

Inclusión financiera de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica

Francisco Sancho Villalobos



Este documento fue preparado por Francisco Sancho Villalobos, Consultor de la Unidad de Financiamiento para el Desarrollo de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto de la CEPAL: "Inclusión financiera de las pymes y políticas de innovación de la banca de desarrollo".

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/TS.2017/114

Distribución: Limitada

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2017. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.17-00632

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	5
I. Sistema financiero de Costa Rica	7
A. Conformación del sistema financiero	7
B. Profundización financiera del país	10
II. Acceso de la Pyme al sistema financiero	15
A.1 The Enterprise Survey	16
A.2 Hallazgos de la Encuesta Nacional de la Mipyme	17
B. Caracterización de la oferta financiera a las Pymes	19
III. El Sistema de Banca para el Desarrollo	27
A. Sistema integrador de entidades especializadas	29
1. Constitución de fondos especiales	29
B. Importancia relativa de las Pymes	32
C. Importancia del emprendedor y el sector informal	32
D. Papel del SBD en la inclusión financiera	33
1. Crédito	34
2. Avaluos y garantías	35
3. Desarrollo de nuevos productos	38
4. Otros instrumentos no financieros	40
E. Regulación prudencial diferenciada para actividades de banca de desarrollo	41
F. Características del crédito del SBD	42
1. Evolución de los fondos del SBD	43
2. Distribución por tamaño de empresa	45
3. Atención a los sectores prioritarios de la Ley del SBD	46
4. Tasas de interés	46
IV. Complementariedad del SBD con la banca comercial y la banca regional	49
A. Complementariedad con la banca comercial	49
1. FOFIDE en la complementariedad de la banca pública	51
2. FCD en la complementariedad de la banca privada	52
B. Complementariedad con la banca regional	52
1. Banco Centroamericano de Integración Económica	53
2. Banco Interamericano de Desarrollo	53
V. Conclusiones y recomendaciones	55
Bibliografía	59

Cuadros

Cuadro 1	Costa Rica: Indicadores por cada 100.000 habitantes, 2015.....	12
Cuadro 2	Fuentes de financiamiento externo por tamaño de empresa	18
Cuadro 3	Proporción de garantías como obstáculo para el crédito	19
Cuadro 4	Utilización de la banca electrónica	19
Cuadro 5	Entidades financieras que ofrecen crédito a las Pymes	21
Cuadro 6	Principales motivos de rechazo de solicitudes de crédito	26
Cuadro 7	Objetivos específicos la Ley del SBD	31
Cuadro 8	SBD: Avaes otorgados.....	37
Cuadro 9	SBD: Avaes ejecutados	37
Cuadro 10	SBD: Relación de cartera de crédito por activos de los fondos	45
Cuadro 11	Distribución de carteras de crédito del SBD según tamaño de empresa, 2015	46
Cuadro 12	Distribución de carteras de crédito del SBD según tamaño de empresa y sector prioritario, 2015	46
Cuadro 13	BID: Proyectos financiados en Costa Rica, 2015.....	53

Gráficos

Gráfico 1	Número de Bancos por tipo y año Sistema Bancario Nacional.....	8
Gráfico 2	Activos del Sistema Bancario Nacional en millones de colones	9
Gráfico 3	Sistema bancario: margen de intermediación por tipo de moneda y año	9
Gráfico 4	Fuentes de financiamiento de las Pymes	18
Gráfico 5	Porcentaje de colocaciones por tipo de entidad financiera	23
Gráfico 6	Porcentaje de colocaciones por tamaño de empresa	24
Gráfico 7	Porcentaje de colocaciones por tipo de entidad y tamaño	25
Gráfico 8	Porcentaje de colocaciones por tamaño de empresa y sector económico	25
Gráfico 9	SBD: Saldo de la cartera de crédito por fondo	44
Gráfico 10	SBD: Cantidad de empresas por fondo	44
Gráfico 11	Tasa de crédito de fondos SBD y sistema financiero, 2016.....	47

Recuadros

Recuadro 1	Definición de Micro, pequeña y mediana empresa	6
Recuadro 2	La rigidez en las tasas de interés	10
Recuadro 3	Estudio Doing Business 2017.....	13
Recuadro 4	BN Desarrollo.....	22
Recuadro 5	FODEMIPYME	26
Recuadro 6	La propuesta política detrás del SBD	28
Recuadro 7	Avances en la particularización de los créditos en Sugef 15-16	42
Recuadro 8	El Microscopio global 2016.....	47
Recuadro 9	Consejos de Apoyo Rural del BNCR	51

Diagramas

Diagrama 1	Constitución del Sistema de Banca para el Desarrollo	30
Diagrama 2	Ejes del Sistema de Banca para el Desarrollo	34

Introducción

Este estudio hace un análisis de la forma en que en Costa Rica se ha encarado la necesidad de propiciar la inclusión financiera de la pequeña y mediana empresa (Pyme). La experiencia de este país ofrece algunas particularidades en el manejo del concepto de Pyme, ya que sus políticas también incorporan a la microempresa y al denominado sector emprendedor, que está constituido por el trabajador independiente que ofrece productos o servicios similar a las empresas Pyme, pero no está organizado en algún tipo de empresa, y estadísticamente es parte del trabajador independiente y del sector informal.

El Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) en Costa Rica tiene como primer objetivo el *establecer las políticas y acciones pertinentes que contribuyan con la inclusión financiera*. El SBD se crea como un mecanismo para promover la movilidad social mediante el apoyo tanto al emprendedor como a la micro, pequeña y mediana empresa¹, los cuales presentan poco o nulo acceso al sistema bancario tradicional, debido a su escala, su bajo desarrollo empresarial para manejar sistemas contables y de gestión, su poco historial bancario, o su poca capacidad de ofrecer garantías.

Esta inclusión financiera de la Pyme implica promover su productividad y competitividad, con el fomento a la innovación, transferencia y adaptación tecnológica, así como el encadenamiento productivo. Para aumentar la capacidad de bancarización de la Pyme, el SBD reconoce la necesidad de complementar los créditos con mecanismos de avales y con servicios no financieros relacionados con el desarrollo empresarial, al igual que ofrecer condiciones financieras de acuerdo con las características específicas de proyectos y de actividades productivas de la Pymes objetivo.

En este estudio se presentan resultados de diversos trabajos que han abordado la situación del financiamiento de la Pyme en Costa Rica. Estos diversos resultados no pueden ser comparados directamente por el concepto del que parte cada uno sobre la Pyme, sin embargo, los rasgos que se desprenden de cada trabajo marcan tendencias comunes, que son la que finalmente son muy rescatables para comprender la situación del financiamiento de la Pyme es el país. Primero se ofrecen datos de la Enterprise Survey del Banco Mundial², que no incluye a la microempresa y que parte de una pequeña definida entre 5 a 10 trabajadores y la mediana de 11 a 99 empleados. Otra fuente es la Encuesta Nacional de la Mipyme³ que incluye a la microempresa que presenta de 1 a 15 empleados, la pequeña empresa de 16 a 30 empleados y la mediana empresa de 31 a 99 empresas. El estudio de la

¹ De acuerdo con las prácticas del SBD, la mediana empresa sólo entra en las operaciones del SBD por excepción, ya que el enfoque es mayoritariamente a la micro y pequeña empresa y los emprendedores.

² Lecuona, Ramón (2014).

³ Omipyme, 2012.

oferta financiera de la Pyme del Ministerios de Economía Industria y Comercio (MEIC) parte de una definición que relaciona el número de empleados, volúmenes de ventas y activos, y que está basada en la Ley 8262 de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, estableciendo con ello las micro, pequeñas y medianas empresas. La clasificación que se usa en el SBD ofrece su propia definición de emprendedor, estableciéndolo como el trabajador independiente en fase previa a la creación de la empresa. Para la microempresa el SBD toma la definición de la Ley 8262, pero la pequeña y mediana empresas la basan en volumen de ingresos brutos.

Otro de los aspectos particulares del sistema de banca costarricense es que lejos de constituir una entidad o una pocas entidades orientadas a las Pymes, el SBD es 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 emprendedores. En este sentido, la entidad conformada por el Consejo Rector y su Secretaría Técnica opera 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 de Banca de Desarrollo, pero el SBD como un todo debe entenderse como todos los intermediarios financieros públicos y privados, así como una serie de entidades colaboradoras definidas por la Ley del SBD. En este sentido, se puede afirmar que la inclusión financiera de Pyme se persigue tanto con instrumentos institucionales como financieros, en donde los primeros se componen de legislación, regulaciones, entidades especializadas, marcos de coordinación, y de apoyo para el desarrollo empresarial, mientras que los segundos se componen de fondos de soporte a los objetivos del SBD, sistema de avales, capital semilla y mecanismos de crédito, factoraje, leasing y otros experimentos que en el país se están llevando a cabo.

Respecto a la organización de este estudio, se parte de la caracterización del sistema bancario en Costa Rica, en el que los bancos públicos tienen el mayor peso dentro de las actividades de banca comercial, pese a ser un mercado financiero de libre competencia. Además, se ofrecen algunos indicadores que tratan de perfilar el grado de profundización financiera del país, con cifras comparativas con otros países seleccionados de la región. Para analizar el acceso financiero de la Pyme se revisan algunos de los estudios regionales de la misma Cepal, que ha venido abordando el tema, una encuesta al sector Pyme y los estudios sobre la oferta financiera que goza la Pyme en el país. Se culmina con un análisis más detallado del Sistema de Banca para el Desarrollo que Costa Rica ha constituido, que tiene un claro enfoque político de inclusión financiera para la Pyme, y que presenta un conjunto de instrumentos institucionales como propiamente financieros para promover esta inclusión.

Recuadro 1 **Definición de Micro, pequeña y mediana empresa**

De acuerdo a la Ley 8262 de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, la clasificación por tamaño de las empresas es:

Para el Sector Industrial: $P = ((0.6 \times pe/100) + (0.3 \times van/\text{¢}600.000.000) + (0.1 \times afe/\text{¢}375.000.000)) \times 100$.

Para los Sectores de Comercio y Servicios: $P = [(0.6 \times pe/30) + (0.3 \times van/\text{¢}1.200.000.000) + (0.1 \times ate/\text{¢}375.000.000)] \times 100$.

Donde: P: Puntaje obtenido por la empresa, pe: Personal promedio empleado por la empresa durante el último período fiscal, van: Valor de las ventas anuales netas de la empresa en el último período fiscal, afe: Valor de los activos fijos netos de la empresa en el último período fiscal, ate: Valor de los activos totales netos de la empresa en el último período fiscal.

Las empresas se clasificarán con base en el puntaje P obtenido, con el siguiente criterio: Microempresa $P \leq 10$ Pequeña Empresa $10 < P \leq 35$ Mediana Empresa $35 < P \leq 100$.

Fuente: Ley 8262 de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas

I. Sistema financiero de Costa Rica

A. Conformación del sistema financiero

El sistema financiero costarricense tiene la particularidad de estar liderado por la banca pública, que si bien está conformada por bancos que funcionan como bancos comerciales, son mantenidos bajo diferentes esquemas de propiedad estatal, y se caracterizan por contar con garantía del estado de los depósitos del público que manejan.

La banca pública ha mantenido este liderazgo, pese a que desde los años ochenta, la banca privada se había venido fortaleciendo con la posibilidad de financiamiento del exterior y con la eliminación de la potestad del Banco Central de Costa Rica (BCCR) en la fijación de las tasas de interés⁴, pero especialmente con la posibilidad de que la banca privada capte depósitos a la vista, lo que se refleja “en el crecimiento de la industria bancaria, gradualmente más eficiencia con un menor costo de intermediación relativo y menor concentración del negocio bancario en condiciones de mayor competencia”⁵.

Con la reforma de 1995 se le permite a la banca privada ofrecer cuentas corrientes, lo que no sólo estará afectado por el encaje mínimo legal que pesa igualmente para la banca pública, sino que además se le impone lo que se ha conocido como “peaje bancario”, que como veremos, es fundamental en el actual funcionamiento del Sistema de Banca de Desarrollo (SBD), y que en el momento de la reforma de 1995, significaba que los bancos privados con captaciones a la vista podían optar por dos mecanismo de apoyo a programas de desarrollo del Estado:

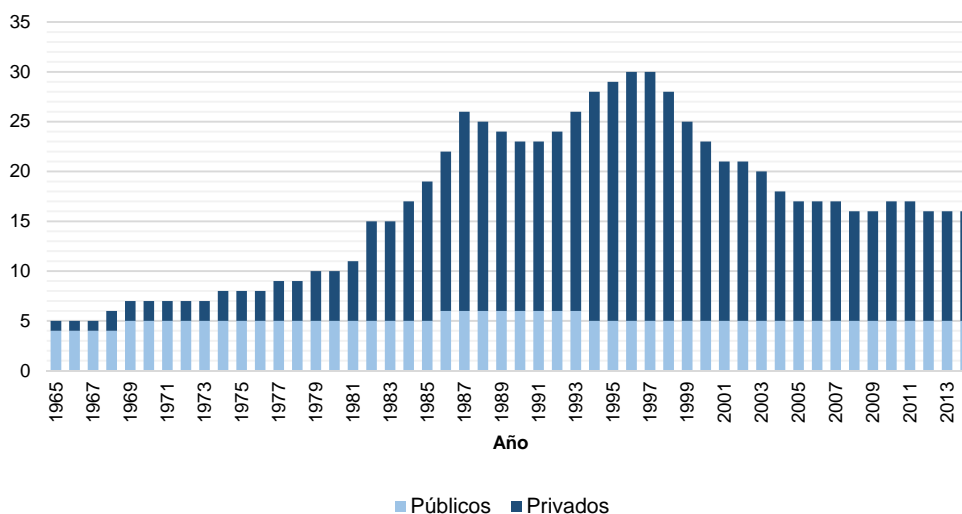
- (i) Trasladar 17% de las captaciones a la vista a menos de 30 días a la banca estatal a tasas al 50% de la tasa básica pasiva del BCCR en colones o al 50% de la tasa Libor en dólares.
- (ii) Establecer al menos cuatro sucursales fuera de la región central que coloquen al menos 10% de sus captaciones a la vista a menos de 30 días, a tasas equivalentes a la tasa básica pasiva del BCCR en colones o la tasa Libor en dólares.

⁴ La Ley No. 7107.

⁵ Villamichel, Pablo. (2015).

En el gráfico 1 se observa una perspectiva de la evolución del Sistema Bancario Nacional costarricense desde el punto de vista del número de bancos. Desde la reformas a principios de los años ochenta, el crecimiento en el número de bancos privados fue característico hasta finales de los noventa, cuando de un total de 30 bancos en el sistema financiero, 21 bancos eran privados. Mientras tanto, de cuatro estatales existentes en los años ochenta, a finales de los noventa se había reducido a tres⁶ entidades.

Gráfico 1
Bancos por tipo y año Sistema Bancario Nacional
(En número de bancos)



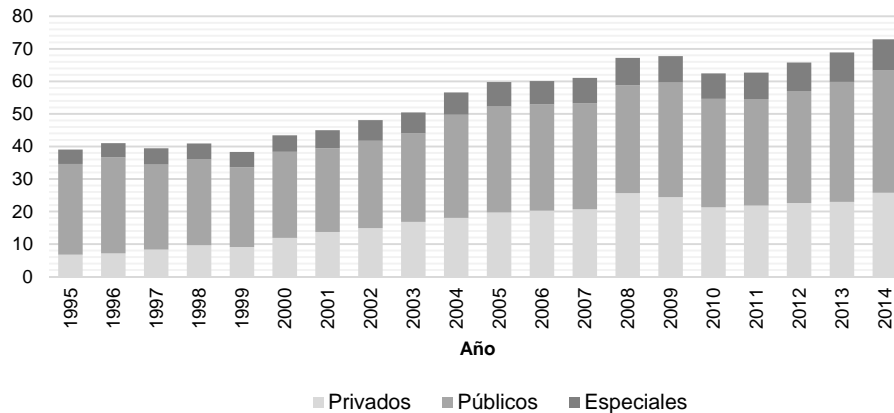
Fuente: Elaboración propia con base en Villamichel, Pablo (2015).

El cambio más importante en la conformación del sistema financiero hasta la actualidad es la consolidación y fusión que se da en los bancos privados, por lo que su número se reduce y se da un crecimiento de la banca privada de presencia regional o internacional.

La profundidad del sistema bancario y la importancia de cada tipo de banco se puede observar en el gráfico 2, en donde se ofrecen los activos como proporción del producto interno Bruto (PIB). Hay un crecimiento en todos los tipos de bancos que permite que los activos respecto al PIB pasen de 39% en 1995 a 73% en el 2014. Destaca la mayor presencia de la banca privada, cuyos activos respecto al PIB pasan de 8% en 1995 a 25% en el 2014.

⁶ El Banco Anglo Costarricense, fue un banco estatal que se vio envuelto en problemas de solvencia, por lo que se cerró en el año 1994.

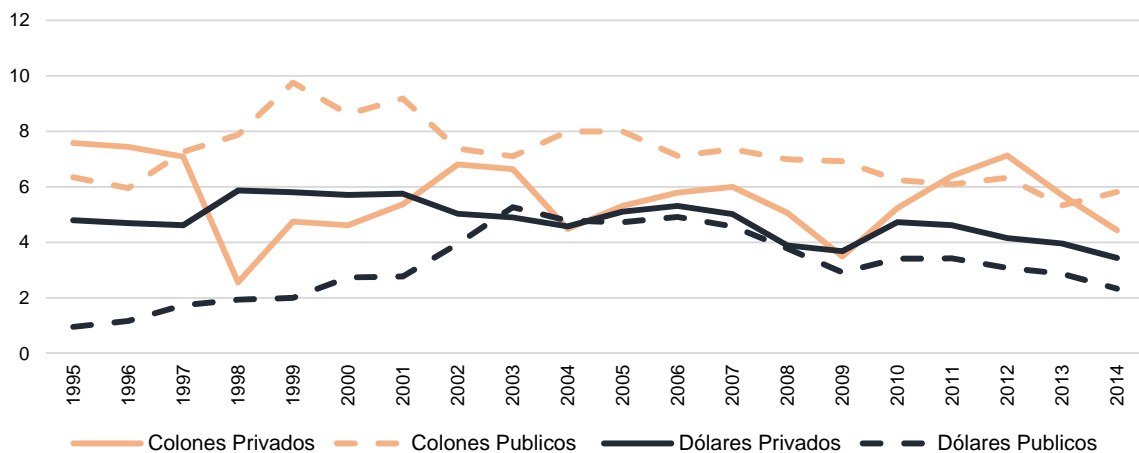
Gráfico 2
Activos del Sistema Bancario Nacional
(En porcentajes, Activos bancarios/PIB)



Fuente: Villamichel, Pablo (2015).

