen al BPDC, ACORDE, FUNDES, Red Costarricense de Organizaciones de Microfinanzas (REDCOM), Fundación Comisión Asesora de Alta Tecnología (CAATEC), Bancrédito, Consejo Asesor de Alta Tecnología (CAATEC), UCR, UNA, IMAS, JAPDEVA, Zona Económica Especial de la Región Huetar Norte (ZEE)

Con recursos de CRUSA en el primer año de operación las instituciones de la Red lograron diagnosticar a 466 PYMES y desarrollar programas de capacitación y asistencia técnica con 222 de ellas. Con PROCOMER se participa conjuntamente en el esfuerzo de apertura de oficinas regionales y se sensibiliza a PYMES sobre las condiciones necesarias para iniciar un proceso de internacionalización. El proceso ha permitido identificar empresas con potencial en las diferentes zonas atendidas, lo cual orienta el trabajo conjunto entre las instituciones de la red y propicia extender las acciones hacia otras regiones todavía no atendidas.

El plan piloto de capacitación y asesoría dirigido en la provincia de Cartago a mujeres con ideas de negocio, permitió generar 19 planes de negocio y lo más importante, posibilitó el trabajo coordinado de BPDC, Municipalidad y algunas ONGs. Las acciones de la Red han logrado acciones conjuntas con Agencia de Cooperación Internacional de Japón (artesanos con bambú), Instituto Italo-Latinoamericano (metodología didáctica), OEA (EMIPYME) y Banco Mundial (Tecnologías de Información), Cooperación Canadiense (encadenamientos empresas y espíritu emprendedor con jóvenes en la Región Huetar Norte).

Aún cuando el modelo de atención a PYMES a través de la Red de Apoyo es de reciente conformación, la coordinación de iniciativas entre las diversas entidades de la Red permitió brindar respuesta a 3000 PYMES durante el 2004. A través del Programa BN Desarrollo del Banco Nacional y con la participación conjunta del ITCR, UNA y otros consultores privados, se desarrollaron actividades con cerca de 2000 PYMES. Por otra parte, el Programa PYME del INA capacitó a 600 empresas, mientras que PROCOMER atendió a 400 PYMES en el seminario “La Decisión de Exportar” y a 86 empresas más en el programa “Creando Exportadores”. El BPDC también promovió servicios no financieros, especialmente capacitación en gestión empresarial a grupos de PYMES.

El MEIC a través de DIGEPYME hace esfuerzos por legitimar su papel como articulador de la Red y a lo interno, para consolidar las capacidades que demanda

las atribuciones que la Ley PYME le confirió. Aún cuando resulta prematuro comentar acerca de la atractividad de la Ley PYME para las empresas, dados los escasos incentivos actualmente disponibles, donde el crédito con el BID que significa \$25 millones en cuatro años todavía está en negociación y requiere aprobación legislativa y el programa para incentivar la participación de las PYMEs en las compras del Estado todavía no inicia, despertar el interés de las PYMEs es la mayor aspiración.

Sin embargo, no se debe perder de vista que la Ley PYME se orienta a empresas formales o en proceso de formalización y por tanto la atención del sector informal, que es mayoritario, debería constituir un reto central. Bajo este contexto, en número de PYMES inscritas en DIGEPYME no llega a 300 empresas; y los fondos administrados por el BPDC no muestran dinamismo, a pesar de que existe disponibilidad de fondos. Al 31 de diciembre del 2004, FODEMIPYME reportó sólo 16 operaciones, por un monto de 132 millones de colones en crédito y 4.6.6 millones en avales. La situación del PROPYME reportó sólo una operación crediticia por 5.9 millones de colones. Dichos resultados demandan una profunda reflexión en relación con el tipo de PYMEs elegibles, los criterios utilizados para asignar los recursos y finalmente sobre la disposición de otros intermediarios financieros para hacer uso de los fondos que la Ley PYME ubicó en el BPDC.

Es claro que la Ley PYME apenas empieza a evidenciar avances y logros y aunque la mayor parte de los requisitos que exigió la Ley se han cumplido, el tema de la participación de las PYMEs en las compras del Sector Público es una tarea pendiente de central importancia. Las instituciones públicas están obligadas por Ley a enviar los programas de compras al MEIC sin embargo, es poco lo que la institución puede hacer actualmente. Ello demanda del establecimiento de un programa piloto con unas pocas instituciones y asistencia técnica que permita desarrollar el producto antes de pretender extenderlo a toda la administración pública. Resulta fundamental en etapas tempranas valorar adecuadamente los aprendizajes e introducir oportunamente los ajustes del caso.

III. Modelo de Atención a PYMEs

3.1 Elementos de diseño

Para los efectos de impulsar una estrategia que fomente la competitividad de las PYMES resulta indispensable adoptar un enfoque simple y ampliamente compartido de lo que se entiende por desarrollo de la competitividad, sus alcances e implicaciones. Aún cuando la competitividad es un asunto complejo, al final termina manifestándose directamente sobre la capacidad que tienen las empresas para producir y colocar sus bienes y servicios de manera exitosa en los mercados. Por tanto, la falta de competitividad es un asunto de productividad empresarial que se manifiesta en deficiencias en capacidades para comprar, administrar, controlar, mercadear, entre otras y este es un elemento central para enfocar las acciones.

Un programa nacional de apoyo para las PYMES trasciende lo urbano-rural y lo sectorial. En el medio rural debe reconocer que la productividad no tiene que ver únicamente con lo agropecuario y cuando prioriza a favor de un sector o subsector, lo hace tomando muy en cuenta la articulación de los diferentes eslabones, bajo un enfoque de cadenas productivas, promoviendo encadenamientos, alianzas, contratos de compra, entre otros instrumentos.

La escasa información es una constante del sector PYME que se caracteriza por ser amplio en número de empresas, heterogéneo y muchas veces disperso. Su atención resulta imposible sin la articulación de una Red, donde participen instituciones del Estado, sector académico y empresarial, sector financiero, proveedores de servicios de apoyo empresarial, comunidad financiera internacional, entre otros actores.

La experiencia internacional sustenta que el entorno es un factor importante y existe evidencia de casos de éxito con programas de fomento a la competitividad para PYMES en localidades bien delimitadas, donde existe una gran identidad regional, se dispone de gobiernos locales con objetivos claros y poco dispersos y se cuenta con el liderazgo de una industria próspera o centros académicos o de investigación capaces de dinamizar el proceso y convertirse en atractores de inversiones, innovación y nuevos negocios. La experiencia que reporta la iniciativa ZEE de la Región Huasteca Norte debe ser objeto de seguimiento, tanto por su potencial en la región como por la posibilidad de replicación en otras regiones del país.

