

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE 2017

Avances del SBD como política pública de inclusión financiera

Francisco Sancho

Junio, 2017



Nota: El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de las ponencias pueden diferir de lo publicado en el Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores y consultas. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Índice

| | |
|---|----|
| Resumen | 3 |
| Introducción | 4 |
| Elementos constitutivos del SBD | 8 |
| Papel del SBD en la inclusión financiera de la Mipyme y el emprendedor..... | 11 |
| Nivel de inclusión financiera de la Mipyme | 11 |
| Enterprise Survey del Banco Mundial | 12 |
| Observatorio de Mipymes | 12 |
| Caracterización de la oferta financiera a las Mipyme | 13 |
| Importancia de la Mipyme en el Sistema Financiero Nacional | 14 |
| Ambiente para hacer negocios | 15 |
| Elementos comunes de los indicadores de inclusión financiera | 17 |
| Hallazgos de la Comisión Evaluadora del SBD en el 2016 | 18 |
| Principales reformas de la Ley del SBD | 19 |
| Ampliación del alcance del SBD | 19 |
| Consolidación de la Secretaría Técnica y Consejo Rector | 19 |
| Movilización de los recursos provenientes de la banca privada | 20 |
| Fortalecimiento del FINADE, FOFIDE y el sistema de avales | 20 |
| Regulación especial SBD bajo estándares internacionales | 20 |
| Cumplimiento de los objetivos de la Ley el SBD..... | 21 |
| El INA y los servicios de desarrollo empresarial..... | 24 |
| Movilización a los fondos del sistema..... | 26 |
| Evolución del apoyo a la Mipyme y al emprendedor..... | 28 |
| Alcance de los beneficiarios prioritarios del SBD..... | 28 |
| Generación de una tasa de interés de inclusión financiera | 29 |
| El rol fundamental de los avales y garantías | 30 |
| Conclusiones y principales retos y amenazas del SBD | 32 |
| Bibliografía | 34 |

Resumen

El Sistema de Banca de Desarrollo (SBD) nació con una filosofía de clara inclusión financiera, como un esquema de financiamiento para aquellos sectores que no son atendidos por el sistema de banca tradicional. Además, el SBD obedece a una política económica con connotación social, ya que las Mipymes generan gran parte del empleo del país y un mecanismo de movilidad social.

El Programa Estado de la Nación ha destacado que el SBD es una propuesta de política pública que busca mitigar el fuerte conflicto distributivo, por el estilo de desarrollo que Costa Rica ha venido siguiendo especialmente desde la década de los noventas. Por otra parte, el SBD constituye un instrumento central en la política de empleo en el país debido a que la Mipyme genera empleo al 30% de la población trabajadora, mientras que los emprendedores o trabajadores por cuenta propia informales son cerca del 17%.

El SBD fue constituido como un sistema que integra a varias entidades especializadas que operan en el país en las áreas en que el SBD se orienta a apoyar a las Mipymes y a los emprendedores.

En el Primer Informe de Evaluación del SBD, la Comisión Evaluadora destacó que las altas expectativas asociadas con la creación del Sistema no se habían satisfecho. Estuvo frenada la posibilidad de movilizar importantes fondos, además, había muchas dificultades para dar operatividad a una supervisión diferenciada el desarrollo de los productos financieros, pues bajo la Ley 8634 se centró en productos crediticios y avales, con poco avance en los nuevos productos que y nuevos esquemas de emprendimiento. Asimismo, solo se acreditaban operadores supervisados, y solo se canalizaban recursos a través de micro financieras en un esquema de tercer piso, lo que representaba una cadena muy larga de intermediación financiera. Además, administrativamente el inicio del SBD resultó fallido.

Muchas de estas serias dificultades del sistema fueron superadas con la reforma que da a la Ley del SBD en el 2014, según lo analiza en detalle el Segundo Informe de Evaluación del SBD del 2016. La Comisión Evaluadora ha identificado que las reformas de la Ley del SBD que han fortalecido al Consejo Rector y su Secretaría Técnica y han dado otras herramientas para que el SBD promueva una mayor inclusión financiera. Uno de los principales aportes de la reforma de la Ley del SBD fue la ampliación del concepto de aval, con la incorporación de los avales de cartera y los avales por pérdida esperada. Este es uno de los principales logros de la reforma porque en procura una de mayor inclusión financiera, estos mecanismos facilitan esquemas alternativos de avales y garantías.

Los datos de SBD revisados muestran que uno de los efectos más importantes de la reforma de la Ley del SBD es la movilización de los diversos fondos del sistema, pero especialmente los del FCD en sus diversas modalidades. Además, se sigue logrando una mayor focalización a los sectores prioritarios del sistema. Sin embargo, no ha

tenido el mismo éxito en el ámbito de servicios no financieros de desarrollo empresarial. A pesar de la existencia de diversos esfuerzos a través del tiempo, el involucramiento del INA como ente de apoyo en el SBD aún no se ha logrado, lo que es una de las principales debilidades del sistema. En el tanto que no se logre incorporar a esta entidad, se limitaría significativamente el acceso y acompañamiento de los sectores prioritarios de la Ley del SBD.

Palabras clave: Banca de Desarrollo, Mipymes, emprendedores, inclusión financiera, desarrollo empresarial.

Introducción

Esta ponencia busca identificar los avances del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) como instrumento de política pública de apoyo financiera a la micro, pequeña y mediana empresa (Mipyme) y al emprendedor. El Sistema de Banca de Desarrollo (SBD) fue creado en el año 2008 mediante la Ley 8634 y, aunque tuvo algunas operaciones en ese año y en el 2009, durante este primer periodo el sistema se concentró en el traslado de fondos y el desarrollo de su marco operativo, por lo que su despliegue se da finalmente en el año 2010.

El SBD obedece a una política pública de inclusión financiera para el desarrollo de la Mipyme y para el trabajador independiente, que para los efectos de este documento se denomina “emprendedor”. Esta inclusión financiera es parte de la política distributiva del país, en el contexto del estilo de desarrollo que ha seguido en las últimas décadas. Además, el SBD constituye un instrumento central en la generación de empleoⁱ, debido a que la Mipyme genera empleo al 30% de la población trabajadora, mientras que los emprendedores o trabajadores por cuenta propia informales son cerca del 17%.

De acuerdo con su a la Ley, los sujetos beneficiarios del SBD son: emprendedores, Mipymes, empresas asociativas y beneficiarios del microcrédito. Mientras tanto, los sectores prioritarios establecidos son: mujeres, adultos mayores, minorías étnicas, personas con discapacidad, jóvenes emprendedores, asociaciones de desarrollo, cooperativas, microcréditos, zonas de menor desarrollo y proyectos de producción más limpia.

El SBD es un sistema que integra a diversas entidades especializadas en el apoyo de la Mipyme. El Consejo Rector del SBD y su Secretaría Técnica son instancias de definición las políticas y coordinación, pero el SBD está conformado por los operadores financieros (banca pública y privada, cooperativas y entes financieros no regulados), así como colaboradores tales como el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), entre otros.

El SBD fue creado teniendo como propósito fundamental ser un “mecanismo para financiar e impulsar proyectos productivos, viables y factibles técnica y económicamente, acordes con el modelo de desarrollo del país en lo referente a la movilidad social”. El SBD fue reformado mediante la Ley 9274ⁱⁱ, con la que se

ampliaron sus objetivos a un total de diez objetivos específicos para el sistema (ver recuadro 1). El análisis de estos objetivos permite ver que el SBD tiene la inclusión financiera como punto de partida, por lo cual es un sistema dotado con instrumentos tanto financieros como no financieros, que pueden ser dirigidos a sus sectores prioritarios, que debido a su escala, su bajo desarrollo empresarial para manejar sistemas contables y de gestión, o su poco historial bancario y capacidad de ofrecer garantías, enfrentan grandes dificultades de acceso al sistema bancario tradicional.

La inclusión financiera impone objetivos complementarios como la promoción de la productividad y competitividad, con el fomento a la innovación, transferencia y adaptación tecnológica, así como el encadenamiento productivo de la Mipyme. Además, reconoce la necesidad de complementar los créditos con mecanismos de avales y con servicios de desarrollo empresarial, con lo que incorpora a entidades especializadas, tanto públicas como privadas. El objetivo de apoyar estrategias de desarrollo regional habla de una inclusión financiera con connotación geográfica, además de la necesidad de apoyo a la asociatividad para aumentar las economías de escala de los proyectos productivos.

El objetivo de ofrecer condiciones financieras de acuerdo con las características específicas de la Mipyme y el emprendedor, y el objetivo de fomentar microcrédito, ha permitido incorporar a entidades intermediarias no supervisadas por la SUGEF, como microfinancieras, que son supervisadas por una unidad de riesgo del SBD, con las labores de análisis, seguimiento y supervisión del riesgo de sus operaciones.

Recuadro 1

Objetivos de la Ley del SBD

1. Establecer políticas y acciones que contribuyan con la inclusión financiera.
2. Establecer políticas crediticias que promuevan el desarrollo, la productividad y la competitividad de los sectores productivos.
3. Financiar proyectos productivos mediante mecanismos crediticios, avales, garantías y servicios no financieros y de desarrollo empresarial.
4. Establecer condiciones financieras de acuerdo con las características específicas de proyectos y de actividades productivas.
5. Promover y facilitar la participación de entes públicos y privados que brinden servicios no financieros y de desarrollo empresarial.
6. Fomentar a la innovación, transferencia y adaptación tecnológica orientada a elevar la competitividad.
7. Coadyuvar al desarrollo productivo en las diferentes regiones del país, fomentando la asociatividad y apoyando las estrategias regionales.
8. Implementar mecanismos de financiamiento para fomentar el microcrédito.
9. Promover la creación de empresas por medio de instrumentos financieros, avales, capital semilla y capital de riesgo.
10. Promover y facilitar mecanismos para encadenamientos productivos.

Fuente: Sistema Banca para el Desarrollo.

Por último, la inclusión financiera puede ser promovida con la creación de empresas y la ampliación de opciones de financiamiento, con mecanismos como el capital semilla, el capital de riesgo, el leasing, el factoraje y otros nuevos productos.

El SBD tiene dos momentos importantes de considerar para comprender su evolución, pues si bien se crea en el 2008 y tiene su despegue efectivo en el año 2010, algunos de sus fondos estuvieron virtualmente paralizados por varios años y enfrentó grandes limitaciones en la capacidad de gestión y control de los colaboradores del sistema. Así el sistema se reforma en el 2014 con la Ley 9274, que marca otro momento en el desempeño del SBD, en el cual se dan mejores condiciones para la movilización de los fondos y se dan mayores elementos para la gestión del sistema y la supervisión de los diversos operadores financieros.

Tanto en el año 2011 como en el 2016 el SBD fue sometido a una evaluación por una Comisión Evaluadora interinstitucional conformada por la Ley del SBD con representantes del Programa Estado de la Nación, la Facultad de Ciencias Económicas de la UCR y la Federación de Colegios Profesionales. Esta comisión ha venido realizando un pormenorizado seguimiento de diversas áreas del desempeño del SBD, lo que servirá de base para algunos de los análisis que se ofrecen a lo largo de este estudio.

El primer informe de la Comisión Evaluadora del SBD se presentó en agosto del año 2011ⁱⁱⁱ, con el gran reto de que el sistema todavía no terminaba de desplegarse plenamente, tanto por el poco tiempo transcurrido desde su creación e inicio de operación, como por las inconsistencias en el diseño normativo y administrativas que se comenzaban a revelar. La Comisión Evaluadora concluyó en términos generales que el periodo de puesta en marcha del SBD se había construido con recursos y componentes disociados que requerían reestructuración y que administrativamente el inicio del SBD resultó fallido.

Para el momento de la primera evaluación, la Ley 8634 del SBD se discutía para su reforma en una comisión de la Asamblea Legislativa. La Comisión Evaluadora hizo la recomendación de una mejora al marco legal para la reestructuración del SBD. Los principales hallazgos de la Comisión Evaluadora del SBD en el 2011 se observan en el recuadro 2, posteriormente se podrá verificar que buena parte de las recomendaciones que se despendieron con estos hallazgos constituyeron base para las reformas de la Ley del SBD en el 2014.