El gráfico 3 muestra que los márgenes de intermediación han venido con el tiempo a converger entre la banca privada y pública, reflejando así los efectos de un mercado financiero más competitivo y desarrollado, pese a que el Programa Estado de la Nación (PEN) ha venido indicando que el mercado financiero costarricense aún muestra una “ineficiencia operativa en la banca estatal y su gran poder oligopólico en la intermediación en colones”, ... “generándose una resistencia o barrera natural hacia la baja de los intereses en el mercado”⁷ (ver recuadro 2).

Gráfico 3
Sistema bancario: margen de intermediación por tipo de moneda y año
(En porcentajes)



Fuente: Villamichel, Pablo (2015).

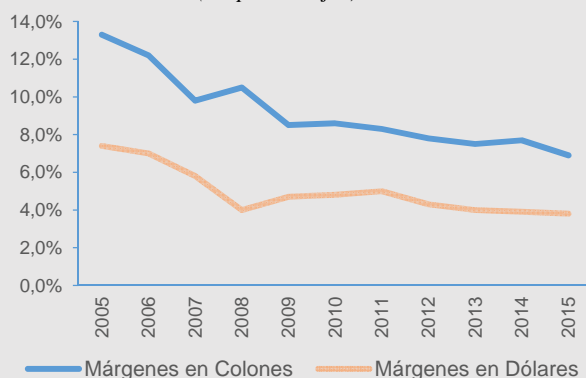
⁷ Corrales, G. (2016).

Recuadro 2 La rigidez en las tasas de interés

Gerardo Corrales presentó una ponencia para el Vigésimo Segundo Informe Estado de la Nación (2015) en donde analiza *La eficiencia operativa de la banca costarricense y su impacto sobre la rigidez en las tasas de interés*. Corrales encuentra que el sistema financiero costarricense se caracteriza por la “ineficiencia operativa en la banca estatal y su gran poder oligopólico en la intermediación en colones”. Esta ineficiencia se origina mayormente en los costos por gastos de personal y falta de migración del modelo de sucursales a medios digitales o electrónicos. Además, la eficiencia se puede mejorar si “los intermediarios estatales son más competitivos en términos de la cantidad de productos por cliente”. A esto Corrales agrega que las entidades estatales “están sujetas a una serie de restricciones que encarecen sus costos, como la “contratación administrativa, el servicio civil, la presencia de sindicatos con convenciones colectivas, la injerencia de partidos políticos y Gobierno, y cargas parafiscales”

Por su parte, según este autor, la banca privada se encuentra en una zona de confort, por su dominio del mercado en dólares. La eficiencia operativa en los bancos privados es mayor, “sin embargo, los bancos privados están sacando provecho de la ineficiencia operativa de los bancos del estado, generando ingresos o márgenes mayores de lo que deberían existir en un sistema mucho más competitivo.”

Evolución de los márgenes de intermediación financiera (En porcentajes)



La evolución de los márgenes de intermediación financiera que se presentan en el gráfico muestra una caída de los costos de intermediación en colones y dólares, pero durante el mismo periodo la tasa de inflación ha bajado mucho más que la caída de los márgenes de intermediación en colones, y la relación de los márgenes en colones respecto a los márgenes en dólares, se mantiene exactamente igual desde el 2005.

Por lo tanto, los bancos públicos en el mercado se mantienen en una competencia oligopólica, mientras que los bancos privados se ajustan a las tasas establecidas por los bancos públicos.

Fuente: Corrales, G. (2016).

B. Profundización financiera del país

Los indicadores del Financial Access Survey (FAS, 2015)⁸ muestran que Costa Rica tiene una alta profundización financiera. El FAS busca medir el nivel de inclusión financiera de los países, pero desde una perspectiva general, sin separar a las empresas de los usuarios individuales de los servicios financieros en consumo o vivienda. La inclusión financiera que mide el FAS es medida mediante el uso de indicadores sobre el acceso a los servicios financieros como el número de sucursales bancarias y cajeros automáticos, y el uso de esos servicios como el número de cuentas y créditos⁹.

Los resultados generales de comparar algunos indicadores por cada 100 mil habitantes, con países seleccionados de la región, muestran que Costa Rica ofrece una alta relación de sucursales bancarias, y es líder en sucursales de cooperativas y cajas de ahorro¹⁰. Asimismo, el indicador de cajeros automáticos lo pone a nivel similar o superior de los países de la región. El despliegue de

⁸ FMI (2015).

⁹ El FAS incluye los indicadores de Inclusión Financiera Global del Banco Mundial (Global Findex).

¹⁰ Este indicador influido por el alto desarrollo del movimiento cooperativo en materia de ahorro y crédito.

sucursales y cajeros automáticos sigue al patrón de alta competencia en el sector bancario desde los años noventa. Algunos bancos públicos venían compitiendo entre ellos para mantener mayor presencia en diferentes regiones del país, por lo que las sucursales bancarias son en mayor número públicas, mientras que los bancos privados se han concentrado en colocar sucursales en el área metropolitana y cabecera de las provincias principalmente. Por su parte, el despliegue de cajeros automáticos viene marcado por la competencia bancaria, ya que lo característico es que cada banco instale sus propios cajeros automáticos, con cobro de comisiones si se retiran fondos de cuentas de otros bancos, y con casos en que algunos cajeros automáticos son incompatibles con otros, impidiendo que se puedan usar para cuentas de otros bancos. Además, la fuerte presencia geográfica de bancos públicos como el Banco Nacional de Costa Rica, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y el Banco de Costa Rica, ha obligado a que muchos otros bancos compitan con esa presencia geográfica mediante la alternativa de ofrecer cajeros automáticos en centros urbanos de importancia.

Igualmente, el uso de los servicios financieros muestra indicadores comparables con la región, aunque en algunos casos, como el número relativo de depósitos bancarios, el indicador es ampliamente superior al caso de Chile, que mantiene una economía y sistemas financieros muy abiertos y competitivos. No obstante, el indicador en volumen de créditos está entre los más altos de la región, pese a que no es igual cuando se expresa por número de prestatarios.

El amplio uso de cuentas bancarias en el país no solo se explica por la expansión de la competencia entre la banca pública y la banca privada, sino que también los bancos han seguido la estrategia de ofrecer a las empresas las facilidades de pago a la planilla de trabajadores mediante los depósitos en cuentas bancarias, por lo que muchos trabajadores se convierten automáticamente en clientes bancarios. Estos servicios de pago de planilla además son gratuitos, ya que son el mecanismo con el cual los bancos ofrecen servicios y productos financieros cruzados a estos clientes, por ejemplo los pagos y transferencias electrónicas, que los mismos bancos han promovido con empresas de servicios de diverso orden, como servicios públicos, impuestos, servicios municipales, colegios profesionales, etc. Los clientes además pueden hacer inversiones mediante estos servicios de e-banking, adquirir productos como planes de pensiones o comenzar la gestión de créditos bancarios. Además, un producto muy difundido muy agresivamente entre clientes de pago de planilla es el de la tarjeta de crédito, lo cual permite expandir con facilidad las posibilidades de crédito de consumo, y su pago se puede hacer con los servicios de e-banking.

A continuación se analizarán con mayor detalle estos indicadores de oferta y uso de servicios bancarios. El cuadro 1 muestra que el país tiene indicadores de cantidad disponible¹¹ de sucursales de bancos que supera países como Argentina, Chile y México, aunque más bajo que en Colombia y Ecuador, que son casos con indicadores muy altos al respecto. Como se verá con otros indicadores, la presencia en Costa Rica de cajas de ahorro y cooperativas de ahorro es mayor que otros países de la región, y el indicador de sucursales de este tipo de establecimiento financiero es apreciablemente más alto que los otros países incluidos en el cuadro, sin embargo, más adelante se observa que este tipo de entidades financieras tienen poca participación en la colocación de créditos a las Pymes.

¹¹ Se refiere a valores por cada 100 mil habitantes.

Cuadro 1
Costa Rica: Indicadores de oferta y uso, 2015
(Número cada 100 000 habitantes)

País	Sucursales de bancos	Sucursales de cajas y cooperativas	Cajeros automáticos	Cuentas de depósito en bancos	Cuentas de depósito en cajas/coop.	Depositantes en bancos	Depositantes en cajas y cooperativas	Créditos en Bancos	Créditos en cajas y cooperativas	Prestatarios en bancos	Prestatarios en cajas y cooperativas
Costa Rica	22	6	61	1 447	250	1 103	134	898	149	228	59
Argentina	13	0	61	1 534	0	954	0	520	2	376	2
Chile	16	1	56	2 563	94	-	-	893	50	438	34
Colombia	258	1	41	1 572	23	1 351	22	541	8	231	7
Ecuador	76	-	27	743	-	747	-	308	-	223	-
México	14	2	51	932	96	-	62	-	-	-	-

Fuente: Financial Access Survey (FAS, 2015).

La disponibilidad de cajeros automáticos para la población es similar a Argentina y Chile, es ligeramente superior a México y superior a Colombia y Ecuador.

En cuanto a los depósitos en bancos, el indicador de Costa Rica es muy cercano a Argentina y Colombia, aunque casi lo duplica Chile, que es el país líder entre estos países de la región. Ecuador y México muestran esta relación de depósitos bancarios muy por debajo de Costa Rica. Nuevamente, el indicador de depósitos en cajas y cooperativas es el más alto entre estos países de la región, más que duplicando a los países con una relación alta de depósitos en estos establecimiento financieros y su población.

Cuando el indicador se expresa como número de depositantes por población, en bancos muestra un relación alta, sólo superado por Colombia, pero superando a los otros países que computan el indicador. En materia de cajas y cooperativas, el indicador de depositantes lo mantiene como líder entre estos países.

Con respecto al indicador de número de créditos en bancos, la relación respecto a la población es de la más alta de estos países de la región, ligeramente superior a Chile, pero apreciablemente mayor a los otros países. Nuevamente, cuando se trata de créditos en cajas y cooperativas, el país mantiene el liderazgo.

Los indicadores de números de prestatarios en bancos son comparables con los de Colombia y Ecuador, pero más bajos que Argentina y Chile¹². En lo referente de prestatarios en cajas y cooperativas muestra el indicador más elevado, y solo Chile se le acerca, pero Costa Rica casi duplica la proporción de créditos de cajas y cooperativas de este país.

Es importante destacar que unido a alta profundización financiera que encuentra el Banco Mundial con el Financial Access Survey (2015), encuentra que el país cuenta con un marco legal e institucional que facilita el acceso crediticio en general (ver recuadro 3).

¹² Para México no se computa el dato en las bases del FAS.

Recuadro 3

Estudio Doing Business 2017

El estudio Doing Business del Banco Mundial para el 2017 hace un análisis que concluye que el país cuenta con un marco legal e institucional que facilita el acceso crediticio en general. El estudio evalúa la disponibilidad de información crediticia sobre los prestatarios mediante reglas y prácticas que afectan la cobertura, el alcance y la accesibilidad de la información crediticia disponible a través de un sistema de registro de crédito. Además evalúa los derechos legales para el uso de garantías y prendas en la adjudicación de préstamos y en el reclamo en operaciones no pagadas, mediante los derechos legales sobre uso de garantía, colaterales y aplicación de bancarrota.

El país muestra un alto ranking (85 de 100) en disponibilidad de registro crediticio y marco legal para uso de garantías. El estudio concluye que “Costa Rica mejoró el acceso a la información crediticia al garantizar el derecho de los prestatarios a inspeccionar sus datos personales. Además, el país mejoró el acceso al crédito mediante la adopción de nueva legislación de transacciones garantizadas, que establece un sistema funcional y centralizado de registro de garantías basado en notificaciones. La ley amplía la gama de activos que pueden utilizarse como colateral y permite la ejecución extrajudicial de garantías”¹³.

Fuente: Banco Mundial (2017)

¹³ Banco Mundial (2017).

II. Acceso de la Pyme al sistema financiero

Para analizar el acceso de la Pyme al sistema financiero, se utilizarán diversos estudios que han abordado el tema desde perspectivas diferentes, de acuerdo a la disponibilidad de las fuentes a la que tuvieron acceso. Primero se ofrece el análisis de datos de la Enterprise Survey del Banco Mundial¹⁴, que da una perspectiva de la forma en que la Pyme costarricense ha enfrentado las necesidades de financiamiento de sus inversiones y capital de trabajo. Estos resultados, si bien son interesantes y en ciertos indicadores son únicos, deben verse como una línea base de la situación, ya que datan del año 2010. Otro análisis sobre las condiciones de financiamiento de la Pyme se ofrece basado en los datos de la Encuesta Nacional de la Mipyme que se llevó por el Observatorio de Mipymes (Omipyme, 2012).

En términos generales, 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 y el capital de trabajo 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.

Para Lecuona, un proceso muy interesante es la autoexclusión financiera de parte de la misma Pyme, ya que parece una auto-renuncia del 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 Pymes 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 Pyme de cuentas bancarias, ya que prácticamente la totalidad de las empresas manifiesta contar con cuenta corriente o de ahorro. Lecuona encuentra que 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.

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. Las empresas ratifican la situación de la autoexclusión

¹⁴ Lecuona, Ramón (2014).

financiera, ya que manifiestan que la principal razón de no usar financiamiento externo es debido a que no lo necesitan.

En este estudio se encuentra una proporción cercana a la proporción que Lecuona encontró del financiamiento externo procedente de bancos, ya que se ubica en 61%, mientras que para el primero la proporción fue 55%. Una razón de la diferencia es que en el censo nacional se consultó sobre financiamiento de bancos y otros tipos de entidades financieras. En este estudio aparece nuevamente 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 Pyme, pero no se manifiesta en un mismo nivel de uso del crédito bancario.

El uso de servicios bancarios se midió en este estudio con el uso de e-banking, en donde se encuentra que la penetración de este tipo de servicios es alto entre las Pyme, pero no se manifiesta en un mismo nivel de uso del crédito bancario. Esto manifiesta que la Pyme 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.

A continuación se presentan los detalles encontrados en ambos estudios.

A.1 The Enterprise Survey

Ramón Lecuona presentó un estudio para CEPAL en el año 2014 analizando las características del sistema de financiamiento de las Pymes en Costa Rica, con base en los últimos datos sobre tema que publicara el Banco Mundial en su Enterprise Survey en el 2010.

Las cifras del Banco Mundial muestran que que la Pyme¹⁵ en Costa Rica financia un 73,9% de las inversiones con capital propio y un 76,1% su capital de trabajo. Es mayor la cobertura interna de las inversiones y del capital de trabajo en el caso de la pequeña empresa, ya que estos porcentajes son respectivamente 85,3% y 87%, mientras que la cobertura de la mediana empresa es respectivamente 64,7% y 62,9%, lo que posiblemente señala mayor opciones de financiamiento externo relativo para la mediana empresa.

Es interesante además, la composición del financiamiento externo de las inversiones que es señalado por las Pymes. El 26% de las inversiones se financian externamente, pero sólo 14,2% de ese financiamiento proviene de crédito bancario (lo que equivale a un 55% de financiamiento externo de las inversiones), un 3,5% es financiado por proveedores y un 6,8% indica colocación de participaciones en la empresa, lo que se debe entender como algún tipo de capitalización. En el caso de la mediana empresa, 35,3% financia sus inversiones externamente, 18,3% de ese financiamiento proviene de crédito bancario, 5,8% de proveedores y un 8,8%. La pequeña empresa muestra un acceso relativamente menor al financiamiento externo, con 14,7% financiando sus inversiones externamente, 8,1% con crédito bancario, 2,3% de proveedores y un 4% con capitalización.

En cuanto al financiamiento externo del capital de trabajo, que representa un 24% de las necesidades de capital de trabajo, las Pymes mencionan solo un 13,4% del mismo financiado por bancos (lo que equivale a un 56%) y 10,5% por proveedores. En las medianas empresas el capital de trabajo financiado por bancos alcanza el 20,9%, mientras que el financiamiento de proveedores 16,2%. En el caso de las pequeñas empresas dichos porcentajes son 6,9% y 6,3% respectivamente.

¹⁵ La pequeña empresa es definida de 5 a 10 trabajadores y la mediana de 11 a 99 empleados.

Las razones expuestas por las Pymes para su financiamiento con recursos propios de sus inversiones, se encuentran en que era un proceso más sencillo y menos costoso que un préstamo, y que existía capacidad de autofinanciamiento suficiente cubrir sus necesidades. En los casos que se usa el financiamiento bancario es en las etapas de claro crecimiento y en la que los recursos propios no son suficientes para las inversiones, señalando mayor autofinanciamiento para empresas más jóvenes.

Lecuona también reporta los resultados del uso de servicios y productos financieros por la Pymes y encuentra, que en caso de Costa Rica, un 97% de las empresas afirmó contar con cuentas corrientes o de ahorro, siendo 99,3% el porcentaje para las medianas empresas y 95,8% para las pequeñas, lo cual constituye una vinculación primaria de las firmas con los bancos. De estas, las Pymes que manifestaron una vinculación con banco por medio de créditos alcanzaron el 60,1%, porcentaje que en el caso de las medianas empresas era del 72,4% y en las pequeñas empresas 43%.

Un 41,8% de las Pymes manifiestan el acceso y el costo del financiamiento como obstáculo o restricción para el desenvolvimiento de la empresa, encontrándose esta situación para el 39,7% de las pequeñas empresas y el 45% para las medianas. El racionamiento del financiamiento que enfrentan las Pymes es explicado en mucho por las garantías y colaterales exigidos para los créditos, que en el país eran requisitos en el 97,2% de los créditos de las Pymes, que de acuerdo a la Enterprise Survey, implicaba un valor respecto al crédito de 228,4% para las medianas empresas y de 305,6% en el caso de las pequeñas.

Lecuona finaliza ofreciendo una vinculación de los resultados que expone del Enterprise Survey y los del ranking Doing Business del Banco Mundial para el 2014, señalando que estos elementos de las dificultades para las Pymes en acceder al crédito en el Costa Rica, pueden explicar en buena parte el por qué el país se ubica en el lugar 86 de 189 países en cuanto a las facilidades para obtener el crédito.