La segmentación es una variable muy importante en el diseño de programas de apoyo a PYMEs, dado que permite adaptar los instrumentos de apoyo a las necesidades de las diferentes categorías de empresas. Si las empresas resultan incipientes es posible atenderlas con contenidos estandarizados y a bajo costo (vouchers o bonos). Por el contrario, si la empresa demanda un requerimiento específico su atención debería ser individual y ello se reflejaría en el costo de la intervención y en su capacidad de pago.

Es claro que mucho esfuerzo y recursos se ha destinado a la capacitación sin que ello se refleje en un incremento en la competitividad de las PYMES o en mejoras evidentes en términos de las oportunidades de empleo de las personas receptoras de dicha capacitación. Producto de la experiencia acumulada, ahora los programas de fomento a la competitividad son predominantemente operados desde el lado de la demanda. El diseño procura mecanismos eficientes y capaces que permitan un adecuado diagnóstico de las debilidades y requerimientos de las empresas potencialmente beneficiarias y proveer herramientas que fomenten las capacidades internas de las PYMES.

El enfoque de atención incorpora la participación del mercado no sólo con propósitos de diagnóstico, sino también en la provisión de los servicios empresariales que las PYMES demandan. No es de extrañar por tanto que una de las preocupaciones centrales de los enfoques que pretenden mejorar las

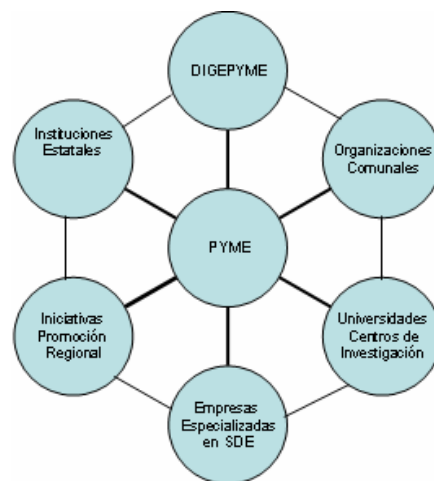
capacidades competitivas de las PYMES enfatice en la disponibilidad y calidad de dichos agentes en el mercado. Si la oferta no es adecuada, habrá que invertir en el desarrollo y capacitación de dichos proveedores, para lo cual se hace necesario establecer convenios con actores relevantes, sean instituciones académicas, organizaciones gremiales, grupos empresariales y profesionales, entre otros.

Al final, el verdadero reto es articular la Red de Apoyo y fortalecer a los actores.

3.2 Modelo de Atención Integral del MEIC

El modelo de atención integral a PYMES que trata de implementar el MEIC ha sido estructurado por una secuencia de cuatro pasos relativamente sencillos pero que demandan de toda una infraestructura y capacidades internas para su funcionamiento. El primer paso consiste en el registro de la PYME ante la DIGEPYME; luego un diagnóstico de sus necesidades y deficiencias; definición de un plan de atención por parte de las instituciones de la RED; y finalmente un componente de acompañamiento y evaluación por parte de la DIGEPYME.

Figura 1: Red de Apoyo de las PYMES



DIGEPYME

En Costa Rica la Ley 8262 le encargó al MEIC, específicamente a la Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME) la rectoría y coordinación de la Red de fomento de la PYME. Si bien es cierto dicha dependencia no constituye por naturaleza un ente ejecutor, tiene a su cargo tareas bastante delimitadas para garantizar el funcionamiento del modelo, las cuales tienen que ver con definición de políticas, acopio y administración de la información que alimenta el sistema, registro de PYMES y de proveedores de servicios de apoyo empresarial, evaluación y seguimiento de los alcances del programa, entre otros

Como parte de la agenda complementaria al TLC, DIGEPYME sería la dependencia encargada de velar por el aseguramiento de la calidad de los servicios de apoyo empresarial que reciban las empresas, así como del cumplimiento de los compromisos, tanto por parte de las empresas beneficiarias como de los mismos proveedores de los servicios.

Pequeñas y Medianas Empresas

Las PYMES son los actores centrales del modelo atención y en función de ellas se articulan todos los diferentes esfuerzos. Es por ello que el diseño debe valorar y determinar los segmentos de empresas que conviene atender (formales o informales, agropecuarias o de todos los sectores de actividad, MIPYMES o PYMES, con potencial exportador o mercado local, entre otros). No obstante lo anterior, la Ley PYME establece restricciones, principalmente para las empresas informales.

La diversidad de demandas por parte de las PYMES plantea importantes retos de diseño, tanto en la forma de hacer llegar la oferta de servicios empresariales, como en su contenido, algunas veces con productos estandarizados y otras con productos hechos a la medida de los requerimientos particulares de una determinada empresa.

Instituciones estatales

Los retos por el fomento de la competitividad son muchos y trascienden las capacidades individuales de las instituciones del Estado, por lo que el modelo de atención integral a PYMEs demanda un esfuerzo de coordinación y planificación interinstitucional. No obstante la dificultad, en el país existe una importante oferta de servicios de apoyo empresarial concentrada en el sector público, que se debería evidenciar conforme la RED se consolide.

Cuadro 4: Servicios de Apoyo en la RED Pymes

Institución	Crédito	Otros Serv. Financ.	Capacitación	Asistencia Técnica	Información	Consultoría	Otros	Institución	Crédito	Otros Serv. Financ.	Capacitación	Asistencia Técnica	Información	Consultoría	Otros
FUCODES	X							FOMIC	X						
ACORDE	X	X	X					CEGESTI			X				X
FOLADE	X							FUNDACION GALILEO							X
ASOPROSANRAMON	X							FUNDACION MUJER	X						
ADAPTE	X		X					FUNDES			X		X	X	
ADESTRA	X							INBIO				X			
ASOMETAL			X	X	X			INA			X	X			
APTAMAI	X		X				X	INTECO			X		X		X
ASOINGRAF			X	X	X			UNA-LIDETEQ				X			
BANCREDITO	X	X						LACOMET			X	X			
BN DESARROLLO	X	X						LAQAT				X			
BPDC	X	X						UNA-LASEQ			X	X			
BCR	X	X						UCR-LABEA				X			
CNP+L			X	X	X			UNA-LEGA				X			
DEFOF			X	X		X	X	LAGEDE			X				
UCR-CITA			X	X	X		X	UCR-LIQ				X			
UCR-CICIMA				X				POLIUNA				X			
CAATEC					X			MICIT	X				X		
CNC-MEIC				X				MEIC							
CREDIMUJER	X							OIT			X	X	X		
CAMTIC			X		X			PRONAMYPE			X		X		
CACIA				X	X			PROCOMER			X	X	X		
CICR			X	X	X			REDCOM	X						
CCCR			X		X			UETCT				X			
EAN-CR					X		X								

Fuente: www.pyme.go.cr

Universidades y los demás centros de Investigación

La posibilidad de llevar servicios de apoyo empresarial constituye el elemento directo de intervención para tratar de resolver las deficiencias competitivas de las PYMES, máxime si dichos servicios son transformados con un enfoque de demanda.