Recuadro 2

Principales hallazgos de la Comisión Evaluadora 2011

1. Se identificó una limitada capacidad de fiscalización del Consejo Rector en el manejo de los fondos del Sistema. Además, se requería de una reestructuración de la Secretaría Técnica para que pudiera ejercer labores gerenciales que para entonces recaían más bien en el Consejo Rector, y debían fortalecerse las facultades de ambos órganos para el seguimiento, control y monitoreo de las operaciones del SBD.

2. El sistema tenía amarras administrativas, dada su sujeción a las disposiciones de la Autoridad Presupuestaria, pese a que además está sujeto en todos sus extremos a los mecanismos de control establecidos por la Contraloría General de la República.
3. El arranque del sistema resultó administrativamente fallido, con situaciones anómalas que involucraban a varios funcionarios y que suscitó el seguimiento de procedimientos administrativos y llevó a la salida de su primer Director Ejecutivo en el 2010.
4. El principal fondo por volumen de recursos del SBD no había podido ser utilizado para créditos, por normas prudenciales y otros factores que impedían el uso del peaje bancario.
5. Se requería habilitar a instituciones financieras no supervisadas a participar como operadores del SBD, ya que para entonces sólo las instituciones supervisadas por la SUGEF podían hacerlo.
6. Los esfuerzos por crear una supervisión diferenciada para flexibilizar el uso de los recursos del SBD no han logrado su cometido, el Acuerdo SUGEF-15-10 del 2010 no introdujo cambios en aspectos de fondo, y aún se percibía una supervisión rigurosa y limitativa.
7. Para entonces estaban inconclusos los esfuerzos para lograr que el 15% de los presupuestos del INA se utilizaran en actividades de capacitación y asistencia técnica de manera planificada y coordinada con el SBD. Era manifiesta una falta de control y seguimiento al público meta beneficiado, así como dificultad de coordinación entre el SBD y el INA.
8. Otros aspectos inconclusos para entonces se relacionaban con la falta de desarrollo de productos financieros como el capital semilla y el capital de riesgo, entre otros.

Fuente: Sistema Banca para el Desarrollo.

En el año 2016 la Comisión Evaluadora presentó un segundo informe^{iv} sobre las implicaciones de la reforma de la Ley del SBD, el desempeño del sistema y el cumplimiento de los objetivos que la Ley establece para el SBD, encontrando áreas importantes de avance, aspectos en donde falta claridad de enfoque por la ausencia de políticas o lineamiento del Consejo Rector y otras áreas en las que el SBD tiene aún el reto de seguir avanzando. La Comisión verificó la desmovilización de fondos que se logra con la reforma, específicamente de la banca privada, y el avance de financiamiento de sectores prioritarios de la Ley del SBD. Un aspecto muy destacable en este segundo informe es que aún encuentra un gran desalineamiento del INA y sus mandatos de apoyo al SBD. Estos resultados del segundo informe de la Comisión Evaluadora se analizarán más de fondo en las siguientes secciones.

En este estudio se examinan los principales avances del SBD como instrumento de inclusión financiera para la Mipyme y al emprendedor, con base al uso del potencial logrado del marco institucional del sistema y con las reformas logradas con la Ley 9274. Luego de presentar los elementos constitutivos del SBD, se analiza el papel del sistema en la inclusión financiera, para ello se hace un repaso de estudios que muestran diversos indicadores del nivel de inclusión financiera de la Mipyme en el país. Posteriormente, se revisan las principales reformas del SBD con la Ley 9274 y los principales hallazgos de la Comisión Evaluadora en el 2016 sobre lo que evidencia el sistema en el cumplimiento de sus objetivos, la movilización de sus fondos y el apoyo de colaboradores como el INA. Finalmente, se ofrecen las principales conclusiones y recomendaciones que se desprenden de este análisis del Sistema de Banca para el Desarrollo.

Elementos constitutivos del SBD

En cuanto a su estructura, el SBD está encabezado por un Consejo Rector que dicta las políticas y lineamientos del sistema y como instancia de administración y ejecución, el SBD cuenta con una Secretaría Técnica. El Consejo Rector está constituido por representantes de los Ministerios de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y de Agricultura y Ganadería (MAG), las Cámaras de Industrias de Costa Rica (CICR) y de Agricultura y Agroindustria (CNAA) y por un miembro independiente vinculado al sector de banca de desarrollo. Al consejo rector le corresponde definir y coordinar las políticas y directrices del SBD, establecer los parámetros de funcionamiento y regulación de los fondos, crear los mecanismos de cooperación y coordinación entre los integrantes del SBD, y acreditar a las instituciones financieras, no financieras y de desarrollo empresarial.

El SBD fue constituido como un sistema que integra a varias entidades especializadas que operan en el país en las áreas en que el SBD busca apoyar a las Pymes y a los emprendedores. El SBD está “constituido por todos los intermediarios financieros públicos, el Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), las instituciones públicas prestadoras de servicios no financieros de desarrollo empresarial, y las instituciones u organizaciones estatales y no estatales que canalicen recursos públicos para el financiamiento y la promoción de proyectos productivos”^v.

El Consejo Rector y operan como una institución coordinadora y encargada de emanar y velar por el cumplimiento de las políticas y las directrices para el cumplimiento de la Ley del SBD, y su Secretaría Técnica opera como órgano para la administración y operación del SBD. El Consejo Rector está facultado para destinar anualmente a su operación hasta 1,5% de los recursos del Finade. Asimismo, el Consejo Rector y su Secretaría Técnica no están sujetos a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, lo que da una mayor agilidad en la tramitación de presupuestos y contratación de personal.

La amplia gama de colaboradores que concibe la Ley del SBD va desde las actividades de desarrollo empresarial, líneas de financiamiento o avales para sectores especiales como cooperativas o sectores de pobreza, y actividades de cooperación internacional. La figura 1 muestra la estructura del SBD y de cómo se integran los diversos integrantes bajo la coordinación del Consejo Rector y ejecución de su Secretaría Técnica.

Algunos colaboradores del SBD que la Ley prevé son el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), lo cuales deberán destinar al menos 15% de sus recursos a apoyar programas de Servicios no Financieros. Por otro lado, el INFOCOOP tendrá un fondo equivalente a un 1,5% de su cartera y capitalizaciones del 0,5% anuales, para financiar proyectos viables, otorgar avales, acompañar empresas y apoyar emprendimientos y la incubación de empresas.

Figura 1
Constitución del Sistema de Banca para el Desarrollo



Fuente: Sancho, F. (2017).

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) actúa como colaborador del SBD en materia de apoyo internacional para el SBD, que provengan de recursos donados. Además, pueden incorporarse como colaboradores del SBD los colegios profesionales, los colegios técnicos, las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones dedicadas a la investigación y docencia, los cuales deben suscribir convenios especiales al respecto con el SBD.

Para cumplir con sus objetivos de financiamiento, con la creación del SBD se constituyó el Fondo Nacional de Desarrollo (FINADE), con recursos pertenecientes a fondos y fideicomisos preexistentes, dedicados al sector agropecuario. Este fondo se administra por medio del fideicomiso, cuyo fiduciario actual es el Banco de Costa Rica. El FINADE está compuesto por tres fondos con fines específicos: (a) fondo para financiamiento reembolsable para proyectos productivos; (b) fondo para financiar servicios de desarrollo empresarial que contribuyan al éxito del proyecto; y (c) el fondo para avales o garantías para programas de crédito diferenciado.

Para asegurar la complementación de los fondos públicos dirigidos al SBD por medio del FINADE, con la creación del SBD se generan dos fuentes adicionales de fondos, los

cuales constituyen una complementación al sistema de banca de desarrollo por parte de la banca comercial. El Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (FOFIDE) es la complementación de la banca pública, que proviene del 5% de las utilidades de los bancos públicos.

Recuadro 3

Política de apoyo a la Mipyme

El SBD debe entenderse como un instrumento más de la política pública de apoyo financiero a la Mipyme. La Ley 8262 de Fortalecimiento de Pymes del 2002 da la rectoría al MEIC para el fomento de la Mipyme, para lo que se crea la Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME), para la coordinación interinstitucional en áreas de comercialización, capacitación, asistencia técnica, financiamiento, información, innovación tecnológica y cooperación internacional.

En materia de financiamiento la Ley crea el Fondo de Innovación PROPYME, que es administrado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT) y financia actividades dirigidas a mejorar la capacidad de gestión y competitividad mediante el desarrollo tecnológico. El Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) debe destinar a las cooperativas recursos para el apoyo de las actividades relacionadas con el SBD. El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) maneja programas de apoyo financiero para las personas en condiciones de pobreza y pobreza extrema con proyectos productivos, y puede ofrecer hasta un 25% de garantía o contragarantía del fondo de avales del SBD.

Algunos bancos públicos también venían impulsando programas para la Mipyme. El Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) creó en 1999 BN Desarrollo, debido a que la Mipyme mostraba limitaciones para acceder al crédito en el sistema financiero formal, por operar mayormente en el sector informal, carecer de información financiera-contable, e historial de crédito, y por su poca capacidad para cumplir con garantías¹. Hoy este programa de financiamiento se conoce como BN Pymes. La Ley No 8262 creó en el 2002 el Fondo para el desarrollo de las Mipyme (FODEMIPYME), el cual es administrado por el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, y se especializa en el otorgamiento de avales, y tiene un fondo de crédito destinado a recursos no reembolsables, crédito para capacitación, asistencia técnica, innovación o cambio tecnológico y capital de trabajo. Para otros bancos públicos como el Banco de Costa Rica y el Banco Crédito Agrícola de Cartago (Bancrédito) el SBD significó una formalización de sus programas a la Mipyme, pues su apoyo se encontraba inmerso en los programas generales de crédito, y en el caso particular del Bancrédito parte del apoyo se encontraba en fideicomisos dirigidos especialmente para el sector agrícola.

En materia de desarrollo empresarial las instituciones de apoyo son, entre otras, la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), la Asociación Cámara de Comercio de Costa Rica, la Asociación Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación, el Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica (INTECO) y el INFOCOOP.

Fuente: Elaboración propia.

El Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD) es la complementación de parte de la banca privada y proviene de 17% o 10% de las captaciones de bancos privados a menos de 30 días, si usan una u otra modalidad que la Ley les otorga, y que serán analizadas posteriormente. De acuerdo con el inciso i) del artículo 59 de la Ley

Orgánica del Sistema Bancario Nacional (Ley 1644), la canalización de los Fondos de Crédito para el Desarrollo se hace como banca del segundo piso con la administración de bancos estatales^{vi}, los que colocan los recursos por medio de asociaciones, cooperativas, microfinancieras, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de productores u otras entidades formales -excepto la banca privada-, en operaciones de crédito que cumplan los objetivos y los beneficiarios de la Ley N 9274. Este es el fondo en el SBD que se denomina FCD, por ser la modalidad que inicialmente operó del Fondo de Crédito para el Desarrollo. De forma alternativa, el inciso ii) del artículo 59 de la Ley 1644 establece que los bancos privados podrán operar por lo menos cuatro agencias o sucursales dedicadas a prestar los servicios bancarios regiones rurales y mantener un saldo equivalente por lo menos de un 10% de sus captaciones totales a plazos de treinta días o menos, en moneda local y extranjera. Estos fondos se denominan en el SBD como CREDES (59.ii), aunque forman parte del FDC general, se diferencia de este por ser canalizados bajo otra modalidad.

Papel del SBD en la inclusión financiera de la Mipyme y el emprendedor

El objetivo de partida del SBD es el de propiciar la inclusión financiera de Mipymes y emprendedores, y los objetivos específicos también apuntan a este papel fundamental del sistema, mediante la promoción de la productividad, la competitividad y el encadenamiento productivo. Uno de los instrumentos para aumentar esta capacidad de bancarización es la creación de un fondo de avales o garantías, ya que el cumplimiento de las garantías es uno de los principales obstáculos que enfrentan la Mipyme y el emprendedor. Para la bancarización también es fundamental el complemento con servicios no financieros, con organizaciones especializadas en este campo.

Dado que inclusión financiera tiene una connotación geográfica y de escala el SBD está llamado a apoyar enfoques regionales y de asociatividad. Para el fomento al microcrédito el SBD cuenta con facultades de acreditar y supervisar a entidades financieras no supervisadas por la SUGEF, así como la aplicación de la supervisión diferenciada dictada por esta entidad. Por último, el SBD está facultado para promover nuevos productos para la creación de empresas o nuevos mecanismos de financiamiento, como capital semilla, capital de riesgo, leasing, factoraje y titulación de carteras, entre otros.