A.2 Hallazgos de la Encuesta Nacional de la Mipyme

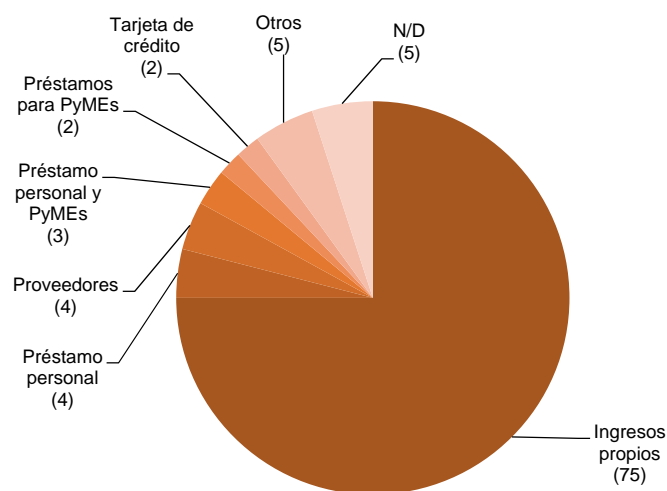
Otra fuente de datos con resultados muy interesantes sobre las condiciones de financiamiento de la Pyme, se basa en el recuento de datos de la Encuesta Nacional de la Mipyme que se llevó por el Observatorio de Mipymes¹⁶.

En este estudio se encontró que la fuente de financiamiento utilizada por el 75% de Pymes para cubrir las necesidades más importantes son los ingresos propios (ver gráfico 4). En el caso particular de las microempresas, ese porcentaje aumenta a 77%, es 70% en el caso de la pequeña empresa y 73% en la mediana.

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. Dicha respuesta la presentan 65% de las microempresas, 67% de las pequeñas empresas, y 62% de las medianas.

¹⁶ Omipyme (2012).

Gráfico 4
Fuentes de financiamiento de las Pymes
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de Omipyme (2012).

Del cuadro 2 se desprende que 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 Pymes, siendo 53,5% en el caso de las microempresas, 73,7% para las pequeñas y 71,9% para las medianas.

Cuadro 2
Fuentes de financiamiento externo por tamaño de empresa
(En porcentajes)

Empresa	Bancos públicos	SBD	Bancos privados	Cooperativa	Micro-financieras	Fondos PROPYME	Proveedores	Parientes o amigos	Otros	NS/NR
Micro	32,5	1,9	11,6	3,9	1,6	2,0	24,8	6,0	6,6	9,2
Pequeña	42,2	1,9	23,2	3,4	1,7	1,4	12,7	5,3		8,3
Mediana	42,1	1,6	28,2				19,8	2,8	1,6	4,0
Total	36,6	1,9	16,8	3,5	1,5	1,7	20,2	5,5	3,9	8,5

Fuente: Elaboración propia con datos de Omipyme (2012).

Ante la pregunta de cuáles son las razones por las que las empresas que pidieron crédito no lo lograron obtener, los resultados muestran como el factor de mayor ponderación a 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 (ver cuadro 3).

Cuadro 3
Proporción de garantías como obstáculo para el crédito
(En porcentajes)

Empresa	Garantías, prendas o requerimientos de ingresos
Micro	25,2
Pequeña	39,2
Mediana	25,5
Total	27,3

Fuente: Elaboración propia con datos de Omipyme (2012).

En el cuadro 4 se muestra los resultados sobre el uso de banca electrónica por parte de la Pyme, y se observa que un 76% lo utilizan. En la microempresa ese porcentaje es 70,5%, 82,8% en la pequeña empresa y 90% para la mediana empresa.

Cuadro 4
Utilización de la banca electrónica
(En porcentajes)

Empresa	Utiliza	No utiliza	ND
Micro	70,5	27,1	2,4
Pequeña	82,8	14,3	2,9
Mediana	90,0	7,0	3,0
Total	76,3	21,1	2,6

Fuente: Elaboración propia con datos de Omipyme (2012).

B. Caracterización de la oferta financiera a las Pymes

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 Pyme¹⁷.

El determinar la atención a la Pyme por parte de sistema financiero nacional es una tarea difícil, debido a la sensibilidad de la información bancaria a este nivel de desglose, y la reticencia de los bancos a compartirla ante un mercado de alta competencia. Sin embargo, el MEIC puede preparar este estudio con base en el reporte que las instituciones financieras están obligadas a presentar al MEIC sobre la gestión de crédito en beneficio de las micro, pequeñas y medianas empresas, lo cual es un mandato de Ley No 8262 de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas. Por lo tanto, este estudio es uno de los más comprensivos en materia de financiamiento a la Pyme, con una visión general de la gestión al respecto del sistema financiero nacional.

¹⁷ MEIC (2014).

Algunos de los principales hallazgos sobre la oferta financiera a la Pyme 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 banca pública es el tipo de entidad líder en la colocación de fondos. A esto se puede añadir que al ser de propiedad pública o de sectores sociales podría considerarse que la política de inclusión es factible de impulsar por parte del Estado. Sin embargo, la tendencia en los últimos años es permitir a la banca pública a acogerse a las condiciones de mercado, debido a la alta competencia en el sector. Algunos bancos públicos han manejado programas dirigidos a las Pymes adaptado su oferta a su naturaleza, lo cual contribuye en alguna medida a la inclusión financiera.
- La proporción del crédito bajo los objetivos del SBD, algunos otros fondos especiales, cooperativas y fundaciones, es la parte del crédito de la Pyme que obedece que posibilita la inclusión financiera. Sin embargo, es una proporción muy baja respecto al total de las colocaciones.
- El estudio no permite cuantificar la proporción referente al SBD, ya que los fondos de este sistema no llegan de manera directa, sino además por medio de los bancos y otras entidades financieras, por lo que posteriormente se hace un ejercicio de estimación en la sección de complementariedad con la banca pública.
- La distribución de las colocaciones del crédito es similar entre la micro, pequeña y mediana empresa, lo que no señala alguna limitación para algún tipo de empresa de acuerdo a su tamaño. Sin embargo, si se toma en cuenta que el parque empresarial en mayormente conformado por microempresas, seguido por la pequeña empresa y un menor número de las medianas empresas, la colocación relativa por tamaño de empresa puede calificarse regresivo, es decir, menos volumen de crédito para el tamaño de empresa con mayor número de empresas¹⁸.
- Existe una concentración de crédito para actividades de comercio y servicio, con ciclos productivos más cortos, con lo que les permite mejor encarar las condiciones financieras de los créditos.
- Las colocaciones se concentran en las áreas de mayor desarrollo, en detrimento de las regiones más rezagadas del país.
- Como principales motivos para que las Pymes solicitantes tuvieron el rechazo de su gestión de crédito se mencionan no llenar los requisitos del respectivo programa, la imposibilidad de cumplir con los requisitos de garantías, lo que confirma los hallazgos antes analizados de los estudios de Banco Mundial en el 2010 y la encuesta de la Mipyme (Omipyme, 2012).

El MEIC identificó 19 entidades financieras que ofrecen servicios y productos financieros a las Pymes entre bancos públicos, bancos privados, financieras, cooperativas, fondos especiales, microfinancieras y fundaciones. Las entidades se muestran en el cuadro 5.

¹⁸ En la sección sobre la Importancia relativa de la Pyme, se estima que del parque empresarial del país el 51% son microempresas, 34% pequeñas y 15% medianas.

Cuadro 5

Entidades financieras que ofrecen crédito a las Pymes

Bancos Públicos
Banco Nacional de Costa Rica
Banco de Costa Rica
Banco Crédito Agrícola de Cartago
Banco Popular y Desarrollo Comunal
Bancos Privados y Financiera
BAC San José, S.A.
Banco Citibank de Costa Rica, S.A.
Banco Promerica de Costa Rica, S.A.
Credi Q Inversiones CR S.A.
Banco Improsa Sociedad Anónima
Banco Cathay de Costa Rica S.A.
Fondos Especiales
Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (FINADE) del Sistema de Banca para el Desarrollo.
Fondo para el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (FODEMIPYME), Banco Popular y de desarrollo Comunal
Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PROPYME), Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT)
Cooperativas
COOPENAE R.L.
Micro-financieras
Asociación A.D.R.I
Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo (ACORDE)
Fundación Mujer
Fundaciones
FUDECOSUR.
Fundación Integral de Desarrollo Rural del Pacífico Central

Fuente: MEIC (2014)

Es importante detenerse aquí para ubicar el contexto del Sistema de Banca para el Desarrollo, ya que como se ve, el SBD está presente mediante el FINADE dentro de los fondos especiales de financiamiento para la Pyme. No obstante, debido a que este estudio clasifica los créditos de acuerdo a operador financiero que hace la colocación, la clasificación oculta que parte de los recursos del FINADE son colocados por bancos (públicos y privados), micro-financieras y cooperativas. Asimismo, en el contexto del SBD los bancos públicos colocan recursos del Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (FOFIDE) y los bancos privados del Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD), cuyos recursos colocados no son identificados por este estudio del MEIC. En la sección IV sobre Complementariedad con la banca comercial se retoma este tema y se ofrece una estimación de lo que puede significar la importancia relativa del SBD dentro de estos datos.

Dentro de los aspectos que se reflejan en el estudio de oferta financiera a las Pymes es que el financiamiento para estas empresas va más allá del SBD y el sistema financiero ofrece opciones para las Pymes por medio de diversos operadores financieros. Los aspectos de las condiciones financieras del crédito no son abordados en este estudio, pero debe tenerse presente que sólo el financiamiento dentro del SBD obedece a las políticas de inclusión financiera que la Ley del SBD contempla, otros esquemas de inclusión financiera de bancos públicos se mencionan en recuadros aparte.

A excepción de algunos programas en fundaciones y cooperativas, la mayoría del financiamiento se hace bajo condiciones financieras de mercado, independientes del SBD, en donde las Pymes deben además cumplir las condiciones de garantías del sistema financiero¹⁹.

Algunos banco públicos como el Banca Nacional de Costa Rica o el Banco Popular y de Desarrollo Comunal han manejado programas ya consolidados dirigidos a las Pymes que si bien se manejan con condiciones independientes del SBD, han adaptado su oferta a la naturaleza de la Pyme, con requisitos simplificados, programas conexos de encadenamiento productivo, programas de desarrollo empresarial y uso de los programas de avales para facilitar la colocación de créditos. Estas prácticas contribuyen en mayor medida a la inclusión financiera (ver recuadros sobre BN Desarrollo y FODEMIPYME).

Recuadro 4 BN Desarrollo

El Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) creó en 1999 su programa BN Desarrollo dirigido a la Pyme, el cual fue iniciado en el año 2000, e inspirado en su programa de atención a la Pyme agrícola de décadas atrás: el Programa de Juntas Rurales de Crédito Agrícola²⁰.

Dada la importancia relativa de la Pyme en la economía costarricense, para BN-Desarrollo era muy importante enfrentar los obstáculos que la Pyme enfrentaba para acceder a los servicios financieros, principalmente al crédito, en el sistema financiero formal costarricense. La Pyme mostraba características como operar mayormente en el sector informal, carencia de información financiera-contable, falta de un historial de crédito, poca disponibilidad de activos para usar como garantías y pequeño tamaño de sus transacciones comerciales y financieras. Estas características obligaban a los intermediarios financieros a enfrentar mayores problemas de información, mayores riesgos a los usuales y pequeño tamaño de sus transacciones, lo que elevaba sustancialmente los costos administrativos. Por estas razones la banca comercial tradicional no tenía gran interés en incursionar en este segmento de mercado, y la Pyme representaba obstáculos como el exceso de trámites, altos requerimientos de garantías y costos del crédito, en particular costos transaccionales.

BN Desarrollo fue creado con la misión de fortalecer las actividades de las micros, pequeñas y medianas empresas y las Juntas Rurales de Crédito, mediante programas que incrementaran el acceso a servicios financieros, en particular para aquellas empresas que no eran atendidas por intermediarios financieros formales.

BN Desarrollo surgió como iniciativa innovadora de tecnología crediticia, que se basa en ejecutivos financieros especializados que visitan a los clientes en sus propias instalaciones, lo que implicaba una sensible reducción de los costos de transacción para las Pymes, y que se basara en una relación de largo plazo. La estrategia de tasas de interés de BN Desarrollo buscaban no ser subsidiadas, pero a su vez competitivas e ligeramente menores de las cobradas por los bancos públicos y privados a los créditos corporativos. Esto era posible además por la menor morosidad lograda en la cartera de clientes de BN Desarrollo con respecto a la cartera corporativa, dado a la relación más cercana del oficial con el cliente.

BN Desarrollo desarrolló el concepto de alfabetización financiera, que implicaba asistir al cliente para levantar su perfil como usuario de productos financieros, por lo que trabajaba en llevar los servicios de ahorro a sus clientes, como una base de mayor oferta de otros servicios financieros del BNCR y aumentando el acceso al mercado formal de servicios financieros.

BN Desarrollo impulsó el mayor uso de garantías hipotecarias y fiduciarias, dado que la Pyme típicamente carecía de activos inmobiliarios, por lo que requería un nuevo esquema que facilitara el acceso al crédito y demás servicios financieros de empresas que no cuentan con activos reales para ofrecer en garantía por sus préstamos, sin que implique un deterioro de la calidad de la cartera en términos de la mora o la recuperación.

Otros elementos del modelo de BN Desarrollo son el acompañamiento de la Pyme con actividades de desarrollo empresarial y encadenamiento productivo, lo cual buscaba aumentar la capacidad de gestión de la Pyme y su potencial de crecimiento, lo cual eran elementos necesarios, además de los productos financieros, para lograr el acceso efectivo de estas empresas a los servicios financieros.

¹⁹ Se espera que la reformas al sistema prudencial generadas con la Ley 9274 del SBD y el Acuerdo SUGEF 15-16, vengan a repercutir en un alineamiento de estas entidades con el SBD.

²⁰ Monge, Ricardo y otros (2007).

Recuadro 4 (Conclusión)

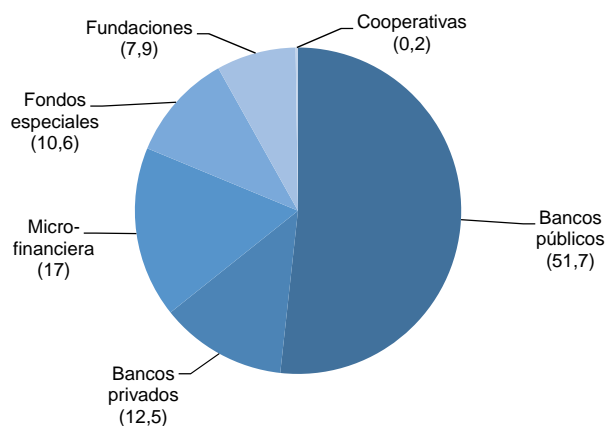
BN Desarrollo sigue como proyecto central de financiamiento de las Pymes dentro del BNCR, y hoy se conoce como BN Pymes. De acuerdo con el estudio de la oferta financiera a la Pyme del MEIC²¹, 54% de las colocaciones provienen de la banca pública, en donde el liderazgo lo lleva el BNCR con su programa BN Pymes. En la Encuesta Nacional de la Mipyme²² se registra que el 30% de las operaciones financieras se gestionaron con el BNCR.

Muchos de los aspectos que caracterizaron el modelo impulsado con BN Desarrollo han influido en el enfoque promovido por el SBD para servicios financieros y no financieros.

Fuente: Elaboración propia basado en Monge, Ricardo y otros (2007) e información del SBD

Las microfinancieras operan bajo condiciones propias de mercado, con algunas de ellas procurando de alguna forma una mayor inclusión financiera, mediante créditos de bajo volumen, simplificación de trámites o requisitos más acorde a la naturaleza de las microempresas. En este sentido, la generalidad de la microfinanciera en Costa Rica se diferencia de las entidades que ofrece n microcrédito en otros contextos, ya que lo general es que los créditos de menor tamaño se hallen en unos US\$2.000²³, habiendo incluso reticencia en algunas de estas entidades de ofrecer créditos menores por el alto costo administrativo de estas operaciones. Incluso, se verá que estas entidades no se especializan realmente en la microempresa, tal y como su nombre lo sugiere.

Gráfico 5
Porcentaje de colocaciones por tipo de entidad financiera
(En porcentajes)



Fuente: MEIC (2014).

El gráfico 5 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-

²¹ MEIC (2014).

²² Omipyme (2012).

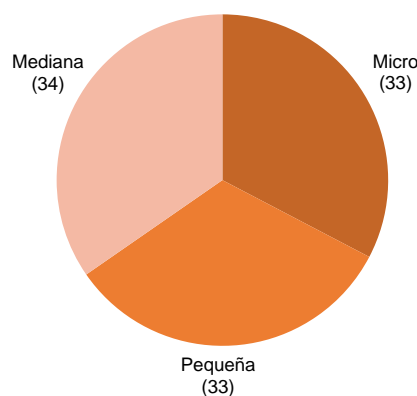
²³ De acuerdo a información suministrada por el SBD, algunas excepciones pueden ser las operaciones del Grameen Bank en el país, que manejan créditos por \$360.

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.

Desde la perspectiva de programas específicos para emprendedores o Pymes, de las 19 instituciones evaluadas, tres indicaron tener programas de financiamiento para emprendedores, y todas programas crediticios para Pymes. El MEIC contabilizó 85 programas existentes, de los cuales 29 son de la banca pública, 16 de la Banca Privada, 14 de fondos especiales, 13 de fundaciones, 10 de microfinancieras y 3 de las cooperativas.

Por su parte, el gráfico 6 muestra que la colocación por tamaño de empresa es distribuida muy equitativamente entre micro, pequeña y mediana empresa, sin que exista alguna regulación o política que establezca estas proporciones²⁴, sino que producto del desenvolvimiento del mercado.

Gráfico 6
Porcentaje de colocaciones por tamaño de empresa
(En porcentajes)



Fuente: MEIC (2014).

El gráfico 7 muestra que en el caso de la banca pública la mayor proporción de las colocaciones en las Pymes es en la microempresa, con una proporción similar entre la pequeña y mediana empresa, mientras que la banca privada responde más a las economías de escala, con mayor colocación en la mediana empresa, seguido por la pequeña empresa y menor proporción en la microempresa.