Por su orientación y vocación las universidades, centros de investigación y demás actores de la academia constituyen piezas fundamentales para la provisión de los servicios de apoyo empresarial que demandan las PYMES. Dichas instituciones cuentan con recursos y facilidades que les posibilita atender de manera competitiva las demandas de las PYMES.

Empresas e iniciativas especializadas

El modelo de fomento a la competitividad de las PYMES no puede estar completo sin la incorporación de empresas e iniciativas especializadas en la provisión de servicios de desarrollo empresarial. Es claro que aún la academia presenta algunas inflexibilidades a la hora de atender ciertos segmentos de PYMES, especialmente cuando las demandas son puntuales. En estos casos la opción de empresas de consultoría o consultores independientes brinda excelentes resultados.

Organizaciones de Base Comunal

Aún cuando existe una gran cantidad de organizaciones de base comunal, que muy probablemente responden a necesidades e intereses que no concuerdan con los requerimientos de un modelo de gestión de la competitividad empresarial, lo cierto es que forman parte del capital social de la región y por tanto el diseño no debe desaprovechar.

En medios como el rural donde la dispersión y la diversidad son características distintivas, resulta exigido buscar formas de agrupar y segmentar a la clientela potencial. Excluir a las organizaciones de base comunal del modelo reduce sensiblemente las capacidades efectivas para difundir los alcances del programa de apoyo a la competitividad de las empresas, principalmente en el medio rural, y encarece el costo de la intervención.

Instancias de gestión regional

Pese a su importancia, lo cierto es que en Costa Rica resultan muy escasas. Sin embargo, cuando este tipo de iniciativas surgen de la propia comunidad y logran llenar vacíos institucionales, su potencial para convertirse en herramientas de cambio no debe ser desperdiciado, en especial cuando logran incluso ordenar la intervención del Estado en las comunidades. Este el caso de ZEE en la Región Huetar Norte.

IV. Financiamiento a las PYMES

El tema del financiamiento a las micro, pequeñas y medianas empresas siempre atrae la atención de importantes sectores de la sociedad y aunque no es el único, se percibe como un mecanismo fundamental para atenuar las limitaciones competitivas a que se enfrentan empresas y grupos de productores, los cuales por diversas circunstancias no logran convertirse en sujetos de crédito en la banca comercial.

4.1 ¿Hay suficiente oferta?

A pesar de lo atractivo del tema conviene preguntarse si en Costa Rica existe o no, suficiente oferta de fondos prestables para los diferentes segmentos empresariales, especialmente para los pequeños. Ante la intensificación de la competencia y lo limitado del parque empresarial local, los bancos comerciales, incluso los privados, han volcado su atención sobre segmentos de empresas de menor tamaño y no resulta extraño encontrar modalidades de financiamiento especialmente dirigidas a PYMES², financiadas tanto con recursos internos como con empréstitos de las entidades financieras internacionales (BID, BM, BCIE, entre otros).

² Aún cuando la definición de PYME varía entre intermediarios financieros, los bancos están concientes de la importancia que tiene la pequeña empresa en Costa Rica y de allí el interés explícito sobre el sector.

Los bancos comerciales hacen inminentes esfuerzos por atraer clientes empresariales y retenerlos con crédito y demás servicios financieros. BN Desarrollo reportó a diciembre 2004 alrededor de 14,000 nuevos clientes atendidos; Popular Desarrollo habla de 1500 clientes en su primer año de operación y el BPDC como un todo de una cartera de MIPYMEs del orden de 4500 clientes. Ante el lento desempeño de la economía local no ligada al sector exportador, surge la interrogante de si el crecimiento en el número de PYMEs atendidas obedece a traslados de clientes que antes eran atendidos a través de crédito personal, tarjeta de crédito, entre otros mecanismos o si por el contrario se trata de nueva clientela. Los intermediarios financieros consultados sostienen que se trata de una mayor bancarización.

No hay que perder de vista que en microcrédito operan una gran cantidad de organizaciones, que aunque pequeñas, en conjunto son importantes. Entre ellas tenemos a FINCA con su red de Bancomunales, que a principios de la década agrupaba a 4500 campesinos; RedCom con instituciones como Credimujer, Acorde, Fundecoca y Adapte con carteras del orden de los 1400 clientes en promedio, así como una gran cantidad de pequeños proveedores que atienden en promedio 350 clientes cada una.

Si bien es cierto resulta difícil cuantificar la oferta de fondos disponibles para MIPYMEs, y esta es una tarea pendiente de primera prioridad³, para nadie es un secreto que el espacio en el sector formal cada día se reduce más y las oportunidades se ubican en el sector informal, el cual por sus características es más difícil de atender y quedó excluido de la Ley 8262.

Cuadro 5: Algunas Instituciones que atienden la Micro y Pequeña Empresa

Institución	Clientes	Porcentaje
BN Desarrollo	29.827	70,1
BPDC	4.500	10,6
Credimujer	1.635	3,8
Acorde	1.479	3,5
Fundecoca	1.395	3,3
Adapte	1.200	2,8
Adri	592	1,4
Apiagol	550	1,3
Fundación Mujer	525	1,2
Apaco	313	0,7
Asoprosanramon	239	0,6
Fomic	136	0,3
Adestra	136	0,3
Total	42.527	100,0

³ La Ley PYME obliga a los intermediarios financieros y no financieros a remitir información al MEIC sobre cualquier programa relacionado con el sector Pyme.

Fuente: Consulta a las Instituciones

Otro elemento que resulta contradictorio cuando se analiza la oferta y el acceso a fondos prestables para MIPYMEs es el bajo desempeño de los fondos de garantías, avales y financiamiento que la Ley 8262 creó en el BPDC, así como el fondo que opera el MICIT, todos con perfil tecnológico. Las PYMEs costarricenses no parecen tener gran sensibilidad y disposición a endeudarse para realizar procesos de innovación tecnológica, aún cuando parte de los fondos sean de naturaleza no reembolsable, como es el caso de los recursos del MICIT. Ello plantea restricciones importantes para el diseño futuro de programas que pretende mejorar la competitividad de las MIPYMEs en Costa Rica.