Nivel de inclusión financiera de la Mipyme

Para analizar el Nivel de acceso de la Mipyme al sistema financiero, se utilizarán algunas estadísticas de los resultados del Sancho, F (2017), que revisa los datos de la Enterprise Survey del Banco Mundial^{vii}, Observatorio de Mipymes^{viii} y Digepyme del MEIC^x. Además se usa el estudio de Corrales y Sancho (2013), Acceso de la Mipyme a los servicios financieros.

Estos estudios tienen en común que se hicieron durante un periodo previo a las reforma de la Ley del SBD, por lo que reflejan elementos sobre el nivel de inclusión financiera que aún no habían sido mitigados de alguna manera por el SBD y su marco legal original. Para el enfoque de Corrales y Sancho (2013) se ofrece una actualización de datos, y se ofrecen resultados de los estudios Doing Business de Banco Mundial y el

Índice de Competitividad Global para ver el ambiente de negocios donde se desenvuelven la Mipyme y el emprendedor.

Enterprise Survey del Banco Mundial

El análisis de datos de la Enterprise Survey del Banco Mundial ofrecido por Lecuona (2014), encuentra que la Pyme financia la más de dos terceras partes del monto de las inversiones (73,9%) y del capital de trabajo (76,1%) con el capital propio, presentando una mayor proporción la pequeña empresa que la mediana empresa. Además, si bien el financiamiento externo ya es bajo, es aún menor la proporción de financiamiento procedente del crédito bancario, siendo alrededor del 55% del financiamiento externo. Los empresarios de las Mipymes renuncian al potencial que ofrece el apalancamiento bancario y la preferencia por el financiamiento propio, por ser un proceso más sencillo y menos costoso que un préstamo bancario, por lo que las Mipymes siguen una estrategia para contar con autofinanciamiento suficiente cubrir sus necesidades. El poco uso del crédito bancario contrasta con el alto uso de productos financieros por parte de la Mipyme de cuentas bancarias, ya que prácticamente la totalidad de las empresas (97%) manifiesta contar con cuenta corriente o de ahorro. El poco uso del financiamiento bancario es explicado en mucho por las dificultades de la Pyme para cumplir con los requerimientos de las garantías y colaterales exigidos para los créditos. Un 41,8% de las Pymes manifiestan las garantías y colaterales como restricción.

Observatorio de Mipymes

Los resultados basados en Omipyme (2012) confirman que más de las dos terceras partes de las necesidades de financiamiento de las actividades productivas, en este caso incluyendo la microempresa, se da mediante capital propio. En este estudio se encontró que la fuente de financiamiento utilizada por el 75% de Mipymes para cubrir las necesidades más importantes son los ingresos propios. Sobre la razón por el cual no se solicita crédito bancario el 65% de las empresas indican que cuentan con suficiente capital o que no lo necesitan, y que no les gusta endeudarse. De las empresas que recurren a financiamiento externo, el financiamiento procedente de bancos o similares sólo representa el 61,9% en el total de las Mipyme. Nuevamente, aparece el cumplimiento con los requisitos de garantías como principal obstáculo para obtener un crédito.

El uso de servicios bancarios se midió en este estudio con el uso de e-banking (que siempre tiene detrás una cuenta corriente o de ahorro), en donde se encuentra que la penetración de este tipo de servicios es alto entre las Mipyme (76,3%), pero no se manifiesta en un mismo nivel de uso del crédito bancario. Esto manifiesta que la Mipyme no encuentra dificultad para relacionarse con las entidades bancarias, incluso para usar productos como cuentas bancarias y sus servicios conexos de e-banking, pero esta facilidad no se expresa respecto al acceso al crédito, en donde los requerimientos de garantías tienen una gran importancia.

Ante la pregunta de cuáles son las razones por lo que las empresas que pidieron crédito no lo lograron obtener, los resultados muestran como el factor de mayor ponderación las dificultades de cumplir con las garantías y prendas requeridas. En la mayoría de los casos esta razón es mencionada por una cuarta parte o más de las

empresas, pero en las pequeñas empresas cerca de un 40% señalan esa como la principal razón del impedimento del crédito.

Caracterización de la oferta financiera a las Mipyme

Por su parte, la Dirección General de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (DigePyme) del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) presentó el Estudio sobre la Caracterización de la oferta financiera a las Pyme, el cual está basado en la información referente a la oferta crediticia tanto de las entidades financieras públicas como privadas y los fondos especiales de financiamiento creados, con el propósito de monitorear el acceso a financiamiento por parte de la Pyme^x.

Gráfico 1
Porcentaje de colocaciones por tipo de entidad financiera 2014



Fuente: MEIC (2014).

El gráfico 1 muestra las colocaciones de crédito en las Pymes de acuerdo a los diversos tipos de entidades financieras. El MEIC encuentra que la oferta de servicios a las Pymes está encabezada por la banca estatal, que mostró para el 2014 el 51,7% del crédito, mientras que las entidades micro-financieras se colocan en un segundo lugar con un 17% de las colocaciones. Los bancos privados se ubican en un tercer lugar con 12,5% y los fondos especiales dirigidos a Pymes un 10,6%. Las fundaciones, que son organizaciones no gubernamentales (ONG) orientadas al apoyo de programas de las Pymes son responsables de la colocación de 7,9% de los créditos. Por último, destaca que las cooperativas tienen poca participación, debido a que muchas fueron creadas como entidades de ahorro y consumo. El monto total de crédito a las Mipymes suma ¢511.374,48 millones.

Los principales hallazgos sobre la oferta financiera a la Mipyme son:

- La mayoría de la oferta de crédito a la Pyme procede de la banca comercial (pública y privada) y microfinancieras, mayormente bajo condiciones financieras de mercado, con lo que no obedece a los lineamientos del SBD.
- La proporción del crédito bajo los objetivos del SBD se contabiliza en las colocaciones de los fondos especiales, sin embargo, es una proporción muy baja respecto al total de las colocaciones. El estudio no permite cuantificar la proporción

referente al SBD que se coloca por otros operadores financieros. En un ejercicio de estimación de esta proporción, se encontró que el porcentaje de financiamiento procedente del SBD es alrededor del 8% de la totalidad del crédito productivo del sistema financiero nacional^{xi}.

- En este estudio el MEIC consultó sobre el principal motivo para que las Pymes solicitantes tuvieron el rechazo de su solicitud. Se destacan que un 18% de las Pymes no eran sujetos de crédito al no cumplir con los requisitos del respectivo programa, y con los requisitos de garantizar el crédito con el uso de garantías o fiadores. Un 11% presentaba dificultad de pago e igual porcentaje mal historial crediticio. Estos resultados confirman los hallazgos antes analizados de los estudios de Banco Mundial en el 2010 y la encuesta de la Mipyme (Omipyme, 2012).

Importancia de la Mipyme en el Sistema Financiero Nacional

En el año 2013, el Banco Central de Costa Rica (BCCR) presentó, con el apoyo del Programa Estado de la Nación, el estudio Acceso de la Mipyme a los servicios financieros a partir de la implementación de la Ley 8634 del Sistema de Banca de Desarrollo, el cual que buscó analizar el acceso a los servicios financieros de crédito de la Mipyme^{xii}. El estudio encontró que se debía desarrollar una metodología y una línea de base para evaluar el nivel efectivo de ampliación del crédito para la Pyme que implica la introducción del SBD, se carece de indicadores específicos que permitan conocer en qué grado la colocación de los fondos del SBD no desplaza el financiamiento que la Pyme ya venía obteniendo de la banca comercial. En este sentido no se tienen indicadores para estimar el verdadero aporte en inclusión financiera que el SBD permite a la Mipyme que no tiene oportunidades reales con las condiciones de la banca comercial.

Del análisis general, el estudio encontró que el financiamiento a la Mipyme en el Sistema Financiero Nacional evolucionó positivamente entre el 2008 y el 2012 respecto a varios indicadores. Sin embargo, en el caso de la participación del crédito a la Mipyme respecto al crédito total del Sistema Financiero Nacional en el 2012 alcanzó 10%, dos puntos porcentuales más a lo este indicador había presentado en el año 2008 (8%), cuando se creó el SBD. La conclusión fue que si bien la entrada en operación del SBD había producido algunos efectos positivos en la focalización del crédito a sectores prioritarios para el SBD, todavía debía ratificarse si en la participación de la Mipyme dentro del crédito del sistema financiero nacional confirmaba una tendencia de crecimiento.

Con base en datos suministrados por SUGEF se ha actualizado este indicador de la participación de la Mipyme dentro del crédito del sistema financiero nacional hasta el año 2016, encontrándose que entre el 2010 y 2014, esta participación se estabilizó en 10%, lo que sugiere que la entrada del SBD permitió expandir el crédito de la Mipyme en todo el sistema financiero. A partir del 2015, la participación de la Mipyme dentro del crédito del sistema financiero nacional aumenta al 11%, lo que podría registrar la mayor movilización de los recursos del SBD a partir del 2015.

Cuadro 1
Participación de la Mipyme dentro del crédito del Sistema Financiero Nacional

| Año | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Mipyme/SFN | 8% | 9% | 10% | 10% | 10% | 11% | 11% |

Fuente: Elaboración propia con datos de la SUGEF.

Estos resultados podrían sugerir que el SBD y su evolución en la asignación de crédito ha repercutido en mayor participación de la Mipyme en todo el crédito nacional, sin embargo, como se había recomendado en Corrales y Sancho (2013), se debe desarrollar una metodología y una línea de base para evaluar el nivel efectivo de ampliación del crédito para la Mipyme que implica la introducción del SBD. La Secretaría Técnica del SBD ha avanzado con el apoyo del IICE de la UCR para elaborar una línea base y la metodología para la evaluación del impacto del sistema y construcción de indicadores de evolución anual.

Ambiente para hacer negocios

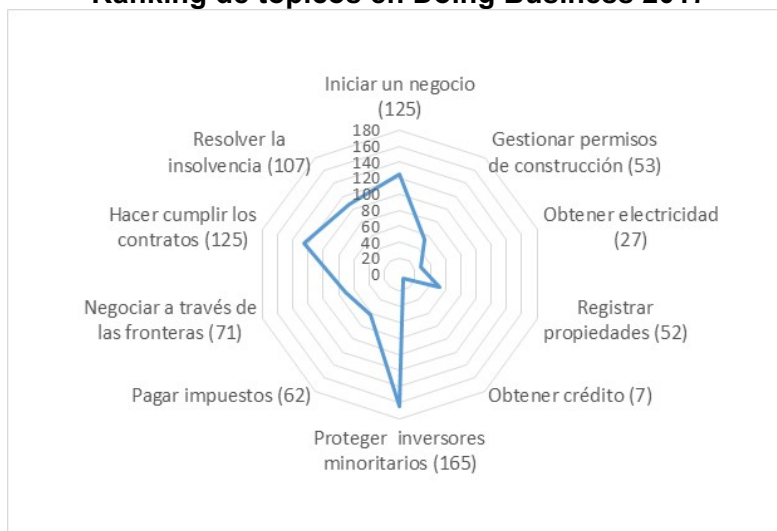
En un contexto más general, la bancarización de la Mipyme y el emprendedor se facilita cuando el empresario tiene las condiciones para éxito y crecimiento de la empresa. En este sentido, a mejores condiciones para hacer negocios, mayor es la capacidad de generar proyectos productivos viables para el financiamiento. Inversamente, a mayores dificultades para el empresario en sus actividades, menor es su productividad, la generación de ganancias, su crecimiento y su disposición para el riesgo de un crédito o ser sujeto de crédito a los ojos de la banca. Para entender el ambiente de negocios que enfrenta el empresario de la Mipyme y el emprendedor, podemos hacer uso del estudio Doing Business del Banco Mundial y el índice de Competitividad Global del World Economic Forum.

El Doing Business que hace un seguimiento de 10 criterios^{xiii} en el ecosistema empresarial costarricense, bajo una metodología estándar aplicada en 190 países. En el 2017 el país se ubica en el puesto 62 y los países de la región que superan a Costa Rica son México que se ubica en el puesto 47, Colombia en el 53 y Chile en el 57. En el ranking de 0 a 100, en donde 100 es la calificación de los países con las mejores prácticas para facilitar negocios, el país obtiene una calificación de 68,5. El gráfico 2 muestra la calificación para los 10 criterios evaluados.