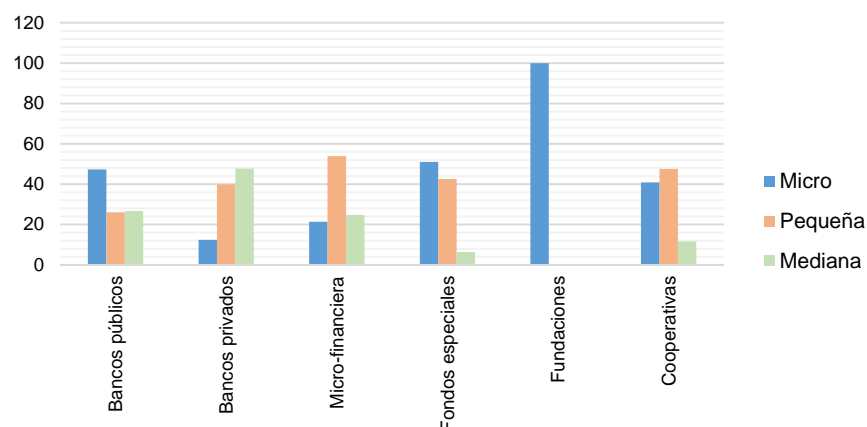
Las microfinancieras, pese a su nombre, no se manifiestan especializadas en microempresas y más bien su mayor colocación es en la pequeña empresa, con proporciones menores y similares para la micro y la mediana empresa. Los fondos especiales por su parte tienen colocación mayor en microempresas, seguido por pequeñas empresas y menor proporción para medianas. Esto obedece a que son fondos creados especialmente para responder a la inclusión financiera, como se verá posteriormente. Las fundaciones son las que funcionan como entes especializados en

²⁴ En la sección de Complementariedad con la banca comercial se verá que el grado de influencia de los programas del SBD es bajo dentro del volumen total de crédito que registra el MEIC.

micro empresas. Por último, las cooperativas tienen una mayor concentración de crédito entre la micro y la pequeña empresa.

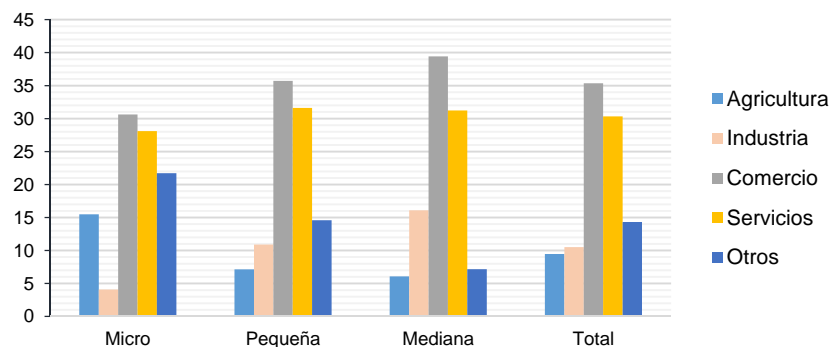
Con respecto a los sectores económicos a los que la oferta de crédito va dirigida, en el gráfico 8 se observa que la proporción más alta es para comercio (35%) y de cerca le sigue servicios (30%), con una proporción del total del crédito de 9% dirigida a agricultura y un 11% a industria. Un 14% de la oferta de crédito se dirige a otros sectores.

Gráfico 7
Colocaciones por tipo de entidad y tamaño
(En porcentajes)



Fuente: MEIC (2014).

Gráfico 8
Colocaciones por tamaño de empresa y sector económico
(En porcentajes)



Fuente: MEIC (2014).

El patrón cambia en caso de la microempresa, donde agricultura alcanza 15% e industria sólo 4%. Asimismo, el patrón varía en la mediana empresa en donde agricultura sólo recibe el 6%, industria aumenta al 16% y comercio aumenta su proporción, para dejar a otros sectores con sólo el 7% de las colocaciones. Es importante destacar que el estudio registra que un 77% de las colocaciones son en la región central del país, donde se concentra la población y las actividades económicas del país, mientras que menor proporción se distribuye en el resto de cinco regiones que concentra la

población rural y mayores indicadores de pobreza, con lo que el factor de desarrollo regional no está totalmente incorporado en la inclusión financiera que muestran las colocaciones de crédito.

Cuadro 6
Principales motivos de rechazo de solicitudes de crédito
(En porcentajes)

Motivo	
Incumplimiento de requisitos	18
Falta de garantía o de fiadores	15
Capacidad de Pago	11
Mal historial crediticio	11
Calidad de la información financiera	6
Falta de fiadores	5
Problemas con los planes de inversión	5
Alto endeudamiento	3
Información financiera deficiente	3
Falta de plan de inversión	3
Falta de referencias comerciales	3
Otros	21

Fuente: MEIC (2014).

En este estudio el MEIC consultó sobre el principal motivo para que las Pymes solicitantes tuvieran el rechazo de su solicitud. Dentro de los resultados que destacan se observa que un 18% no eran sujetos de crédito al no llenar los requisitos del respectivo programa, pero en segundo lugar resalta la imposibilidad de cumplir 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. Otras razones para el rechazo del crédito se muestran en el cuadro 6.

Recuadro 5 **FODEMIPYME**

En el año 2002 se emitió la Ley No 8262 de Fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, en la que se creó el Fondo para el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (FODEMIPYME), el cual es administrado por el Banco Popular y de Desarrollo Comunal. El objetivo de este fondo es fomentar y fortalecer la competitividad de las Pymes mediante el otorgamiento eficiente de avales, financiamiento de intangibles y servicios de desarrollo empresarial. El FODEMIPYME se especializa en el otorgamiento de avales, y un fondo adicional es de crédito, destinado a apoyar el desarrollo de empresas por medio de recursos no reembolsables a organizaciones, o crédito para capacitación, asistencia técnica, innovación o cambio tecnológico y capital de trabajo.

De acuerdo al estudio de MEIC (2014), el FODEMIPYME sólo representó el 11% de los créditos colocados por los fondos especiales para Pymes, mientras que el Sistema de Banca para el Desarrollo que se creó en el año 2008 representa el 81,3% de las colocaciones de fondos especiales, constituyéndose en el brazo financiero más importante para la política focalizada de inclusión financiera del país.

Fuente: Elaboración propia con base en Ley No 8262 de Fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas e información del SBD.

III. El Sistema de Banca para el Desarrollo

El Sistema de Banca de Desarrollo (SBD), si bien fue creado en mayo del 2008 mediante la Ley 8634 del Sistema de Banca para el Desarrollo y entró en funcionamiento en ese año, fue reformado mediante la Ley 9274²⁵, por lo que el actual despliegue del SBD no puede ser comprendido sin considerar los dos momentos de su marco legal, y dado que la reforma se da en el año 2014, este despliegue es muy reciente para una valoración a fondo²⁶.

Desde el punto de vista organizativo, 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 Técnica²⁷. 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.

De acuerdo a la Ley 9274, los sujetos beneficiarios del SBD son: emprendedores, Mipymes, empresas asociativas y beneficiarios del microcrédito. Mientras tanto, los sectores prioritarios establecidos por 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.

²⁵ Reforma Integral de la Ley 8634 del Sistema de Banca Para el Desarrollo.

²⁶ La Comisión Evaluadora del SBD del 2016 encontró que dada lo reciente de la reforma, si bien “algunos aspectos del accionar del sistema se pueden medir en cuanto a su avance, en algunos ámbitos la ejecución de la reforma está en una etapa muy incipiente, mientras que en otras apenas se calibran los cambios, con resultados muy tempranos.” Gutiérrez et al (2016).

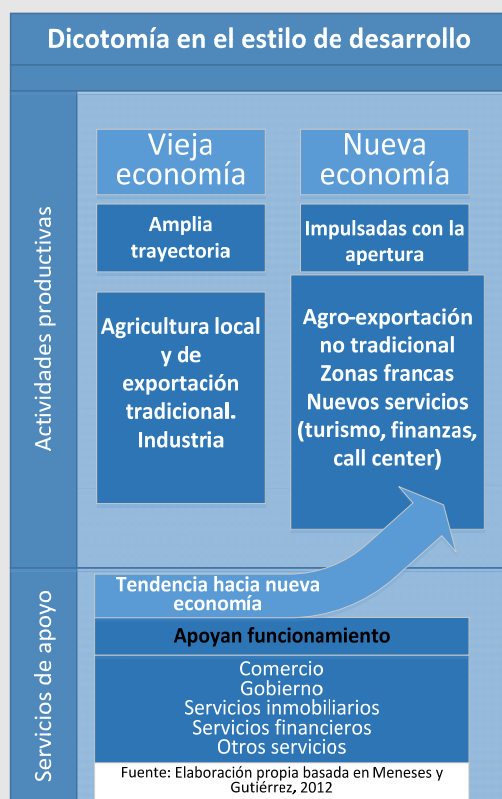
²⁷ Para la administración y operación del SBD, el Consejo Rector está facultado para destinar anualmente hasta 1,5% de los recursos del FINADE. Asimismo, el Consejo Rector y su Secretaría Técnica no están sujetos a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley N.º 8131), lo que le da mayor agilidad en la tramitación de presupuestos y contratación de personal.

Recuadro 6 La propuesta política detrás del SBD

Como ha sido establecido por el Programa Estado de la Nación (PEN), y destacado por la Comisión Evaluadora del SBD en el 2012^a y 2016^b, el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), es una propuesta de política pública que busca mitigar el fuerte conflicto distributivo que se ha presentado con el estilo de desarrollo que Costa Rica ha venido siguiendo, especialmente desde la década de los noventa^c, al ser un instrumento de apoyo a los emprendimientos productivos de los sectores que requieren una inclusión financiera.

A través de las últimas décadas, el país ha experimentado una transformación social y productiva que ha configurado lo que el PEN ha venido llamando una *nueva economía* “en la que destacan las exportaciones de alta tecnología, el turismo y un conjunto de servicios internacionales, que se ha complementado con una modificación sustantiva en sectores como el financiero, el inmobiliario y el comercial”^d. La *nueva economía* ofrece mayores ingresos a sus ocupados, en relación con otras actividades ubicadas en la *vieja economía*, conformada por pequeños propietarios y obreros industriales, agrícolas y de servicios -sobre todo de las zonas rurales- los cuales no fueron alcanzados por la transformación y modernización productiva.

El estilo desarrollo seguido en el país ha implicado que las nuevas políticas públicas se han concentrado en la *nueva economía*, recibiendo mejores condiciones e incentivos, como exenciones de impuestos o tasas impositivas inferiores. Mientras tanto, ha habido un repliegue de la política pública para los sectores de la *vieja economía*. El PEN destaca tres cambios^d:



(i) El dismantelamiento del apoyo institucional a los sectores productivos tradicionales (sector agropecuario e industrial) y los servicios de apoyo; que no ha implicado una reforma de Estado, sino recorte de las capacidades institucionales.

(ii) El fomento al comercio exterior y la inversión extranjera.

(iii) El desarrollo de la institucionalidad pública en el sector financiero y la orientada a la incorporación al mercado internacional.

La figura esquematiza esta dicotomía en este estilo de desarrollo, en el que las actividades productivas se han dividido en estilos marcados por la *nueva economía* y la *vieja economía*, con sectores claramente favorecidos y abandonados por las políticas públicas, mientras que los sectores de servicios de apoyo también han tenido un alineamiento hacia la *nueva economía*, por lo que se le crea un entorno habilitante favorecedor, mientras que el entorno para la *vieja economía* se vuelve un entorno habilitante más limitado a través de los años.

Sin embargo, el PEN también ha destacado el conflicto distributivo alrededor de este estilo de desarrollo, en donde los beneficios “se han distribuido de manera desigual entre múltiples y dinámicas clases sociales, y han dejado ganadores y perdedores netos. La apuesta económica descuidó la creación de encadenamientos sociales, productivos y fiscales entre la nueva y la *vieja economía*, lo que impidió generalizar las mejoras en productividad e ingresos. La política pública fue segmentada: de alta calidad para los sectores de punta, y de baja calidad para las demás actividades, que más bien sufrieron el dismantelamiento de las capacidades para su fomento”^e.

La ley de La ley del SBD es una política pública orientada a corregir este desbalance, con la concentración de recursos para promover la inclusión financiera de aquellos sectores pertenecientes especialmente a la *vieja economía*, para sus pequeños emprendedores y Pymes que procuran encausarse en el dinamismo de la *nueva economía*.

Fuente: Elaboración propia basado en reportes de Comisión Evaluadora del SBD en el 2012a y 2016^b

^a Gutiérrez, Miguel et al (2012).

^b Gutiérrez et al (2016).

^c PEN (2010).

^d PEN (2009).

^e PEN (2009).

A. Sistema integrador de entidades especializadas

Uno de los aspectos particulares del sistema de banca costarricense es que lejos de constituir una entidad o unas pocas entidades orientadas a las Pymes, el SBD es 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 Consejo Rector y su Secretaría Técnica 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 de Banca de Desarrollo. No obstante, 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”²⁸.

Otros 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, la Ley le asigna al Infocoop la creación de un fondo equivalente a un 1,5% de su cartera de crédito e inversiones, con capitalizaciones sucesivas del 0,5% de dicha cartera, para financiar proyectos viables, otorgar avales, acompañamiento a empresas, financiar estudios de preinversión, viabilidad técnica y factibilidad, y apoyar emprendimientos y la incubación de empresas. 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 profesionales²⁹, 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.

1. Constitución de fondos especiales

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 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. El Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD) es la complementación de parte de la banca privada y proviene de 17% de las captaciones de bancos privados a menos de 30 días y que será analizado posteriormente.

Tanto el FOFIDE como el FCD se verán con mayor amplitud en la sección que trata sobre la complementación de la banca comercial dentro del SBD.

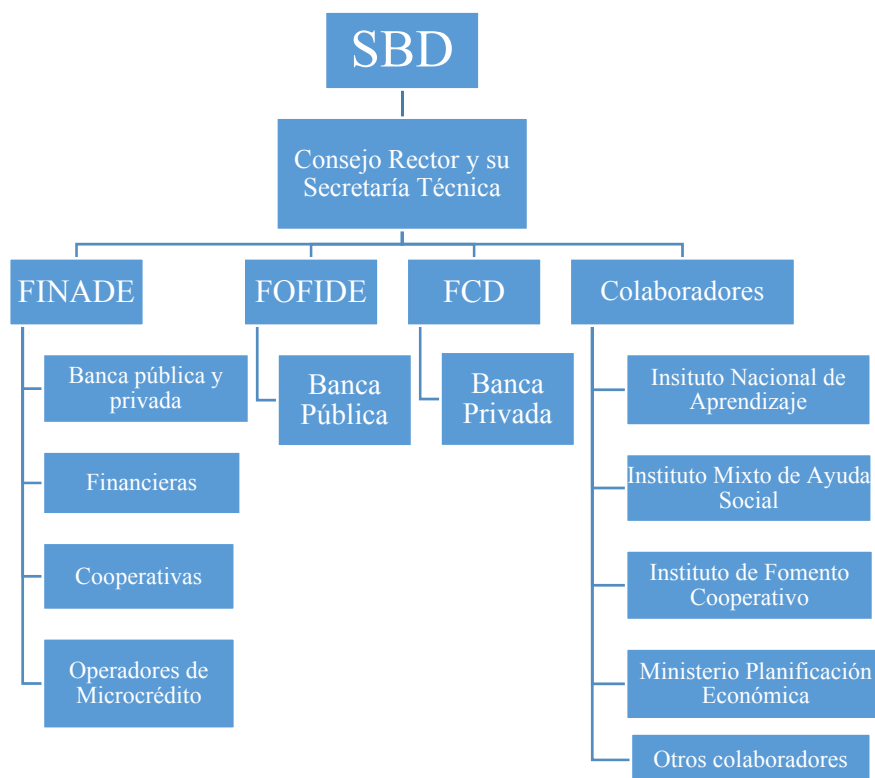
²⁸ Artículo 2, Ley 9274.

²⁹ Se refiere a las asociaciones o gremios de profesionales en diversas áreas.

El diagrama 1 muestra la composición del SBD y la estructura de cómo se integran los diversos integrantes bajo las directrices y políticas que emana el Consejo Rector y ejecuta su Secretaría Técnica. Se puede observar que la banca pública sigue estas políticas y directrices con la canalización de fondos por medio del FINADE y FOFIDE. En caso de la banca privada, en el tanto canalicen fondos de FINADE, pero especialmente por medio de FCD.

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.

Diagrama 1
Constitución del Sistema de Banca para el Desarrollo



Fuente: Elaboración propia con información del SBD

Enfoque de inclusión del SBD

El impulso de un sistema de banca de desarrollo por parte del Estado costarricense tiene una clara connotación de inclusión social, ya que las Pymes y emprendedores representan un alto contingente del empleo del país y un mecanismo de movilidad social, por lo que la creación del SBD actúa como una política distributiva ante las brechas entre un sector moderno y una tradicional que ha producido el estilo de desarrollo del país (ver recuadro 2 sobre la Propuesta política detrás del SBD). Esta inclusión social pasa por la inclusión financiera, que implica no sólo la disposición de mecanismos de crédito, sino de elevar la capacidad de bancarización de la Pyme y el emprendedor por medio de un sistema de avales, el desarrollo empresarial, el aumento de la competitividad y el encadenamiento productivo entre otros mecanismos.

Cuadro 7

Objetivos específicos la Ley del SBD

(i)	Políticas y acciones que contribuyan con la inclusión financiera.
(ii)	Políticas crediticias que promuevan el desarrollo, la productividad y la competitividad.
(iii)	Mecanismos crediticios, avales, garantías y servicios no financieros y de desarrollo empresarial.
(iv)	Condiciones financieras de acuerdo con las características específicas de proyectos y de actividades productivas.
(v)	Participación de entes públicos y privados que brinden servicios no financieros y de desarrollo empresarial.
(vi)	Fomento a la innovación, transferencia y adaptación tecnológica orientada a elevar la competitividad.
(vii)	Desarrollo productivo en las diferentes regiones del país, fomentando la asociatividad y apoyando las estrategias regionales.
(viii)	Mecanismos de financiamiento para fomentar el microcrédito.
(ix)	Promoción de la creación de empresas por medio de instrumentos financieros, avales, capital semilla y capital de riesgo.
(x)	Promover y facilitar mecanismos para encadenamientos productivos.