4.2 Banca Desarrollo como una opción

Ante la dificultad que significa brindar atención a las unidades empresariales más pequeñas, surge de inmediato la tentación de crear una banca especializada en esta clientela, sin que exista mayor reflexión sobre las posibilidades efectivas de utilizar la banca existente y realizar las transformaciones necesarias, en términos de legislación, normativa, servicios complementarios, tecnología de microcrédito, entre otros.

4.2.1 ¿Qué se entiende por Banca de Desarrollo?

Desafortunadamente, definir banca de desarrollo no es fácil y ello se manifiesta en el estado actual de la discusión y en el contenido de los diversos proyectos que a lo largo de los años han sido presentados ante la Asamblea Legislativa, la mayoría de los cuales no lograron el apoyo necesario para convertirse en Ley de la República y se encuentran, por lo tanto, archivados y sin ninguna viabilidad. Esta característica de falta de definición también está presente en los proyectos de ley que actualmente se encuentran en trámite legislativo.

Pese a la dificultad, es fundamental precisar el tipo de banca de desarrollo que se pretende crear en Costa Rica: ¿Estamos hablando de una banca para financiar proyectos que por su alto riesgo no resultan de interés por parte de la banca comercial? ¿Se trata del financiamiento de obras de infraestructura, determinantes en la productividad de las PYMEs, pero que por su magnitud asumen características de bien público? ¿Nos referimos a una banca de segundo piso donde las organizaciones intermediarias son las encargadas de la asignación del crédito? ¿Se trata de una banca especializada en MIPES donde el componente no financiero es determinante y donde la capacidad de repago es limitada? ¿Debe ser una banca especializada en un determinado sector de actividad en el medio rural o debe pretender mayor cobertura nacional?

La reflexión sobre estos cuestionamientos resulta central en la discusión. El análisis a dichas interrogantes permite clarificar la clientela y definir si la banca de desarrollo se orienta a personas, empresas o proyectos productivos; si se trata de fomentar al sector formal o al informal; si la intervención es de naturaleza

financiera o no financiera; y si resulta necesario y prudente pensar en fondos de naturaleza no reembolsable.

Sin haberse definido el qué, los diferentes proyectos de Ley enfatizan en el cómo hacerlo. Entonces la discusión se orienta hacia crear una institucionalidad nueva y especializada o aprovechar la existente; ubicar la banca de desarrollo en un solo banco estatal o dejarla funcionando en todos los bancos comerciales, incluyendo los bancos privados; atender directamente la clientela o comportarse como entidad de segundo piso; utilizar recursos captados del público o recurrir a otras fuentes ajenas al proceso de intermediación (impuestos a las utilidades de los intermediarios financieros y a los movimientos de divisas, fideicomisos agropecuarios, entre otros).

Los proyectos de Ley en discusión parten de la premisa de que el volumen de crédito que canaliza el sistema a los pequeños resulta insuficiente, caro y carente de otros servicios de tipo no financiero, indispensables para las MIPYMES. Como resultado de este proceso se termina con un diseño dual, donde la entidad bancaria debe por un lado ser eficiente, rentable y cumplir con la normativa prudencial que establece la SUGEF y por otro, estar en capacidad de proveer recursos financieros en condiciones diferenciadas, gestionar capacitación y asistencia técnica, administrar proveedores de servicios no financieros y hasta brindar acompañamiento empresarial.

4.2.2| ¿Existe Banca de Desarrollo en Costa Rica?

Esta es una interrogante de difícil respuesta. Cuando se le consulta a los sectores que por años han estado tratando de impulsar los diferentes proyectos de ley sobre banca de desarrollo, la contestación es negativa, bajo el argumento de que las opciones actualmente existentes son de banca comercial tradicional disfrazada de banca de desarrollo, donde los micro, pequeños y medianos productores continúan sin acceso al financiamiento a tasas de interés bajas, no logran cumplir con las garantías reales que impone la banca comercial y además no se les provee recursos para capacitación y asistencia técnica, total o parcialmente no reembolsable. Se argumenta que todos los programas de financiamiento para PYMES son banca comercial tradicional, incluso BN-Desarrollo, como lo demuestra su estructura de cartera por sectores, donde el comercio y los servicios predominan con un 72% de la cartera total y donde el sector agropecuario es apenas un 14% y la industria un 10%.

Por el contrario, cuando se le consulta a un actor bancario como BNCR que a través de su Programa BN-Desarrollo otorgó durante el año 2004 un total de 14,021 nuevos créditos por un monto de 51,639.9 millones de colones, que al 31 de Diciembre del año anterior tenía casi 30,000 clientes y una cartera superior a 100,000 millones, concentrada un 70% en juntas rurales y micro y pequeña empresa, la respuesta va a ser afirmativa, máxime si se analiza el importante crecimiento que el programa ha tenido desde su apertura en 1999 y donde la

importancia de BN-Desarrollo es hoy en día un 18.6% del total de la cartera de crédito del BNCR.

Cuadro 6: BN-Desarrollo Cartera de Crédito en Millones de Colones al 31 de Diciembre 2004

Segmento	Monto	Clientes	Porcentaje
Micro empresa	38.829,6	16.204,0	38,65
Juntas Rurales	12.570,1	9.486,0	12,51
Pequeña	18.774,0	2.492,0	18,69
Banca 2do Piso	14.368,5	320,0	14,30
Mediana	12.078,6	576,0	12,02
Especiales	1.199,3	117,0	1,19
Otros	2.654,0	632,0	2,64
Total	100.474,1	29.827,0	100

Fuente: BN-Desarrollo, BNCR

Para el BNCR, banca de desarrollo en Costa Rica es precisamente lo que viene haciendo su programa BN-Desarrollo, llevando los servicios bancarios y de crédito hasta el micro, pequeño y mediano empresario, a través de oficiales de crédito especialmente capacitados que visitan directamente al cliente y se preocupan tanto por analizar las capacidades empresariales de los postulantes como su capacidad de pago y sin dar mayor énfasis a las garantías reales. Argumentan que el programa logra atender de manera rentable a una clientela desatendida, mostrando elevadas tasas de crecimiento de cartera, 41.1% al lo largo del 2004 y tasas de morosidad muy bajas, 2.76% en mora legal y 1% en mora a más de 90 días. BN-Desarrollo también ha atendido desde su fundación a casi 10,000 mujeres a las cuales les otorgó créditos por el orden de 17,500 millones de colones. A Diciembre del 2004 había en cartera activa alrededor de 5,500 créditos de empresarias femeninas por un monto ligeramente inferior a los 12,000 millones de colones.