Este estudio, si bien no se enfoca específicamente a la Mipyme, sí permite entender algunas de las principales barreras de “hacer negocios” para estos empresarios. En términos generales, el ambiente de los negocios está afectado por el exceso de trámites y el tiempo y costo que implican estos trámites. Destacan además las altas tasas impositivas en el país y las dificultades para exportar o importar. En aspectos como el fácil acceso a la electricidad contrasta con su alto costo. Es destacable que en el acceso al crédito el país encuentra su mejor calificación, pero se debe a que en este análisis se centra en la institucionalidad de un registro crediticio y el marco legal para uso y exigencia de garantías, en lo cual el país presenta un alto desarrollo. No obstante, es esta fuerte regulación entorno a las garantías hace el cumplimiento de estos requisitos como una de las principales barreras para la Mipyme en el sistema financiero, tal y como lo mostraron los anteriores estudios. Adicionalmente, la protección de inversores minoritarios da pocos incentivos a la atracción de capital de

inversión, por la extensión de los conflictos y la poca gobernanza para los minoritarios. Adicionalmente, el empresario tiene poca capacidad de hacer cumplir los contratos y resolver la insolvencia por el tiempo de duración y el costo.

Gráfico 2
Ranking de tópicos en Doing Business 2017

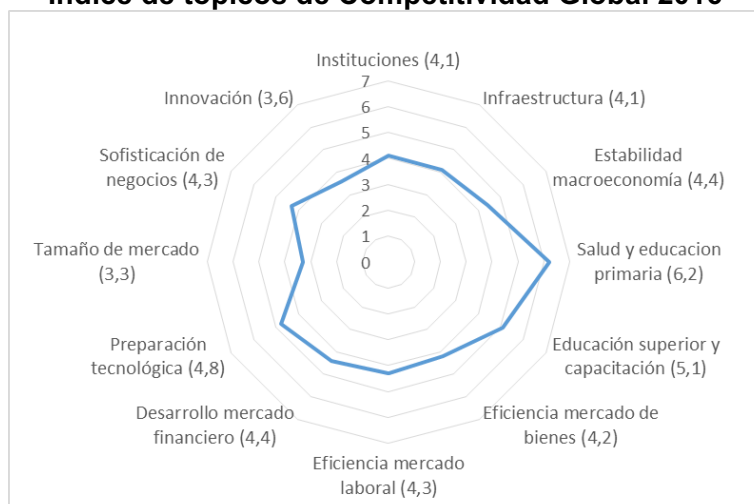


Fuente: Elaboración propia con datos de Doing Business 2017

Por su parte, el índice de Competitividad Global igualmente no se enfoca específicamente a la Mipyme, pero evalúa el entorno de competitividad del país y de otros 138 países. Para el 2016 este índice ubica a Costa Rica en el puesto 54, superado en la región por Chile en el puesto 33, Panamá en el 42 y México en el 51. En una escala del 7 cómo máximo para las economías con las mejores prácticas, Costa Rica obtiene una calificación global de 4.41, Chile obtiene una calificación de 4,64, Panamá 4,51 y México 4,41, igual que Costa Rica. Esta calificación se puede observar en el gráfico 3 para los tópicos que componen el índice.

El World Economic Forum encuentra que entre las principales condiciones que afectan la competitividad en el país se encuentran la burocracia ineficiente, la insuficiente infraestructura, las altas tasas impositivas y las dificultades de acceso al financiamiento. En el ámbito de la eficiencia del mercado financiero, el estudio encuentra que si bien hay disponibilidad servicios financieros y confianza en los mismos, el costo es alto y hay dificultades de acceso para algunos empresarios, pero se destaca el poco desarrollo de un mercado de capitales y capital de riesgo local.

Gráfico 3
Índice de tópicos de Competitividad Global 2016



Fuente: Elaboración propia con datos de World Economic Forum (2016).

Elementos comunes de los indicadores de inclusión financiera

Estos estudios muestran que muchas de Mipymes financian sus inversiones y capital de trabajo con capital propio y es la poca proporción de financiamiento externo, con un financiamiento bancario limitado. Este bajo uso de crédito bancario contrasta con el alto uso de cuentas bancarias, cuentas de ahorro y e-banking de la Mipyme, lo que constata que la relación de estas empresas con la banca es fuerte, pero esta relación no se manifiesta igual con el uso del crédito. Los estudios revisados apuntan que las dificultades para el cumplimiento de las garantías exigidas por los préstamos explican la alta exclusión del sistema financiero.

Por otra parte, el indicador en Corrales y Sancho (2013) sobre el crédito de la Mipyme en todo el sistema financiero apunta a que la creación del SBD permitió expandir el crédito de la Mipyme, y la actualización de este indicador muestra que a partir del 2015, la participación de la Mipyme dentro del crédito del sistema financiero nacional aumenta, lo que podría registrar la mayor movilización de los recursos del SBD a partir del 2015. En este sentido el SBD no sólo expande al crédito a la Mipyme, sino que además la entrada en operación del SBD ha producido efectos positivos en la focalización del crédito a sectores prioritarios.

El Doing Business y El World Economic Forum, si bien no se enfoca específicamente en la Mipyme, encuentran que el empresario costarricense enfrenta grandes dificultades para “hacer negocios” y para la competitividad, lo que afecta la bancarización de la Mipyme y el emprendedor, por el efecto sobre el bajo éxito y crecimiento de las empresas.

Estos elementos revelados sobre la inclusión financiera y el contexto empresarial global, merecen ser marco de referencia adicional para evaluar si las reformas de la Ley del SBD y la evolución en el sistema con su puesta en marcha, han venido a crear

condiciones en procurar una mayor inclusión financiera. Algunas de las conclusiones de este estudio se verán después de la revisión de las reformas a la Ley del SBD y la evaluación general del sistema.

Hallazgos de la Comisión Evaluadora del SBD en el 2016

El artículo 50, de la Ley 9274 instituye que el Consejo Rector instalará y juramentará, cada cuatro años, la Comisión Evaluadora del SBD, con el fin de realizar una evaluación integral del accionar del SBD, en cuanto a políticas, metas, impactos sociales, acceso de oportunidades a las mujeres y a los sectores prioritarios, razonabilidad en el cumplimiento de las directrices y normativas legales y económicas en la gestión de créditos y administración de la cartera, adecuación al plan nacional de desarrollo y los asuntos que la Comisión considere relevantes.

El segundo informe de la Comisión Evaluadora del SBD denominado *Valoraciones, conclusiones y recomendaciones de la Comisión Evaluadora del Sistema de Banca para el Desarrollo*^{xiv}, fue presentado en octubre 2016 y hace un análisis de las principales reformas derivadas de la Ley 9274, la conformidad con el cumplimiento de los objetivos de la Ley el SBD, la movilización logradas de los fondos del SBD y el papel del INA en su cumplimiento de los mandatos que le impone la Ley del SBD.

Como hallazgos de la Comisión Evaluadora se debe destacar que ha encontrado que las reformas de la Ley del SBD han fortalecido al Consejo Rector y su Secretaría Técnica y han dado otras herramientas para que el SBD promueva una mayor inclusión financiera. Estas reformas son la acreditación de entidades no supervisadas, la potestad para hacer banca de segundo piso con el FOFIDE y el FCD, el uso de recursos no reembolsables para desarrollo empresarial, el capital semilla y capital de riesgo, la mayor flexibilidad en la administración de programas del FCD, la posibilidad de sancionar a operadores financieros ante incumpliendo de sus programas, el apalancamiento del FINADE con terceros, el impuesto a la “banca de maletín”, y las metas de cumplimiento y condiciones diferenciadas para el microcrédito y la banca de desarrollo, bajo estándares prudenciales internacionales. El análisis de la Comisión Evaluadora del SBD sobre cumplimiento de los objetivos que la Ley establece para el SBD encuentra que existen áreas importantes de avance, pero quedan aspectos en donde falta claridad de enfoque por la ausencia de políticas o lineamientos y las áreas en las que el SBD tiene aún el reto de seguir avanzando.

Los estudios anteriormente revisados muestran que muchas de las Mipymes financian sus inversiones y capital de trabajo con capital propio y es la poca proporción de financiamiento bancario. Las razones apuntan especialmente a dificultades para el cumplimiento de las garantías exigidas por el sistema financiero. Uno de los principales aportes de la reforma de la Ley del SBD fue la ampliación del concepto de aval, con la incorporación de los avales de cartera y los avales por pérdida esperada. Este es uno de los principales logros de la reforma porque en procura una de mayor inclusión financiera, estos mecanismos facilitan esquemas alternativos de avales y garantías.

Los datos de SBD revisados muestran que uno de los efectos más importantes de la reforma de la Ley del SBD es la movilización de los diversos fondos del sistema, pero

especialmente los del FCD en sus diversas modalidades. Además, se sigue logrando una mayor focalización a los sectores prioritarios del sistema.

La Comisión Evaluadora encuentra que el involucramiento del INA como ente de apoyo en el SBD aún no se ha logrado, dada la falta de alineamiento de las acciones de esa Institución con respecto a los mandatos de la Ley del SBD. Este desalineamiento es confirmado por la Contraloría General de la República (CGR), que indica que el INA ha confundido los mandatos establecidos por la Ley del SBD con los mandatos de la Ley 8262 de Fortalecimiento de Pymes con la Ley del SBD. De acuerdo con cifras del INA entre los años 2014 y 2016 el número de empresas capacitadas y el presupuesto dedicado se ha mantenido en niveles muy similares, sin que manifieste una expansión dada la reforma de la Ley del SBD. Las dificultades que encuentra la Comisión Evaluadora con estas cifras reportadas es fueron acciones no coordinadas con el SBD y que la CGR manifiesta que no existe una separación de los mandatos de la Ley del SBD y los de la Ley 8262.

Principales reformas de la Ley del SBD

El SBD fue reformado mediante la Ley 9274, denominada Reforma Integral de la Ley 8634 del Sistema de Banca Para el Desarrollo, que se aprobó en el año 2014 y fue reglamentada en marzo del 2015. El segundo Reporte de Evaluación del SBD destaca como las reformas más importantes que se dan con la reforma de la Ley del SBD las que se presentan a continuación.

Ampliación del alcance del SBD

De acuerdo a la Comisión Evaluadora, la reforma de la Ley del SBD da un impulso mayor a los nuevos productos con la inclusión como beneficiarios a organizaciones en modelos asociativos, beneficiarios de microcrédito, emprendedores y a los participantes en micro finanzas no regulados por la SUGEF. La reforma habilitó algunas herramientas como la acreditación de entidades no supervisadas, la potestad para hacer banca de segundo piso con el FOFIDE y el FCD, y recursos no reembolsables para desarrollo empresarial, el capital semilla y capital de riesgo. Con todos estos elementos se ampliaron los canales para la población beneficiaria.

En cuanto al microcrédito se cuenta con nuevos operadores acreditados y programas, que operan con metas de cumplimiento y condiciones diferenciadas respecto al crédito tradicional.

Consolidación de la Secretaría Técnica y Consejo Rector

La Ley No 9274 consolida a la Secretaría Técnica como una organización ejecutora del Sistema, que auxilia al Consejo Rector, brindándole herramientas jurídicas para la autogestión y para dictar lineamientos y sanciones en caso de desacato. Este fortalecimiento se fundamenta en el proceso de acreditación y aprobación de programas que le permiten al Consejo Rector dar directrices que deben ser adoptadas por los Operadores Financieros.

Movilización de los recursos provenientes de la banca privada

Los cambios en las condiciones para la movilización del Fondo de Crédito para el Desarrollo se puede considerar uno de los principales aportes de la reforma de la Ley del SBD, que canaliza el 17% de los depósitos del público en la banca privada hacia el SBD, o que utiliza una segunda modalidad (inciso ii), que permite la colocación del 10% del saldo de las captaciones a menos de 30 días, mediante programas del banco privado inscritos ante el SBD, o bajo la administración de programas del SBD en bancos públicos. La movilización de fondos de la banca privada se debe a la mayor flexibilidad en la administración de programas del FCD para la banca privada y en las condiciones financieras para estas colocaciones. “Actualmente, existen programas tanto de bancos administradores con el inciso i), como operadores financieros con el inciso ii), permitiendo que haya un monto importante de recursos disponibles para la Mipyme”^{xv}. Las estadísticas sobre la movilización de estos fondos se verán en una sección adelante.

Fortalecimiento del FINADE, FOFIDE y el sistema de avales

La Ley No. 9274 ha permitido el fortalecimiento del FINADE, FOFIDE y el sistema de avales. La reforma le brinda al Finade la posibilidad de apalancamiento, garantía del estado y el ingreso de nuevos recursos procedentes de la Banca Maletín^{xvi}. El apalancamiento del FINADE con terceros implica la facultad de acudir a fondos de entidades internacionales o de desarrollo, sin embargo, desde la reforma se ha avanzado sólo en marcos de cooperación con el BID y acercamientos con el BCIE para explorar las áreas de cooperación. En cuanto a los recursos provenientes del impuesto a la Banca Maletín, si bien el Ministerio de Hacienda ha estado recaudando el impuesto, no se han trasladado los recursos al Finade. Se han estado realizando gestiones por parte del SBD para lograr el traslado efectivo de los fondos.

Respecto al FOFIDE, la reforma de la Ley establece metas, porcentajes de asignación en microcrédito y la posibilidad de sancionar a los operadores financieros ante incumpliendo de los lineamientos dados por el Consejo Rector. Esto ha sido incorporado en los programas aprobados por el Consejo Rector y un proceso de re-acreditación que se ha hecho de los operadores financieros.

Respecto a la ampliación del concepto de aval, la reforma ha permitido la incorporación de los avales de cartera y los avales por pérdida esperada, lo que ha incrementado la capacidad de cobertura del fondo y ha minimizado el deterioro del patrimonio que generaban los avales uno a uno.

Regulación especial SBD bajo estándares internacionales

Con la reforma de la Ley 9274, el Conassif debe dictar regulación para los intermediarios del SBD considerando las características particulares de la banca de desarrollo y considerando los mejores estándares internacionales vigentes aplicables a la materia. El Conassif emitió un Reglamento en octubre del 2016, para la gestión y evaluación del riesgo de crédito para el SBD (Sugef 15-16). Este reglamento traslada en forma significativa el manejo del riesgo a los intermediarios, además establece la base de datos de información crediticia específica para el SBD. Se reduce de 100% a 75% la ponderación de riesgo en el cálculo de suficiencia patrimonial en microcrédito,

expandingo la capacidad de colocación de recursos de microcrédito. Se incorporan las garantías mobiliarias como mitigadores de riesgo, lo que posibilita la mayor inclusión para las Mipymes que carecen de garantías tradicionales. Por último, se establece la facultad de apalancamiento del fondo de avales del FINADE, que aumenta su capacidad de respaldar mayor volumen de garantías.

Cumplimiento de los objetivos de la Ley el SBD

La Ley 9274 hace una ampliación de los objetivos del SBD, y la Comisión Evaluadora encontró que “esta complejidad no deja de ser una amenaza, pese a que los nuevos objetivos se refieren a temáticas relacionadas con la creación de un SBD, puede generarse una dispersión de esfuerzos y recursos. Sin embargo, la Comisión también encontró que esta amplitud de objetivos puede considerarse una fortaleza en un entorno jurídico y administrativo como el costarricense, en donde la “cosa pública se vuelve más difícil de administrar cuando la regulación tiende a ser restrictiva y estrecha”. La Ley de creación del SBD y su reforma permite una mayor flexibilidad para administrar el SBD, sujeto más bien a las políticas y directrices que emane el Consejo Rector^{xvii}. La valoración del cumplimiento con los objetivos de la Ley del SBD dependió los siguientes resultado:

Establecimiento de las políticas y acciones pertinentes que contribuyan con la inclusión financiera

La Comisión Evaluadora del SBD encontró que el sistema tiene una oferta de programas a través de sus operadores financieros, donde se establecen varios aspectos que coadyuvan en la inclusión financiera. Sin embargo, la Comisión Evaluadora ha recomendado fortalecer en enfoque del Consejo Rector hacia el tema de inclusión financiera con una definición del concepto, las metas por perseguirse en los sectores prioritarios y la generación de indicadores para su monitoreo y seguimiento.

Establecer las políticas crediticias aplicables al SBD que promuevan el desarrollo, la productividad y la competitividad

La revisión del cumplimiento de este objetivo permitió concluir que el SBD tiene algunos programas puntuales para ciertos sectores que están orientados a mejoras productivas de forma directa, como son el caso de financiamiento a la actividad cañera, renovación de cafetales y otros proyectos que plantean una potenciación del tema a través de relaciones con actores estratégicos como el IICA para mejorar la productividad ganadera, la EARTH para fortalecer la inserción de tecnología en la agricultura. Sin embargo, la Comisión Evaluadora recomendó que en el diseño del sistema de evaluación de impacto del SBD, se generen indicadores que pongan de manifiesto el cumplimiento de este objetivo.

Financiamiento de proyectos productivos mediante mecanismos crediticios, avales, garantías y servicios no financieros y de desarrollo empresarial

La Comisión Evaluadora encontró que para la consecución de este objetivo el desempeño del Consejo Rector ha sido asimétrico cuando se ven los temas de servicios financieros y no financieros por separado. Con la reforma de la Ley 9274 se ha logrado la movilización de todos los fondos del SBD. Sin embargo, en materia de desarrollo empresarial, la relación de colaboración con el INA sigue pendiente de

implementación y ha habido dificultades para que este Instituto se alinee con los requerimientos del Consejo Rector, lo que se verá más de fondo en la sección referido a análisis del papel del INA dentro del SBD. Se debe destacar que la reforma a la Ley SBD faculta al INA a realizar los servicios no financieros del SBD a su cargo directamente o con la contratación de terceros, y esto último no se explotado por la entidad para ampliar su apoyo al SBD.

Establecimiento de condiciones financieras de acuerdo con las características específicas de proyectos y de actividades productivas

Para la atención de sectores prioritarios el Consejo Rector establece las condiciones que se le solicitan a los operadores financieros para sus programas, y en el modelo de acreditación se aplica un índice de atención de sectores prioritarios para puntuar al operador. El Consejo Rector ha aprobado iniciativas orientadas a sectores prioritarios como los son programas dirigidos exclusivamente a mujeres o personas con discapacidad. No obstante, la Comisión Evaluadora recomendó la existencia de una política transversal que oriente la generación de programas que coadyuven en la disminución de la desigualdad de género.

Promoción de la participación de entes públicos y privados que brinden servicios no financieros y de desarrollo empresarial

Mediante el Finade el Consejo Rector ha logrado el involucramiento de diversos actores en actividades de servicios no financieros y de desarrollo empresarial. No obstante, la limitación de recursos de Finade para estas actividades ha hecho que la Comisión Evaluadora recomiende que el Consejo Rector profundice sus gestiones con el INA para lograr la tercerización de servicios de ese y que iguales gestiones se den con el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP). La Comisión encontró que este trabajo de integración y participación de actores estratégicos para potenciar el impacto del SBD debe ser sujeto de programación tanto por parte de la administración del SBD como de las instituciones involucradas. Como avance se encontró un convenio del SBD con el IMAS y un procedimiento de operación, pero respecto al INFOCOOP no se halló evidencia de acciones de apoyo al SBD.

Fomento a la innovación, transferencia tecnológica orientada a elevar la competitividad de los sujetos beneficiarios

En este ámbito, La Comisión Evaluadora encontró que el rezago que pueda tener el SBD en políticas explícitas está en correspondencia con el rezago de políticas nacionales alrededor de la innovación, transferencia y adaptación tecnológica^{xviii}. La Comisión Evaluadora recomendó una política, directriz o lineamiento del Consejo Rector para el cumplimiento de este objetivo, a través de un proceso de involucramiento con diversos actores.

Coadyuvar al desarrollo productivo en las diferentes regiones del país, fomentando la asociatividad y apoyando las estrategias regionales

Este objetivo ya ha venido siendo abordado por parte del Consejo Rector mediante los programas aprobados y el seguimiento de los mismos en términos de zonas de menor desarrollo y sector agropecuario. El SBD tiene acuerdos para trabajar con IICA en la

configuración de un clúster ganadero y con el ICAP en un clúster turismo. Debido a lo reciente de la Ley 9274, queda pendiente el despliegue de acciones de apoyo a la asociatividad, pese a que en términos de cooperativas se han manejado varios programas.

Mecanismos de financiamiento para fomentar el microcrédito

La reforma con la Ley 9274 da mayor realce al compromiso con el microcrédito, promueve mecanismos de supervisión y control de riesgo y otorga mayor flexibilidad a la Secretaría Técnica para el logro de este objetivo. La Comisión Evaluadora concluyó que es temprano para dar un seguimiento pleno del cumplimiento de la Ley, pues se requiere que se active el sistema de información crediticia del SBD y se establezca su sistema de seguimiento.

Promover y facilitar mecanismos para encadenamientos productivos

El SBD ha seguido el cumplimiento del impulso de encadenamientos productivos a través de operadores del sistema y de aliados estratégicos como IICA, EARTH y otros, se han generado acciones con la intención de cumplir con este objetivo. La Comisión Evaluadora encontró que estas experiencias de encadenamientos serán claves para la construcción de una política enfocada a este tema.

Promoción de la creación de empresas por medio de instrumentos financieros, avales, capital semilla y capital de riesgo

Aunque hay un Reglamento Operativo del Programa Capital Semilla vigente, su primera aplicación está en proceso de análisis y retroalimentación hasta que sea relanzado por la Secretaría técnica. Esta primera aplicación permitió impulsar el interés por la incubación en el país y el conocimiento de las incubadoras, para definir planes de acción y un sistema de acreditación. Se ha promovido proyectos desde fondos concursables con incubadoras, hasta proyectos específicos como el Programa de Apoyo a Territorios Seguros y convenios con Earth University y Astra Rocket para la producción de energías limpias a base hidrógeno.

La Comisión Evaluadora del SBD ha destacado que la Ley 9274 es un sustento para la política de emprendedurismo, y que el SBD tiene un rol central en las políticas de apoyo al emprendimiento. El SBD dio sus primeros pasos en el apoyo especializado al emprendimiento durante el año 2013. Para esto se realizó el lanzamiento del Programa de Capital Semilla, el Programa de apoyo al Emprendedurismo y el Fortalecimiento de las líneas de Microfinanzas. En el 2015 el SBD estableció su Política Nacional de Emprendimiento y con la Estrategia de Atención al Emprendimiento e Innovación el SBD se ha propuesto, entre el 2017 y el 2022, crear una oferta de financiamiento para emprendedurismo e innovación que conlleve a una mayor profundización y sofisticación de mercado financiero. De acuerdo con la Comisión Evaluadora del SBD^{xix}, el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2015-2018) “no genera un marco específico para el rol del SBD en la política nacional de emprendimiento”^{xx}, pero la Política de Fomento al Emprendimiento del MEIC en el 2014, tiene como una de las líneas de acción un Programa de Formación de Emprendedores bajo una alianza MEIC-SBD-INA, con lo que el SBD se constituye una institución central en el impulso de la política de emprendedurismo.

El INA y los servicios de desarrollo empresarial

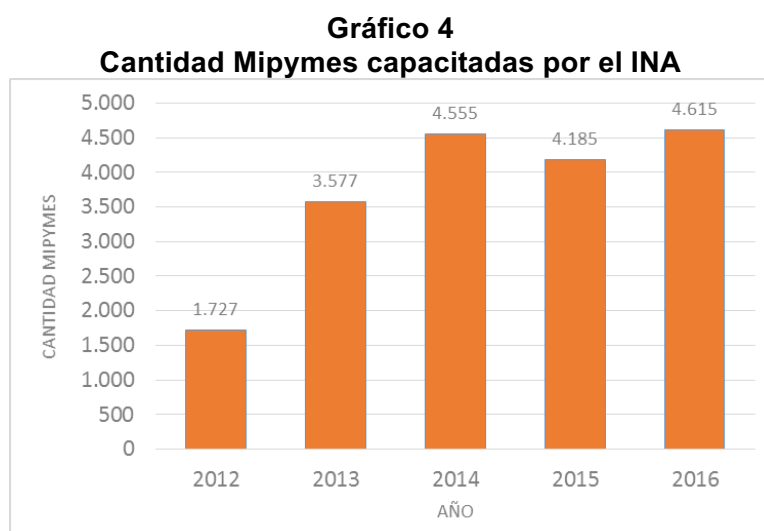
En la configuración del SBD, el Instituto Nacional de Aprendizaje un elemento clave en la ejecución de programas de desarrollo empresarial para la Mipyme y el emprendedor. El desarrollo empresarial es un eje para su inclusión financiera, ya aumenta la capacidad de bancarización, la capacitación en gestión empresarial, finanzas y técnica, y permite el crecimiento de la empresa y su capacidad de manejar apalancamiento financiero. De acuerdo con la Ley 9274, el INA debe asignar una suma mínima del 15% de sus presupuestos ordinarios y extraordinarios de cada año, con el objetivo de apoyar en actividades de apoyo empresarial, mediante convenios o bajo la subcontratación de servicios. Estas tareas deben incluir: apoyo a proyectos con viabilidad ante el SBD para su financiamiento, la promoción y formación de emprendedores, y el acompañamiento a proyectos productivos en diversas etapas de su ciclo de vida. Estos programas del INA deben ejecutarse en coordinación con el Consejo Rector y bajo la supervisión de la Contraloría General de la República (CGR).

Desde su primer informe de evaluación del SBD en el año 2011, la Comisión Evaluadora encontró “que el INA estaba llamado a ser el actor principal en la oferta de los servicios no financieros para el SBD, pero la amplia gama de demanda de servicios a los que debía responder, había hecho que en ese periodo de arranque, el apoyo al SBD derivara en una percepción de que la institución estaba atrapada por una tensión institucional... sin que hubiera podido generar una respuesta correctamente segmentada de los servicios de apoyo empresarial”. Además, la Comisión Evaluadora encontró “una palpable discrepancia” entre el INA y el Consejo Rector “con lo cual se limita el alcance de los objetivos del sistema”^{xxi}.

A pesar que con la reforma a la Ley del SBD el INA encuentra mayor potencial para expandir su oferta en apoyo del SBD, la Comisión Evaluadora en su segundo informe del 2016 encontró que “a pesar de la existencia de diversos esfuerzos a través del tiempo, el involucramiento del INA como ente de apoyo en el SBD aún no se ha logrado... dada la falta de alineación de las acciones de esa Institución con respecto a los mandatos alrededor del SBD... El proceso ha sido largo, tortuoso y con resistencias por parte del INA”^{xxii}. Este desalineamiento es confirmado por la Contraloría General de la República en su Informe No DFOE-EC-IF-27-2015, que indica que el INA ha confundido los mandatos establecidos por la Ley del SBD con los mandatos de la Ley 8262 de Fortalecimiento de Pymes con la Ley del SBD. Para el ente contralor “las políticas institucionales y los objetivos estratégicos no aluden al SBD, lo que parece reflejar un enfoque muy marginal de los mandatos que la Ley otorga al INA al respecto”^{xxiii}. La ley 8262 crea dentro del INA la Unidad para el Mejoramiento de la Competitividad y Productividad de las Pequeñas y Medianas Empresas (UPYME), para el desarrollo y fortalecimiento de la competitividad empresarial de la Mipyme y los emprendimientos empresariales. Sin embargo, “la CGR indica que la Ley de Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa, N° 8262, tiene sus propios fines y objetivos”^{xxiv}. Además, CGR ha requerido de INA una contabilidad separada, así como indicadores de gestión e impacto y algunos ajustes en la metodología de costeo.

En agosto del 2016 se aprobaron las Políticas y Lineamientos para la Ejecución de los Recursos del INA, con lo cual se sientan las bases para una colaboración del INA con el SBD. Sin embargo, la Comisión Evaluadora alertó que todavía era temprano para verificar si estos cambios permitirán la incorporación efectiva del INA como colaborador del SBD.

De acuerdo con el INA, el programa dedicado al desarrollo empresarial en apoyo al SBD arranca en el 2012 con 1.727 Mipymes y para el año 2013, la cifra de empresas se había duplicado (ver gráfico 4). No obstante entre los años 2014 y 2016 el número de empresas capacitadas se ha mantenido en niveles muy similares, sin que manifieste una expansión del número de Mipymes atendidas después de la reforma de la Ley del SBD en el 2014.

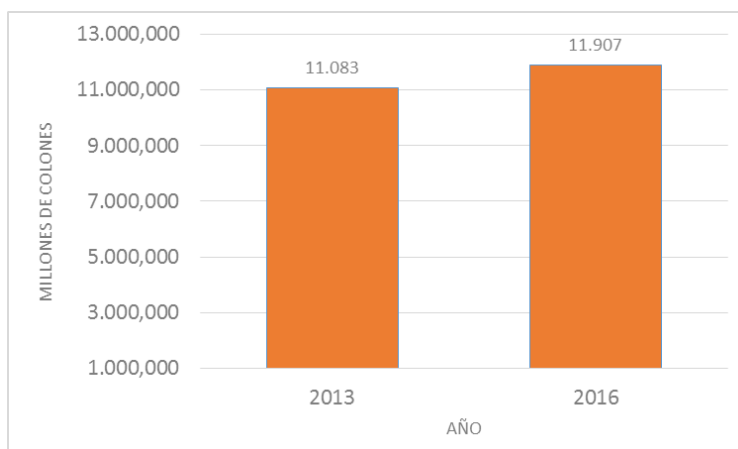


Fuente: Elaboración propia con datos del INA.

Las cifras de los montos reportados según el INA para la atención de la Ley del SBD se muestran en el gráfico 5 para los años 2013 y 2016, encontrándose que igualmente las cifras son muy cercanas desde un año al otro, sin que la reforma con la Ley 9274 haya provocado un cambio significativo en la asignación de recursos del INA al SBD.

Las dificultades con la rendición de cuentas que hace el INA con estas cifras sobre el apoyo al SBD es que la Comisión Evaluadora encontró que fueron acciones no coordinadas con el SBD y como lo encontró la CGR, no existe una separación del apoyo bajo los mandatos de la Ley del SBD y los correspondientes a la Ley 8262.

Gráfico 5
Gasto ejecutado por el INA para el SBD



Fuente: Elaboración Propia con datos de la CGR y el INA^{xxv}.

Mobilización a los fondos del sistema

Como se ha visto anteriormente, el SBD fue creado en el año 2008, sin embargo fue en el año 2010 cuando se da el despliegue pleno de sus operaciones. Para diciembre del 2010^{xxvi}, con las carteras de crédito heredadas de los fideicomisos trasladados y las colocaciones en los primeros tres años, el FINADE tenía una cartera de crédito por ₡29.596 millones. El FOFIDE, procedente del 5% de las ganancias de los bancos públicos, para diciembre del 2010 tenía un saldo de cartera por ₡5.928 millones. El FDC muestra una condición de colocaciones que se deterioró después del 2010, para diciembre de este año, había acumulado activos potenciales de ser colocados por ₡188.367,6 millones, pero tenía un saldo de crédito en colones de solo ₡2.725,8 y colocaciones de la cartera en dólares por \$13,78 millones. Estas colocaciones obedecían a que la banca privada había adoptado el mecanismo del inciso 59.ii, de apertura de al menos cuatro sucursales (ver gráfico 6).

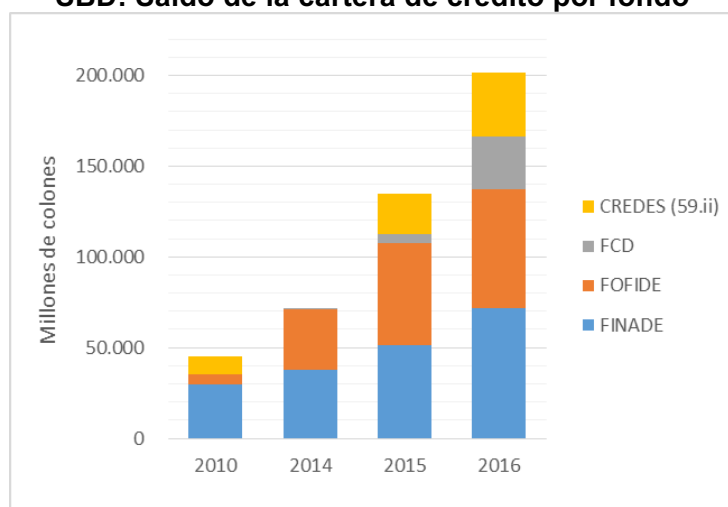
En el 2014 el saldo de crédito del FCD había virtualmente desaparecido, equivaliendo solo a ₡51 millones, pese a que en el SBD se acumulaban inmovilizados los recursos trasladados de la banca privada. En este año se lleva a cabo la reforma de la Ley del SBD, pero no es sino hasta marzo del 2015 que entra en vigor. Estas reformas simplifican los requerimientos para la colocación de los fondos del FCD de los bancos privados, con lo que se produce un desbloqueo y la movilización de dichos fondos.

En el 2016 el saldo FINADE alcanza los ₡71.659 millones y el FOFIDE ₡65.436 millones, y ya el FCD presenta ₡64.211 millones de saldo de crédito en sus diferentes modalidades, lo que ha permitido que el FCD represente ya una tercera del saldo de crédito del SBD.

No obstante, todavía no se alcanza el potencial que el FCD ofrece, ya que como se ve en el cuadro 2, una vez movilizados los fondos en el 2015, mientras que la cartera representa respecto a los activos un 65%^{xxvii} en el caso del FINADE y 87% en el

FOFIDE, en el caso del FCD sólo se han colocado un equivalente al 10% de los activos del fondo^{xxviii}.

Gráfico 6
SBD: Saldo de la cartera de crédito por fondo



Fuente: Elaboración propia con datos del SBD a diciembre de cada año.

Cuadro 2
SBD: Relación de cartera de crédito por activos de los fondos 2015
(Cifras en millones de colones)

| Fondo | Activos | Cartera crédito | Cartera/Activos |
|--------|---------|-----------------|-----------------|
| FINADE | 78.462 | 51.358 | 65% |
| FOFIDE | 64.711 | 56.473 | 87% |
| FCD | 271.652 | 27.153 | 10% |

Fuente: Elaboración propia con datos del SBD al 31 de diciembre.

Los datos muestran que uno de los efectos más importantes de la reforma de la Ley del SBD es la movilización de los diversos fondos del sistema, pero especialmente los del FCD en sus diversas modalidades. Ya para el 2016 el saldo del FCD representa ya una tercera del saldo de crédito del SBD.

Algunas de las condiciones para generar la movilización fondos, que se originan con la reforma de la Ley 9274 son:

- La Ley No. 9274 estableció la posibilidad de sanciones tanto para los operadores del Fofide como del FCD, con lo que el Consejo Rector puede establecer criterios más exigentes en la forma que se aprueban los programas, con resultados directos en segmentación de productos y tasas de interés.
- Se aplica un nuevo modelo de acreditación de operadores bajo un esquema claro y estándar, lo cual ordena los programas existentes y nuevos. Los operadores pueden ofrecer diferentes productos como crédito directo, líneas revolativas, descuento de

facturas, arrendamiento financiero entre otras. Esto ha permitido una diversificación de instrumentos y una gran variedad de operadores financieros.

- Con la reforma se producen cambios en las condiciones e incentivos para otorgar créditos por parte de la banca privada, la cual tiene ahora programas tanto en colones como en dólares, lo que permite a Mipymes tener acceso a recursos en la moneda que más se ajuste, sujeto a la generación de recursos en cada moneda.
- Los programas del FOFIDE han pasado a una mayor focalización e incidencia en su definición por parte del Consejo Rector, lo que se refleja en la tasa activa de los programas.
- La Ley 9274 dio la capacidad al FINADE para colocar sus recursos mediante entidades financieras no supervisadas por SUGEF haciéndolo un fondo más diversificado y con mayor variedad de sectores.

Evolución del apoyo a la Mipyme y al emprendedor

En el cuadro 3 se muestra el enfoque hacia la Mipyme y el emprendedor de los diversos fondos del SBD, en donde la microempresa tiene una especial atención en el financiamiento y se tiene cartera asignada para los emprendedores (trabajadores por cuenta propia).

Cuadro 3
Distribución carteras de crédito según tamaño de empresa, 2016

| Sector | Finade | Fofide | Fcd | Credes (59.ii) |
|---------------|---------------|---------------|------------|-----------------------|
| Emprendedor | 4% | 0% | 0% | 0% |
| Micro | 62% | 73% | 60% | 69% |
| Pequeña | 32% | 25% | 39% | 31% |
| Mediana | 2% | 1% | 0% | 0% |

Fuente: Elaboración propia con datos del SBD a junio para el 2016.

En el cuadro muestra que realmente sólo el FINADE está orientado para el sector emprendedor, y respecto a las Pymes, como se había visto con las estadísticas del estudio del MEIC (2014), sus recursos se orientan en mayor proporción a la microempresa, seguido de la pequeña empresa y en menor medida a la mediana empresa. Ahora el FCD de la banca privada muestra también esta mayor proporción de recursos para la microempresas, y su relación disminuye conforme mayor es la escala de la empresa. Esto ya es un contraste con lo que reporta el estudio MEIC (2014), ya que el año 2015 ya refleja la movilización de fondos del FCD que otorga las reformas de la Ley.

Alcance de los beneficiarios prioritarios del SBD

Las cifras actuales del SBD (ver cuadro 4) muestran que todos los sectores prioritarios están siendo objeto de apoyo en el SBD y que dicho apoyo en términos de crédito dirigido a cada sector no ha aumentado desde el año 2014 (año de partida de la nueva Ley), salvo para las asociaciones de desarrollo, las personas con discapacidad y la producción más limpia. Estas cifras muestran que la asignación de los fondos del SBD no ha venido mejorando en proporción del crédito total del SBD. La suma del saldo de

crédito dirigido a todos estos sectores prioritarios no se ha venido incrementando, en relación con el saldo de crédito total existente en el sistema, manteniéndose poco menos del 60% entre el 2014 y el 2016.

Cuadro 4
Saldo de crédito según sectores prioritarios 2014-2016
(Cifras en colones)

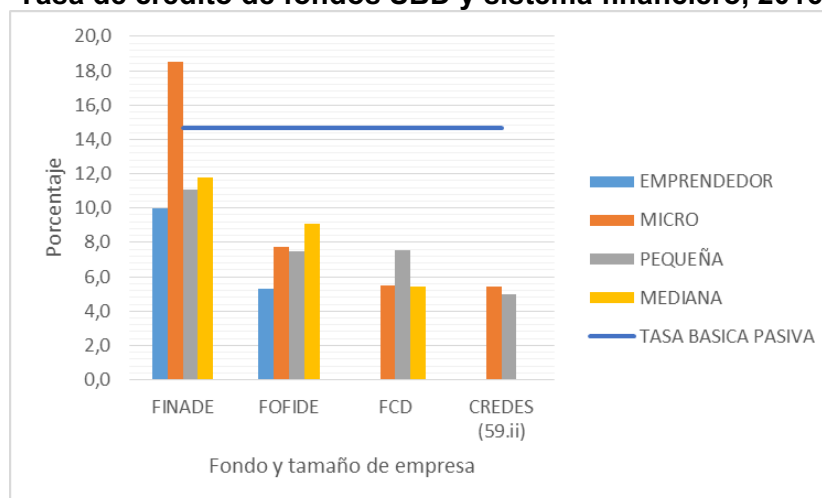
| Sector prioritario | Año | | |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | 2014 | 2015 | 2016 |
| Adulto mayor | 5.257.632.145 | 6.146.572.378 | 6.715.096.542 |
| Asociaciones de desarrollo | 128.295.400 | 78.169.450 | 121.722.755 |
| Cooperativas | 4.946.945.887 | 30.733.127.706 | 35.340.517.911 |
| Jóvenes emprendedores | 30.575.196 | 341.239.339 | 620.057.322 |
| Microcréditos atendidos por microfinancieras | 2.638.891.836 | 5.834.832.206 | 4.447.765.837 |
| Minorías étnicas | 0 | 295.755.827 | 310.613.036 |
| Mujeres | 25.046.462.748 | 24.938.767.928 | 37.410.574.213 |
| Personas con discapacidad | 6.004.183 | 5.732.148 | 4.362.760 |
| Producción más limpia | 54.152.439 | 54.112.788 | 51.857.490 |
| Proyecto en zona de menor desarrollo | 3.604.367.998 | 6.831.718.158 | 8.487.618.153 |
| Total | 41.713.327.831 | 75.260.027.928 | 93.510.186.018 |
| Porcentaje del total del crédito del sbd | 59% | 56% | 58% |

Fuente: Elaboración propia con datos del SBD a diciembre de cada año y a junio para el 2016.

Generación de una tasa de interés de inclusión financiera

Un aporte inequívoco del SBD es que ha venido creando un financiamiento para las Mipymes con tasas de interés más bajas que las del resto del sistema financiero nacional. El bajo costo del financiamiento es un elemento muy importante para promover la inclusión financiera de la Mipyme y del emprendedor. El gráfico 7 muestra las tasas de interés de los diversos fondos del SBD por tamaño de empresa y lo compara con la línea azul, que representa la tasa básica pasiva, que es el promedio de tasas de interés que se cobra en el sistema financiero nacional. Destaca que las tasas que se cobra para el microcrédito en el FINADE están sobre el promedio del sistema nacional, representando el premio por el alto riesgo que se enfrenta con este sector. El resto de las tasas de interés se encuentran por debajo del promedio del sistema financiero, manifestando la política de hacer más accesible los créditos del SBD. Los fondos del FOFIDE son más baratos que el FINADE, sin que haya restricción de tasa de interés, pero es parte del convencimiento que se logra al momento de la aprobación de los programas por parte del Consejo Rector del SBD. Los fondos de la banca privada en el FCD y la modalidad CREDES son los de más bajo costo por las restricciones que imponen la Ley para la colocación de estos fondos.

Gráfico 7
Tasa de crédito de fondos SBD y sistema financiero, 2016



Fuente: Elaboración propia con datos del SBD y BCCR a diciembre del 2016.

El rol fundamental de los avales y garantías

Como se mencionó anteriormente, uno de los aportes más importantes del SBD fue la creación de un fondo para conceder avales o garantías a proyectos productivos viables y factibles. Por su naturaleza, la Mipyme implica un alto riesgo, y como se vio anteriormente, las dificultades de cumplir con las garantías de los préstamos bancarios es una de las principales razones de la falta de inclusión financiera de estas empresas, por lo que una banca de desarrollo complementa esas garantías para hacer los proyectos financiables. De acuerdo a la Comisión Evaluadora del SBD, “este podría considerarse uno de los principales aciertos, si es que no el principal, del SBD”^{xxix}.

Las garantías o avales del SBD son instrumentos financieros creados como respaldo solidario para las operaciones de crédito de los integrantes financieros del SBD, y para los beneficiarios que presenten insuficiencia de garantía para ser sujetos de financiamiento. Estas garantías mitigan los riesgos asociados a una operación de crédito, por lo cual se asumen las pérdidas eventuales en los incumplimientos de pago.

Los avales y garantías pueden cubrir créditos hasta US\$120.000, con un costo por la garantía del 3% anual, que es pagada por el operador trimestralmente. El monto máximo por garantizar en cada operación será hasta por el 75% del valor del crédito. Sin embargo, los beneficiarios que aún no puedan completar el respaldo de garantía para obtener un crédito y califiquen dentro del rango de pobreza o pobreza extrema, podrán acceder a un complemento de hasta 25% de garantía adicional, proporcionado por el Instituto Mixto de Ayuda Social. En caso de situaciones de desastres naturales que cuenten con declaratoria de emergencia del gobierno, el monto máximo a garantizar por operación podrá ser hasta el 90% en operaciones de crédito productivo que soliciten los afectados.

Por otro lado, el SBD permite garantizar programas o carteras de crédito mediante la cobertura de la pérdida esperada^{xxx} para mitigar el riesgo moral, y otros mecanismos de

mitigación de riesgo técnicamente factibles, para lo cual, el FINADE puede recibir recursos de contragarantía de entes públicos y privados, bajo una administración como cuenta separada con el registro de las entidades participantes.

De esta forma, el fondo de avales y garantías se ha convertido en uno de los instrumentos más efectivos para la inclusión financiera, y la reforma del SBD lo ha fortalecido ampliando sus modalidades y fortaleciendo su supervisión.

Cuadro 5
SBD: Avales otorgados

| Año | Número de avales | Monto original del crédito | Saldo original avalado | Cobertura aval | Saldo actual avalado |
|--------------|-------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|-----------------------|-----------------------------|
| 2009 | 26 | 512.092.000 | 333.628.113 | 65,15% | 180.887.009 |
| 2010 | 115 | 1.880.676.153 | 1.154.802.722 | 61,40% | 542.200.466 |
| 2011 | 134 | 1.783.386.832 | 1.157.297.556 | 64,89% | 683.537.543 |
| 2012 | 227 | 3.639.617.946 | 2.280.551.349 | 62,66% | 1.490.348.204 |
| 2013 | 208 | 2.885.941.209 | 1.704.022.793 | 59,05% | 1.121.901.934 |
| 2014 | 141 | 2.876.942.665 | 1.633.524.125 | 56,78% | 1.274.478.389 |
| 2015 | 403 | 6.522.449.390 | 3.232.981.964 | 49,57% | 2.938.634.070 |
| 2016 | 246 | 3.822.738.876 | 1.747.002.666 | 45,70% | 1.679.329.347 |
| Total | 1.500 | 23.923.845.071 | 13.243.811.288 | 55,36% | 9.911.316.962 |

Fuente: Elaboración propia con datos de SUGEF a diciembre de cada año.

En el cuadro 5 se observa el monto de avales otorgados, los cuales a través de los años han disminuido el nivel de cobertura promedio, cuyo máximo por Ley es del 75%, y para el periodo 2009 al 2016 la cobertura total promedio es del 55,36%. La disminución de la cobertura promedio refleja que conforme el sistema va madurando, la gestión para la asignación de avales ha sido más precisa, así como el análisis y seguimiento de la calidad de los créditos asociados. De los avales ejecutados como garantías, las cifras de SUGEF permiten estimar que los avales ejecutados al presente representan 35% del monto original avalado desde el 2009.

Recuadro 3 **Percepción de la población sobre el SBD^{xxxI}**

Como parte del segundo reporte de la Comisión Evaluadora se llevó a cabo un Estudio sobre la Percepción Ciudadana sobre el SBD. Se encontró que el SBD es ampliamente conocido, con un 47% de los entrevistados indicando conocerlo. Sin embargo, contrasta el bajo alcance del crédito del SBD, ya que sólo un 7% de quienes lo conocen afirman haber hecho uso del mismo. Se encontró además una valoración general muy buena del sistema con un 76% de las opiniones favorables. Las oportunidades de mejora sugeridas por quienes conocen directamente al SBD apuntan a la mejora en los trámites y en la orientación de los programas a las personas con menos recursos.

Adicionalmente, como parte de la evaluación del SBD se realizó el Análisis de la Presencia Mediática del SBD. Es destacable que el SBD ha mantenido, a lo largo de estos seis años de análisis, una presencia constante, y podría decirse que intensa, en los medios de comunicación.

Es destacable el hecho de que por cada ocho noticias positivas se reportaron apenas dos negativas. Como noticias positivas destacan el rol del MEIC en apoyo a la Mipyme, al emprendimiento y al microcrédito, así como las acciones del SBD en temas de emprendimiento, apoyo al sector agrícola, y creación de instrumentos como arrendamiento financiero. Además, destacan la reforma de la Ley del SBD, la movilización de fondos del peaje bancario y la acreditación de nuevos operadores financieros. Las noticias negativas se asociaron a las críticas al SBD en la lenta colocación de fondos, y la discusión que se dio sobre el rol de recursos del CONAPE en el SBD. Además la oposición al proyecto de “rescate” al sector turístico, el conflicto con el INA y el impulso de Fomprodece, como reclamo de sectores por la lentitud en la colocación de recursos del SBD.

Estos dos estudios muestran que en general el SBD mantiene una buena imagen y una exposición ante los medios de comunicación mayormente positiva. Sin embargo, se reitera que el alcance del sistema sigue siendo limitado, y que la falta o lentitud de colocación de recursos del sistema genera no solo fuertes críticas, sino que son en gran parte motivo de propuestas que amenazan con desviar los fondos del SBD o centrarlos en sectores de interés político coyuntural.

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones y principales retos y amenazas del SBD

El análisis realizado permite establecer las siguientes conclusiones:

- El SBD se constituye en una política pública fundamental para la inclusión financiera y la generación de empleo, mediante la promoción de una modernización y transformación productiva de la Mipyme y el emprendedor. No obstante, el SBD muestra grandes limitaciones en cuanto a su alcance, dado que se ubica cerca del 8% del crédito asignado al sector productivo. Aunque se prevén mayores recursos por el impuesto a la “banca de maletín”, ha habido atraso y dudas sobre su traslado por parte del Ministerio de Hacienda. Por lo tanto, la reforma de la Ley del SBD no ha garantizado un crecimiento que permita ampliar su alcance dentro del sistema financiero nacional.
- Dado que el SBD es la integración de diversas entidades especializadas en el apoyo de la Mipyme, es fundamental que actores centrales como el INA no muestren aún un alineamiento operativamente inconcluso, y que las acciones de INFOCOOP muestren avance hacia la colaboración con el SBD.
- El SBD es fundamental para la inclusión financiera y los estudios revisados muestran que muchas de Mipymes financian sus inversiones y capital de trabajo con capital propio y es la poca proporción de financiamiento bancario. Las razones apuntan a dificultades para el cumplimiento de las garantías exigidas por el sistema financiero. Con la reforma de la Ley del SBD respecto a la ampliación del concepto de aval, la incorporación de los avales de cartera y los avales por pérdida esperada, será un instrumento fundamental en procura de mayor inclusión financiera.
- Las reformas de la Ley del SBD ha fortalecido al Consejo Rector y su Secretaría Técnica y dado otras herramientas para que el SBD promueva una mayor inclusión financiera. Estas reformas son la acreditación de entidades no supervisadas, la potestad para hacer banca de segundo piso con el FOFIDE y el FCD, el uso de recursos no reembolsables para desarrollo empresarial, el capital semilla y capital

de riesgo, la mayor flexibilidad en la administración de programas del FCD, la posibilidad de sancionar a operadores financieros ante incumpliendo de sus programas, el apalancamiento del FINADE con terceros, el impuesto a la “banca de maletín”, y las metas de cumplimiento y condiciones diferenciadas para el microcrédito y la banca de desarrollo, bajo estándares prudenciales internacionales.

- El crecimiento de la proporción del crédito a la Mipyme respecto al total del Sistema Financiero Nacional marcan que la creación del SBD ha aumentado el crédito para el sector y los primeros resultados señalan que la reforma de la Ley del SBD siguen ampliando el monto relativo del crédito de la Mipyme. Sin embargo, se requiere la construcción de mejores indicadores para verificar este impacto.
- El Doing Business y El World Economic Forum, si bien no se enfoca específicamente a la Mipyme, encuentran que el ecosistema empresarial costarricense enfrenta grandes dificultades para “hacer negocios” y para la competitividad, lo que afecta la bancarización de la Mipyme y el emprendedor, por el efecto sobre el bajo éxito y crecimiento de las empresas. El SBD debe tener en cuenta las implicaciones de este ambiente de los negocios para la Mipyme en el diseño de sus programas.
- Las reformas con la Ley 9274 logran una movilización de los fondos de la banca privada y se dan mayores elementos para la gestión del sistema y la supervisión de los diversos operadores financieros. Sin embargo, dado a que el FCD apenas comienza a trasladarse, aún no existe evidencia sobre el impacto en la ampliación a nuevos beneficiarios, aspecto que de ser motivo de seguimiento por los indicadores de impacto que se construyen.
- El análisis de la Comisión Evaluadora del SBD sobre cumplimiento de los objetivos que la Ley establece para el SBD encuentra que existen áreas importantes de avance, pero quedan aspectos en donde falta claridad de enfoque por la ausencia de políticas o lineamientos y las áreas en las que el SBD tiene aún el reto de seguir avanzando.

La Comisión Evaluadora del SBD, en su reciente reporte 2016 en el que este autor participó como asesor técnico, permitió identificar algunos ámbitos alrededor del SBD que constituyen los principales retos y amenazas para el mantenimiento y crecimiento del sistema. Los principales aspectos identificados son los siguientes^{xxxii}:

- La amplitud en el número y alcance de los objetivos del SBD puede constituirse en una amenaza, debido a que pueden inducir a la dispersión de esfuerzos y recursos, producto de una interpretación confusa del ordenamiento lógico que debe tener el uso de recursos limitados del SBD para producir un claro impacto social y económico en los beneficiarios objetivo del sistema. Se requiere que el Consejo Rector haga un eficaz diseño final del SBD, mediante sus políticas y directrices, así como de los mecanismos de administración que impulse por medio de la Secretaría Técnica.
- El entendimiento de lo que es el SBD y sus alcances dentro de varios sectores es muchas veces equivocado, por lo que la expectativa sobre lo que se espera del sistema puede ser muy alta en áreas en donde el SBD no está llamado a impulsar acciones o en términos en que los recursos no son suficientes.

- La falta de involucramiento efectivo del INA como ente de apoyo en el SBD constituye una amenaza, pues limita significativamente el acceso y acompañamiento de los sectores prioritarios de la Ley 9274.
- Los intereses alrededor del SBD han tenido históricamente un fuerte componente político. El sistema de SBD por lo tanto, siempre estará en la visión central de grupos para impulsar nuevas propuestas políticas. Si bien estas propuestas políticas pueden eventualmente fortalecer el sistema, muchas de las mismas, por el contrario, pueden plantear modificaciones del enfoque actualmente dado al SBD, desviando y hasta debilitando su alcance.
- Debe mantenerse la comprensión que el SBD no debe impulsar su apoyo al sector productivo mediante proyectos de condonación de deudas.
- El SBD se ha constituido en blanco de todas las propuestas que requieren recursos financieros o auxilio financiero para entidades con problemas de gestión, sin que el SBD haya logrado tiempo suficiente, especialmente después de la reforma con la Ley 9274, para desplegar plenamente su potencial.
- Las dificultades para apalancar al SBD con nuevos fondos amenaza el crecimiento de sus fondos, y señala que podría entrar en un sendero de expansión vegetativa, lo cual seguiría limitando sus alcances en la inclusión financiera, su rol distributivo y el apoyo en la generación de empleo.
- Las principales limitaciones se refieren al crecimiento ulterior de recursos y la dificultad de alcanzar a colmar las expectativas y necesidades de las poblaciones objetivo, señaladas por la ley, con los recursos asignados al SBD.
- Solo mediante la movilización de los recursos propios y de una sólida política de alianzas con otros operadores será posible lograr la incidencia necesaria para alcanzar metas nacionalmente relevantes en materia de servicio financiero y no financiero a las poblaciones objetivo y desarrollar una política pública significativa con resultados incluyentes de importancia e impacto.

Bibliografía

Banco Mundial (2015). Financial Access Survey (FAS, 2015)

Banco Mundial (2017). Doing Business 2017.

CICAP (2016). Informe de CICAP sobre Conformación del SBD, preparado para la Comisión Evaluadora del SBD.

Corrales y Sancho (2013). Acceso de la Mipyme a los servicios financieros a partir de la implementación de la Ley 8634 del Sistema de Banca de Desarrollo. Banco Central de Costa Rica.

Omipyme (2012). Encuesta Nacional de la Mipyme. Observatorio de Mipymes. UNED.

Gutiérrez, Miguel et al (2011). Primer Reporte Comisión Evaluadora del SBD del 2011. Sistema de Banca para el Desarrollo.

Gutiérrez, Miguel et al (2016). Segundo Reporte Comisión Evaluadora del SBD del 2016. Sistema de Banca para el Desarrollo.

IICE (2016). Estado de Situación del Sistema de Banca para el Desarrollo en 2014. Informe preparado para la Comisión Evaluadora del SBD.

I

NEC (2013). Encuesta Continua de Empleo. El empleo informal en Costa Rica. Caracterización al IV trimestre 2013.

INEC (2015). Encuesta Nacional de Hogares Productores (Enhopro 2015).

Lecuona, Ramón (2014). Algunas lecciones de la experiencia reciente de financiamiento a las pymes en Colombia, Costa Rica y México. CEPAL.

MEIC (2014). Estudio sobre la caracterización de la oferta financiera a la Pyme. Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

MEIC (2014) b. Política de Fomento al Emprendimiento de Costa Rica 2014-2018. Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

MEIC (2015). Estado de Situación de las Pyme en Costa Rica 201510. Sistema de Banca para el Desarrollo. Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

Monge, Ricardo y otros (2007). Servicios financieros para las micros y pequeñas empresas. Desempeño e impacto socioeconómico de BN-Desarrollo. Editorial Tecnológica de Costa Rica.

PEN (2009). Décimo quinto Informe Estado de la Nación, 2009

PEN (2010). Décimo sexto Informe Estado de la Nación, 2010

PEN (2010) b. Emprendedurismo en Costa Rica. Décimo sexto Informe Estado de la Nación

SBD (2010). Informe de Resultados del SBD. Sistema de Banca para el Desarrollo.

Sancho, F. (2011). Resultados y limitaciones de las políticas y programas de apoyo financiero a las Mipymes. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Sancho, F. (2017). Inclusión financiera de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica. SEMINARIO CEPAL “Inclusión financiera de las PYMES en América Latina: experiencias de países e instrumentos de la banca de desarrollo. Abril, México DF.

World Economic Forum (2016). Global Competitiveness Index 2016. <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index/country-profiles/#economy=CRI>

ⁱ Asamblea Legislativa mesa estableció una mesa facilitadora para lograr una agenda política para el bicentenario de la independencia en el 2021. La Comisión Técnica que asesora esta mesa está dirigida por Roberto Artavia, el ex rector del Incae y Miguel Gutiérrez-Saxe, ex director del Programa del Estado de la Nación. Esta Comisión establece que en el país realmente no existe una política nacional de empleo, en la que el SBD jugaría un papel central.

ⁱⁱ Ley de Reforma Integral de la Ley 8634 del Sistema de Banca Para el Desarrollo

ⁱⁱⁱ Gutiérrez et al (2011)

^{iv} Gutiérrez et al (2016)

^v Artículo 2, Ley 9274.

^{vi} Actualmente la administración la hacen el Banco Nacional de Costa Rica y el Banco de Costa Rica

^{vii} Lecuona, Ramón (2014)

^{viii} Omipyme, (2012)

^{ix} MEIC (2014)

^x MEIC (2014)

^{xi} IICE (2016)

^{xii} Corrales y Sancho (2013)

^{xiii} El Doing Business 2017 hace un análisis separado del mercado laboral sin incluirlo en el ranking.

^{xiv} Gutiérrez et al (2016)

^{xv} Gutiérrez et al (2016)

^{xvi} Se refiere a la retención del Ministerio de Hacienda del 15% del impuesto sobre la renta que aplica sobre las ganancias de los inversionistas extranjeros en el mercado bursátil.

^{xvii} Gutiérrez et al. (2011).

^{xviii} De acuerdo al PND 2015-2018 “No existe un marco conceptual claramente definido y socializado de cómo la Ciencia y Tecnología impactan en la calidad de vida de los ciudadanos y el crecimiento económico del país basado en conocimiento e innovación. La causa es una falta de una política pública de Estado sobre Ciencia, Tecnología e Innovación. Y el resultado es que los planes desarrollados no permiten definir acciones estratégicas que se reflejen en el Plan Nacional de Desarrollo.

^{xix} Gutiérrez et al (2016)

^{xx} Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”

^{xxi} Gutiérrez et al. (2011)

^{xxii} Gutiérrez et al (2016)

^{xxiii} Gutiérrez et al (2016)

^{xxiv} Gutiérrez et al (2016)

^{xxv} <https://logros.presidencia.go.cr/ina/>

^{xxvi} Cifras provenientes de SBD (2010)

^{xxvii} No considera fondos comprometidos que suman cerca de 10% más respecto a los activos.

^{xxviii} En el caso del FDC de debe tener precaución en la comprensión de este indicador. Los bancos administradores deben colocar los créditos en la misma moneda que le fueron concedidos (normativa prudencial SUGEF) y además deben mantener la liquidez necesaria para devolver los recursos correspondientes a aquellos bancos que se trasladaron de inciso i al inciso ii, según su plan de colocación. En este caso solo el BAC representaba casi el 50% del fondo.

^{xxix} Gutiérrez, M. y otros, 2016.

^{xxx} Los operadores financieros deberán realizar una valoración de riesgos sobre los programas y las carteras para determinar la pérdida esperada y remitirla mensualmente a la Secretaría Técnica para el seguimiento y el análisis de riesgo pertinente.

^{xxxi} Gutiérrez, M. y otros, 2016.

^{xxxii} Gutiérrez et al (2016)