Fuente: Elaboración con base en Ley 9274 Reforma Integral de la Ley 8634 del SBD

El SBD es creado con el objetivo fundamental de ser un “mecanismo para financiar e impulsar proyectos productivos, viables, acordes con el modelo de desarrollo del país en lo referente a la movilidad social de los sujetos beneficiarios de esta ley”. Es importante destacar que se trata de proyectos viables, lo que resalta que no es un sistema que financie proyectos que no ofrezcan la adecuada rentabilidad, sino aquellos que puedan ofrecer el repago de los créditos que se le otorgue.

El análisis de los objetivos específicos del SBD que se observan en el cuadro 7, permite comprender el enfoque de la política pública que debe seguir el sistema. En primer lugar, el SBD parte de que debe propiciar la inclusión financiera, que debe entenderse como la forma más directa de promover la movilidad social que propone, ya que es un sistema con instrumentos esencialmente financieros, que pueden ser dirigidos a sectores prioritarios de Pymes y emprendedores, que debido a su escala, el bajo desarrollo empresarial para manejar sistemas contables y de gestión, o el poco historial bancario, y su poca capacidad de ofrecer garantías, presentan poco o nulo acceso al sistema bancario tradicional. Esto también permite observar que el SBD no se crea con orientación a las Pymes que por su nivel de desarrollo, modernización e integración con los mercados local e internacional, ya encuentran opciones de crédito en el sistema financiero comercial.

Esta inclusión financiera implica promover la productividad y competitividad con el fomento a la innovación, transferencia y adaptación tecnológica, así como el encadenamiento productivo. Para aumentar la capacidad de bancarización de estos proyectos, reconoce la necesidad de complementar los créditos con mecanismos de avales y con servicios no financieros relacionados con desarrollo empresarial, al igual que ofrecer condiciones financieras de acuerdo con las características específicas de proyectos y de actividades productivas de las Pymes y emprendedores objetivo.

Para el complemento con servicios no financieros, el SBD incorpora al sistema de las entidades públicas y privadas que ya prestan estos servicios de desarrollo empresarial, convocando así a las organizaciones especializadas del país, sin crear estructuras paralelas o superpuestas a las existentes.

El SBD tiene además como mandato apoyar estrategias de desarrollo regional, lo que hace un reconocimiento de que la falta de inclusión financiera tiene una connotación geográfica, en la que los estilos de desarrollo dejan regiones rezagadas que requieren de atención de las políticas públicas. Adicionalmente, se hace hincapié en el apoyo a la asociatividad, reconociendo que este es un mecanismo con el que la Mipyme y el emprendedor aumentan sus economías de escala para proyectos productivos conjuntos o su integración con los mercados.

La inclusión de un objetivo específico referido al fomento al microcrédito corrige unas de las limitaciones originales de la Ley, y es que los recursos del SBD con la Ley original sólo serían intermediados como créditos por entidades bajo la supervisión de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF)³⁰, lo que dejaba por fuera a las denominadas entidades microfinancieras. Inicialmente, para que estas organizaciones accedieran a fondos del SBD el Consejo Rector diseñó un mecanismo para que el administrador del FINADE actuará como banco de segundo piso con las microfinancieras bajo riesgo de todo el sistema. La reforma con la Ley 9274 ahora permite al SBD crear una unidad de riesgo, que ejercerá las labores de análisis, seguimiento y supervisión del riesgo de las operaciones con entidades intermediarias no supervisadas por la SUGEF.

Otro elemento del enfoque del SBD es la creación de nuevos productos que promovieran la creación de empresas, no solo con los mecanismos de crédito, avales y desarrollo empresarial, sino con otros productos como capital semilla y capital de riesgo.

B. Importancia relativa de las Pymes

El SBD surge especialmente para el apoyo del sector de Pymes del país. De acuerdo al Ministerio de Economía y Comercio, en su estudio de Estado de Situación de las Pyme en Costa Rica³¹, el parque empresarial del país está compuesto en un 94,4% por Pymes. El complemento cruce con datos de Omipyme (2012) permite estimar que el 51% son microempresas, 34% pequeñas y 15% medianas.

De estas Pymes 43% están en el sector de servicios, 41% en comercio, 11% en industrial, 11% en actividades agropecuarias y 6,8% en el resto de los sectores.

La gran cantidad del parque empresarial Pyme en el país es lo que lo hace un sector difícil de alcanzar con políticas públicas, ya que los esfuerzos deben ser focalizados para que no se dé una atomización de esfuerzo que reduzca el alcance de la política. Por lo tanto, la focalización del SBD es fundamental para mayor impacto de la política crediticia.

Pese a ser el parque empresarial más extenso, en términos de empleo las Pymes representan 31,2% del empleo registrado en el 2015. De este contingente de trabajadores 10% pertenece al sector servicios, 8% a comercio, 6% a industria, 3,4% a agropecuarios y 2,8% a otros. Desde el punto de vista regional, un 78% de los empleos generados por las Pymes se encuentran concentrados en la Región Central del país.

C. Importancia del emprendedor y el sector informal

Otro sector en que se focaliza el SBD es el denominado emprendedores, que se refiere a los productores o prestadores de servicios independientes, que no se contabilizan como algún tipo de empresa Pyme, y que se registran en la estadísticas como trabajadores independientes, pese a que llevan a cabo actividades productivas similares a las de micro o pequeña empresa, sin que puedan ser realmente catalogadas como empresas, y más bien se catalogan como emprendimiento en los hogares, aunque como se verá, los productos o servicios pueden ser ofrecidos fuera del hogar.

De acuerdo al Reglamento a la Ley del SBD, el emprendedor es “persona o grupos de personas que tienen la motivación y la capacidad de detectar oportunidades de negocio, organizar

³⁰ Estas entidades debían cumplir las normas prudenciales de la SUGEF y los requisitos mínimos para la gestión de riesgos.

³¹ MEIC (2015).

recursos para su aprovechamiento y ejecutar acciones, con el propósito de obtener beneficios económicos o sociales a partir de ello. Para efectos del SBD, esta condición se entiende como una fase previa a la creación de una Mipyme³².

Este sector ha venido siendo identificado y seguido por el SBD y es una experiencia importante de destacar en el caso de Costa Rica, porque es un sector paralelo con similares emprendimientos productivos a los de las Pymes.

De acuerdo al INEC el sector emprendedor cae en la definición de sector informal, ya que son un “subconjunto de empresas que no están constituidas en sociedad, consideradas como empresas de los hogares. Son unidades de producción que no son una entidad legal separada e independiente del miembro del hogar propietario de la misma. Tales empresas no llevan una contabilidad completa que pueda proporcionar un medio que permita identificar los flujos de ingresos y de capital entre la empresa y el propietario”³³.

Para comprender el contexto del sector informal, tenemos que el universo del empleo informal incluye a estos trabajadores independientes, así como a otros trabajadores dependientes que trabajan en hogares o en empresas que presentan condición de informalidad, así como los trabajadores en condición de subempleo.

De acuerdo al INEC, para el 2013, el empleo informal en Costa Rica representó el 44% de los trabajadores del país. De esta población informal, el 42% es el tipo de trabajador independiente. De la totalidad de trabajadores independientes del país, las estadísticas muestran que casi todos pertenecen al sector informal.

D. Papel del SBD en la inclusión financiera

El SBD representa un instrumento fundamental para la transformación y modernización de los sectores productivos de la vieja economía, ya que está concebido como el instrumento política pública para la inclusión financiera de las Pymes y del sector emprendedor³⁴.

La Ley 9274 del Sistema de Banca para el Desarrollo fija como los sectores meta de sistema a los emprendedores (productores o prestadores de servicios independientes), micro, pequeñas y medianas empresas³⁵ (Mipymes), empresas asociativas y beneficiarios del microcrédito. Para estos sectores define como objetivo primero el “establecer las políticas y acciones pertinentes que contribuyan con la inclusión financiera y económica”.

Esta tarea de inclusión financiera remite al SBD a un enfoque en los emprendedores y Pymes que tienen más limitado el acceso al financiamiento del sistema financiero tradicional, lo que lo convierte en un círculo vicioso de rezago económico, ya que deben recurrir a financiamiento propio o a muy altos intereses y corto plazo, lo que no favorece su transformación productiva hacia el crecimiento.

El diagrama 2 muestra que los sectores rezagados de los emprendedores y las Pymes, requieren líneas de crédito del SBD, pero además servicios de apoyo y avales, que les permiten ser sujetos de crédito o acceder a mejores condiciones financieras. Además, debe estar de la mano de la política pública de desarrollo empresarial y la habilitación de un entorno favorecedor para el acceso a

³² Artículo 7 del Reglamento a la Ley del SBD.

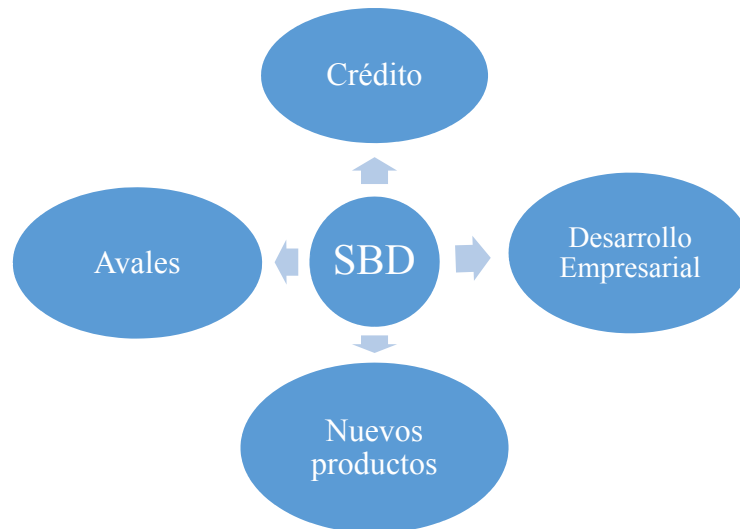
³³ INEC (2013).

³⁴ Ver recuadro 2 sobre la Propuesta política detrás del SBD para mejor comprensión del contexto.

³⁵ De acuerdo con las prácticas del SBD, la mediana empresa sólo entra en las operaciones del SBD por excepción, ya que el enfoque es mayoritariamente a la micro y pequeña empresa y los emprendedores.

los mercados, que es a la postre lo que define el éxito y crecimiento de cualquier proyecto productivo. Se añade un cuarto eje que consiste en el desarrollo de nuevos productos financieros.

Diagrama 2
Ejes del Sistema de Banca para el Desarrollo



Fuente: Elaboración propia.

1. Crédito

El componente principal que se propone con el SBD es un sistema de financiamiento en que convergieran los esquemas previamente existentes de financiamiento a las Pymes, que se hallaban esencialmente en Fideicomisos administrados por bancos estatales, complementándolos con nuevos fondos administrados por el SBD, o los otros intermediarios que forman parte del sistema.

El fondo directamente dirigido por el SBD es el FINADE³⁶, el cual SBD se conforma además con los fondos provenientes de la complementación de la banca comercial, como lo es el FOFIDE (5% de las utilidades de los bancos públicos) que es dirigido para programas aprobados por el SBD, y que es administrado por el banco estatal respectivo, y el Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD) cuando se trata del 17% de las captaciones trasladadas por los bancos privados. Cuando los recursos del FCD se refieren al 10% de las captaciones, los esquemas son de administración directa de los bancos privados o su delegación a bancos estatales.

En el caso del FINADE, el objetivo de generar esquemas de financiamiento para las Pymes y al sector emprendedor no se hizo con recursos nuevos, sino que el aporte principal de fondos que se encuentra en la conjunción de esquemas dispersos que apoyan a la Pyme bajo una política y administración única y con economías de escala a partir de un FINADE de mayor envergadura y

³⁶ Pese a que el FINADE se administra bajo la figura de un fiduciario, este es un tercero que sigue las pautas de gestión del SBD.

capacidad financiera. Es con la Ley 9274 que se establecen nuevos ingresos para el FINADE, procedentes de un impuesto a las inversiones off-shore del sistema bancario nacional.

El diseño que la Ley original de creación del SBD, número 8634, le dio al FCD (fondo de bancos privados) produjo una inmovilización de estos recursos, que por su baja rentabilidad para su intermediación y dificultades para el calce de plazos y tipo de moneda, se acumularon en las cuentas del SBD, generando esencialmente intereses como inversiones. Con la Ley 9274 que reforma al SBD se dieron las condiciones para el desbloqueo y movilización de los fondos, con lo que hasta el año 2015 experimentaron una efectiva colocación.

2. Avales y garantías

El segundo componente fue la creación de un fondo para conceder avales o garantías a proyectos productivos viables y factibles. Este fondo responde a la necesidad de promover actividades empresariales que por su naturaleza implican alto riesgo, por lo que su impulso requiere de garantías que no pueden ser provistas por los proyectos o sus promotores, 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”³⁷.

De acuerdo a como es definido por Ley 9274 y su reglamento, las garantías o avales del SBD son instrumentos financieros creados como respaldo solidario para las operaciones de crédito de los integrantes financieros del SBD que cuenten con licencia que los acredite como operadores del sistema, para operaciones que correspondan a los objetivos del SBD, y para los beneficiarios que presenten insuficiencia de garantía para ser sujetos de financiamiento, en condiciones acorde a sus actividades. Estas garantías mitigan los riesgos asociados a una operación de crédito, por lo cual se asumen las pérdidas eventuales en los incumplimientos de pago.

Para que un operador pueda obtener la aprobación del uso de los recursos de avales, el FINADE hace un análisis de riesgos para el programa presentado por el operador financiero. Cuando el operador es autorizado, firma un contrato con el fiduciario del fondo de garantías y avales, con el que se compromete a mantener la calidad de la cartera de crédito dentro de los márgenes aceptados en el análisis de riesgo.

El FINADE cuenta con un plazo máximo de diez días para resolver la solicitud de otorgamiento de una garantía y aval por parte de un operador, una vez remitida la información completa de la operación. Cuando existe una garantía adicional por parte del beneficiario en el financiamiento de activos fijos, estas garantías deben quedar en favor del operador financiero o el FINADE, según las políticas de crédito de operador.

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 beneficiario y trasladada por el operador al fiduciario de fondos de garantías y avales por trimestre adelantado. Sin embargo, el Consejo Rector puede establecer comisiones diferenciadas en razón de los resultados y el nivel de siniestralidad que presenten los operadores financieros. Las comisiones pueden incorporar como parte del costo del crédito a los usuarios de los avales y garantías, no obstante al beneficiario no se le podrá cobrar una comisión superior a la que el operador pagará al FINADE. La mora del operador financiero en el pago de la comisión, generará que pierda el derecho de cobro de la garantía o aval.

El monto máximo por garantizar en cada operación será hasta por el 75% del valor del crédito. Los beneficiarios que aún no puedan completar el respaldo de garantía para obtener un crédito

³⁷ Gutiérrez, M. y otros, 2016.

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 esperada³⁸ 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 participantes³⁹.

Para la liquidación de los avales se hace a setenta días naturales a partir del incumplimiento del deudor, y en ese plazo el operador puede presentar la solicitud junto con la documentación y demostración de la debida diligencia de las gestiones de cobro administrativo.

El FINADE paga el aval de forma incondicional e irrevocable a quince días naturales después de presentada la solicitud del operador financiero y una vez pagado el aval, el operador subroga en favor del Finade los derechos crediticios, en la proporción en que dicha operación fue avalada. Al operador financiero le corresponde las gestiones de cobro judicial, hasta la resolución final del cobro.

A los beneficiarios del fondo de avales que no hayan cancelado sus operaciones de crédito y se deba hacer uso del aval, no tendrá la posibilidad de obtener un nuevo aval por un plazo de cuatro años, y así se registrará por las protectoras de crédito y la SUGEF para el registro en el Centro de Información Crediticia (CIC). En casos de excepción, el Consejo Rector podrá autorizar nuevos avales a estos beneficiarios en situaciones que no existe dolo por parte del deudor para el incumplimiento con la operación de crédito.

El fondo de garantías y avales debe contar con un diseño actuarial y de manejo de riesgos, con análisis técnicos necesarios para su sostenibilidad financiera. El fiduciario del FINADE debe implementar la estructura técnica necesaria, con el recurso humano especializado en temas actuariales, matemáticas, administración de riesgos y cualesquiera otras especialidades necesarias, en procura del adecuado manejo del fondo y su sostenibilidad financiera. El Consejo Rector aprobará las estrategias y la regulación operativa y de riesgos pertinentes, para una apropiada gestión del fondo.

La SUGEF da seguimiento al desempeño del fondo de avales, el nivel de riesgo, la morosidad, mejores prácticas internacionales y su sostenibilidad, para que se defina la capacidad de mitigación de ese fondo y el nivel de cobertura.

El FINADE deberá verificar que el monto de avales colocados por cada operador no supere el asignado por el fondo de garantías y avales.

El FINADE podrá contratar mecanismos de reafianzamiento o seguros, con instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, con respecto a las garantías presentes o futuras que otorgue. También podrá participar de iniciativas regionales o internacionales orientadas a ampliar la cobertura del fondo de garantías. Es importante destacar, que además del fondo de avales del FINADE, la Ley 9274 prevé que colaboradores como el Infocoop y el Imas puedan ejecutar sus

³⁸ 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.

³⁹ A la fecha de este estudio se estaba aprobando el primer programa que cuenta con Aval de Cartera en un plan piloto con un operador financiero. Además ya se está gestionando el primer aval de cartera con fondo de contragarantías que se espera se encuentre en pleno funcionamiento en el primer semestre del presente año.

funciones bajo el marco del SBD con el otorgamiento de avales, que pueden ser incluso complementarios a los ofrecidos por FINADE.

En el cuadro 8 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.

Cuadro 8
SBD: Avales otorgados
(En colones)

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 del SBD.

En el cuadro 9 se muestran los avales ejecutados como garantías, las cifras muestran que los avales ejecutados al presente representan 35% del monto original avalado durante todo el periodo.

Cuadro 9
SBD: Avales ejecutados
(En colones)

Año	Número de avales	Monto original del crédito	Saldo original avalado	Cobertura aval
2009	18	259.900.000	178.905.000	68,8%
2010	30	322.930.000	207.805.398	64,4%
2011	50	847.219.658	590.356.815	69,7%
2012	40	673.640.353	442.394.501	65,7%
2013	54	1.370.527.341	921.127.399	67,2%
2014	13	357.350.000	206.638.400	57,8%
Total	205	3.831.567.352	2.547.227.513	66%

Fuente: Elaboración propia con datos del SBD.