Cuadro 7: BN-Desarrollo: Evolución de las Colocaciones para Mujeres 1999-2004.

Año	Créditos Nuevos		SalDOS Cartera	
	Créditos	Monto	Operaciones	Monto
1999	282,0	291,7	282,0	291,7
2000	1.110,0	1.526,0	1.252,0	1.789,0
2001	1.308,0	1.984,0	2.397,0	3.369,0
2002	1.869,0	3.129,8	4.167,0	5.981,6
2003	2.429,0	4.590,5	5.076,0	8.577,6
2004	2.522,0	6.029,5	5.581,0	11.809,0
	9.520,0	17551,5		

Fuente: BN-Desarrollo, BNCR

Independientemente de la posición que se tenga sobre banca de desarrollo, por su capacidad institucional, los resultados que muestra BN-Desarrollo y los que empieza a evidenciar Popular Desarrollo con un programa que inició en el 2004, deben ser motivo de reflexión y análisis cuando se habla de este importante tema en Costa Rica y se piensa en la necesidad de masificar la atención a las PYMEs.

4.2.3 Proyectos de Ley en Trámite en la Asamblea Legislativa

A la corriente legislativa se han presentado una serie de proyectos tendientes a crear esquemas financieros más amplios para el apoyo a las MIPYMEs. Muchos de estos proyectos han sido analizados y desechados en la Comisión Permanente de Asuntos Económicos,⁴ sea porque no habían sido adecuadamente estructurados o porque perdieron vigencia y apoyo legislativo. Actualmente prevalecen los expedientes 15.795 “Creación del Sistema de Banca de Desarrollo Agropecuario”, iniciativa del diputado Mario Redondo Poveda (PUSC) y el expediente 15.699 “Ley para hacer efectiva la función de desarrollo de la banca”, iniciativa del diputado Rodrigo A. Carazo Zeledón (PAC). El Expediente 14.286⁵, Reformas de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional y otras leyes, al cual se le adicionó un apartado especial sobre banca de desarrollo, recientemente fue archivado. Anexo a este documento se presenta una sesión en donde se contrastan los aspectos centrales de estos tres proyectos de Ley.

Expediente 15.699: Ley para hacer efectiva la función de desarrollo de la banca

Este proyecto fue presentado en setiembre de 2004 y asignado a la Comisión de Asuntos Económicos. Sin embargo, no ha sido convocado en el presente período de sesiones extraordinarias. La propuesta de ley pretende transformar el Departamento de Crédito Rural del Banco Nacional en el Departamento de Crédito de Desarrollo, con funciones de banca de segundo piso. Se pretende que sea un ente autónomo dirigido por una Junta Directiva General; además, tendría una junta directiva local en cada cantón del país.

Los recursos para financiar la gestión de esta banca de desarrollo provendrían de todos los fideicomisos y fondos que actualmente mantiene el Poder Ejecutivo; los recursos que garantiza el artículo 59 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional; las carteras de las Juntas Rurales de Crédito del Banco Nacional, Banco de Costa Rica y Bancrédito, así como de todos los demás recursos futuros que se dediquen a fines similares. El proyecto establece además un impuesto del 1% sobre cada dólar que ingrese al país (se excluyen empréstitos, donaciones y capital para inversiones); y un impuesto del 5% sobre las utilidades de los Bancos

⁴ Se rechazaron los expedientes 14.199, 14.600 y recientemente el 14.286, conocido como Reformas Financieras.

⁵ A pesar de que este proyecto de Ley fue recientemente archivado, se conserva en el documento como herramienta de contraste con los dos proyectos de Ley que aún prevalecen.

Comerciales del Sistema Bancario Nacional, de todas las entidades financieras controladas por SUGEF y del Instituto Nacional de Seguros.

Para la operación del sistema los recursos serán ubicados en fondos separados, según sea el uso: alimentar el componente de crédito, brindar asistencia técnica, conceder avales y garantías o utilizarlo con propósitos de coinversión, (para proyectos de interés nacional o regional).

Expediente 15.795: Creación del Sistema de Banca de Desarrollo Agropecuario

Este proyecto fue presentado en enero del 2005 y pasó a conocimiento de la Comisión de Asuntos Agropecuarios. Está convocado en el presente período de sesiones extraordinarias.

La propuesta busca establecer un Sistema de Banca de Desarrollo para el sector agropecuario, con una organización liderada por el MAG y el CNP, encargada de la definición de políticas y tres fideicomisos para conceder créditos, garantías y asistencia técnica, respectivamente. Los recursos para financiar dicho sistema provendrían de la centralización todos los fideicomisos y fondos creados anteriormente y de una parte de los recursos del Programa de Reconversión Productiva del Consejo Nacional de Producción. Su ámbito es nacional y en el caso de los fideicomisos de crédito y de garantías se conceptualizan como sostenibles financieramente, no así el fondo de asistencia técnica.

Expediente 14.286: Reformas de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional y otras leyes

Este proyecto fue presentado por la administración Rodríguez Echeverría, y en sus inicios no tenía incorporado el tema de Banca de Desarrollo. Ingreso a la Comisión de Asuntos Hacendarios y posteriormente, dicha administración lo trasladó a la Comisión de Asuntos Económicos que conformó una subcomisión que rindió un informe a finales del 2003, el cual ha sido adoptado como texto base para la discusión. Fue en este proceso que se incorporó el capítulo de Banca de Desarrollo.

La propuesta contenida en este proyecto se basa en la creación de un departamento de Banca de Desarrollo en los Bancos Comerciales del Estado. Estos departamentos deberán dedicar a los propósitos de banca de desarrollo al menos el 10% del saldo promedio diario de sus captaciones totales, a plazos de treinta días o menos. Los bancos privados estarán autorizados a crear dichos departamentos, bajo la condición anterior, con lo que evitarían trasladar recursos a los Bancos Comerciales del Estado, según lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, Ley No. 1644. En caso contrario, deberán depositar los respectivos recursos en un banco estatal que cuente con dicho departamento.

Por su parte, si los Bancos Comerciales del Estado no crean un departamento de banca de desarrollo, deberán trasladar el producto del 10% mencionado a un banco comercial del Estado que si disponga de dicho departamento. A pesar de operar en los bancos comerciales, los departamentos de banca de desarrollo deberán mantener una contabilidad separada y administrarse con criterios sostenibles en términos financieros.

4.2.4 Reflexiones en relación con la Banca de Desarrollo en Costa Rica

Ante la dificultad que existe en Costa Rica para precisar la modalidad de banca de desarrollo que se debería adoptar, resulta conveniente hacer un esfuerzo por precisar las áreas de consenso y divergencia, con fundamento en la discusión de las diferentes propuestas presentadas.

- a) Los proyectos presentados parecen entender que los bancos son las entidades idóneas para desempeñar las funciones de una banca de desarrollo y como tales, necesariamente van a estar supeditados a la regulación de la SUGEF y deben procurar adecuados indicadores gestión.
- b) Todo parece indicar que el legislador no está pensando en una banca para atender proyectos de alto riesgo y tampoco pretende financiar proyectos de naturaleza social, dado que para ello existen instituciones y presupuestos especiales, como FODESAF, IMAS, BANHIVI.
- c) Los proyectos son convergentes en la necesidad de profundizar la atención en el sector de PYMEs y este sentimiento también es compartido por la banca comercial, que hace importantes esfuerzos por ganar cuota de mercado mediante el desarrollo de productos financieros especialmente concebidos para este sector.
- d) Otro elemento de coincidencia que surge en el análisis tiene que ver con una aparente disposición a no crear nueva institucionalidad y por tanto aprovechar a la banca comercial existente, tanto pública como privada.
- e) En el tema regulatorio parece haber consenso sobre la necesidad de crear una normativa diferenciada para la atención de las micro, pequeñas y medianas empresas, que va desde flexibilizar los requisitos y el tipo de análisis crediticio hasta la calificación de la cartera por parte de la SUGEF. Esta falta de diferenciación (legislación y metodología de supervisión) es percibida como una importante barrera para profundizar la atención de este importante sector.
- f) También existe un relativo consenso de que profundizar la atención de las PYMEs necesariamente va a requerir un componente no financiero importante y que las entidades financieras no deberían suplirlo directamente. Por tanto se hace necesario que en el esquema participen otros actores especializados en brindar capacitación, acompañamiento,

asistencia técnica, promoción, innovación, y demás servicios de desarrollo empresarial (SDE).

- g) La falta de un mecanismo generalizado de avales y garantías se percibe como una de las barreras fundamentales para que las MIPYMES puedan acceder a la banca comercial. Sin embargo, la deficiente ejecutoria mostrada por los fondos que opera el BPDC, que fueron creados por la Ley 8262, refuerza la necesidad de revisar su diseño y procurar que este tipo de instrumentos sean utilizados por todos los intermediarios financieros autorizados.
- h) Es clara la necesidad de desarrollar una central de deudores que permita abaratar los riesgos y costos de atención que demanda el sector de micro, pequeñas y medianas empresas.

Sin embargo, hay áreas importantes donde no parece existir claridad:

- a) Persisten serios problemas de información y no está clara la delimitación del cliente meta a que se debe enfocar la banca de desarrollo. Por momentos parece evidente que el foco de atención se dirige al segmento de MIPES. Sin embargo, cuando se analizan las restricciones que deben cumplir las empresas para acceder a los recursos, el énfasis parece dirigirse a un segmento menos masivo, compuesto por unidades productivas establecidas, de mayor desarrollo relativo y del sector formal.
- b) Existen posiciones encontradas en la naturaleza sectorial de una banca de desarrollo. Unos creen que el énfasis debe estar en el sector agropecuario y en los temas de seguridad alimentaria mientras que otros argumentan por un enfoque multisectorial, donde se le brinde respuesta a otras áreas de la economía que enfrentan importantes retos en términos de competitividad.
- c) Si se hubiera hecho un estudio de mercado, persiste un sentimiento de que los fondos que actualmente se destinan hacia las PYMEs son insuficientes y caros, y que por tanto es necesario obligar a las instituciones financieras a reservar una parte de sus fondos prestables para beneficio del sector. Dicha presunción dificulta la posibilidad de establecer un esquema de participación voluntaria de las instituciones en banca de desarrollo, donde resulte rentable atender a las PYMEs, igual como sucede con otras áreas de negocio tales como banca de inversión, banca corporativa, banca al detalle, etc.
- d) En un afán por allegar la mayor cantidad de recursos para los propósitos de banca de desarrollo los diferentes proyectos de Ley pretenden hacer uso de una gran cantidad de fideicomisos de naturaleza agropecuaria, sin que se haya podido precisar la disponibilidad efectiva de dichos fondos. Lo mismo sucede con el establecimiento de impuestos a las entidades financieras y con las transacciones en divisas.

- e) Donde más dificultad parece existir es en compatibilizar todas aquellas acciones de naturaleza no financiera que a través de la banca de desarrollo se deben proveer, sin que ello signifique contaminar a la institución financiera.

Al final de todas estas consideraciones cabe una interrogante que debió ubicarse al inicio de la discusión. Será necesario crear en Costa Rica una legislación especial sobre banca de desarrollo y construir una dependencia especializada que se encargue del tema?

Para brindar respuesta al sector de MIPYMES no será mejor utilizar a la banca comercial existente y proveerle de los instrumentos que le impiden atender a este importante sector? Estamos hablando de establecer un fondo de garantías y avales que funcione; de conformar una central de deudores; de modificar los aspectos legales y regulatorios pertinentes; de establecer un fondo especial para la provisión de servicios financieros, con recursos del presupuesto y operado fuera del sistema financiero.

Anexo

Contrastes entre proyectos de Ley

Sobre los Beneficiarios

El tema de los beneficiarios es central en el análisis dado que clarifica el tipo de banca de desarrollo que cada uno de los proyectos de Ley plantea y además establece, por lo menos de manera implícita el tipo de controles que las instituciones financieras deben asegurar para la concesión de los recursos. La iniciativa de Carazo es abierta a toda la población, incluso para extranjeros residentes, no pone restricciones de actividad y sólo limita a las empresas con menos del 60% de capital costarricense, sin embargo es clara en no atender la atención al segmento de interés social. Por su parte la iniciativa de Redondo es exclusiva para el productor agropecuario, limita por monto de ingreso, es muy restrictiva en cuanto al porcentaje de ingresos que deben provenir del agro, además de que abre la posibilidad para el pago de deudas.