3. Desarrollo de nuevos productos

De acuerdo con los objetivos del SBD, este sistema debe implementar mecanismos de financiamiento para desarrollar proyectos productivos como microcrédito, avales, capital semilla y capital de riesgo, arrendamiento y factoraje. La mayoría de estos mecanismos se denominan “nuevos productos”, ya que son productos financieros que nunca han estado al alcance real de la Pymes, y el SBD tiene la misión de promover este acceso.

Capital semilla y capital de riesgo

De acuerdo con el reglamento a la Ley del SBD, el capital semilla son recursos utilizados para iniciar un negocio en su etapa de idea o conceptualización, cuando este aún no ha generado ingresos por ventas. Por su parte, el capital de riesgo es una fuente de recursos para la creación, la reactivación o el desarrollo de empresas. La Ley del SBD prevé la creación de un Fondo de capital semilla y capital de riesgo en el FINADE, para permitir al SBD promocionar modelos de capital semilla y capital de riesgo.

Desde el año 2013 el SBD inició un programa de capital semilla en una modalidad de fondos temporales por un monto de 1.300 millones de colones (unos US\$2,4 millones), orientados a una etapa piloto. Se analizó la posibilidad de trabajar directamente con empresas incubadoras de empresas, sin embargo, una de las importantes lecciones de esta etapa fue que este tipo de empresas en realidad requerían de mayor desarrollo de su modelo de gestión como para ser plataformas canalizadoras de los recursos de apoyo a empresas en sus etapas tempranas, y algunas de las condiciones de experiencia y garantías de capacidad de gestión que se les exigía, no eran fáciles de cumplir. Por este motivo, se implementó un esquema de fondos concursables, en donde las incubadoras podían presentar proyectos de empresas susceptibles a concursar por los recursos, los cuales tenían un techo de 65 millones de colones (alrededor de US\$120 mil) y era un mix de los cuales 14 millones de colones era fondos no reembolsables y el resto un financiamiento subordinado a las ventas y crecimiento de la empresa, y a una tasa de desarrollo del 7,25% y un plazo de 10 años con un año de gracia. En caso de que la empresa no pudiera cumplir con el pago de la parte de crédito en que hubiera incurrido, ante un reporte de la situación, la empresa con el proyecto no tendría afectado su historial crediticio.

El SBD realizó dos concursos en los que fueron presentados más de cien proyectos, de los cuales fueron seleccionados 40 empresas, las cuales debían pasar dos fases: la primera era para cimentar el diseño del modelo de negocio, concluir el prototipo de los productos, efectuar validaciones de mercado e instituir la empresa. La segunda fase consistía en implementar el negocio, o bien desarrollar o hacer crecer el proyecto en caso de que ya estuviese avanzado.

De las 40 empresas elegidas sólo 10 pasaron a la etapa segunda con la ejecución de 440 millones colones. Un nivel de 25% de empresas que continúan con el proceso demuestra que el SBD no ha buscado un concepto de capital semilla para distribuir fondos no reembolsables, sino que proyectos con capacidad de mercado y de crecimiento empresarial.

En el proceso el SBD confirmó una de sus principales preocupaciones, como lo era la poca capacidad de gestión y experiencia de las cuatro incubadoras participantes, y se encontró que muchas funcionaban para trasladar los recursos a las empresas concursantes y los reportes de estas hacia el SBD. En este sentido nunca lograron desarrollar, con una sola excepción registrada, una plataforma para asistencia técnica y acompañamiento para los proyectos. El análisis realizado permitía concluir que muchas de las empresas nunca tuvieron asistencia de las incubadoras, las cuales sólo les solicitaban los estudios o el desarrollo del modelo de negocios realizados por su propia cuenta. La experiencia también se encontró onerosa la participación para algunos proyectos, porque el concurso permitía la negociación de la comisiones de la incubadora, encontrándose que la asimetría de la relación incubadora-empresa permitía costos muy altos en algunos casos, sin un valor agregado claro.

Los concursos también permitieron arrojar lecciones importantes. El primer concurso fue muy transparente, con fondos concursables de cualquier iniciativa participante, y un jurado independiente para seleccionar los proyectos conformado por expertos de diversos países, lo cuales interactuaban en

línea y de manera presencial en la defensa de las propuestas. En el segundo concurso existió interés de las autoridades políticas de direccionar los recursos, disponiendo de incubadoras por seleccionar y no las propuestas de proyectos, además de tipos de proyectos (especialmente en el sector agrícola) que se debían seleccionar. Estos direccionamientos políticos pusieron grandes restricciones al SBD por lo que se decidió suspender el programa y más bien enfocarse a hacer una evaluación profunda de los resultados de la primera etapa. A esto se unió que en el año 2014 se hace la reforma de la Ley del SBD, por lo que la institución se tuvo que enfocar a la reglamentación de los cambios que se introduce.

Ahora el programa se espera abrir con la asignación de fondos permanentes y ya no con la modalidad de fondos concursables temporales, como se hizo con anterioridad. Esto implica que ya las incubadoras no obtienen recursos presentando proyectos de empresas para ser seleccionadas, sino que con la reforma de la Ley del SBD se aplicará una modalidad de acreditación de las incubadoras, las cuales deben desarrollar una plataforma de gestión mínima para canalizar fondos del programa, para así obtener una licencia. Una incubadora podría participar para obtener fondos, que le permitiría canalizar hasta 200 millones de colones, con un techo total para la suma de comisiones que puede cobrar.

Además, se tendrá un programa denominado de triple hélice, ya que implica la participación de la empresa privada, apoyo técnico y el proyecto incubado. La empresa privada establece área de negocios que requiere desarrollar como parte del encadenamiento de proveedores. El proyecto incubado debe trabajar con la asistencia técnica (que se espera provenga de la academia). Con esto se espera que los proyectos incubados tengan claridad de un mercado y apoyo técnico concreto para el desarrollo de la iniciativa empresarial. El SBD comenzará este enfoque del programa con el Ministerio de Comercio, para el apoyo de clúster exportadores. Se tiene apoyo del BID con 700 millones de colones para asistencia técnica y una contraparte de 300 millones de colones SBD para capital semilla.

Para la promoción de mecanismos de capital de riesgo o capital ángel, el SBD reconoce que al país le ha sido difícil el desarrollo del mercado de capitales, por lo que deben desarrollarse los marcos regulatorios e institucionales como etapa previa para un modelo de capital de riesgo sostenible para la Pyme. El SBD trabaja conjuntamente con la Bolsa Nacional de Valores y la Superintendencia General de Valores sobre este marco regulatorio-institucional. El SBD no se ve como entidad proveyendo capital de riesgo, pero su enfoque es crear el marco de acción para la creación de fondos en los que el SBD participaría y que serían fondos de capital de riesgo abiertos y con participaciones acotadas, de manera que se cree una sindicalización de aporte de este tipo de capital. Como parte del aporte del BID por 700 millones de colones de asistencia técnica también se avanzará en la creación del marco de acción para el capital de riesgo a la Pyme. El Consejo Rector del SBD en año 2017 asignó 2.000 millones de colones para el desarrollo de estos programas.

Arrendamiento y factoraje

Con base en su Ley y reglamento, el SBD puede impulsar el arrendamiento, en la modalidad de arrendamiento operativo en función financiera, en donde los arrendantes son entidades financieras o empresas de arrendamiento de activos con opción de compra o renovación, o en la modalidad de arrendamiento operativo, en la cual el arrendador conviene con el arrendatario percibir una suma única de dinero o una serie de pagos por cederle el derecho a usar un activo propio durante un tiempo determinado.

En el caso de arrendamiento el reto para el programa del SBD iniciado en el 2012, era impulsar esquemas alternativos a lo existente en el mercado, en donde había una situación de costos muy elevados, en denominaciones en dólares y esencialmente orientado al financiamiento de flotas de transporte. La Pyme no sólo se enfrentaba a costos muy altos, sino que asumía el riesgo cambiario. Con el impulso del programa de arrendamiento del SBD, bajo un esquema de segundo piso, se logró un producto en colones, con montos por operación equivalente a US\$35 mil, con condiciones de tasa de interés del SBD. Este producto fue adoptado por bancos privados y entidades especializadas en leasing como una alternativa para la Pyme, y se logró tener como valor agregado el arrendamiento de equipo y maquinaria, lo cual tuvo mucha acogida en el sector de salud y veterinario. Los arrendatarios

además cuentan con el apoyo de FINADE para la recompra y venta del equipo al final del periodo de arrendamiento. Algunos bancos privados han asignado el Fondo de Crédito de Desarrollo en su modalidad de gestión propia de los recursos del peaje bancario, lo cual implican recursos con bajas tasas de interés.

Por su parte, el factoraje o factoreo consiste en un contrato mediante el cual una empresa cede a un tercero créditos, contratos, órdenes de compra o facturas en favor de este último, y en contraprestación recibe de manera inmediata el dinero de esas operaciones menos una comisión. La experiencia en factoraje también data desde el año 2012, cuando se tenía en el país una situación de virtual monopolio. El programa de factoraje del SBD era bajo la perspectiva de segundo piso y desarrolló un producto con condiciones más favorables para Pyme, bajo las tasas del SBD de alrededor del 7,75% que no se ubicaban ni siquiera a la mitad de las tasas del mercado. El producto no sólo fue adoptado para ser intermediado por el líder del sector, sino que por otros operadores privados y del sector cooperativo. Una modalidad interesante puesta a disposición fue para las compras públicas, lo que permitía el financiamiento de las empresas con la venta de sus órdenes de compra en contratos públicos.

Como se puede ver, parte del aporte del SBD en el leasing y el factoraje es que ha provocado una situación de arbitraje, dado el volumen de recursos que puede poner el SBD para la intermediación por estos operadores. El SBD ha puesto a disposición 7 mil millones de colones para estos productos.

Titularización de cartera de microfinancieras

La Ley del SBD prevé la posibilidad de que la microfinancieras lleven a cabo titularización de sus carteras, en aquellas microfinancieras con un patrimonio mayor a doscientos cincuenta millones de colones. Estas operaciones estarán dirigidas a portafolios de inversionistas institucionales y la oferta pública de los valores producto de la titularización deberá cumplir con los requisitos de la Ley del Mercado de Valores y la Superintendencia General de Valores. Este mecanismo de aumentar las carteras de estas entidades no se ha llevado a cabo. El SBD viene trabajando en aumentar la capacidad de gestión de las microfinancieras, de manera de establecer algunos estándares en sus modelos de negocio, y especialmente en su sistema contable y de sistemas de información. En general la condición de las microfinancieras no está al nivel de poder asumir las exigencias del mercado de valores del país, por lo que se debe trabajar más bien en un mapa de ruta para el levantamiento de capacidades.

4. Otros instrumentos no financieros

Servicios de desarrollo empresarial

Un tercer componente que forma parte de los objetivos del SBD es el apoyo a las Pymes y al emprendedor con servicios de desarrollo empresarial, entendiendo que muchos de los proyectos no son financiados por las debilidades de gestión de estas empresas o las personas que los promueven, por lo que el apoyo mediante capacitación técnica y acompañamiento para elevar su perfil administrativo, financiero, comercial y tecnológico, entre otros, así como el propiciar encadenamientos y alianzas comerciales, permiten elevar el perfil bancario para el acceso a crédito. Los servicios de desarrollo empresarial, por lo tanto, son entendidos como aquellas acciones que se orientan a la resolución de carencias, problemas y desafíos que afectan la rentabilidad y competitividad de estos proyectos productivos⁴⁰.

⁴⁰ Una debilidad de este componente es que el sistema se cimienta en los fondos del 15% del presupuesto del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), cuyas labores si bien se establece que serán en coordinación con el Consejo Rector del SBD, carecen de poco control del SBD en términos de su diseño, implementación y seguimiento.

Los servicios de desarrollo empresarial incluyen: Capacitación, Asistencia técnica, Elaboración de estudios sectoriales a nivel nacional y regional, investigación y desarrollo para innovación y transferencia tecnológica, medición integral de impactos del SBD y manejo de microcréditos.

Preparación hacia los mercados

Como parte del desarrollo empresarial, la Secretaría Técnica propone, como parte de la nueva etapa de desarrollo del papel del sistema⁴¹, lo que se puede llamar la preparación hacia los mercados. Esto implica que unos de los aspectos básicos para hacer efectiva la inclusión financiera que el SBD busca, es que la Pyme o en emprendedor concrete y aumente su capacidad de colocar sus productos o servicios en los mercados sea nacional o internacional.

Si bien actividades relacionadas con desarrollo empresarial, encadenamiento productivo, aumento de la competencia y la competitividad tienen un efecto sobre la capacidad de las Pymes y el emprendedor para acceder a los mercados, el componente *preparación hacia los mercados* implica una visión más estratégica que alinea todas las actividades de apoyo, ya que indica que al empresario y a la empresa se le debe apoyar con iniciativas que lo vuelquen más agresivamente a integrarse con los flujos de comercio y consumo y expandir los mercados tradicionales.

La preparación de los mercados va entonces desde el apoyo a iniciativas capacitación y acompañamiento para aumentar la diversificación, el valor agregado y la calidad de los productos y servicios hasta iniciativas de apoyo a la asociatividad con el apoyo a organizaciones corporativas o de entidades públicas orientadas a fortalecer el acceso a los mercados mediante inteligencia de mercados, creación de masa crítica de productores para mayores volúmenes de producto o servicios comercializados, apoyo a procesos de comercialización y exportación, etc.

La Secretaría Técnica del SBD encuentra que estas organizaciones orientadas a fortalecer el acceso a los mercados no necesariamente califican como beneficiarios del SBD, de acuerdo a la Ley 9274, y que para apoyar con instrumentos de crédito o avales a algunas de estas organizaciones se tendría que modificar la Ley. Por lo tanto, la Secretaría Técnica encuentra que este tipo de apoyo es parte de la nueva fase a la que debe dirigirse el sistema, ya que se logra un encadenamiento productivo más efectivo y se logran aprovechar las economías de escala en el apoyo a las Pymes y al emprendedor. Además, que se aprovecha la institucionalidad y la especialización que estas organizaciones alcanzan en el apoyo no financiero.

E. Regulación prudencial diferenciada para actividades de banca de desarrollo

Unas de las particularidades destacables de la banca de desarrollo de Costa Rica es que la Ley 9274 establece que la regulación prudencial dictada por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Conassif), para los intermediarios financieros que participan del SBD, será diferenciada “tomando en cuenta las características particulares de las actividades de banca de desarrollo y considerando los mejores estándares internacionales vigentes aplicables a la materia”... y deberá “distinguir la banca para el desarrollo como una línea de negocio, que considere las condiciones, el ciclo productivo y naturaleza de las actividades productivas que se financian” y simplificando “los requerimientos de información mínima en los expedientes crediticios, particularmente los de microcrédito”. Igualmente, de manera diferenciada, “la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef) llevará un registro de los usuarios y beneficiarios del SBD, donde se incluirá el

⁴¹ Entrevista personal con el señor Miguel Aguiar, quien ocupa la Secretaría Técnica del SBD.

record crediticio y demás información financiera relevante, el cual será accesible a los integrantes de este sistema para fines de la gestión de crédito”⁴².

Recuadro 7 **Avances en la particularización de los créditos en Sugef 15-16**⁴³

- El marco general sobre las metodologías de calificación de deudores en las etapas de otorgamiento y seguimiento permite un enfoque basado en deudores individuales o grupos de riesgo homogéneo, con lo cual las entidades pueden usar metodologías propias de evaluación de riesgos en lugar de la metodología estándar.
- Se establece la base de datos de información crediticia específica para SBD.
- Se reduce de 100% a 75% la ponderación de riesgo en el cálculo de suficiencia patrimonial en microcrédito, expandiendo la capacidad de colocación de recursos de microcrédito, y un menor requerimiento de capital para dicha cartera.
- Se reduce de 0,50% a 0,25% el requerimiento de la estimación genérica para créditos de la Categoría Riesgo 1 en moneda nacional y extranjera a deudores generadores de divisas.
- Se incorporan las garantías mobiliarias como mitigadores de riesgo, lo que posibilita la mayor inclusión para las Mipymes que carecen de garantías tradicionales.
- Se establece la facultad de apalancamiento del fondo de avales del FINADE, que aumenta su capacidad de respaldar mayor volumen de garantías.
- Se reglamenta la concesión de créditos de banca de segundo piso, que será únicamente a través de operadores acreditados.

Fuente: Elaboración propia con base en Gutiérrez, M. y otros, 2016.

Bajo este mandato de ley, el Conassif emitió un Reglamento en el 2016 el reglamento Sugef 15-16, para la gestión y evaluación del riesgo de crédito para el SBD, que incorpora esta diferenciación según características de la banca de desarrollo, pero en congruencia con prácticas internacionales. El reglamento constituye un marco simplificado de requerimientos de gestión acorde a los riesgos, con un tratamiento especial para los proyectos financiados por la banca de desarrollo que tome en cuenta la necesidad de aumentar la inclusión financiera y los avales y las garantías. Se incentiva a las entidades financieras a migrar hacia metodologías y mitigadores internos, basados en las líneas de gobernanza y las políticas y directrices del Consejo Rector del SBD, el cual contará con una unidad técnica de riesgo en su Dirección Ejecutiva, para el establecimiento de los márgenes de riesgo, su seguimiento y supervisión.

F. Características del crédito del SBD

En términos generales, los aspectos que se hallan con el análisis del crédito del SBD son los siguientes:

- El despliegue inicial del SBD se logra en el año 2008, pero sólo se logra la operación del FINADE y el FOFIDE (fondos bancos públicos), ya que el FCD (bancos privados) sufrió de problemas de diseño que provocó la inmovilización de dichos recursos en favor de las Pymes.
- Los recursos de FINADE se dirige tanto para emprendedores, como para las microempresas, las pequeñas empresas y las medianas empresas. Pero el FOFIDE y el

⁴² Artículo 34 Ley 9274.

⁴³ Gutiérrez, M. y otros, 2016.

FCD no se han dirigido a los emprendedores, buscando un cliente con más perfil empresarial, pero con un énfasis en la microempresa, seguido por la pequeña empresa y con menor orientación a la mediana empresa. Esto expresa cómo las políticas del SBD han logrado permear el propósito de apoyar en mayor medida la microempresa y la pequeña empresa, que son las que enfrentan menor oferta relativa del financiamiento a la Pyme.

- Con respecto a los sectores prioritarios según la Ley del SBD, no se percibe una amplia distribución entre los diversos sectores a los que el SBD debe focalizarse. Los recursos al sector emprendedor muestra una concentración en programas al adulto mayor y a las mujeres. En cuanto a los créditos a microempresa y a la pequeña empresa, casi la mitad no tiene asigna específica, y el resto se concentra a apalancar cooperativas y a programas dirigidos a las mujeres. Por último, la mayor parte de los créditos a la mediana empresa se orientan al apalancamiento de cooperativas, y el resto prácticamente no tiene asignación específica.
- Respecto a las tasas de interés que se cobran en el SBD, se encuentra 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, aunque no se da lo mismo con los recursos del FOFIDE y el FCD. 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.

1. Evolución de los fondos del SBD

El SBD fue creado en el año 2008 y en ese año se dieron las primeras operaciones, sin embargo, durante el 2009 se dio el traslado de los fondos con los cuales se creó el FINADE, proveniente de los diversos fideicomisos existentes en bancos públicos y que fueron trasladados al SBD por medio de la Ley 8634 de Creación del Sistema de Banca de Desarrollo. Por lo tanto, el año 2010 sirve mejor de referencia de las operaciones que el SBD pudo ejecutar en sus inicios⁴⁴.

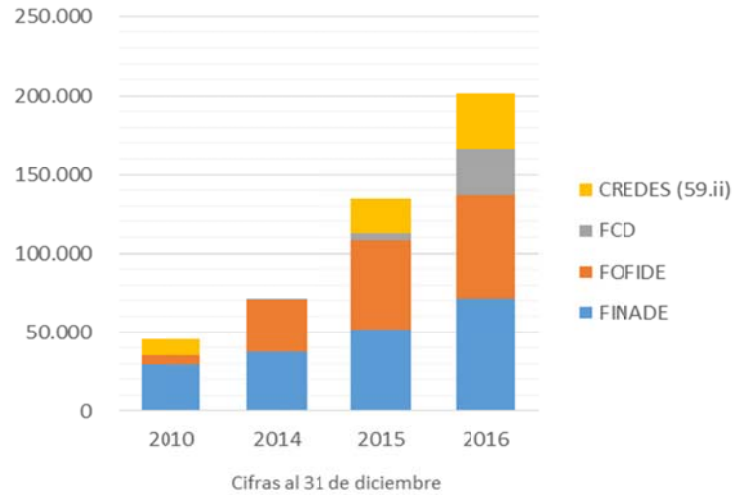
El traslado de fondos al FINADE que se da en el 2009 fue de ¢88.086,3 millones (equivalentes a ese momento a unos US\$ 154 millones). Para diciembre del 2010, con las carteras de crédito heredadas de los fideicomisos trasladados y las colocaciones en los primeros tres años, el FINADE tenía una cartera de crédito por ¢29.596 millones. El FOFIDE, procedente del 5% de las ganancias de los bancos públicos equivalía a unos ¢8.634 millones, y para diciembre del 2010 tenía un saldo de cartera por ¢5.928 millones. El FCD es que presentó una condición de colocaciones que se deterioró después del 2010. Para diciembre de este año, el FCD 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 un solo banca privado que había adoptado el mecanismo del inciso 59.ii, que era la apertura de al menos cuatro sucursales fuera de la Región Central y la colocación de al menos 10% de las captaciones a 30 días o menos. Como este inciso nació antes del SBD y era para proyectos productivos promovidos por el Estado, el saldo de crédito en colones se había colocado entre el 2002 y el 2010, mientras que la cartera en dólares se había acumulado entre el 2005 al 2010 (ver gráfico 9).

En el 2014 el saldo de crédito del FCD había virtualmente desaparecido, equivaliendo solo a ¢51 millones. 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

⁴⁴ Cifras provenientes de SBD (2010).

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.

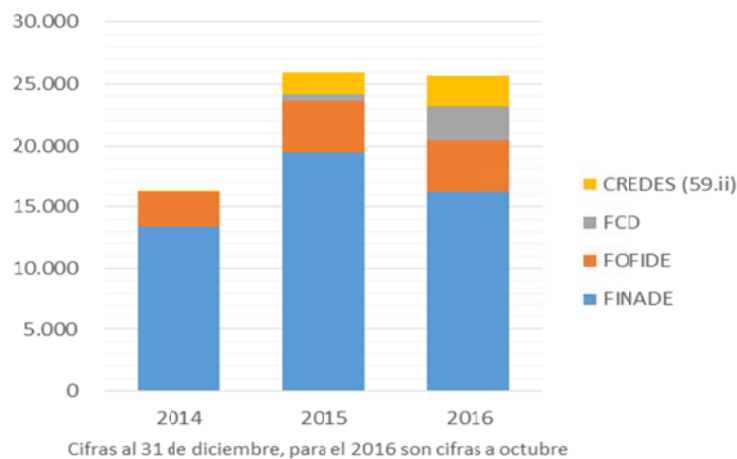
Gráfico 9
SBD: Saldo de la cartera de crédito por fondo
(En millones de colones)



Fuente: Elaboración propia con datos del SBD.

Por su parte, el gráfico 10 muestra la evolución de empresas financiadas por el SBD, las cuales sumaban 16.203 en el 2014, para el 2015 alcanzaban 25.929 y en el 2016 35.643. Hay un importante repunte entre el 2014 y el 2015 dado la movilización de los fondos en bancos privados.

Gráfico 10
SBD: empresas por fondo
(En número de empresas)



Fuente: Elaboración propia con datos del SBD.

No obstante, todavía no se alcanza el potencial que el FCD ofrece, ya que como se ve en el cuadro 11, mientras que la cartera representa respecto a los activos un 65%⁴⁵ en el caso del FINADE y 87% en el FOFIDE, en el caso del FCD sólo se han colocado un equivalente al 25% de los activos del fondo.

El tardío avance en la colocación de fondos del FDC refleja cómo las intenciones que puede tener la definición de una política de crédito, que en este caso es obtener fondos de la banca privada dirigidos a los propósitos de la banca de desarrollo, puede fracasar por un mal diseño del sistema, que suma a la baja rentabilidad que ofrecen estas colocaciones de los bancos privados, algunas complejidades con los calces de plazo y de moneda, lo que termina haciendo estos fondos muy onerosos para los bancos privados en términos de costo de oportunidad, así como en términos de gestión.

2. Distribución por tamaño de empresa

En el cuadro 10 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). El Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (FINADE) son recursos que se trasladaron al SBD y que administran el BNCR y BCR. El Fondo de Financiamiento para el Desarrollo es un fondo que se confirma como complementación de los bancos públicos y que lo administran bajo los lineamientos del SBD y el Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD y CREDES) es producto del peaje a las captaciones de los bancos privados, lo que cuales colocan sus fondos bajo los lineamientos de SBD o lo dan para administradores de microcrédito.

Cuadro 10
SBD: Relación de cartera de crédito por activos de los fondos
(En millones de colones)

Fondo	Cartera crédito	Activos	Cartera/Activos
FINADE	78.462	51.358	65%
FOFIDE	64.711	56.473	87%
FCD ⁴⁶	271.652	27.153	25%

Fuente: Elaboración propia con datos del SBD.

En el cuadro anterior se observa 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.

⁴⁵ No considera fondos comprometidos que suman cerca de 10% más respecto a los activos.

⁴⁶ 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.

3. Atención a los sectores prioritarios de la Ley del SBD

El cuadro 11 muestra cuál es la relación de las colocaciones del SBD por tamaño de empresa con respecto a los sectores prioritarios que establece la Ley del SBD.

Cuadro 11
Distribución de carteras de crédito del SBD según tamaño de empresa, 2015
(En porcentajes)

	FINADE	FOFIDE	FCD	CREDES (59.ii)
EMPRENDEDOR	22	1		
MICRO	38	77	60	73
PEQUEÑA	29	19	39	23
MEDIANA	11	4	0	5

Fuente: Elaboración propia con datos del SBD.

Respecto al sector emprendedor se observa que un 77% se dirige al adulto mayor y a las mujeres. En cuanto a los créditos a micro empresa, casi la mitad (47%) no se asigna a uno de estos sectores específicos, mientras que 21% se orienta a apalancar cooperativas y 20% a las mujeres. Los créditos a la pequeña empresa en un 41% no tienen una asignación específica, 28% apalancan cooperativas y 21% a programas de mujeres. Por último, el 68% de los créditos a la mediana empresa se orientan al apalancamiento de cooperativas, mientras que el resto prácticamente no tiene asignación específica.

Cuadro 12
Distribución de carteras de crédito del SBD según tamaño de empresa y sector prioritario, 2015
(En porcentajes)

TAMAÑO EMPRESA	EMPRENDEDOR	MICRO	PEQUEÑA	MEDIANA	TOTAL
Adulto mayor	57				5
Asociaciones de desarrollo					
Cooperativas		21	28	68	24
Jóvenes emprendedores					
Microcréditos		7	2		4
Minorías étnicas	3				
Mujeres	20	20	21	4	19
Personas con discapacidad					
Producción más limpia					
Proyecto en zona de menor desarrollo	8	4	8		5
Ningún programa particular	12	47	41	29	42

Fuente: Elaboración propia con datos del SBD.

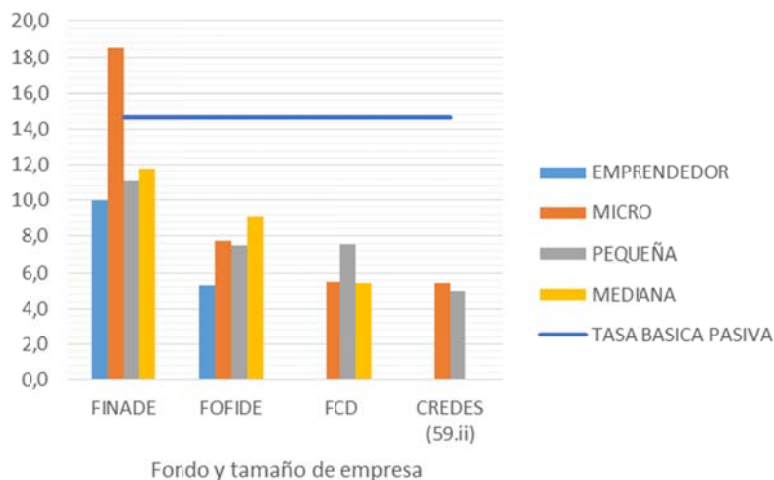
4. Tasas de interés

El gráfico 11 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 11
Tasa de crédito de fondos SBD y sistema financiero, 2016
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del SBD y BCCR.

Recuadro 8

El Microscopio global 2016

El Microscopio global 2016⁴⁷, realizado por The Economist Intelligence Unit, estudia la inclusión financiera que no se centra en la Pyme, sino en la inclusión financiera para los diversos actores económicos. Esta inclusión se entiende como un acceso a servicios financieros de calidad, así como a una serie de herramientas financieras. Los beneficios potenciales de la inclusión financiera son para los individuos y los pequeños empresarios, junto con sus familias, pues es un apoyo para salir de la pobreza, aprovechar oportunidades económicas, promover la igualdad de género, y reducir las vías para el lavado de dinero.

Este análisis del entorno para la inclusión financiera evalúa el entorno para la inclusión financiera con base en 12 indicadores en 55 países. Los resultados del El Microscopio global 2016 ubican a Costa Rica en el puesto 27 dentro de estos 55 países estudiados.

El estudio destaca el papel del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) en los microcréditos, regulación de operaciones de bancos públicos y privados a instituciones microfinancieras. La movilización de los recursos que durante mucho tiempo se les había retenido bajo la forma de “peaje bancario”. Menciona la reforma a la Ley del SBD por las normas regularán específicamente el microcrédito como una cartera crediticia distinta, con su propia clasificación de préstamo, garantía, constitución de reservas y otras características, y que incluiría préstamos a pequeñas empresas.

Por otro lado, el Banco Central de Costa Rica ha puesto en operación una cuenta simplificada para facilitar las transacciones financieras, lo que ha propiciado mayor inclusión para micro y pequeños ahorrantes, y se ha puesto a disposición incluso por los esquemas de aplicaciones (apps) en sus teléfonos celulares o computadores.

⁴⁷ The Economist Intelligence Unit (2016).

Recuadro 8 (conclusión)

Los 12 indicadores evaluados por el estudio incluyen:

- (i) Apoyo del gobierno a la inclusión financiera
- (ii) Capacidad de regulación y supervisión para la inclusión financiera
- (iii) Regulación prudencial
- (iv) Regulación y supervisión de carteras de crédito
- (v) Regulación y supervisión de actividades de captación de depósitos
- (vi) Regulación de seguros dirigidos a poblaciones de bajos ingresos
- (vii) Regulación y supervisión de sucursales y agentes/corresponsales
- (viii) Requisitos para entidades de crédito no reguladas
- (ix) Pagos electrónicos
- (x) Sistemas de información crediticia
- (xi) Reglas de conducta de mercado
- (xii) Mecanismos de reclamación y de resolución de controversias

Fuente: The Economist Intelligence Unit (2016).

IV. Complementariedad del SBD con la banca comercial y la banca regional

A. Complementariedad con la banca comercial

Como se ha visto en la sección referente a la oferta financiera a la Pyme, el financiamiento a este sector en Costa Rica no sólo se produce por parte del SBD, sino que de acuerdo al seguimiento que hace el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), este financiamiento a la Pyme se lleva a cabo por bancos públicos, bancos privados, financieras, cooperativas, fondos especiales, micro-financieras y fundaciones.

La banca comercial, pública y privada, representa 64.2% de la oferta financiera a la Pyme y para entender su complementariedad con el SBD, debe tomarse en cuenta que la colocación de fondos de la banca comercial, pública y privada, de fondos del SBD se hace por dos vías: una es mediante la intermediación de recursos del FINADE y la otra vía es con el cumplimiento de lo que la Ley del SBD establece con el fondo FOFIDE, en el caso de la banca pública y el FCD en el caso de la banca privada.

Con respecto a la intermediación del FINADE, el estudio del MEIC para el 2014 muestra que de las colocaciones de crédito de la banca pública dirigidas a las Pymes, sólo un 5% fueron del FINADE. En el caso de la banca privada, los recursos a las Pymes procedentes del FINADE representan menos de 1% de las colocaciones.

El significado de estos porcentajes es que sólo esa proporción de recursos sigue las políticas del SBD. El resto de las colocaciones a la Pyme de la banca pública o privada se hace bajo las propias políticas de los bancos, lo que presume que no se hace con un objetivo de inclusión financiera, sino que atendiendo la demanda de las Pymes que pueden acceder a las condiciones financieras de mercado de la banca comercial.

Sin embargo, estas cifras no reflejan cuánto del resto de colocaciones de la banca pública y privada se hacen por medio de los fondos FOFIDE y FCD, los cuales son las aportaciones obligatorias que por Ley del SBD, la banca pública y privada, respectivamente, deben hacer adicionalmente a los propósitos del SBD.

El estudio del MEIC no permite determinar la proporción total que la banca comercial (pública y privada) canaliza de los fondos FINADE, FOFIDE y FCD, sin embargo, la Comisión Evaluadora del SBD solicitó un estudio de apoyo a su evaluación al Instituto de Investigaciones

Económica de la Universidad de Costa Rica (IICE), el cual encontró que para el 2014 la proporción de los fondos colocados por estos fondos, representa el 8% del crédito productivo del sistema financiero nacional⁴⁸. Esto deje prever que en un porcentaje similar se puede encontrar la proporción de fondos crediticios de la banca comercial sobre los que el SBD puede influir con sus políticas y directrices. El resto de los fondos de la banca comercial podrían cumplir con la condición expresada anteriormente de ser colocados bajo las condiciones de mercado, lo cual no sigue un propósito específico de inclusión financiera, pese a que en la sección sobre caracterización de la oferta financiera a las Pyme, se exponen algunas prácticas de la banca pública, las cooperativas y las fundaciones que contribuyen con este propósito.

Uno de los aspectos en donde el SBD no ha logrado aún desarrollar indicadores es en concepto si el SBD ha implicado la inclusión de nuevas Pymes o si el financiamiento se hace a este tipo de empresas que ya tenían acceso al financiamiento Pyme en la banca comercial. Otra forma de entenderlo es si el SBD ha implicado una ampliación del crédito para las Pymes en el sistema financiero nacional.

En abril del año 2013 el Banco Central de Costa Rica (BCCR) presentó, con el apoyo del Programa Estado de la Nación, el estudio que buscó analizar el acceso a los servicios financieros de crédito y avales por parte de la Pyme, y sus grupos objetivos y sectores prioritarios, definidos en los artículos 6, 7 y 8 de la Ley 8636 que la en la versión de la Ley del SBD de entonces⁴⁹. 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 Pyme que no tiene oportunidades reales con las condiciones de la banca comercial. La falta de estos indicadores se debía en gran parte a las dificultades de integrar las bases de datos de instituciones financieras a nivel de clientes y a la necesidad de desarrollar protocolos regulativos y acuerdos institucionales para que el SBD, la Sugef y el resto de los operadores compartan la información, y compatibilicen la captación de datos y las interfaces para el intercambio de bases de datos.

Del análisis general, el estudio encontró que el crédito a la Pyme evolucionó positivamente en número de clientes y operaciones en la banca pública y en cuanto al saldo de crédito en los otros operadores del sistema financiero nacional. Sin embargo, en el caso del saldo de crédito la participación de la Pyme seguía siendo similar a lo presentado en el año 2008, 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, pero no había implicado cambios sustantivos en la participación de la Pyme dentro del crédito del sistema financiero nacional.

Para el año 2015 el SBD contrató los servicios los servicios del IICE para generar una evaluación de impacto tendiente a mostrar estos aspecto de valor agregado del SBD en las posibilidades de financiamiento de la Pymes, ya que si bien tanto la Ley como el mismo SBD ofrecen un focalización de los esfuerzos de crédito a Pymes y emprendedores bajo sectores prioritarios que antes no se establecían, y se puede dar ahora seguimiento de cuanto ha aumentado el crédito a estos sectores, no se tienen los indicadores precisos para determinar en qué proporción los beneficiarios del sistema ya tenían acceso al financiamiento de la banca comercial. Para el año 2016 sólo se había avanzado con la definición de la metodología y la construcción de una línea base con el año 2014 como referencia⁵⁰.

⁴⁸ IICE (2014).

⁴⁹ BCCR (2012).

⁵⁰ IICE (2014).