	Beneficiarios
EXPEDIENTE 15.699 Iniciativa Rodrigo Carazo	Todas las personas físicas costarricenses o extranjeras con cédula de residencia en el país y las personas jurídicas cuyo capital sea, por lo menos en un sesenta por ciento (60%) de costarricenses, y que realicen las actividades de desarrollo y fomento productivo del país.
EXPEDIENTE 15.795 Iniciativa Mario Redondo	Pequeños y medianos productores agropecuarios organizados con proyectos productivos agropecuarios y conexos que siendo económicamente viables no tienen acceso a las fuentes formales de créditos por requerir garantías, plazos o periodos de gracia que no se ajustan a sus requerimientos. Requisitos: a) Personas físicas o jurídicas, dedicadas a las actividades agropecuarias en pequeña o mediana escala que no cuenten con programas específicos de financiamiento para sus proyectos agropecuarios; b) cuyos ingresos brutos anuales sean iguales o inferiores a trescientos salarios base; y c) donde el 60% de los mismos provenga de la actividad agropecuaria; o d) que el plan de inversión de crédito que origina la deuda actual haya sido para proyectos agropecuarios en pequeña y mediana escala
EXPEDIENTE 14.286 Poder Ejecutivo	Personas propietarias, físicas o jurídicas, formal o informalmente, MIPYMEs con menos 50 empleados.

Sobre las Funciones de la Banca de Desarrollo

Del análisis de las funciones la iniciativa de Carazo resulta más intervencionista, dado que dicta política regulatoria, entra a normar asuntos de asignación y control, administra y distribuye recursos, coordina la asignación de fondos a nivel sectorial y regional, se involucra hasta en la contratación de los proveedores de servicios de desarrollo empresarial (SDE), entre otras atribuciones. La propuesta de Redondo es a nivel de promover y apoyar a los diferentes niveles.

Funciones de la Banca de Desarrollo	
EXPEDIENTE 15.699 Iniciativa Rodrigo Carazo	<ul style="list-style-type: none"> a) Dictar las políticas que regulen y faciliten el financiamiento b) Dictar las políticas financieras para asignar y controlar. c) Administrar y distribuir todos los recursos monetarios d) Coordinar la aplicación de recursos en forma sectorial y regional. e) Propiciar la competitividad, condicionar los SDE y ayudar en la contratación de proveedores f) Realizar convenios con instituciones g) Asegurar rendición de cuentas
EXPEDIENTE 15.795 Iniciativa Mario Redondo	<ul style="list-style-type: none"> a) Promover políticas y proyectos a favor de lo agropecuario ¿b) Promover el acceso de productores y sus organizaciones a servicios financieros y no financieros. c) Promover y apoyar la innovación y transferencia tecnológica y empresarial d) Promover la capacitación y el fortalecimiento de la gestión empresarial
EXPEDIENTE 14.286 Poder Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> a) Diseñar e implementar programas de ahorro, crédito y servicios financieros b) Promover programas de emprendedores, incubación de empresas, encadenamientos productivos y creación de nuevos mercados. c) Promover e impulsar la alfabetización financiera d) Impulsar servicios financieros y bancarios en asocio a las políticas de género. e) Promover la capacitación, comercialización o cualquier otro SDE

Sobre la Capitalización

Todos los proyectos de Ley tienen como común denominador conjuntar todos los programas existentes en los bancos del Estado que tienen alguna sensibilidad con crédito rural, apoyo a MIPYMEs, así como aquellos que en la reforma al sistema financiero habían sido previstos para tal fin como es el caso del peaje. También priva una sensación de que hay muchos fondos dispersos en fideicomisos que se encuentran subutilizados y que se podrían redireccionar. En relación con este último punto, no ha sido posible llegar a una cuantificación del monto disponible en fideicomisos y todo parece indicar que no es tanto dinero como parecía (Fuente: Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa).

	Capitalización
EXPEDIENTE 15.699 Iniciativa Rodrigo Carazo	a) Las carteras de crédito Rural y juntas rurales b) Los recursos del peaje indicados en el artículo 59 de la LOSBN c) Recuperación cartera del Fideicomiso BCCR / BPDC d) Los recursos financieros destinados al desarrollo y fomento de las actividades productivas del Estado y que se encuentran en fideicomisos (CNP, PIPA, IDA, Fideicomiso Agrario, JUDESUR, Corbana, ICAFE, Cempasa- Fertica, Fideicomiso pesquero, PIMA, Fideicomiso Palma Aceitera, Zona Norte, Prodapen, Fonafifo, Mideplan
EXPEDIENTE 15.795 Iniciativa Mario Redondo	Intereses netos productos de inversiones de recursos ociosos en los diferentes Fideicomisos
EXPEDIENTE 14.286 Poder Ejecutivo	Carteras de crédito rural y Juntas Rurales, programas MIPYME, banca de segundo piso y demás actividades relacionadas

Sobre el Fondeo

Tanto la iniciativa de Carazo como la de Redondo son claras en utilizar fuentes de fondos totalmente ajenas al proceso de intermediación financiera y por tanto la supervisión de los fondos queda fuera de los alcances de la actual normativa de SUGEF, contrario a lo que se proponía en el capítulo contenido en reformas financieras. Lo que no queda claro es la magnitud de recursos que estarían disponibles para los propósitos de banca de desarrollo, con excepción del producto de las utilidades del sistema financiera y los recursos de FODESAF.

	Fuentes de Recursos
EXPEDIENTE 15.699 Iniciativa Rodrigo Carazo	<ul style="list-style-type: none"> a) Un centavo de cada dólar o equivalente en cualquier moneda que ingrese al país. (excluye empréstitos, donaciones y capital para inversiones) b) 5% de las utilidades de los bancos comerciales del SBN, BPDC y el INS c) Para el cumplimiento de sus funciones financieras se autoriza contratación de empréstitos, que el Estado podrá avalar.
EXPEDIENTE 15.795 Iniciativa Mario Redondo	<p>Fideicomiso de Crédito Agropecuario</p> <ul style="list-style-type: none"> a) 1% del presupuesto ordinario y extraordinario de FODESAF; b) 50% de las recuperaciones de Reconversión Productiva y de los proyectos agropecuarios y de actividades conexas financiados por JUDESUR con recursos no reembolsables; c) saldos disponibles y 50% de recuperaciones de los fideicomisos: (fideicomiso pesquero, programa nacional de centros de acopio (PIMA), Fideicomiso MAG/PIPA/BANCRÉDITO, Fideicomiso N.º 248 MAG/BNCR, Fideicomiso N.º 196 MH/BNCR. Palma aceitera mediano productor Zona Sur, Fideicomiso 05-99 MAG/PIPA/BNCR) d) aportes de presupuesto nacional; <p>El Fondo de Garantías</p> <ul style="list-style-type: none"> a) 50% de las recuperaciones fideicomisos b) aportes de presupuesto nacional; <p>Fideicomiso del Financiamiento de Servicios no Financieros 2% del presupuesto ordinario y extraordinario de FODESAF;</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Los recursos remanentes del Fondo de Asistencia Técnica MAG-BNCR/Fondo Taiwán. b) Los aportes que se incluyan en el Presupuesto Nacional
EXPEDIENTE 14.286 Poder Ejecutivo	10% del saldo promedio diario de las captaciones totales a menos de 31 días. El Banco Comercial del Estado que no constituya un Departamento de Banca de Desarrollo, estará obligado a trasladar los recursos que obliga la Ley a otro Banco Comercial que sí tenga dicho Departamento.

Sobre restricciones y exigencias

La incorporación de restricciones debe realizarse de manera cuidadosa para así evitar que la implementación de los instrumentos se complique y al fin no se logre la diseminación que se pretendía, como ha sucedido con una gran cantidad de programas que teniendo los recursos disponibles no logran desembolsarlos. La iniciativa de Redondo delimita en forma explícita el tipo de actividades que se pueden financiar con el fondo de servicios no financieros. Por su parte la Iniciativa de Carazo es mucho más restrictiva y pretende que los proyectos a financiar resulten factibles en términos financieros y responsables social y ambientalmente, lo cual demanda de normativa. Si bien es cierto clarifica que la banca de desarrollo no debe financiar programas de carácter social, limita de manera directa el uso de fondos no reembolsables sólo en el caso de MIPES.

Restricciones y Exigencias	
<p>EXPEDIENTE 15.699 Iniciativa Rodrigo Carazo</p>	<p>Con recursos del DCD se financiarán solo proyectos que sean técnicamente factibles, financieramente viables y responsables social y ambientalmente.</p> <p>La banca de desarrollo no debe realizar estudios de mercado, capacitación de empresarios, formación de nuevos empresarios, sistemas de información y programas de asistencia técnica.</p> <p>Para eliminar al máximo las condiciones de alto riesgo que se le endosan a la función de desarrollo de la banca, bajo ningún concepto ni forma deben incluirse en la banca de desarrollo programas de carácter social, o programas cuyo financiamiento incluya recursos no reembolsables.</p> <p>Para garantizar la responsabilidad social y ambiental el DCD propondrá al Poder Ejecutivo normas para hacer efectiva esta responsabilidad. El DCD destinará a mujeres un porcentaje de la cartera de crédito no menor al porcentaje de mujeres que forman parte de la población económicamente activa para ese año.</p> <p>Los programas y proyectos deben asegurar que al alcanzar su madurez, habrán de producir suficientes recursos para atender los gastos normales de operación, atender los pasivos generados por el proyecto y generar una utilidad razonable para satisfacer las necesidades socioeconómicas de los empresarios productores</p>
<p>EXPEDIENTE 15.795 Iniciativa Mario Redondo</p>	<p>El fideicomiso de servicios no financieros sólo financiará asesoría para la formulación de proyectos productivos; estudios para nuevas actividades económicas de acuerdo al plan de desarrollo; promoción de la innovación y la transferencia tecnológica; asistencia técnica; capacitación, asesoría y seguimiento empresarial y gerencial; apoyo a la comercialización interna y la exportación; infraestructura de usos público de alta</p>

	prioridad en las zonas productivas.
EXPEDIENTE 14.286 Poder Ejecutivo	En sus operaciones activas y pasivas los departamentos de banca de desarrollo deberán ser auto sostenibles, rentables y eficientes; y en sus políticas crediticias se regirán por las disposiciones emanadas de la SUGEF, la cual deberá establecer normas prudenciales especiales para estos departamentos o sociedades.

Sobre subsidios y trato preferencial

La iniciativa de Carazo propone el establecimiento de topes, tipos de interés diferenciados, cuotas de pago fijas y hasta subsidios de tasa en el caso de actividades agropecuarias con incidencia en la seguridad alimentaria. Llama la atención de que la asistencia técnica sea obligatoria para todo crédito y los fondos no reembolsables se reserven para MIPES. Por su parte, la iniciativa de Redondo establece un techo de 70% a este tipo recursos no reembolsables y el porcentaje se pone a decrecer con el plazo del crédito.

Subsidios y Trato Preferencial	
EXPEDIENTE 15.699 Iniciativa Rodrigo Carazo	<p>El DCD debe dar especial atención al financiamiento de los micro, pequeños y medianos empresarios y productores costarricenses, así como a las asociaciones de estos, para lo cual asignará topes específicos y establecerá tipos de interés diferenciados y otras condiciones especiales tales como programas de asistencia técnica, fondo de avales y coinversión.</p> <p>Para actividades agropecuarias con incidencia directa en la seguridad alimentaria del país, podrán subsidiarse las tasas de interés, siempre y cuando esto no afecte la sostenibilidad financiera del DCD. La tasa de interés como mínimo debe ser igual a la tasa básica pasiva anual. De conformidad con el tipo de actividad que se financie, se podrá incrementar hasta en diez puntos porcentuales (10%). La tasa de interés de cada préstamo debe ser fija durante la vigencia de dicho préstamo y debe reservarse entre 2 y 4 puntos para asistencia técnica, que será obligatoria en todo crédito y se financiará en un 50% con recursos no reembolsables para el caso de MIPES.</p> <p>Para facilitar el manejo de la cartera de crédito a la administración de los acreedores y del DCD, se considera conveniente que las cuotas de pago sean fijas, hasta donde la naturaleza de los proyectos lo permita.</p>
EXPEDIENTE 15.795 Iniciativa Mario Redondo	La tasa de interés que pagarán los beneficiarios durante la vigencia total del fideicomiso será la tasa básica pasiva vigente al momento de concluir los trámites de formalización más dos puntos porcentuales.

	<p>Las operaciones del fideicomiso se declaran de interés social y por tanto, se las exime de todo pago por concepto de tasas e impuestos.</p> <p>El monto no reembolsable del costo de la asistencia técnica no podrá ser superior al setenta por ciento (70%) y decrecerá en relación con el plazo de ésta.</p>
EXPEDIENTE 14.286 Poder Ejecutivo	<p>Dependiendo del origen de sus recursos, podrán financiar programas de créditos especiales con tasas de interés diferenciadas y positivas en términos reales, así como establecer plazos de amortización de los créditos, requisitos de formalización y garantías más flexibles</p>