Otro de los pasos del SBD para estos indicadores de impacto es la mejora de los sistemas de información, que realiza en conjunto con la Sugef para que los datos del SBD puedan ser cruzados a nivel de cliente con los del sistema financiero en general, para ir verificando los nuevos clientes con acceso al financiamiento y los grados de complementariedad con otras fuentes de financiamiento a la Pyme.

1. FOFIDE en la complementariedad de la banca pública

El SBD fue creado contemplando una complementariedad obligada de parte de la banca comercial, tanto de la parte pública como la privada. Con respecto a la banca pública, la creación del FOFIDE busca lograr que parte de las colocaciones de los bancos privados se haga bajo las directrices y prioridades del SBD. Los recursos del FOFIDE provienen del 5% de las utilidades de los bancos públicos y los réditos del crecimiento del fondo. Los bancos mismos cuales administran sus fondos y los dirigen a programas aprobados por el Consejo Rector del SBD.

El propósito de este fondo era asegurar la existencia de programas para los sectores meta por parte de los bancos públicos, pero el cumplimiento de este objetivo podría plantearse como de alcance parcial, pues para los bancos en los que existían programas de banca de desarrollo como BN Desarrollo del Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) y BP Desarrollo del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC), el tamaño de sus programas tenían más alcance que lo que podría significar el conformado con el aporte del 5% de las utilidades.

Para estos bancos lo que queda claro es que existirían programas sometidos a la aprobación y seguimiento del SBD, pero probablemente dichos programas podrían llevarse a cabo de todas formas alrededor de las Mipymes, aunque quizá con poblaciones meta diferente.

Para otros bancos públicos como el Banco de Costa Rica y el Banco Crédito Agrícola de Cartago (Bancrédito) el FOFIDE significó una formalización de sus programas de banca de desarrollo, pues su apoyo a las Pymes se encontraba inmerso en los programas generales de crédito, aunque el caso particular del Bancrédito parte del apoyo a las Pymes se encontraba en fideicomisos que administraba, dirigidos especialmente para el sector agrícola.

El manejo separado es supervisado por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Conassif) y la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF). La Ley del SBD no contiene restricción alguna en términos de la tasa de interés de los fondos del FOFIDE, por lo que al Consejo Rector del SBD solo le quedan sus facultades de persuasión para alinear las tasas este fondo.

Recuadro 9 Consejos de Apoyo Rural del BNCR

El Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) con su programa BN Pymes ha iniciado en coordinación con el SBD un nuevo modelo de crédito a la Pyme en lugares en los que el banco no tiene presencia con sucursales, lo cual dado la gran expansión geográfica de esta entidad, se refiere a lugares rurales con grandes dificultades para el acceso a servicios financieros. El modelo se basará en socios corresponsales del banco, quienes serán los encargados de identificar oportunidades de crédito y elaborar el expediente para la tramitación del crédito. A la par del corresponsal se conformarán lo que se llamará Consejos de Apoyo Rural, los cuales será un de líderes comunales quienes tendrán la facultad de hacer una recomendación o referencia de la potencial empresa o sujeto del crédito. El banco recibe las recomendaciones y aplicará un análisis expedito de las solicitudes, las cuales se resolverán en sólo 4 días después de recibidas por el banco.

BN Pymes y el SBD iniciarán este modelo en 52 regiones de zonas rurales donde no tienen oficinas. Para ello el banco pondrá a disposición 4.000 millones de colones. El modelo aplicará la nueva normativa prudencial para Pymes, en la que la garantía se estima con un estudio de pérdida esperada de la cartera, la cual el BN Pymes realizó y estimó que un 60% podía ser cubierto con un aval de cartera que será provisto por el SBD, y el 40% será una garantía provista por la Pyme con esquemas más flexibles, como garantías prendarias, hipotecarias o basadas en las cosechas y la producción.

Fuente: Información del SBD

2. FCD en la complementariedad de la banca privada

El fondo con el que el SBD se constituye con la complementación de la banca privada es el Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD).

Se vio anteriormente que los aportes de la banca privada originalmente estaban dirigidos a proyectos productivos del Estado, de acuerdo a lo establecido en la Ley 1644 Orgánica del Sistema Bancario Nacional, en su Artículo 59. Este artículo brindó la posibilidad de que los bancos privados puedan captar recursos del público a través de mecanismos de cuentas corrientes⁵¹, pero deberán reservar un 17% de tales recursos que destinarán a programas de crédito hacia las Mipymes, los cuales se seguirán colocando al 50% de la tasa básica pasiva⁵² en colones o 50% de la tasa Libor en dólares. Alternativamente, pueden crear sucursales o agencias en lugares fuera de la región central del país, y los fondos colocados equivaldrán al 10% de las captaciones a 30 días o menos y se colocarán a la tasa básica pasiva en colones y a la tasa promedio de captaciones a seis meses en dólares. Este 10% lo puede trasladar gradualmente⁵³ a un fondo que será administrado por un banco estatal designado por el Consejo Rector del SBD. Dicho administrador puede dar acceso a los demás integrantes financieros del SBD, bajo la modalidad de banca de segundo piso, excepto a la banca privada. El banco del Estado que administre el Fondo de Crédito para el Desarrollo reconocerá a la banca privada una tasa de interés de 50% de la tasa básica pasiva o de la tasa Libor.

B. Complementariedad con la banca regional

Uno de los importantes avances que tiene el SBD con la reforma que ofrece la Ley 9274 es que la da potestades al Consejo Rector de gestionar líneas de crédito entre otros con bancos multilaterales, bancos de desarrollo y cualquier organismo internacional⁵⁴.

Además, establece que los recursos del Finade contarán con la garantía del Estado para establecer o contratar líneas de crédito con bancos multilaterales, bancos bilaterales, organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro (ONG) y cualquier organismo internacional⁵⁵.

Por otro lado, se establece que los créditos procedentes de organismos internacionales deberán llevar el aval previo de la Asamblea Legislativa.

Esto ha abierto un mayor interés por parte del Consejo Rector y la Secretaría Técnica del SBD por explorar las posibilidades de apalancamiento internacional del SBD.

Dos organismos regionales se destacan por ser potenciales socios naturales del SBD: el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Con ambas organizaciones el SBD ha comenzado algunos contactos para explorar áreas de cooperación.

Unos de los aspectos que hacen que el apalancamiento internacional del SBD, pese a ser aprobado con la reforma del 2014, no haya marchado aceleradamente, es que aún el SBD tiene un proceso de expansión con los fondos del FCD y el apalancamiento del FINADE con la aprobación de un impuesto a la banca off shore, que son recursos que se han venido recaudando, aunque aún no trasladados al SBD.

⁵¹ Se refiera a las captaciones de 30 días o menos. En caso de que la totalidad de los depósitos se realice en moneda nacional, el porcentaje será únicamente de un 15%.

⁵² Se refiere a la tasa básica pasiva del Banco Central de Costa Rica.

⁵³ Deberán tener colocado al menos el 3% de las captaciones de treinta días o menos. A fines del segundo año el traslado será de un 6%, y para el tercer año, el 10%.

⁵⁴ Artículo 14 Ley 9274.

⁵⁵ Artículo 15 Ley 9274.

1. Banco Centroamericano de Integración Económica

El BCIE es un actor activo en el país con una colocación en el sector de PYME por US\$121 millones en el año 2015, en los programas de Intermediación Financiera y Finanzas para el Desarrollo, así como Desarrollo Rural y Medio Ambiente. Los recursos del BCIE para Pymes han sido dirigidos por medio de programas con intermediarios financieros, por lo que tienen una naturaleza propia de los fondos que el SBD podría intermediar.

El aspecto más importante que la Secretaría Técnica del SBD debe explorar con el BCIE es el costo del fondeo, ya que el SBD está dirigido a una colocación a bajo costo de créditos y porque el SBD es un banco de segundo piso, usando otros intermediarios para llegar al beneficiario final. El proceso de exploración de posibilidades con el BCIE está programado para llevarse a cabo en el año 2017.

2. Banco Interamericano de Desarrollo

El BID ha desplegado en el 2014 un programa de apoyo a la Pyme en Costa Rica bajo el Programa de Innovación y Capital Humano para la Competitividad (Pinn). Un componente por US\$4 millones es para adopción de mejores prácticas, US\$25 se destinan para capital humano e inversión y US\$ 10 millones para innovación empresarial, para el fomento de la base tecnológica de las Pymes. En el 2015, los créditos de BID sumaron US\$66 millones y su desglose se muestra en el cuadro 13.

Con el BID se iniciaron conversaciones durante el año 2016 en una reunión conjunta en Washington y se está trabajando en un acuerdo de cooperación por dos años en donde se revisarán las áreas potenciales de trabajo entre ambas entidades.

Al igual que con el BCIE, uno de los aspectos más importantes por explorar son las condiciones de costo financiero por la intermediación del SBD, pero en principio la Secretaría Técnica encuentra que con el BID la intermediación será más factible, aunque faltan por examinar los diversos extremos de un trabajo conjunto.

Cuadro 13
BID: Proyectos financiados en Costa Rica, 2015
(En millones de dólares)

Proyecto	Monto
Apoyo en el Crecimiento de Empresas Lideradas por Mujeres	0,70
Experiencias de articulación público-privada para la competitividad	0,01
Alcanzando Escala: Integrando Modelos de DET a Políticas Públicas	1,00
Alianza con el Banco BAC San José para el Financiamiento de MIPYME	65,00
Acceso a Servicios de Información Logística para PYMES Exportadoras	0,25

Fuente: <http://www.iadb.org/es/proyectos>

V. Conclusiones y recomendaciones

La revisión de las características del sistema de banca para el desarrollo en Costa Rica y del sistema financiera en general permite identificar algunas conclusiones:

- El sistema financiero costarricense se caracteriza por una estructura de libre competencia, pero con una prominencia de la banca estatal dentro de actividades de banca comercial, lo que en principio deja un espacio para que el Estado promueva algunas políticas de inclusión financiera, pese a que la tendencia ha sido permitir a la banca pública acogerse a las condiciones de mercado ante la fuerte competencia.
- La prominencia de la banca estatal ejerce un poder oligopólico en la moneda nacional, mientras que la banca privada tienen un alto poder sobre el mercado en dólares. La ineficiencia operativa de la banca estatal provoca altos márgenes de intermediación, que es seguido por la banca privada para mantener altos créditos en el mercado.
- Los indicadores de profundización financiera muestran que el país tiene un alto desarrollo del sistema financiera comparable con los países de mayor desarrollo financiero de la región, ofreciendo un entorno favorable para el financiamiento de proyectos productivos.
- No obstante, el país está dentro de grupo de países de la región en la que la Pyme enfrenta fuertes obstáculos para el financiamiento bancario de las inversiones y el capital de trabajo, por lo que el financiamiento propio es el sistema predominante de financiamiento y en la que el empresario manifiesta poco interés de acceder al crédito en el sistema bancario, lo que supone una auto-exclusión financiera que limita el crecimiento productivo que el apalancamiento bancario podría propiciar.
- La oferta de financiamiento de la Pyme es diversificada, con la banca pública liderando la colocación de crédito, seguido por micro-financieras y la banca privada. Sin embargo, la influencia del SBD es limitado dentro del financiamiento total a la Pyme, por lo que la mayor parte del crédito a la Pyme se hace bajo condiciones de mercado, independiente de los lineamientos del SBD.
- El Sistema de Banca para el Desarrollo es un esquema de financiamiento para la Pyme que claramente parte del objetivo de promover la inclusión financiera. El producto de una política pública que identifica que hay sectores marginados del modelo de desarrollo del país que requiere un auxilio focalizado.

- Uno de los aspectos particulares del sistema de banca costarricense es que lejos de constituir una entidad o unas pocas entidades orientadas a las Pymes, el SBD es un sistema que integra a varias entidades especializadas que operan en el apoyo a las Pymes y emprendedores.
- Los instrumentos del SBD son tanto institucionales como financieros, en donde los primeros se componen de legislación, regulaciones, entidades especializadas, marcos de coordinación, y de apoyo para el desarrollo empresarial, mientras que los segundos se componen de fondos de soporte a los objetivos del SBD, sistema de avales, capital semilla y mecanismos de crédito, factoraje, leasing y otros experimentos que en el país se están llevando a cabo.
 - En lo institucional se observa la conformación de un fondo con aporte estatal que centralizó diversos esquemas que existían en pasado, los cuales operan bajo una legislación propia y en concordancia de las leyes y políticas de fomento a la Pyme.
 - Adicionalmente, en lo institucional se prevé la complementación de la banca comercial, tanto pública como privada, que bajo la Ley del SBD, debe operar bajo los términos de los lineamientos del Consejo Rector del SBD.
 - Otro instrumento institucional es la consideración de los servicios no financieros de desarrollo empresarial, lo cual hace que concurren como colaboradores de las instituciones especializadas en desarrollo empresarial, que buscan aumentar el perfil empresarial de la Pyme para hacerla más susceptible al crédito bancario.
 - El SBD está acompañado de una regulación prudencial diferenciada que no implica reducir los requerimientos prudenciales, sino que crea dentro del sistema un mecanismo de seguimiento y establecimiento de políticas de riesgo acordes con los segmentos de las Pymes y el tipo de sus proyectos. Este constituye uno de los avances más importantes en la reducción de las dificultades para cumplir con los requisitos de garantías y prendas, y por lo tanto para la inclusión financiera.
 - Como instrumentos financieros el SBD, se constituye un fondo de avales y garantías, que reconoce que una de las principales barreras de la Pyme es cumplir con los requerimientos de garantías. El fondo de avales apoya créditos del SBD como otros créditos a la Pyme en el sistema bancario.
 - Las tasas de interés del SBD se hallan por debajo de las tasas de mercado, lo que refleja que ofrece un menor costo financiero a la Pyme. La excepción es con el microcrédito en FINADE, que refleja un ajuste por el riesgo y la administración de este tipo de operaciones.

Las recomendaciones para el fortalecimiento y fomento de la inclusión financiera de las Pymes que se desprende de este estudio son:

- Dentro del financiamiento total de la Pyme en el país, la influencia de los propósitos de inclusión financiera del SBD es muy limitada, por lo que el país debe desarrollar desde la plataforma del SBD mayores mecanismos para que las Pymes y emprendedores con dificultades para cumplir condiciones financieras de la banca tradicional y acceder a líneas de crédito.
- El hallazgo de un sistema financiero con altos costos de intermediación, hace que las políticas públicas para disminuir los costos operativos en bancos públicos coadyuve en la disminución de las tasas de interés. Pese a que el costo de tasa de interés no es el principal problema para la inclusión financiera, el SBD ha demostrado que la inclusión implica avanzar hacia costos financieros más bajos de los que ofrece el mercado.

- Prácticas como el “peaje bancario” a la banca privada se hace en condiciones de tasas por debajo de niveles de mercado, por lo que ampliar el SBD bajo condiciones similares a esta experiencia sólo añade distorsiones y mayores costos administrativos a los bancos, representando prácticas similares del pasado de subsidios cruzados.
- Los requisitos del FOFIDE para los bancos privados representa una iniciativa muy eficaz en la cual los bancos públicos que no tenía programa para Pymes han desarrollado nuevos programas. Para estos bancos la exigencia del 5% de las utilidades para el FOFIDE posiblemente deba ir más allá. Otros bancos públicos ya tenían programa para Pymes a los que dedicaban mayor cantidad de recursos que los que el FOFIDE representa, por lo que para estos bancos el propósito debe ser establecer metas de colocación a sectores prioritarios. Un paso positivo en este camino ha sido el trabajo conjunto entre el SBD y el Banco Nacional de Costa Rica, para que este último abra 8 sucursales del SBD, en los que canalizaría recursos bajo las condiciones de los programas de este sistema. Este es un ámbito de cooperación voluntaria que debe ser ampliado, sin embargo, en los casos en que la cooperación voluntaria no se posible, el rol del Estado como propietario de los bancos públicos debe operar.
- La ampliación de colocación de créditos para inclusión financiera por parte de los bancos comerciales, especialmente públicos, no debe significar distorsiones bajo condiciones subsidiadas. Más bien, debe obedecer a un esfuerzo por fondeo especial con costos menores para ampliar los fondos para Pymes, así como fortalecimiento del sistema de avales para que mayor cantidad de Pymes puedan cumplir los requisitos de garantías.
- Las evaluaciones del SBD han destacado que el fondo de avales es uno de los principales aportes, por lo que debe ampliarse su alcance y favorecer que su costo no sea una barrera para su expansión.
- Uno de los importantes avances que tiene el SBD con la reforma que ofrece la Ley del SBD es que da potestades al Consejo Rector de gestionar líneas de crédito con bancos multilaterales, bancos de desarrollo y cualquier organismo internacional. Esta es una ventana de oportunidad para procurar mayor fondeo para el SBD y los bancos comerciales que manejen programas de inclusión financiera.
- El SBD aún tiene la tarea de fortalecer instrumentos como el capital semilla, capitales de inversión e incubación de empresas, que son instrumentos con gran potencial de ofrecer mayor inclusión financiera. En este sentido, el importe que se avance en la estrategia de la Secretaría Técnica se propone de pensar este tema como un proceso en el que si bien el SBD puede apoyar programas de capital semilla e incubación, se tiene que tener el apoyo de otras organizaciones que apoyen la estrategia de capitalización de las empresas.

Bibliografía

- Banco Mundial (2015). Financial Access Survey (FAS, 2015).
- Banco Mundial (2017). Doing Business 2017.
- BCCR (2012). 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.
- Brenes, Lizeth (2012b). Condiciones actuales del financiamiento de la Pymes costarricenses. Tec Empresarial, Agosto 2013, Vol 7 Num 2 / p.29-39.
- Corrales, G. (2016). La eficiencia operativa de la banca costarricense y su impacto sobre la rigidez en las tasas de interés. Ponencia para el Vigésimo Segundo Informe Estado de la Nación, 2015.
- Gutiérrez, Miguel et al (2012). Comisión Evaluadora del SBD del 2012. Sistema de Banca para el Desarrollo.
- Gutiérrez, Miguel et al (2016). Comisión Evaluadora del SBD del 2016. Sistema de Banca para el Desarrollo.
- IICE (2014). Estado de Situación del Sistema de Banca para el Desarrollo en 2014. Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de Costa Rica.
- INEC (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.
- Ley No. 7107, Ley de Modernización del Sistema Financiero.
- 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.
- Omipyme (2012). Encuesta Nacional de la Mipyme. Observatorio de Mipymes. UNED.
- 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.
- The Economist Intelligence Unit (2017). El Microscopio global 2016: Análisis del entorno para la inclusión financiera. Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN).