



III INFORME DE EVALUACIÓN DEL SBD



Valoraciones, conclusiones
y recomendaciones de la
Comisión Evaluadora

2016-20





Comisión Evaluadora del Sistema Banca para el Desarrollo

III Informe de Evaluación del SBD

Valoraciones, conclusiones y recomendaciones de la
Comisión Evaluadora del Sistema de Banca para el Desarrollo
2016-2020

Junio 2022

ÍNDICE DE CONTENIDOS

GLOSARIO	7
COMISIÓN EVALUADORA DEL SBD	9
PRESENTACIÓN	11
1 VALORACIÓN GENERAL Y DESAFÍOS DEL III INFORME EVALUACIÓN 2016-2020	14
1.1 VALORACIÓN GENERAL	14
1.2 SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL II INFORME DE EVALUACIÓN	17
1.3 DESAFÍOS Y AMENAZAS ACTUALES O PREVISIBLES A FUTURO DEL SBD	20
1.3.1 Riesgo político del SBD	20
1.3.2 El desafío de la gobernanza del sistema	21
1.3.3 El desafío de la dispersión	22
1.3.4 El desafío ante el agotamiento de recursos SBD	22
1.3.5 El desafío de impulsar los emprendimientos y la inclusión financiera	23
1.4 RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN EVALUADORA- CAPÍTULO 1	25
2 LA COMISIÓN EVALUADORA Y EL OBJETO DE LA EVALUACIÓN DEL SBD	27
2.1 ENFOQUE Y TEMAS DE LA EVALUACIÓN	27
2.2 REPORTES ANTERIORES DE LA COMISIÓN EVALUADORA	28
2.2.1 Primer Informe de Evaluación	28
2.2.2 Segundo Informe de Evaluación	29
2.3 CONTEXTO EN EL QUE SE REALIZA LA III EVALUACIÓN DEL SBD	31
2.3.1 Un panorama económico nacional crecientemente adverso	31
2.4 SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL II INFORME DE EVALUACIÓN	34
2.4.1 El desarrollo de un abordaje institucional a las recomendaciones: un notable desarrollo con áreas de mejora	34
2.4.2 Evaluación del seguimiento de las recomendaciones del II Informe de Evaluación por la CE	36
2.5 RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN EVALUADORA- CAPÍTULO 2	41
3 EL SBD COMO OBJETO DE POLÍTICA ECONÓMICA	42
3.1 DICOTOMÍA ENTRE UNA “VIEJA ECONOMÍA” Y UNA “NUEVA ECONOMÍA”	42
3.2 DESAJUSTES ESTRUCTURALES REVELADOS POR EL COVID-19	43
3.3 REVELACIONES SOBRE LA SOBREVIVENCIA DEL PARQUE EMPRESARIAL COSTARRICENSE	44
3.4 REVELACIONES SOBRE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS EN HOGARES	44
3.5 DESBALANCE EN EL DESARROLLO TERRITORIAL	45
3.6 EL SBD COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PARA EL ESCALAMIENTO DE LA MIPYME DE LA “VIEJA ECONOMÍA” Y LA TRANSICIÓN HACIA EL ENCADENAMIENTO CON LA “NUEVA ECONOMÍA”	47
3.6.1 Los objetivos del SBD deben apuntar hacia el apoyo de la “vieja economía” y a los servicios de apoyo menos modernos y de menor tamaño	47
3.6.2 Transición hacia la nueva economía bajo una dinámica de “innovación transformativa”	49

3.7 RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN EVALUADORA- CAPÍTULO 3.....	50
4 MARCO LEGAL ALCANZADO CON LAS REFORMAS DE LA LEY DEL SBD Y LOS CAMBIOS NORMATIVOS	51
4.1 CAMBIOS DESTACADOS EN EL MARCO LEGAL	51
4.2 CAMBIOS RELEVANTES EN EL MARCO NORMATIVO DEL	53
4.2.1 Lineamientos para el apoyo a proyectos de capital de riesgo del Sistema de Banca para el Desarrollo.....	53
4.2.2 Directriz No. 045-MH-MCEE. Mejora en la eficiencia y la inclusión financiera	54
4.2.3 ACUERDO SUGEF 15-16. Reglamento sobre Gestión y Evaluación del Riesgo de Crédito para el Sistema de Banca para el Desarrollo.	54
4.3 RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN EVALUADORA- CAPÍTULO 4	54
5 DESARROLLO INSTITUCIONAL: SUSTANTIVO PROGRESO CON PIEZAS AÚN POR ENCAJAR	55
5.1 EL SBD COMO UNA INNOVACIÓN INSTITUCIONAL QUE AÚN NO HA FINALIZADO	57
5.2 POLÍTICAS Y DIRECTRICES INTEGRADORAS PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA.....	58
5.3 PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL DEL SBD 2020-2024: UN PASO EN LA DIRECCIÓN CORRECTA.....	61
5.3.1 Gobernanza para el cambio	63
5.3.2 Formulación de indicadores de monitoreo y seguimiento de la implementación del PEI	65
5.4 COMPOSICIÓN SECTORIAL EN LAS DECISIONES DEL CONSEJO RECTOR	65
5.5 UN SBD PROPOSITIVO EN LA FORMULACIÓN DEL PND.....	68
5.6 FORTALECIMIENTO DE LA DIRECCIÓN ESTRATÉGICA Y LA GESTIÓN DIRECTIVA Y OPERATIVA.....	70
5.7 TRANSICIÓN DEL FINADE AL FONADE	71
5.8 OPERADORES FINANCIEROS	72
5.8.1 Agentes corresponsales y agente colocadores de crédito.....	74
5.8.2 Requisitos a la banca privada para colocación en CREDES (59ii)	75
5.8.3 Fortalecimiento de la información crediticia	77
5.9 COLABORADORES DEL SISTEMA Y LAS ALIANZAS INSTITUCIONALES EXISTENTES Y POTENCIALES.....	77
5.9.1 El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	78
5.9.2 El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).....	79
5.9.3 El Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP).....	80
5.9.4 Promotora Costarricense de Innovación e Investigación	80
5.9.5 La Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER)	80
5.9.6 La Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME).....	81
5.10 RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN EVALUADORA- CAPÍTULO 5.....	81
6 PROGRAMAS DEL SBD: FORTALECIMIENTO DEL EMPRENDIMIENTO Y LA INNOVACIÓN	84
6.1 PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO	86
6.1.1 El Sistema de Crédito Rural.....	92

6.2 PROGRAMAS DE APOYO AL EMPRENDIMIENTO Y LA INNOVACIÓN	92
6.2.1 Entorno habilitador para el emprendimiento y la innovación	92
6.2.2 El SBD y su rol central en emprendimiento e innovación	92
6.2.3 Apoyo institucional	93
6.2.4 Revisión de programas de emprendimiento y la innovación	93
6.3 PROGRAMA DE PRIMER IMPACTO DEL SBD ANTE LA CRISIS DEL COVID-19	95
6.4 RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN EVALUADORA- CAPÍTULO 6	97
7 ANÁLISIS DE LA MOVILIZACIÓN DE LOS FONDOS DEL SBD	98
7.1 FONDOS DE FINANCIAMIENTO.....	100
7.1.1 Movilización de los fondos	100
7.1.2 Comportamiento variable de las colocaciones entre 2016-2020	101
7.1.3 Contracción y readecuaciones por crisis de COVID-19	102
7.1.4 Agotamiento de los recursos del sistema	103
7.1.5 Resultados del FONADE	104
7.1.6 Mejora en los indicadores de inclusión financiera	105
7.1.7 Gobernanza de los fondos.....	106
7.1.8 Atención a sectores prioritarios	107
7.2 FONDO DE AVALES	109
7.3 FONDO DE CAPITAL SEMILLA	109
7.4 POTENCIAL DE LAS GARANTÍAS MOBILIARIAS	111
7.5 RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN EVALUADORA- CAPÍTULO 7	112
8 ESTUDIOS PARA APROXIMARSE AL ACCESO Y EFECTOS DEL SBD SOBRE LOS BENEFICIARIOS.....	114
8.1 ESTUDIO SOBRE ACCESO AL SBD.....	115
8.2 ESTUDIOS SOBRE IMPACTOS Y EFECTOS DEL FINANCIAMIENTO DEL SBD	120
8.2.1 Estudio con el IICE-UCR.....	121
8.2.2 Estudio de indicadores de impacto del ICAP.....	121
8.2.3 Efecto contra-cíclico de las colocaciones del SBD sobre la actividad económica	122
8.2.4 Estudio de la CE sobre la percepción de efectos en los beneficiarios del financiamiento del SBD	122
8.3 ASPECTOS METODOLÓGICOS PARA CONSIDERAR EN FUTUROS ESTUDIOS.....	126
8.4 ESTUDIO CON LOS OPERADORES FINANCIEROS.....	128
8.5 ANÁLISIS DE LA PRESENCIA Y PERCEPCIÓN DEL SBD EN LAS NOTICIAS	130
8.6 RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN EVALUADORA - CAPÍTULO 8.....	131
9 RECUENTO DE RECOMENDACIONES DEL III INFORME DE EVALUACIÓN.....	134
BIBLIOGRAFÍA.....	141

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Propuestas de los objetivos específicos del SBD	48
Figura 2. Elementos del nuevo enfoque propuesto en el PEI 2020-2024	61
Figura 3. Proceso de acreditación de los operadores financieros	73
Figura 4. Configuración de los operadores financieros del sistema	74
Figura 5. Estructura de los fondos del SBD	100
Figura 6. Programas de fondo de capital semilla	110
Figura 7. Elementos de evaluación de oferta de productos de SBD	119

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Resumen de resultados del seguimiento de las recomendaciones de la CE	18
Cuadro 2. Calificación de acciones de seguimiento de las recomendaciones de la CE	35
Cuadro 3. Agrupación de sectores en vieja, nueva economía y servicios de apoyo	43
Cuadro 4. Distribución de los hogares por condición pobreza multidimensional	46
Cuadro 5. Políticas institucionales definidas por el CR-SBD	59
Cuadro 6. Clasificación de los Acuerdos del Consejo Rector	60
Cuadro 7. Comparación de objetivos del SBD y sus reformas y el plan estratégico	62
Cuadro 8. Vinculación de los planes anuales operativos del SBD con el PND	68
Cuadro 9. Incorporación de los ODS en las actividades POI 2020 del SBD	69
Cuadro 10. Ejecución presupuestaria del INA en cumplimiento Ley del SBD	79
Cuadro 11. Comparación de objetivos del SBD y programas aprobados por el CR-SBD	87
Cuadro 12. Programas homologados por los operadores financieros	88
Cuadro 13. Programas de los operadores financieros	89
Cuadro 14. Proyectos y beneficiarios por programa de capital semilla y operador	94
Cuadro 15. Recursos y disponibilidades por fondo al 31/12/2020	104
Cuadro 16. Variables de evaluación de servicio	116
Cuadro 17. Plan de contactos primer grupo de operadores financieros	117
Cuadro 18. Plan de contactos segundo grupo de operadores financieros	118

Cuadro 19. Distribución de beneficiarios por tipo de operador	123
Cuadro 20. Efectos en ventas, exportaciones, personal y clientes	124
Cuadro 21. Efectos en inventario, infraestructura y maquinaria.	124
Cuadro 22. Efectos en capacitación, asesoría, nuevos mercados y proveedores	125
Cuadro 23. Efectos del financiamiento en la formalización	126

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Colocación porcentual de los fondos del SBD	101
Gráfico 2. Colocaciones por fondo del SBD	102
Gráfico 3. Recursos colocados y disponible por fondo al 31/12/2020	103
Gráfico 4. Asignación de créditos del SBD a sectores prioritarios y resto de sectores	107
Gráfico 5. Promedio de notas diarias por año	147





GLOSARIO

AIC	Agencia Interamericana de Comunicación
AUGE	Agencia Universitaria para la Gestión del Emprendimiento
BCR	Banco de Costa Rica
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica
BPDC	Banco Popular y de Desarrollo Comunal
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación Enseñanza
CANATUR	Cámara Nacional de Turismo
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CE	Comisión Evaluadora
CINDE	Asociación Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo
CGR	Contraloría General de la República
CICAP	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
CICR	Cámara de Industrias de Costa Rica
CIEBT	Centro de Innovación y Emprendimiento de Base Tecnológica
CNAA	Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria
CNP	Consejo Nacional de Producción
CCECR	Colegio de Ciencias Económicas de Costa Rica
Comex	Ministerio de Comercio Exterior
CONARE	Consejo Nacional de Rectores
Conassif	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero
COVID-19	Enfermedad por coronavirus de 2019 provocada por el virus SARS-CoV-2.
CR-SBD	Consejo Rector
CREDES (59ii)	Fondo de Crédito de Desarrollo
DIGEPYME	Dirección General de la Pequeña y Mediana Empresa
Enahopro	Encuesta Nacional de Hogares Productores
FCD	Fondo de Crédito para el Desarrollo
FECOPROU	Federación de Colegios Profesionales Universitarios de Costa Rica
FODEMIPYME	Fondo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
FINADE	Fideicomiso Nacional de Desarrollo
FOFIDE	Fondo de Financiamiento para el Desarrollo
GAM	Gran Área Metropolitana
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración
ICT	Instituto Costarricense de Turismo
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IICE	Instituto de Investigaciones Económicas
IMAE	Índice Mensual de Actividad Económica
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
Inamu	Instituto Nacional de las Mujeres
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INFOCOOP	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo

LOSBN	Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MICIT	Ministerio de Ciencia y Tecnología
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Política Económica
Mypes	Micro y pequeñas empresas
Mipymes	Micro, pequeñas y medianas empresas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PEN	Programa Estado de la Nación
PIEA	Programa de Innovación y Emprendimiento Asociativo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
Procomer	Promotora de Comercio Exterior
Pyme	Pequeña y Mediana empresa
SBD	Sistema de Banca para el Desarrollo
ST-SBD	Secretaría Técnica
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras
SEGEVAL	Superintendencia General de Valores
UTN	Universidad Técnica Nacional
UCR	Universidad de Costa Rica



COMISIÓN EVALUADORA DEL SBD



MIGUEL GUTIÉRREZ SAXE

Representante del Programa Estado de la Nación. Es licenciado en economía y doctor en educación. Ha sido consultor nacional e internacional en materia de políticas sociales, reforma social, gobernabilidad y concertación para diversos organismos. Fundó y fue director, hasta su jubilación, del Programa Estado de la Nación de la Defensoría de los Habitantes y el Consejo Nacional de Rectores, con quien sigue colaborando.

CARLOS PALMA RODRÍGUEZ

Representante de la Facultad de Ciencias Económicas (UCR). Licenciado en Ciencias Económicas y Sociales, con énfasis en economía. Posee maestrías en banca, mercado de capitales y riesgos y un doctorado en gobierno y políticas públicas (UCR; Cambridge, Inglaterra y Kansas, Estados Unidos). Director y asesor bancario, ex director de la Escuela de Economía y ex decano de la Facultad de Ciencias Económicas (UCR). Actualmente, es miembro del Consejo Universitario de la UCR.



JORGE VARGAS CULLELL

Representante del Programa Estado de la Nación. Es PhD. en ciencias políticas (Universidad de Notre Dame). Actualmente, es director del Programa Estado de la Nación. Ha sido consultor para organismos internacionales.

BERNY FERNÁNDEZ MORA

Representante de la Federación de Colegios Profesionales Universitarios de Costa Rica. Licenciado en Ingeniería Industrial de la Universidad de Costa Rica (UCR), Técnico en Administración Bancaria del programa FUDECI-CANAFIC, Egresado de maestría en Computación (Sistemas de Información) del ITCR, de la Maestría en Gerencia de Proyectos de ULACIT y del Diplomado en Atención a Pymes bajo Modelo SBDC de la Universidad de Texas, San Antonio. Cuenta con 29 años de experiencia en banca, con más de 6 años dedicados a atención a Pymes.





PRESENTACIÓN

El presente documento es el III Informe de Evaluación de la Comisión Evaluadora (CE) del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) para el período que corresponde al quinquenio 2016-2020. La Ley 8634, que rige al Sistema de Banca para el Desarrollo, en su Artículo 50, establece que el Consejo Rector (CR-SBD) instalará y juramentará, cada cuatro años, a la CE con el fin de realizar una evaluación integral del accionar del SBD.

Esta evaluación periódica tiene como encargo la valoración de políticas, metas, impactos sociales, acceso de oportunidades a las mujeres y a los sectores prioritarios, razonabilidad en el cumplimiento de las directrices y normativas legales y económicas en la gestión de créditos y administración de la cartera. Asimismo, evaluará la adecuación del sistema al Plan Nacional de Desarrollo y otros asuntos que la CE considere relevantes. El Reporte de la Comisión Evaluadora es de conocimiento público y es presentado al CR-SBD, al Consejo de Gobierno, a la Defensoría de los Habitantes de la República, a la Contraloría General de la República y a la Asamblea Legislativa.

El presente informe tiene como precedentes de trabajo al I Informe de Evaluación del 2011 y al II Informe de Evaluación, publicado en 2016. En ambos, la CE efectuó diagnósticos del estado de situación del SBD, identificó desafíos pendientes y formuló recomendaciones específicas.

En el III Informe de Evaluación, la CE constata un notable desarrollo institucional del sistema junto con una importante colocación de fondos después de la reforma a la Ley de SBD del 2015. Sin embargo, el SBD es un esquema con piezas aun por encajar, como la necesidad de mayor articulación de sus diversos actores, la integración de los productos no financieros con los financieros y la necesidad de nuevas fuentes de recursos, entre otros retos.

En el segundo semestre del 2020, el Consejo Rector del SBD convocó a la CE para la elaboración de un III Informe de Evaluación del SBD, que revisaría la evolución del sistema entre 2016 y 2020. No obstante, allí donde haya sido posible, conveniente y relevante, el análisis utiliza algunos insumos de los años 2021 o 2022, debido a que esta evaluación se realizó durante estos dos últimos años.

Por diferentes circunstancias, incluidas las dificultades para integrar la propia Comisión¹ y otras provocadas por la pandemia, el trabajo de la CE ha tenido requerimientos y ha sufrido retrasos e interrupciones que implicaron varias ampliaciones del periodo programado para la realización del III Informe de Evaluación. También contribuyeron a este rezago los tiempos necesarios para contratar y realizar algunos estudios técnicos especiales elaborados por entes externos al SBD, para así contar con el criterio experto de terceros y con percepciones de entes financieros, colaboradores del sistema y beneficiarios sobre algunos aspectos relevantes de la evaluación. Estas ampliaciones fueron reconocidas y aprobadas por el CR-SBD. Por estas razones, la CE, con anuencia del CR-SBD, reprogramó la finalización de este informe para junio de 2022.



Conviene recordar que:

- En el I Informe de Evaluación del 2011, la CE concluyó que el “periodo de puesta en marcha del SBD presentó importantes inconsistencias y se había construido con recursos y componentes disociados que requerían reestructuración”, como el hecho de que los recursos provenientes de los bancos privados estaban inmovilizados. En este informe, la CE recomendó reformas a la Ley 8634.
- En el II Informe de Evaluación del 2016, la CE encontró la reforma a la Ley 8634 del SBD, la cual dio un mejor contexto para el despliegue y operación de los fondos del SBD, aunque la CE observó que se planteaban mayores retos para el incremento de programas, operaciones y la colocación de fondos, y para evitar la dispersión en el uso de recursos limitados del SBD.

¹ En el periodo se requirió el nombramiento y la juramentación de tres personas para el representante de la Federación de Colegios Profesionales Universitarios de Costa Rica.

Considerando estas evaluaciones previas de la CE, esta tercera evaluación se da sobre una base metodológica que incluye:

- La realización de 68 sesiones de la CE: 60 sesiones de la Comisión y 8 sesiones de trabajo con equipos de la Secretaría Técnica (ST-SBD).
- La concreción de 10 audiencias de consulta con colaboradores del sistema y aliados clave (INA, IMAS, INFOCOOP, PROCOMER, DIGEPYME, Promotora de innovación² y agencias de incubación).
- El análisis de estudios relevantes e informes del SBD y herramientas de la ST-SBD.
- El estudio de la evolución de los fondos del sistema.
- El diseño y acompañamiento de estudios especiales solicitados por esta CE, en los que se realizaron 781 entrevistas a Mipymes, 149 evaluaciones del servicio de operadores con clientes incógnitos, entrevista a 44 operadores financieros del sistema, 4 grupos focales con operadores financieros y 6 análisis de casos de efectos de financiamiento sobre Mipymes.
- El análisis del despliegue institucional del sistema, considerando el papel de los actores que componen el SBD en el marco de los mecanismos, los procesos, las estructuras, las funcionalidades y los recursos de gestión que han sido constituidos para que el desarrollo institucional responda al cumplimiento de los objetivos y mandatos consignados en la Ley del SBD.

En esta tercera evaluación, luego de un examen amplio de la documentación del estado del SBD, la CE seleccionó algunas áreas de particular relevancia, estableciendo los siguientes ocho temas centrales:

1. Retos, riesgos y amenazas para el SBD.
2. Seguimiento de las recomendaciones del II informe Comisión Evaluadora.
3. Reformas a la Ley del SBD, leyes conexas y otras normas.
4. Entidades colaboradoras del SBD y las alianzas institucionales.
5. Operadores financieros del SBD y nuevos esquemas (agentes colocadores y corresponsales).
6. Requisitos de la banca privada para la colocación de fondos SBD.
7. Gobernanza del cambio ante el nuevo enfoque estratégico del SBD.
8. Análisis del impacto y resultados de la operación del SBD en los beneficiarios.

2 Se refiere al Instituto Nacional de Aprendizaje, el Instituto Mixto de Ayuda Social, el Instituto de Fomento Cooperativo, la Promotora de Comercio Exterior, la Dirección General de la Pequeña y media la empresa y la Promotora Costarricense de Investigación e Innovación.

En el periodo se destaca importantes reformas en el marco legal y normativo, tales como las recientes reformas a las leyes del SBD y del INA para el emprendimiento y la innovación; la Ley 9695, que permite la instrumentalización de productos como capital semilla y capital de riesgo; la sustitución del FINADE³ por el FONADE⁴; la creación del bono de desarrollo por Ley 9966 para canalizar a FONADE los remanentes del FCD⁵; y la normativa específica de la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL) para fondos de riesgo.

Este III Informe de Evaluación se ha organizado en nueve capítulos. En el primer capítulo, la CE presenta inicialmente una síntesis del trabajo de evaluación, encabezada por una valoración sobre el aporte y avance del SBD y el señalamiento de los principales desafíos y recomendaciones. Como adición a esta síntesis, incluye una nota de análisis sobre el SBD en los propósitos políticos de los partidos en campaña electoral, como parte del contexto que involucra al sistema. El capítulo 2 presenta el enfoque que ha guiado la preparación del III Informe de Evaluación del SBD. En el capítulo 3 se ofrece una reflexión sobre la política económica que representa la creación del SBD y su papel como instrumento para promover la transición de la Mipyme hacia su modernización. El capítulo 4 es la revisión del marco alcanzado con la Ley del SBD, sus reformas y los cambios normativos durante el periodo de análisis. El capítulo 5 efectúa una revisión del desarrollo institucional alcanzado por el SBD. El capítulo 6 aborda los programas del SBD, pero se concentra en el análisis de los programas de apoyo al emprendimiento e innovación. En el capítulo 7 se ofrece un análisis de los fondos del sistema. Por último, el capítulo 8 trata la debilidad encontrada en la generación de indicadores de impacto del financiamiento del SBD, además, se ve los resultados de una evaluación propia de la CE y se revisa otros indicadores de percepción sobre el sistema. El capítulo 9 es el recuento de las recomendaciones ofrecidas por el III Informe de Evaluación.

En cada capítulo se presenta las recomendaciones de la CE derivadas de los temas abordados en cada sección. En total, este III informe de evaluación suma 46 recomendaciones.

La CE deja constancia de su agradecimiento a las autoridades del SBD, en especial a la Dirección Ejecutiva de la Secretaría Técnica, por el acceso pronto y oportuno a la información, la facilitación y el financiamiento de los estudios contratados para culminar el proceso de evaluación y el apoyo logístico que brindó oportuna y eficientemente. Especial mención merece la colaboración de Liliana Chacón y su equipo para la preparación de actas y facilitación del trabajo, así como el apoyo de Alejandro Siles y Javier Iglesias, al posibilitar la logística para la realización de los estudios de la Comisión. No obstante, son muchos los funcionarios de la ST-SBD quienes merecen un agradecimiento porque brindaron información, realizaron presentaciones o facilitaron aclaraciones sobre los temas solicitados para la evaluación. Por último, se contó con el aporte técnico de Francisco Sancho para la sistematización y profundización de los temas que finalmente conforman este III Informe de Evaluación. Sin embargo, se aclara que los resultados y contenidos del informe de evaluación son de entera responsabilidad de la CE.

3 Fideicomiso Nacional de Desarrollo

4 Fondo Nacional de Desarrollo

5 Fondo de Crédito para el Desarrollo

1. VALORACIÓN GENERAL Y DESAFÍOS DEL III INFORME EVALUACIÓN 2016-2020

1.1 Valoración general

La CE constata un muy sustantivo progreso respecto a la capacidad y modernización institucional de la ST-SBD y de la articulación del sistema, la generación de oportunidades y las capacidades para enfrentar los desafíos diagnosticados en las evaluaciones anteriores. A lo largo de los años, una mejora continua en su diseño institucional, en su gobernanza y en su funcionamiento ha llevado a una muy amplia colocación de fondos, en respuesta a los mandatos de su Ley y su objetivo de política pública. Además, se constata un mejor entorno habilitador para el emprendimiento y la innovación. Sin embargo, se observa piezas aún por encajar, como la articulación del sistema bajo las directrices del CR-SBD y su seguimiento por parte de sus diversos actores, la integración y la vinculación de los productos no financieros con la oferta financiera, la necesidad de nuevos recursos, la remoción de barreras de acceso expedito para la atención de clientes en las ventanillas del sistema, la expansión de productos para el emprendimiento y otros desafíos señalados un poco más adelante, los cuales se han mantenido a través de los años o se han modificado o creado debido a los cambios en el entorno. Algunos desafíos no suponen reformas sustanciales, aunque otros se someten a consideración en el contexto de una eventual reforma de la Ley 8634. Este apartado no pretende ser exhaustivo, por lo que la CE ubica y señala oportunidades de mejora en los diversos capítulos y apartados de este informe.

La CE encuentra una importante ampliación en la cantidad y diversidad de actores financieros del SBD y una mayor y mejor trazabilidad y transparencia en la acreditación y seguimiento de los operadores financieros. Destaca la creación y operación de los agentes colocadores de crédito y los agentes corresponsales, la cual amplía los canales hacia beneficiarios meta del SBD, especialmente en zonas rurales o con poca presencia de sucursales bancarias. En cuanto a servicios no financieros, las recientes reformas a leyes de SBD e INA favorecen la creación de instrumentos para apoyar

el emprendimiento y la innovación, lo cual aún está en fase de implementación y no ha desplegado su potencial.

Los estudios y exploraciones sobre el SBD que sustentan al informe proveen una línea de base previa al marco extraordinario y sorpresivo generado por la pandemia del COVID-19 y la contracción económica-social resultante. Aunque los años recientes (2021-2022) no son abarcados en esta evaluación, sí han estado presentes en las deliberaciones, por otra parte, se han considerado aspectos relevantes y algunos insumos producidos en estos años, para ajustar explícitamente algunas apreciaciones de la CE.

El SBD contribuye a un entorno habilitador para que el emprendedor y las Mipymes de la “vieja economía” tradicional logren la inclusión financiera, superen su supervivencia y alcancen un escalamiento y un encadenamiento con una “nueva economía” más moderna y con los sectores de apoyo⁶, y con miras a los mercados del futuro, alineados con valores sociales y ambientales, entre otros. En general, es un entorno habilitador para la modernización y ampliación de la competitividad de los sectores económicos mediante el financiamiento de proyectos con viabilidad económica, pero tradicionalmente excluidos de servicios financieros y no financieros. El SBD ha dado pasos importantes en la dirección de impulsar la incorporación de la Mipyme nacional a esa “nueva economía” basada en una “innovación transformativa”, una nueva tendencia de políticas de inclusión y transformación empresarial basada en la ciencia, la tecnología y la innovación.

Se puede caracterizar el periodo de análisis de este informe (2016-2020) con dos constataciones referidas a resultados:

⁶ El capítulo 3 desarrolla la dicotomía entre la “vieja economía” (tradicional o de poco desarrollo, desplazada como objeto de política pública) y la “nueva economía” (más moderna y con un desarrollo muy dinámico, con mayores incentivos de la política pública, así como los sectores de apoyo).

1. Una importante movilización de fondos, con la colocación de \$998.699 millones, lo cual representa un 76% de los créditos que históricamente ha otorgado el SBD desde su creación en el 2008 (\$1.312.507 millones), pero con la amenaza de estar acercándose al límite del agotamiento de los recursos disponibles, requiriéndose recursos frescos, ya que la mayoría de los fondos, excepto los del FCD, se encuentra colocada en créditos o en compromisos crediticios futuros.
2. Una colocación de manera enfocada en la micro y pequeñas empresas, la cual alcanza a ser muy significativa, dado que el SBD ofrece el 28% del financiamiento total de este sector dentro de todo el Sistema Financiero Nacional (SFN).

Se destaca resultados en materia de inclusión financiera, en tanto los indicadores del SBD y la Superintendencia de Entidades Financieras (SUGEF) registran que el sistema ha otorgado crédito a 60.671 unidades productivas desde su creación, de las cuales el 37% nunca había obtenido acceso al crédito en el Sistema Financiero Nacional (SFN), esto representa inclusión crediticia de 22.352 beneficiarios.

La CE ha encontrado un acierto en la focalización del SBD hacia las empresas de menor escala. El crédito del SBD (\$463 mil millones) sólo representó, en el 2020, un 2% del crédito del SFN (\$23.494 mil millones), o, si lo vemos dentro del crédito al sector productivo, sólo un 6% del crédito total (7.647 mil millones)⁷. Para el crédito del SFN a la Mipyme (3.863 mil millones), el SBD representa 12%, y la cifra cobran mayor importancia cuando se constata que, para el financiamiento de la micro y pequeñas empresas (Mype), el SBD representó 28% del total del crédito otorgado en todo el SFN (1.656 mil millones) en el 2020⁸.

En materia institucional, la transformación del FINADE en el FONADE tuvo como resultado el aumento en la colocación de sus recursos, esta transformación ha mostrado el nivel de desarrollo y capacidad institucional de la ST-SBD para asumir nuevos roles en la administración de los fondos del sistema, y ha generado ahorros en la administración del fondo, la mejora en la gestión de sus inversiones y otros indicadores financieros.

A pesar de estos avances, el SBD es un esquema de política pública muy complejo que requiere una mejora continua para lograr la orquestación de sus diversos componentes, por lo que la CE encuentra importantes desafíos presentes y futuros.

La misma complejidad del sistema ha generado, en algunos sectores, un entendimiento parcial o equivocado de lo que es -y lo que no es- el SBD, y un constante riesgo político para el sistema, con actores que procuran introducir cambios para destinar los fondos del sistema con uno u otro propósito, incluida la condonación de deudas, sin una valoración precisa de las consecuencias para el SBD. Lo esencial es que se trata de una actividad financiera bajo un enfoque dado por la misma Ley del SBD, la cual opera con criterios de sostenibilidad y manejo de riesgo, y que puede integrar servicios no financieros para mejorar el desempeño y la innovación de los beneficiarios.

El sistema requiere fortalecer una gobernanza para el cambio, la cual logre el alineamiento de los diversos componentes del SBD (operadores y colaboradores) bajo un mismo marco estratégico, dentro del cual confluyan las diferentes acciones del sistema, según su Ley. A pesar de los avances en el marco de gobernanza del sistema, sigue siendo una tarea pendiente que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) sirva de marco para girar lineamientos de políticas

7 El crédito del SFN incluye tanto el crédito para consumo, vivienda y el crédito productivo. Al restar el crédito interbancario, consumo y crédito a vivienda, se tiene el crédito al sector.

8 Esta focalización en empresas de menor escala ha segui-

do una tendencia de crecimiento, ya que, para el momento de finalización de este informe (junio de 2022), la CE pudo constatar que el crédito del SBD (\$581 mil millones) representa el 14,3% del crédito del SFN a la Mipyme (4.072 mil millones) y 32,7% del total del crédito otorgado en todo el SFN a la Mype (1.777 mil millones).

para esa orquestación efectiva de los diversos componentes establecidos por la Ley del SBD. En el campo de banca de desarrollo, no han bastado varios diseños de Consejo Rector, con participación de representantes públicos y de sectores privados, como tampoco la adjudicación de una rectoría para producir la articulación necesaria. Es tarea relevante la formulación de una política pública a cargo del propio SBD, en el contexto de un PND, que esboce ese marco estratégico de gobernanza, los instrumentos de coordinación y los objetivos globales por perseguir como sistema.

En materia de la composición del CR-SBD, la CE ha encontrado que su composición vigente, con mayor representación de los sectores agrícola e industrial, podría no corresponder con los objetivos y la complejidad actual del SBD. En efecto, el sistema tiene el reto de procurar intervenciones en aquellos sectores estratégicos en generación de servicios, productos, empleo y encadenamiento, como el turismo, la pesca, la cultura, la recreación y el entretenimiento, los servicios o el comercio, entre otros, pero también intervenciones transversales a todos los sectores, como emprendimiento e innovación, e integración con cadenas globales del comercio internacional. Al momento que estaba finalizando esta evaluación, se llevó a cabo una reforma legal para incluir representantes del sector turismo en la integración del CR-SBD. No obstante, en este punto de la conformación del Consejo Rector, la CE no arribó a una recomendación específica para resolver el problema antes indicado, pero sí insta a abrir un proceso deliberativo sobre la estructura y composición del gobierno corporativo del SBD, de manera que se reduzca los riesgos existentes de conflictos de interés y de independencia.

La revisión de las tendencias actuales de gobierno corporativo puede dar pistas para una eventual decisión en este ámbito, la cual debe ser cuidadosamente pensada. La CE propone revisar las prácticas seguidas en países como los de la OCDE⁹, en donde hay una clara definición central de la rectoría en un solo ministerio sectorial, al cual se le asigna la responsabilidad de la política pública ejecutada, y los concejos directivos han seguido una tendencia a dejar de ser representaciones sectoriales, para tener miembros nombrados basándose en sus cualificaciones y en las especialidades requeridas por la entidad, e independientes de los intereses objeto de la empresa pública.

9 Se refiere a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

Se ha creado un entorno habilitador para el SBD en materia de emprendimiento e innovación, lo que le da un mayor protagonismo y responsabilidad en desarrollar instrumentos de apoyo para estos ámbitos. Los esfuerzos en materia de apoyo a la inclusión financiera y los emprendimientos plantean retos sobre los que el SBD debe ir trabajando con el tiempo, para generar una política efectiva de emprendimiento, innovación y de desarrollo empresarial. En acciones concretas de mayor alcance en esta materia, sigue siendo un tema pendiente la asignación de la totalidad del 15% de los presupuestos del INA a los programas del SBD. Además, es un reto pasar de las etapas piloto y proyectos específicos en materia de capital semilla y capital de riesgo a crear un portafolio de productos y servicios financieros y no financieros con amplia capacidad de cobertura.

Si bien el sistema se presenta como un esquema de productos financieros y no financieros, persiste un gran divorcio entre la oferta de financiamiento y el apoyo no financiero del sistema, mientras tanto, los operadores financieros no perciben los servicios del INA y otros proveedores como complementos disponibles con agilidad para sus clientes¹⁰.

Una corroboración importante despreñada del estudio de cliente incógnito de la CE es que, para los empresarios que buscan información para financiamiento, la atención en los bancos estatales y privados no es expedita y el acceso a esos servicios sigue siendo una barrera importante. El estudio encontró mejor atención en cooperativas y microfinancieras. Persiste la necesidad de que la inclusión financiera y el acceso al sistema se promueva desde la calidad de la atención en las ventanillas de los operadores financieros, y en las facilidades dadas a las personas con proyectos productivos para gestionar un crédito. Además, cuando se evaluó la oferta de los productos y servicios del SBD, fueron escasos los operadores que obtuvieron una nota de pleno cumplimiento de los elementos examinados. Es importante considerar que, en el uso de la infraestructura bancaria por parte del SBD, existe la competencia con la visión comercial de la industria bancaria, ya que el financiamiento de la Mipyme representa una atomización de los servicios, por lo que, para un banco -en principio-, es "preferible" la atención de clientes de mayor escala, quienes implican menores costos de atención en una cartera bancaria. De

10 Se despreñe de la encuesta realizada entre operadores financieros

esta forma, es un reto para el sistema lograr la sensibilización de la banca tradicional sobre la atención a la Mipyme, misma que es un nicho de alto potencial, incluso desde la perspectiva comercial. Además, se requiere de mayor seguimiento y vigilancia a este eventual conflicto de interés que implica, para un banco, la preferencia por el cliente de mayor escala, en contraposición a una cartera Mipyme, la cual supone un mayor costo de atención.

El sistema ha venido experimentando una constante expansión de los programas de financiamiento y se ha acercado a una colocación total de sus recursos para crédito, lo que hace limitada la disponibilidad de fondos para ocuparse de la “miríada” de necesidades de los sectores atendidos por el SBD. Así, una de las mayores amenazas que enfrenta el sistema es el agotamiento de recursos al que han llegado la mayoría de sus fondos, con excepción del FCD, que aún tiene disponible el 39% de sus recursos para ser colocados como crédito. La CE encuentra que es un reto inmediato para el SBD generar nuevos esquemas de captación de recursos.

La CE determina que aún es una debilidad la generación de indicadores de impacto del financiamiento del SBD en los beneficiarios del sistema, y aunque se cuenta con estudios sobre la especialización del SBD en el SFN y se han desarrollado metodologías y estudios sobre percepciones de actores del sistema y de beneficiarios, la CE considera aún necesario diseñar un sistema de evaluación de impacto, y además dar continuidad y profundidad al tipo de trabajos que permiten el conocimiento permanente de las percepciones sobre el sistema. La CE realizó un estudio sobre efectos percibidos con el financiamiento del SBD por parte de beneficiarios que, más allá de los resultados obtenidos, pueden ayudar a sentar las bases metodológicas para el diseño e implementación de un sistema de seguimiento de impactos en el mediano y largo plazo.

Durante el periodo de evaluación, la CE encuentra un crecimiento importante en la aparición de noticias positivas en medios de comunicación¹¹ y otras de carácter variado en la campaña electoral. Sin embargo, es importante señalar que, si bien las noticias negativas son una minoría, es permanente la percepción, reflejada en ellas por diversos sectores beneficiarios del sistema, de que el acceso

a los recursos del SBD es complicado, que los requisitos de los operadores financieros siguen siendo engorrosos y que la falta de garantías limita el acceso al crédito a los productores. En cuanto a las referencias sobre el SBD en la campaña electoral, la CE se inclinó a observar los elementos principales de estricta relación con el SBD en los discursos políticos de la campaña electoral que recién concluyó y se presenta su análisis posteriormente en el recuadro 1 de este capítulo.

A manera de resumen, la CE constata un notable desarrollo institucional del sistema en cuanto a su diseño institucional, su gobernanza y funcionamiento; una importante colocación de fondos después de la reforma a la Ley de SBD del 2015; mejores indicadores para conocer los resultados de la inclusión financiera; así como un entorno favorecedor en la creación de instrumentos de apoyo al emprendimiento y la innovación. Sin embargo, el SBD es un esquema complejo que requiere mejora continua, por lo que quedan piezas por encajar, como la necesidad de mayor articulación de sus diversos actores -incluso desde el mismo PND-, la integración de los productos no financieros con los financieros y la necesidad de nuevas fuentes de recursos, entre otras. Por lo tanto, aún sigue vigente el reto para el SBD de encajar estas piezas y así mejorar las condiciones para la inclusión financiera del emprendedor y la Mipyme, y las oportunidades para superar su supervivencia y lograr un escalamiento y un encadenamiento a la economía más moderna. La atención en los bancos estatales y privados no es expedita y se refleja en estudios de esta CE y en las noticias negativas sobre el sistema. Además, subsiste un constante riesgo político, con propuestas que podrían representar una amenaza al enfoque dado por la Ley 8436 al SBD o a los criterios de sostenibilidad que el sistema debe perseguir. De la forma en que se atiendan y enfrenten estos retos va a depender el futuro y acierto de la política pública que representa el SBD.

1.2 Seguimiento de las recomendaciones del II Informe de Evaluación

La CE encontró que la ST-SBD desarrolló un marco metodológico para el seguimiento de las recomendaciones del II Informe de Evaluación. Sin embargo, la CE procedió a realizar una revisión de las acciones del SBD en el seguimiento de estas recomendaciones. En el cuadro 1 se muestra un resumen de los resultados encontrados, los cuales se analiza ampliamente en el capítulo 2.

¹¹ Monitoreo y un análisis de la presencia del SBD en medios informativos, realizado por la Agencia Interamericana de Comunicación (AIC)

Cuadro 1. Resumen de resultados del seguimiento de las recomendaciones de la CE

Tema de la recomendación	Resultado
1. Lograr el involucramiento de los actores estratégicos que prevé la Ley 9274	Se constata el trabajo del CR-SBD y la ST-SBD en ampliar los actores estratégicos, incluyéndose el concepto de apoyo institucional mediante convenios y alianzas de colaboración con entidades relacionadas con el accionar del sistema.
2. Fortalecer el enfoque al tema de inclusión financiera	El SBD ya había venido desarrollando con SUGEF indicadores para identificar nuevos actores en el sistema financiero y se muestran importantes avances. Estos indicadores han arrojado que, desde el 2008, el SBD ha otorgado crédito a 60.671 unidades productivas. El 37% de esos beneficiarios nunca había obtenido acceso al crédito en el SFN, esto representa inclusión crediticia de 22.352 beneficiarios, quienes tuvieron acceso gracias al financiamiento del SBD, con un crédito promedio de ¢6,66 millones y una tasa de interés nominal de 6,7%
3. Diseño de un sistema de evaluación de impacto (Integrada esta recomendación con la número 12 originalmente en el II Informe de Evaluación)	La CE encuentra que aún es una debilidad la generación de indicadores de impacto del financiamiento del SBD en los beneficiarios del sistema. Si bien se reconocen los esfuerzos realizados con los trabajos del IICE y CIEP, el resultado es que aún no se han generado indicadores de impacto en el beneficiario final del sistema. La CE busca dejar algunas propuestas metodológicas con base en un estudio que ha realizado.
4. Disminución de desigualdad de género	La CE pudo constatar la generación de un Marco de Cooperación INAMU-SUGEF-SBD para acciones de cierre de la brecha financiera de las mujeres, con el diseño de índices para este propósito. Para el 2016, el crédito a la mujer respecto al de personas físicas representó el 26%, mientras que, en el 2020, esa proporción ha caído a un 22%. Sin embargo, son periodos con importantes cambios estructurales en los fondos movilizados del SBD, pero la CE encuentra la necesidad de una estrategia de cierre de brecha. Otros indicadores muestran que, entre ambos años, el monto de colocaciones y el número de créditos aumentaron, así como las colocaciones de microcréditos para mujeres.
5. Estrategia para apalancar al SBD	La CE pudo constatar que el CR-SBD y la ST-SBD han venido generando un marco de gestión de inversiones y endeudamiento ordenado. Además, es importante mencionar los esfuerzos mantenidos por el CR para lograr que el Ministerio de Hacienda trasladara el 15% del “Impuesto a la Banca Maletín”, lo que se materializó parcialmente en el 2020. Asimismo, encuentra un gran potencial de apalancamiento del FONADE en la iniciativa de los bonos de desarrollo. Sin embargo, la materialización del apalancamiento internacional del SBD sigue siendo una tarea pendiente.
6. Esfuerzo por involucrar actores en servicios no financieros	La CE ha podido constatar las reformas legales, institucionales y estratégicas en el INA que fortalecen su papel, aunque la asignación del 15% del presupuesto sigue siendo una tarea pendiente. La CE encuentra que no se ha logrado la integración del INFOCOOP, pero por limitaciones propias de esta entidad para acreditarse como operador del sistema. Con el IMAS se constatan las acciones con el FIDEIMAS en los instrumentos de avales que la Ley del SBD contempla.

Tema de la recomendación	Resultado
7. Orientación en torno a la innovación, transferencia y adaptación tecnológica para elevar la competitividad de los beneficiarios.	La CE reconoció la propuesta programática de guiar las acciones dirigidas a la promoción del emprendimiento, la innovación, la transformación y adaptación tecnológica; aprovechar las potestades de ley, los fondos del SBD y la integración con diferentes colaboradores; generar el impacto requerido por el ecosistema emprendedor y la evolución hacia una nueva generación de empresas como producto de procesos de innovación y de emprendimientos dinámicos. En este contexto, la CE ha encontrado diversos programas y proyectos que se estudian en el capítulo 6 de este informe.
8. Desarrollo en las diferentes regiones del país, la asociatividad y el apoyo de estrategias regionales	La CE reconoció que esta recomendación se ha venido aplicando con varios programas y convenios que se mencionan en el capítulo 6 de este informe. La CE encuentra que la creación y operación de agentes colocadores de crédito y los agentes corresponsales constituye un mecanismo de ampliación de los canales del crédito hacia zonas rurales y regiones con carencia o insuficiencia de sucursales de entidades financieras.
9. Desarrollo de diversos productos potenciales	La CE ha encontrado importantes esfuerzos para el desarrollo de productos que la Ley 9472 contempla, especialmente en materia de capital semilla y de riesgo, el descuento de facturas y el leasing operativo y financiero.
10. Trazabilidad y transparencia de criterios de acreditación de operadores	La CE ha encontrado que el proceso de acreditación de operadores se ha fortalecido y evolucionado con el modelo de acreditación de la ST-SBD.
11. Sistematizar demanda de servicios no financieros	La CE halló evidencia de que el INA ha llevado una sistematización de la demanda de sus programas, lo que ha originado la definición de una serie de acciones estratégicas y programas específicos.
12. Percepción de la población sobre el SBD	La CE encuentra que se ha venido haciendo, por parte de la ST-SBD, un seguimiento de diversas fuentes de opinión sobre el SBS. Sin embargo, ha propuesto la realización de varias encuestas para conocer la promoción por parte de los operadores financieros.
13. Seguimiento a la gestión política y legislativa	La CE ha constatado que la ST-SBD ha fortalecido su capacidad de seguimiento de la gestión política y legislativa, con un especialista en esta materia. La ST-SBD hace un seguimiento de los principales riesgos identificados para el SBD, dentro de los cuales valora el riesgo político, resultante de proyectos de ley con potencial impacto sobre el SBD.
14. Despliegue de acciones que formen un marco de referencia para requerimientos de asociatividad e integración sectorial y regional	La CE reconoció que esta recomendación se ha venido aplicando con varios programas y convenios, lo cual se detalló en la recomendación 8 anterior. Dichos programas y convenios son analizados en el capítulo 6 de este informe.
15. Promover y facilitar mecanismos para encadenamientos productivos	La CE reconoció que esta recomendación se ha venido aplicando con varios programas y convenios. El SBD ha apoyado proyectos enfocados a encadenar la oferta y la demanda entre PYMES y cadenas globales de distribución. Todavía falta generar indicadores puntuales que relacionen las colocaciones de estos programas con el Índice de Desarrollo Social Distrital, utilizando el Índice de Competitividad Cantonal, elaborado por el Observatorio de Desarrollo de la UCR.

Fuente: Elaboración propia

1.3 Desafíos y amenazas actuales o previsibles a futuro del SBD

El SBD fue concebido como un sistema compuesto por distintas entidades e instituciones existentes, junto con la creación de una nueva, encargada de la gestión y regulación del sistema: el CR-SBD y su ST-SBD. El sistema está orientado a generar oportunidades a empresas sin acceso a servicios financieros tradicionales y no financieros, para así corregir un desbalance de la política pública de fomento productivo, en favor de proyectos viables y factibles promovidos por la micro, pequeña y mediana empresa (Mipyme). La Ley 8634 del SBD reasigna recursos y establece funciones a entidades, instituciones y fondos.

Por lo tanto, el SBD es un instrumento de política económica para promover esa inclusión financiera con miras a lograr el crecimiento y escalamiento de la Mipyme, mediante su transformación productiva basada en la innovación, la adaptación tecnológica, los modelos asociativos, el encadenamiento productivo y, en especial, en la movilidad social, por lo que se le asigna una labor central en el apoyo a programas con enfoque de género, de jóvenes emprendedores, poblaciones vulnerables, zonas de menor desarrollo y la microempresa, entre otros sectores prioritarios. Además, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), como un componente central en el SBD, fue llamado para su fortalecimiento en materia de desarrollo empresarial, y ha venido adquiriendo mayores competencias en el tema del emprendimiento y la innovación.

El SBD es un esquema de política pública muy complejo y que requiere mejora continua para lograr la orquestación de sus diversos componentes, por lo que la CE encuentra los siguientes como sus principales desafíos:

1.3.1 Riesgo político del SBD

En sus informes anteriores, la CE ha señalado que la misma complejidad del sistema ha podido generar, en algunos sectores, un entendimiento parcial o equivocado de lo que es -e incluso de lo que no es- el SBD, en cuanto sus propósitos y sus alcances. Esta situación genera un constante riesgo político para el sistema, pues frecuentemente diversos actores procuran introducir cambios mediante proyectos de ley que buscan destinar sus fondos con uno u otro propósito, sin considerar los objetivos del sistema, sus sectores prioritarios de atención, sus

instrumentos y la limitación de sus fondos respecto las necesidades de financiamiento del universo Mipyme y emprendedor.

La CE ha señalado que “la expectativa sobre lo que se espera del sistema puede ser muy alta en áreas en donde el SBD no está llamado a impulsar acciones... provocando frustración en diversos sectores que consideran la ausencia o la poca acción en algunas áreas como incumplimiento del sistema, sin que haya claridad en que el SBD tiene un enfoque concentrado en áreas específicas”¹².

Esto sigue constituyendo una amenaza, pues origina planteamientos de cambios legales o en uso de los fondos del SBD, incluida la condonación de deudas, sin una valoración precisa de las consecuencias para el sistema, lo que puede agravar el riesgo de que el SBD sea un instrumento de política pública muy amplio y disperso en alcance y focalización de recursos.

De acuerdo al monitoreo de la ST-SBD de las iniciativas que involucran al SBD en la Asamblea Legislativa, al momento de esta evaluación existen 39 proyectos de ley activos vinculando a los fondos del sistema, y en los últimos años la presentación de nuevos proyectos promedió 13 proyectos anuales.

Según la ST-SBD, este riesgo político parece ser un elemento intrínseco al quehacer del SBD y, en forma directa, se vincula con la diversidad de sectores que podrían presionar por acceder a sus recursos en condiciones “blandas”, sin someterse a la verificación de la viabilidad de sus proyectos o su condición de beneficiario de la Ley¹³.

El monitoreo de las iniciativas de ley que involucran al sistema debe generar alertas tempranas para que la ST-SBD siga protocolos que dirijan las propuestas a una amplia discusión y que permitan considerar los objetivos del SBD, los riesgos para sus fondos y el alcance de sus instrumentos.

En ese sentido, la ST-SBD ha informado a esta CE que, de los 39 proyectos de ley que en alguna medida son atinentes al SBD, 22 tienen nivel de alerta medio, alto o crítico, dada la vulnerabilidad que causaría al FONADE, así como la probabilidad de materializarse, de acuerdo con el sondeo de apoyo que tienen en la Asamblea Legislativa.

El riesgo político es consustancial con el accionar del SBD como política pública, y sus manifestaciones

12 Comisión Evaluadora del SBD (2016). II Informe de Evaluación.

13 SBD (2020). Informe Integrado Anual-SBD 2020

concretas requieren de una constante atención por parte de las instancias superiores del sistema. En esta ocasión, la CE se enfoca en dos manifestaciones de ese riesgo que tienen un potencial disruptivo sobre la operación del SBD: las propuestas y compromisos de los partidos políticos durante el proceso electoral (ver recuadro 1 en este mismo capítulo) y las condonaciones a productores con fondos del sistema.

1.3.2 El desafío de la gobernanza del sistema

En opinión de la CE, el CR-SBD ha venido avanzando de manera importante para generar un marco de gobernanza del complejo universo que significa la institucionalidad del SBD. La Procuraduría General de la República (PGR), mediante criterio C-019-2017 ha señalado que:



El Consejo, más que jerarca de dichos integrantes, es el rector, director del conjunto de integrantes y de las actuaciones de estos dentro de banca para el desarrollo. Por ende, el artículo 10 no puede ser interpretado como una autorización para que el Consejo Rector utilice alguno de los poderes propios de la jerarquía respecto de esos integrantes. Máxime cuando se está en presencia de entes autónomos. La relación jerárquica es sólo con respecto de la ST-SBD, pero no de los integrantes del sistema. Así, el ejercicio de rectoría del Consejo Rector se instrumentaliza a través de la definición del marco de gobernanza, que se vale de diferentes instrumentos jurídicos según el ámbito en que debe pronunciarse: en el interno bajo una relación jerárquica y de gestión directiva, en lo externo, en un rol de direccionamiento estratégico y de definición de reglas de negocio (operación).¹⁴



Con la necesidad de crear un marco en línea con esta interpretación dada por la PGR, el CR-SBD emitió, en el 2021, la *Política para la atención de los sectores prioritarios de la Ley del SBD*, la cual establece que “cada operador financiero y administrador debe velar por el alineamiento de sus propuestas dentro del PEI del SBD, ajustando, cuando así corresponda actividades, metas u objetivos”¹⁵. El desafío que tiene el SBD es integrar a sus diversos componentes bajo objetivos estratégicos comunes desde la construcción misma del PEI.

14 PGR (2017), Criterio C-019-2017
15 ACUERDO AG-020-05-2021

Si bien el SBD planteó en el 2018 su Plan Estratégico Institucional 2020-2024, a pesar de la importante promoción dada a la presentación de este plan, y que fue constatada por la CE, no se encontró evidencia de que su formulación haya contado con la participación activa de los funcionarios de más alto nivel jerárquico de los diversos operadores y colaboradores del sistema, lo que limitó la oportunidad para integrarlos en su construcción y así permear los objetivos estratégicos comunes. La formulación del Plan Estratégico Institucional debe procurar una construcción participativa de los componentes del SBD, tanto en sus niveles técnicos como de alto nivel jerárquico, y además debe verse como un proceso dinámico, es decir, que debe revisarse al menos anualmente con la participación de los diferentes actores del sistema, y redirigirse acorde con los hallazgos, para favorecer que las acciones correspondientes a cada uno de los actores institucionales sean incorporadas a sus presupuestos

y planes operativos, tal y como lo persigue la política mencionada.

Sigue siendo una tarea pendiente que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) sirva de marco para girar lineamientos de políticas para la articulación de los diversos componentes establecidos por la Ley del SBD. Una de las razones de esta falta de alineamiento es que los planes nacionales de desarrollo han sido anteriores a la formulación del PEI del SBD. En el 2022

será la primera vez que converjan la formulación de un nuevo PND con un plan estratégico del SBD vigente. La CE encuentra necesario un CR-SBD que, por medio de su ST-SBD, sea propositivo para incorporar esos lineamientos en el PND, y sabiendo que este plan es un proceso constructivo de los actores de las instituciones públicas, la proposición de alineamiento con el SBD debe contar con el concurso de sus componentes (operadores financieros, colaboradores y otros operadores no financieros).

1.3.3 El desafío de la dispersión

En el II informe de Evaluación, la CE destacó que la Ley del SBD tiene un enfoque muy amplio en términos de objetivos y beneficiarios, lo cual implica una alta complejidad para la administración del sistema. Esta complejidad puede seguir considerándose una amenaza, debido a que subsiste el riesgo de una dispersión de esfuerzos, si no hay un ordenamiento lógico en el uso de recursos limitados del SBD para atender las amplias y crecientes necesidades del universo Mipyme y emprendedor del país.

Por otra parte, está vigente la apreciación de la CE de que esta amplitud de objetivos del SBD también puede ser considerada como una fortaleza, si se genera un adecuado diseño y despliegue final del SBD, sujeto especialmente a las políticas y directrices emanadas por el CR-SBD.

Esta evaluación ha podido constatar que, tanto el CR-SBD como la ST-SBD, han venido avanzando en el ordenamiento de las políticas del sistema, mediante la definición de los Ejes Estratégicos de Política del SBD¹⁶, los cuales han dado un mejor marco en el cumplimiento de los mandatos de la Ley del SBD.

A criterio de esta Comisión, el CR-SBD debe seguir concretando la forma en la que el SBD enfocará sus acciones y recursos, y el alcance que se fijará en cada uno de los sectores que estará atendiendo en el futuro, tanto con sus productos financieros como los no financieros, lo cual debe estar propuesto y articulado desde el PEI.

El financiamiento de la Mipyme con los recursos del SBD en el 2020 (¢463 mil millones) representó un 12% del financiamiento a las Mipyme ofrecido por el SFN, sin embargo, su importancia aumenta cuando sólo se considera el financiamiento a la micro y pequeña empresa, ya que su participación alcanza un 28%¹⁷ respecto al SFN, lo que muestra una alta incidencia –y también responsabilidad- para con el micro y pequeño productor, las cuales, como se verá en este informe, en gran parte están enfocadas en lograr su supervivencia, sin claras oportunidades de escalamiento y encadenamiento¹⁸. De ahí que, si bien se debe reconocer que los recursos del SBD

son limitados, cuando se orientan a la transformación productiva de las empresas de menor tamaño, pueden tener una alta incidencia en su inclusión financiera, su escalamiento y encadenamiento con la economía moderna ligada a los mercados globales.

1.3.4 El desafío ante el agotamiento de recursos SBD

El sistema ha venido experimentando una constante expansión de los programas de financiamiento que han acercado a sus fondos al límite de disponibilidad de recursos para atender la “miriada” de necesidades de los sectores atendidos por el SBD, ya que la mayoría de los fondos se han otorgado o están comprometidos como crédito o avales.

Esta limitación en la disponibilidad de recursos se verifica en el caso del FONADE, donde sólo el 7% de sus fondos están disponibles para préstamos (¢18.465 millones) y un 13% para avales (¢34.210). El FCD tiene disponible 39% de sus recursos (¢134.177), pero con la limitación de que son recursos en dólares, los cuales deben ser colocados en esa misma moneda. Tanto el FOFIDE como el CREDES (59ii) no tienen fondos disponibles, por estar ya colocados en créditos o estar comprometidos para operaciones de crédito. Todo esto se traduce en que el sistema, como un todo, sólo tiene disponibles, de sus recursos, un 2% para crédito (¢167.016) y un 4% para avales (¢34.210).

La CE encuentra que es un reto inmediato para el SBD generar nuevos esquemas de captación de recursos. La disponibilidad de los recursos del FCD, de los referidos fondos del “peaje bancario”, obedece a un aspecto estructural de cómo se originan y se colocan estos fondos generados en dólares a la vista. Por lo que la CE encuentra atinada la iniciativa del CR-SBD y la ST-SBD para el uso de los bonos de desarrollo¹⁹ en la canalización de los recursos del FCD mantenidos en inversiones.

La CE pudo constatar que el CR-SBD y la ST-SBD han venido generando un marco de gestión de inversiones y endeudamiento ordenado²⁰. Han sido importantes los esfuerzos mantenidos por el CR-SBD para lograr que el Ministerio de Hacienda traslade el 15% del “Impuesto a la Banca Maletín”,

16 ACUERDO AG-092-16-2018

17 Porcentaje alcanzado en el año 2020

18 Para junio de 2022, el crédito del SBD representa el 14,3% de crédito del SFN a la Mipyme y 32,7% del total del crédito otorgado en todo el SFN a la Mipe.

19 Facultado por el artículo 5° de la ley Apoyo a beneficiarios del Sistema Banca para el Desarrollo para la reactivación de unidades productivas en la coyuntura de la situación económica del país, Ley 9966 del 26 de marzo del 2021

20 ACUERDO AG-010-01-2020

lo que se materializó, aunque parcialmente en el 2020, con el traslado de **¢9.330 millones**²¹ (72% de los presupuestado), dado la regla fiscal que aplica el Ministerio de Hacienda ante el nivel de la deuda del gobierno central.

Para el financiamiento de los productos no financieros de desarrollo empresarial, es fundamental el traslado del 15% de los presupuestos ordinarios y extraordinarios del INA al SBD. Por ejemplo, en el 2020, el INA presupuestó ¢24.012 millones para los programas del SBD, pero el presupuesto efectivamente trasladado fue de ¢13.333 millones, lo que representó sólo un 8% del presupuesto total de la institución. Es imperativo, por lo tanto, crear mecanismos que aseguren ese apoyo financiero del INA, por ejemplo, reformas para lograr el depósito y mantenimiento en bonos de desarrollo del FONADE, y el remanente de los recursos presupuestados, pero no trasladados a los programas del SBD.

Por otra parte, la CE ha encontrado pendiente la materialización del apalancamiento internacional del SBD como un recurso de fondos frescos procedentes de entidades internacionales de desarrollo y cooperación.

1.3.5 El desafío de impulsar los emprendimientos y la inclusión financiera

La CE reconoce que las políticas públicas en materia de apoyo a la inclusión financiera y los emprendimientos son un desafío para cualquier país, y en el contexto nacional hay grandes retos sobre los que el SBD debe ir trabajando con el tiempo, para generar una política efectiva de emprendimiento e innovación. La CE encontró que se ha generado un marco habilitador muy propicio para las acciones del SBD, que va desde la Ley 9274, la cual reforma la Ley del SBD en el 2014; la promulgación de políticas y estrategias de emprendimiento e innovación por parte del SBD y las subsiguientes reformas legales y normativas sobre el tema, especialmente para el INA como su colaborador en materia de productos no financieros.

La CE mantuvo sesiones de trabajo con colaboradores del sistema e instituciones con las que el SBD ha establecido alianzas de colaboración, con lo que verificó que las reformas en el marco legal y

normativo que se han producido en los últimos años han venido dando mayores facultades al SBD en general y al INA en particular. Todo esto ha creado un clima propicio para así generar acciones en apoyo al sector emprendedor, a la innovación y para la inclusión financiera.

Además, el SBD ha seguido una estrategia de apoyo institucional para el trabajo conjunto con entidades especializadas en la materia y se ha generado la figura de las operadoras para servicios no financieros, con lo que se han ampliado las operaciones especializadas de primer piso en materia de desarrollo empresarial y apoyo no financiero.

La CE encuentra que un gran reto para el SBD es pasar de las etapas piloto y proyectos específicos en materia de emprendimiento e innovación, a crear un portafolio de productos y servicios financieros y no financieros, con amplia cobertura y capacidad para atender la creciente demanda por parte de los emprendedores y, más concretamente, de las Mipymes que requieren inclusión financiera. Estos retos son compartidos con el INA, que deberá visualizarse como un factor clave de impulso al emprendimiento en el país, donde las universidades públicas e institutos de investigación serán actores relevantes como colaboradores del SBD, para fortalecer conocimientos y capacidades y aportar su infraestructura, ubicada en todas las regiones del país, para el acompañamiento a los emprendedores y Mipymes

La CE también reconoce la necesidad de la ampliación de productos de financiamiento y cofinanciamiento, así como instrumentos de capital en materia de emprendimiento, implicará fortalecer los lineamientos para manejo de riesgo y sostenibilidad de los fondos del sistema. En este ámbito, será necesario el apoyo técnico, la promoción y la sensibilización de los operadores financieros, para que se vea como parte del sistema, al guiar a los proyectos nacies o empresas con poco historial a las ventanas adecuadas de apoyo al emprendimiento desarrolladas por el SBD.

²¹ Se verá posteriormente que ¢8.000 millones sirvieron para el financiamiento del Programa de Primer Impacto del SBD

Recuadro 1. El SBD en el discurso político-electoral

La CE hizo una revisión de las propuestas que los partidos políticos incluyeron en sus planes de gobierno para el período 2022-2026²². Esta revisión se efectuó con los textos que los partidos oficializaron ante el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) en octubre de 2021. Implicó un arduo trabajo, pues en las elecciones nacionales del 2022 participaron 25 candidatos presidenciales. En esta ocasión, el SBD, como tema de discusión político-electoral, alcanzó una relevancia no vista en elecciones anteriores. En principio, ello podría interpretarse como una evolución positiva, pues denota que el SBD ha logrado un alto perfil público. En efecto, la CE encontró que, en la mayoría de las propuestas de planes de gobierno, la presencia del SBD muestra su buen posicionamiento como instrumento central en la política económica y de desarrollo del país, concebido para lograr la inclusión financiera, la transformación y el escalamiento del productor independiente y la micro, pequeña y mediana empresa.

Sin embargo, las alusiones al sistema dentro de los planes y propuestas incluyen también acciones que representan una desviación del objetivo del SBD y un peligro para la sostenibilidad de sus fondos. Muchas visualizan nuevamente al SBD como un instrumento de financiamiento de alta maleabilidad o flexibilidad, susceptible a ser la fuente de fondos de nuevas propuestas de política, perspectiva que, incluso, no es exclusiva de la época electoral, sino que, como se ha visto, es común en propuestas surgidas en el seno de la Asamblea Legislativa.

Esta sensación de recursos ociosos en el sistema puede verse en parte justificada con la confusión que se crea cuando se hace del conocimiento público que los depósitos de los fondos del “peaje bancario” en los bancos públicos que los administran están estacionados en inversiones y no como créditos productivos. Esta es una impresión equivocada, con potencial negativo sobre el apoyo a las Mipymes, si se considera que, como establece esta CE, hay una “miríada” de operadores financieros y empresas que aún requieren apoyo financiero del SBD.

Esta idea de que el SBD es un instrumento de financiamiento para cualquier propuesta política no hace más que minar el propósito original con el que ha sido creado el sistema: ser un instrumento para crear canales de apoyo financiero y no financiero para proyectos económicamente viables de la Mipyme y del empresario independiente. A continuación, se muestra la revisión de los planteamientos políticos examinados.

Revisión de las propuestas en los planes de gobierno

En varios planes de gobierno se pudo encontrar propuestas que requerían del SBD acciones focalizadas en áreas propias con el propósito para el cual ha sido creado, como apoyar con recursos financieros y no financieros la reactivación de sectores que se vieron muy afectados con la pandemia del COVID-19, por ejemplo: el turismo, las actividades productivas dirigidas por mujeres y jóvenes o los emprendimientos artísticos y deportivos. Además, procuran el apoyo a sectores que han demostrado, antes y después de la coyuntura sanitaria, la necesidad de enfrentar una transformación, como la agricultura, la ganadería, la pesca y la acuicultura. Se destacó al fondo de avales como un elemento central en la caja de herramientas del sistema, así como el potenciar la moderna legislación de garantías mobiliarias con que cuenta el país.

En las propuestas se menciona el importante rol del SBD en materia de apoyo a los emprendimientos, tanto para su incubación como para su escalamiento mediante los fondos de capital semilla y capital de riesgo, y con productos financieros acordes con los riesgos que los emprendimientos implican. Además, se menciona la necesidad de la acción del sistema mediante el INA y el complemento con otros instrumentos financieros, los encadenamientos productivos, el enfoque territorial y los modelos asociativos (como el cooperativismo), y programas de integración a las cadenas globales. Además, la necesidad de la promoción de alianzas y encadenamientos entre emprendimientos, empresas y centros de investigación.

Se destaca en las propuestas la necesidad de que el impulso de la Mipyme se base en una transformación de lo productivo en conjunto con lo tecnológico, mediante la integración a mercados y plataformas virtuales, mejora de destrezas y capacidades y orientación a la sostenibilidad ambiental.

Algunas propuestas mencionaron que es fundamental asegurar recursos frescos al SBD, cumpliendo con el destino de los recursos provenientes del impuesto sobre inversiones off-shore.

²² Esta revisión contó con el apoyo del seguimiento realizado por la ST-SBD sobre el tema.

Algunas propuestas apelaron a potenciar el fondo de avales, fusionándolo con el Fondo para el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (FODEMIPYME) y fortalecer el marco regulatorio para los fondos de garantías, su trazabilidad y el uso de garantías recíprocas con otros fondos públicos, como el Fondo de Avales y Garantías del Banco Popular y de Desarrollo Comunal. La Comisión Evaluadora encuentra que estos esquemas deben tratarse con cuidado, dada la alta complejidad de la arquitectura institucional que debería alinearse cuando se habla de fusiones y que, eventualmente, podría desviar algunos de los propósitos con los que el fondo de avales o el mismo SBD fueron concebidos.

Otras propuestas plantearon el acercamiento del SBD a nuevos modelos, como las Fintech, como una etapa de promoción del crecimiento y desarrollo de empresas de innovación. Sin embargo, estas propuestas, a criterio de esta CE, carecieron de fundamento técnico para entender cómo el SBD puede fortalecer el apoyo a la Mipyme con estos esquemas, más allá de representar una tendencia más bien de la banca comercial.

La mención de un bono Mipyme dirigido a las micro, pequeñas y medianas empresas, con recursos del SBD, para el pago de servicios públicos, materias primas y salarios, a criterio de esta CE, no obedecería a los requerimiento del SBD de velar por la asignación de sus recursos a proyectos viables económica y técnicamente, y a la sostenibilidad de los fondos del sistema, ya que ese tipo de esquemas no obedece a un plan de financiamiento, sino que más bien pertenece a los instrumentos de asistencia económica no reembolsable, que debe financiarse con asignaciones presupuestarias del Estado, materia en la cual el país goza de poca flexibilidad, dada sus condiciones fiscales. Además, se ha demostrado que, en el periodo de la pandemia, esos esquemas fueron muy onerosos para sistemas como la CCSS, el INS, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, las empresas de servicios públicos y las municipalidades, los cuales tuvieron que asistir con transferencias o disminución de cargas y tarifas a muchas Mipymes, como parte del auxilio por la pandemia, lo cual constituyó sólo un auxilio temporal.

1.4 Recomendaciones de la Comisión Evaluadora- Capítulo 1

Como parte de los elementos expuestos en este capítulo inicial, a continuación, se enumeran las recomendaciones de la CE. En los siguientes capítulos se encontrará mayores fundamentos para estas recomendaciones.

Recomendación 1. La CE mantiene vigente su recomendación a la ST-SBD, contenida en el II Informe de Evaluación, de diseñar un sistema de evaluación de impacto, y agrega la conveniencia de dar continuidad y profundidad al tipo de trabajos que permiten el conocimiento permanente de las percepciones sobre el sistema. La ST-SBD cuenta con estudios sobre la especialización del SBD en el SFN y se han desarrollado metodologías y estudios sobre las percepciones de este sistema, pero la CE encuentra que aún es una debilidad la generación de indicadores de impacto del financiamiento del SBD en los beneficiarios del sistema. Para esta Comisión, son necesarios los indicadores estratégicos que se enfoquen en los usuarios finales, a quienes se entregan los productos y servicios, y en quienes se busca los impactos de la intervención de una institución pública.

Recomendación 2. La CE recomienda al CR-SBD que, por medio de su ST-SBD, mantenga el

monitoreo de las iniciativas de ley que involucran al sistema, fortalezca su clasificación por el nivel de riesgo que represente cada iniciativa y establezca protocolos para la advertencia temprana y la generación de acciones como informar y comunicar sobre los riesgos al sistema, ofrecer estadísticas pertinentes para mostrar sus implicaciones y generar la participación amplia de sectores en la discusión de las propuestas. Para la CE, algunas iniciativas de ley representan riesgos para la sostenibilidad de los fondos del sistema o para el enfoque dado por la Ley del SBD, en cuanto a sectores prioritarios o instrumentos financieros o no financieros previstos en la legislación.

Recomendación 3. La CE recomienda que el CR-SBD, por medio de la ST-SBD, sea propositivo ante el Ministerio de Planificación de Política Económica (MIDEPLAN) para incorporar lineamientos en procura de la articulación de las diversas instituciones, preferentemente en el próximo PND. La CE encuentra que es tarea relevante la formulación de una política pública, en el contexto de un PND, que esboce el marco estratégico de gobernanza del SBD, los instrumentos de coordinación y los objetivos globales a perseguir como sistema.

Recomendación 4. La CE recomienda al CR-SBD que la formulación del próximo

Plan Estratégico Institucional debe buscar el alineamiento con el Plan Nacional de Desarrollo y, a la vez, aportar elementos en la formulación del mismo, y debe ser una construcción participativa de los componentes del SBD, tanto en sus niveles técnicos como de alto nivel jerárquico, y además debe verse como un proceso dinámico, es decir, que debe revisarse al menos anualmente con la participación de los diferentes actores del sistema, y redirigirse acorde con los hallazgos. La CE encuentra que la *Política para la atención de los sectores prioritarios de la Ley del SBD* es un importante avance, pero se debe fortalecer la construcción y seguimiento participativo y la vinculación con el PND, para favorecer que las acciones correspondientes a cada uno de los actores institucionales sean incorporadas a sus presupuestos y planes operativos.

Recomendación 5. La CE recomienda al CR-SBD y a la ST-SBD redoblar esfuerzos en la atinada iniciativa para el uso de nuevos instrumentos, como los bonos de desarrollo, en la canalización de los recursos del FCD mantenidos en inversiones. La CE encuentra que la disponibilidad de los recursos referidos al “peaje bancario” obedece a un aspecto estructural de cómo se originan en dólares a la vista y se deben colocar en la misma moneda, por lo que el uso de los bonos de desarrollo puede ser un mecanismo para solventar el problema del calce de moneda.

Recomendación 6. La CE recomienda al CR-SBD y a la ST-SBD desarrollar otras iniciativas para generar nuevos esquemas de captación de recursos, con la identificación y trámite de recursos reembolsables o no reembolsables que constituyan nuevos fondos para el SBD. La CE encuentra que es un reto inmediato para el SBD generar recursos frescos para el sistema.

Recomendación 7. La CE recomienda al CR-SBD ampliar los esfuerzos mantenidos por

el CR-SBD para lograr que el Ministerio de Hacienda traslade el 15% del “Impuesto a la Banca Maletín”. Este traslado se ha materializado sólo parcialmente, justificado en la regla fiscal que aplica el Ministerio de Hacienda, por lo que persiste el reto de lograr el traslado total.

Recomendación 8. La CE recomienda al CR-SBD impulsar las reformas necesarias para crear mecanismos que aseguren el apoyo del INA a servicios no financieros, como, por ejemplo, que los montos no trasladados efectivamente a los programas del SBD del 15% de los presupuestos ordinarios y extraordinarios se deben transferir el año consecutivo siguiente al FONADE. La CE ha constatado que, en el periodo de análisis, la asignación no sobrepasó el 10% de los presupuestos ordinarios y extraordinarios del INA.

Recomendación 9. La CE recomienda al CR-SBD la materialización del apalancamiento internacional del SBD, pues es un recurso disponible para el acceso a recursos frescos de entidades internacionales de desarrollo y cooperación. La CE ha encontrado pendiente la concreción del apalancamiento internacional para el sistema.

Recomendación 10. La CE recomienda a la ST-SBD priorizar sus esfuerzos para pasar de las etapas piloto y proyectos específicos en materia de emprendimiento e innovación a crear, en conjunto con el INA, un portafolio de productos y servicios financieros y no financieros con amplia cobertura y capacidad para atender la creciente demanda por parte de emprendedores y Mipymes. La CE encuentra que las reformas en los marcos legales del SBD y el INA han venido dándoles mayores facultades en materia de apoyo al emprendedor y la innovación, pero se requiere un portafolio de productos y servicios que amplíe el alcance de sus acciones en esta materia.

2. LA COMISIÓN EVALUADORA Y EL OBJETO DE LA EVALUACIÓN DEL SBD

El Artículo 50 de la Ley 8634 del SBD establece que el Consejo Rector instalará y juramentará la Comisión Evaluadora del Sistema de Banca para el Desarrollo con el fin de realizar una evaluación integral del accionar del SBD. En este capítulo se presenta el enfoque que ha guiado la preparación del III Informe de Evaluación del SBD. Además, se presenta, como precedentes del trabajo de la CE, los informes anteriores: el I Informe de Evaluación del 2011 y el II Informe de Evaluación del 2016. Estos informes no sólo han constituido una evaluación integral del accionar del SBD, sino que han identificado debilidades y áreas de mejora del sistema, lo cual ha contribuido con importantes reformas para consolidar la constitución y la operación del SBD.

El periodo de evaluación del III Informe es el quinquenio que va del 2016 al 2020. No obstante, allí donde ha sido posible, conveniente y relevante, el análisis utiliza algunos insumos de los años 2021 o 2022. El análisis del contexto institucional y nacional se circunscribe a este periodo, el cual está marcado por el despliegue de las reformas con la Ley 9274 de Reforma Integral de la Ley 8634 y reformas parciales y otras leyes que han fortalecido el marco del accionar del sistema. Además, en el periodo bajo análisis, ocurrió una disrupción sin precedentes en la historia reciente del país y mundial sobre la actividad económica, debido a la crisis sanitaria generada por la pandemia del COVID-19.

En el 2016, la CE realizó una serie de recomendaciones en el II Informe de Evaluación, las cuales tuvieron un abordaje institucional para su seguimiento, el cual fue valorado por esta Comisión y se ofrece algunas recomendaciones de mejora. Asimismo, le CE ofrece su propia valoración del seguimiento de las recomendaciones del II Informe de Evaluación y encuentra un alto nivel de seguimiento, pero con algunas tareas pendientes.

2.1 Enfoque y temas de la evaluación

Cada informe de la CE del SBD tiene como objetivo la revisión de políticas, metas, impactos sociales,

acceso de oportunidades a las mujeres y a los sectores prioritarios, además del cumplimiento de las directrices y normativas legales y económicas en la gestión de créditos y administración de la cartera. Asimismo, se evalúan otros asuntos que la Comisión considere relevantes, pues la ley le otorga una amplia facultad para definir y realizar su trabajo.

Para este III Informe Evaluación, la CE definió ocho áreas de investigación en los que se centró la evaluación. A continuación, se detalla estas áreas de investigación con sus correspondientes objetivos de trabajo:

1. Retos, riesgos y amenazas para el SBD: el objetivo fue ofrecer una reflexión valorativa sobre la forma en que el SBD fue concebido para generar nuevos canales de financiamiento, ante las limitantes que presentaba el mercado, pero cómo, a lo largo de su existencia, ha enfrentado amenazas y riesgos como instrumento de apoyo a la Mipyme.
2. Seguimiento de la incorporación de conclusiones y recomendaciones del II Reporte de la Comisión Evaluadora: el objetivo fue determinar el grado de incorporación de las recomendaciones del II Informe de la Comisión Evaluadora.
3. Marco alcanzado con la Ley del SBD y sus reformas y los cambios normativos (2016-20): funciones y competencias otorgadas al sistema: el objetivo fue conocer las fortalezas o debilidades en el sistema derivadas de las reformas de la Ley del SDB o de la normativa.
4. La situación de las entidades colaboradoras de Ley de SBD y de alianzas institucionales: el objetivo fue determinar el nivel de cumplimiento de funciones dentro del SBD derivadas de los mandatos de Ley y analizar los convenios y alianzas institucionales respecto a los programas estratégicos del SBD, para determinar si estos son suficientes y eficaces, enfatizando la identificación de oportunidades de mejora mediante alianzas y corrección de procesos y lineamientos.

5. Evolución y desenvolvimiento de los operadores financieros en la colocación de fondos del SBD y las figuras de los Agentes colocadores y Agentes de crédito: el objetivo fue determinar las razones de la limitada colocación en la banca pública de los fondos del SBD respecto a su gran potencial y su dinámica de oferta de financiamiento a la Mipyme, así como conocer el desenvolvimiento y perspectiva de estos y otros operadores en cuanto al sistema.
6. Situación de los requisitos de la banca privada para la colocación de fondos del “peaje bancario” respecto al objetivo del SBD, el contexto del mercado y la tecnología bancaria: el objetivo fue analizar si los requisitos para la banca privada, establecidos en la legislación, de tener un número de sucursales en zonas rurales para su operación y canalización de recursos, están acordes con las posibilidades de la tecnología bancaria para mantener operaciones en dichas zonas con otras alternativas de atención.
7. Gobernanza del cambio ante el nuevo enfoque estratégico del SBD: el objetivo fue conocer los criterios de construcción del Plan Estratégico del SBD y sus propuestas, y las implicaciones del enfoque planteado para el sistema respecto a la gobernanza requerida para el cambio y el alineamiento de sus diversos componentes.
8. Análisis del impacto y resultados de la operación del SBD respecto a los beneficiarios del sistema: el objetivo fue desarrollar un estudio exploratorio que permita determinar los efectos del SBD en los beneficiarios de algunos programas del sistema y proponer alcances y enfoques metodológicos para estudios futuros en materia de impacto en el mismo. La CE contó con informes de estudios que se orientan a precisar el grado de especialización e importancia relativa del SBD en el contexto de la operación financiera general²³. Sin negar sus aportes, es necesario el estudio de resultados enfocados en el servicio de los operadores y en el usuario mismo. La CE deja una propuesta de investigación con metodologías diversas y una primera aplicación. De esta forma, se busca llenar un vacío del sistema.

También se destaca que, en el trabajo con estos objetivos, la CE efectuó una revisión de otros temas del accionar del SBD, especialmente el desenvolvimiento de sus fondos, y así determinó

otros aspectos relevantes a destacar y que han requerido sus propias observaciones o recomendaciones.

2.2 Reportes anteriores de la Comisión Evaluadora

Los informes anteriores de la CE fueron publicados en 2011 y 2016. Efectuaron un diagnóstico del estado de situación del SBD, el cual permitió conocer las debilidades y áreas de mejora del sistema y plantear recomendaciones de ajuste que han permitido apoyar importantes reformas para consolidar la constitución y la operación del SBD, en busca de consecución de sus objetivos y sus fundamentos orientadores.

2.2.1 Primer Informe de Evaluación

El Primer Informe de Evaluación de la Comisión fue presentado en agosto de 2011 y analizó los primeros cuatro años desde la promulgación de la Ley 8634 en el 2008. En este sentido, puede entenderse como una evaluación sobre la puesta en marcha del sistema, ya que aún no se había podido desplegar el potencial que la Ley 8634 daba al SBD.

En este informe, la CE concluyó que el “periodo de puesta en marcha del SBD presentó importantes inconsistencias y se había construido con recursos y componentes disociados que requerían reestructuración”²⁴. La CE encontró una falta de conexión, comunicación y colaboración entre los diferentes actores del SBD y carencia de conectividad interinstitucional. El CR-SBD no contaba con capacidad de ejercer acatamiento obligatorio de sus resoluciones y poseía poca injerencia en la colocación de fondos originados en el 5% de las utilidades de los bancos del Estado, el Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (FOFIDE).

Una de las principales inconsistencias era que el Fondo de Crédito para el Desarrollo, financiado con los recursos provenientes de los bancos privados, estaba inmovilizado.

La CE encontró que se requería una reestructuración a profundidad del SBD, con una mejora al marco legal, lo que sirvió de sustento técnico y sentido estratégico y facilitó que la Asamblea Legislativa pudiera reformar la Ley 8634 posteriormente en 2014.

23 Indicadores de impacto del SBD en el estudio del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)

24 CE (2011). I Informe de Evaluación de la Comisión Evaluadora del Sistema de Banca para el Desarrollo.

Recuadro 2. Principales hallazgos del I Informe de Evaluación

El FCD estaba virtualmente inmovilizado por estar sometidos a topes de tasa de interés y requerimientos de calce de plazo y moneda, que se encontraban muy por debajo de las condiciones de mercado.

La Ley 8634 había previsto para el SBD un pilar de servicios no financieros, pero, para ese entonces, estaban inconclusos los esfuerzos para lograr que el 15% del presupuesto del INA se utilizara en actividades de capacitación y asistencia técnica de manera coordinada con el SBD. Se ponía de manifiesto una falta de control y seguimiento del INA al público meta beneficiado.

Se había previsto el desarrollo de productos financieros, como el capital semilla y el capital de riesgo, sin embargo, no se habían dado las condiciones en la misma Ley para el uso de fondos que permitieran plasmar esos productos financieros.

Una inconsistencia fue el bajo potencial de uso de los fondos del SBD por las entidades microfinancieras sin supervisión de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), ya que no fueron especificadas por la Ley para intermediar los recursos del FINADE. La CE recomendó reformas para permitir que las instituciones financieras no supervisadas puedan participar como operadores del SBD.

Una de las situaciones críticas que enfrentaba el CR-SBD estaban asociadas con circunstancias que originaron procesos disciplinarios y llevaron a la salida del primer Director Ejecutivo en el 2010.

La ST-SBD sólo actuaba como una instancia técnica y de administración operativa para la ejecución de los acuerdos del Consejo Rector, con poca capacidad de control e interacción con el fiduciario del FINADE y sujeciones a la Autoridad Presupuestaria.

La CE recomendó la separación del FINADE como miembro con voz en el CR-SBD, así como dotar de capacidades de asesoría técnica a la Secretaría Técnica y la eliminación del Consejo Asesor Mixto y la Comisión Técnica Interinstitucional de Servicios no Financieros y de Desarrollo Empresarial, por considerar que el MEIC²⁵ estaba cumpliendo esas funciones con la Red de Pequeña y Mediana Empresa (Red Pyme).

2.2.2 Segundo Informe de Evaluación

El Segundo Informe de Evaluación se llevó a cabo en una situación muy diferente a la primera evaluación. Esta novedad la marcaba especialmente la reforma a la Ley 8634 de creación del SBD, mediante la aprobación de la Ley 9274 en noviembre de 2014, la cual se reglamentó y entró en funcionamiento en marzo de 2015.

La reforma le brindó herramientas al CR-SBD para dictar lineamientos y vincularlos con posibles sanciones, y se consolidó a la ST-SBD como una organización ejecutora del sistema, con herramientas jurídicas para la autogestión y recursos humanos e institucionales.

La CE encontró este nuevo contexto como mejora para el despliegue y operación del SBD, pero observó que se planteaban mayores retos para el CR-SBD y la ST-SBD, ya que se dan las condiciones para el incremento de programas, operaciones y la colocación de fondos, pero, por el amplio enfoque en términos de objetivos y

beneficiarios, existía la amenaza de dispersión de esfuerzos, la cual requería un ordenamiento lógico en el uso de los recursos limitados del SBD.

La CE, en el II Informe de Evaluación, encontró:

- Un marco legal y normativo mejorado.
- Una rectoría y una administración fortalecidas.
- Un desbloqueo y movilización de fondos.
- Nuevas fuentes de apalancamiento para el FINADE.
- Mejores condiciones para una supervisión diferenciada.
- Ampliación del enfoque hacia beneficiarios clave de la banca de desarrollo.
- Mayores retos para el incremento de programas, operaciones y fondos colocados.
- Un diseño y despliegue final del SBD, que ahora debía fortalecerse con las políticas y las directrices emanadas por el CR-SBD.
- Un involucramiento aún pendiente del INA y otros participantes y colaboradores del SBD.

²⁵ Ministerio de Economía, Industria y Comercio

Recuadro 3. Principales hallazgos del II Informe de Evaluación

La Ley No 9274 le brindó herramientas al CR-SBD para poder dictar lineamientos sobre claros, metas y porcentajes de asignación por programas y vincularlos con posibles sanciones por incumpliendo.

Se modificó la conformación del CR-SBD, dándose un equilibrio con dos representantes del sector público, dos del sector privado y un especialista técnico independiente, y la exclusión del FINADE. Se eliminó la Comisión Asesora Mixta y la Comisión Técnica Interinstitucional de Servicios no Financieros y de Desarrollo Empresarial.

Se logró un fortalecimiento del FINADE mediante la posibilidad de apalancamiento, la garantía del estado y el ingreso de nuevos recursos procedentes de los impuestos de las operaciones off-shore.

La reforma permitió la acreditación de entidades no supervisadas como operadores financieros para atender las necesidades de microcrédito, y la ST-SBD creó la Dirección de Riesgos para dar pautas de gestión de riesgo de operadores no supervisados, entre otras funciones.

Se logró la movilización del FCD con mayor flexibilidad en la administración de programas para la banca privada y condiciones financieras para hacer sus colocaciones con el uso del 10% de las captaciones a menos de 30 días en créditos en sucursales propias, ubicadas en zonas rurales, bajo el esquema del Fondo CREDES²⁶.

Se logró una ampliación del concepto de “avales” a los nuevos avales de cartera y avales por pérdida esperada, incrementado la capacidad de cobertura y minimizando el deterioro del patrimonio que generaban los originales avales uno a uno.

Se dio una mejora en la regulación y supervisión prudencial. El Consejo Nacional de Supervisión de Sistema Financiero (CONASSIF) emitió, en el 2016, el Reglamento (SUGEF 15-16), con una normativa particular para la gestión del riesgo según las características particulares de la banca de desarrollo

La Ley 9274 introdujo la categorización del emprendedor como beneficiario de sistema. La reforma brindó la potestad del uso de recursos no reembolsables para desarrollo empresarial e instrumentos de capital semilla y riesgo, con pautas para el apoyo que debe brindar el INA en materia de apoyo al emprendimiento.

Se hizo explícito el apoyo a grupos productivos bajo modelos asociativos, cuya mención explícita facilitó la creación de políticas, lineamientos y programas con la definición de metas e indicadores para su monitoreo y seguimiento.

La CE hizo hincapié en que la Ley del SBD tiene un enfoque amplio en términos de objetivos y beneficiarios, lo cual implica una alta complejidad para la administración del sistema y puede considerarse una amenaza si existe una dispersión de esfuerzos. Sin embargo, esa condición también puede ser considerada una fortaleza y potencial flexibilidad sujeta a la políticas y directrices emanadas por el CR-SBD.

La CE encontró que aún estaba pendiente el involucramiento efectivo del INA y la ausencia de una contabilidad separada para la asignación de los presupuestos para programas del SBD²⁷, así como la falta de coordinación con los lineamientos del CR-SBD. Además, colaboradores como el INFOCOOP y el IMAS requerían el involucramiento definido en la Ley 8634.

Una fuerte debilidad encontrada por la CE fue la ausencia de estudios de impacto en los beneficiarios del sistema y que apenas se tenía los pasos preparatorios para un apoyo del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) de la Universidad de Costa Rica (UCR), con algunos avances de resultados.

26 Según inciso ii artículo 59 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario.

27 Contraloría General de la República (Informe No DFOE-EC-IF-27-2015),

2.3 Contexto en el que se realiza la III evaluación del SBD

Este III Informe de la CE se presenta en una fase de evolución institucional del SBD muy distinta a la que prevalecía durante los informes previos. En los años inmediatamente previos al período bajo evaluación, así como durante estos años de análisis (2016-2020), se introdujeron importantes cambios en el marco legal y normativo del SBD que ampliaron significativamente las competencias institucionales del sistema. Esta ampliación competencial convergió con una serie de tendencias económicas y sociales en el país, las cuales generaron o profundizaron las demandas sociales y políticas sobre el SBD.

En este periodo se dio la ampliación de las competencias institucionales del SBD con la *Ley 9274 de Reforma Integral de la Ley 8634*. Esta reforma se dio en el 2014 y entró en vigencia en el 2015, con lo que el periodo elegido para la evaluación permite conocer el despliegue y ejecución de esta pieza legislativa.

La Ley 9274 se ha visto complementada de manera importante con reformas de otras leyes que también inciden sobre el accionar del SBD, tales como la *Ley 9654 de Reforma Ley Sistema de Banca para el Desarrollo*, *Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)*, *Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas*, *Ley del Impuesto sobre la Renta*. Además, se debe mencionar la reforma del INA con la *Ley 9931 Fortalecimiento de la formación profesional para la empleabilidad, la inclusión social y la productividad de cara a la revolución industrial 4.0 y el empleo del futuro*.

Otras reformas provienen de la *Ley 9695 Reforma para incentivar los modelos de capital semilla y capital de riesgo para emprendimientos*, así como de la *Ley 9966 de Apoyo a beneficiarios del sistema de banca para el desarrollo ante emergencia por COVID-19*, y la *Ley 9971 de Creación de la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación*.

Finalmente, es de gran importancia anotar que, durante el periodo de evaluación, se llevó a cabo el proceso de construcción del Plan Estratégico Institucional para el periodo 2020-2024 (PEI 20-24). Este es un hito en la evolución institucional del sistema que debía desplegarse a partir del 2020. No obstante, cabe señalar que su implementación se vio afectada por las labores de emergencia que asumió el SBD por la pandemia del COVID-19.

También, durante este periodo se trabajó el marco regulatorio para implementar las figuras del corresponsal bancario y del agente colocador para los bancos públicos y privados, las cuales iniciaron su operación desde el 2017 para ampliar la cobertura del SBD.

El periodo verifica un gran aumento en los fondos del sistema, especialmente por la movilización de fondos del FCD al esquema de colocación directa por parte de la banca privada con el fondo CREDES (59 ii), el cual pasó de 64.888 millones de colones a 143.073 millones entre el 2016 y el 2020 (ver capítulo 7). Los otros fondos mostraron una recomposición, como producto de la movilización promovidas con las reformas a la Ley 9274 del 2014.

2.3.1 Un panorama económico nacional crecientemente adverso

Basados en datos del Programa Estado de la Nación (PEN), la CE encuentra que, en el periodo bajo análisis (2016-2020), se cristalizan varias condiciones estructurales que se agravaron especialmente con la crisis fiscal y la contracción económica. Las debilidades estructurales se comenzaron a gestar con un gasto público expansivo en la crisis del 2008 y la postergación de una reforma tributaria y fiscal de amplio espectro. La debilidad alcanzó niveles de crisis en el 2018, con un déficit de -5,9% del gobierno central, lo que ejerció presión sobre el flujo de caja del gobierno y lo acercó a una situación de cesación de pagos por falta de liquidez. Además, desde el 2018, la deuda del gobierno central superó el 50% del PIB, ubicándose en el 54% y, según el Ministerio de Hacienda²⁸, ha venido creciendo hasta alcanzar el 68% del PIB en el 2021. Las debilidades estructurales se venían acumulando y afectando de manera especial a las actividades que emplean a la mayor parte de la población y se relacionan con la economía tradicional, áreas en las que el fomento productivo venía siendo desatendido desde décadas atrás y que carecían de políticas de encadenamientos productivos y laborales con la nueva economía moderna y globalizada. Además, en este contexto, la inversión social no logró evitar la ampliación de la desigualdad social, ni disminuir la pobreza, medida según los ingresos autónomos de los hogares²⁹. Finalmente, en el período bajo análisis, el crecimiento económico se ralentizó, se hicieron

28 MH (2022). Estrategia de Deuda de Mediano Plazo para el periodo 2022-2027. San José: Ministerio de Hacienda
29 PEN (2019). Informe del Estado de la Nación 2019.

cada vez más evidentes las dificultades del aparato productivo nacional para generar empleos formales y, consecuentemente, los indicadores del mercado laboral en materia de subempleo, desempleo e informalidad alcanzaron niveles históricamente altos.

En este contexto de pérdida de dinamismo económico, el país experimentó el shock sanitario, social y económico “con el COVID-19 y las medidas aplicadas por el gobierno para contener la propagación del virus”³⁰. El 16 de marzo de 2020, la Presidencia de la República decretó el estado de emergencia nacional, lo cual tuvo fuertes repercusiones socio-productivas y fiscales. Esta disrupción profundizó las debilidades estructurales acarreadas decenios atrás, y acrecentaron los problemas desde el ámbito empresarial para ofrecer continuidad a proyectos y negocios, o bien, para emprender. La incertidumbre prevaleciente y el abatido ambiente de negocios ha generado un impacto significativo en los sectores bajo la cobertura del SBD.

De acuerdo con el Banco Central de Costa Rica (BCCR), el país ya venía enfrentando una profunda crisis fiscal en el 2018 y el 2019, lo que dio pie a una reforma fiscal³¹ que no pudo verse plenamente aplicada en el 2020 por la contracción económica, agravada con el efecto global de la pandemia: “organismos financieros internacionales, como el FMI, estiman la caída del PIB mundial de 3,5%, la mayor desde la Gran Depresión”³².

Dada la situación presentada en el país por la emergencia sanitaria, el CR-SBD, mediante el acuerdo AG-030-06-2020 de marzo de 2020³³, estableció una serie de medidas orientadas a las Mipymes para enfrentar el impacto económico, las cuales incluyeron:

- Moratoria en el pago de capital e intereses hasta por un plazo máximo de seis meses, la cual fue ampliada hasta diciembre.
- Periodo de gracia de hasta doce meses en el pago de capital de las operaciones financieras con recursos del SBD.
- Refinanciamiento de operaciones de crédito con recursos del SBD.
- Capital de trabajo de emergencia
- Avales de cartera hasta por un monto de 10.000 millones de colones.
- Avales individuales hasta por un 90% del crédito.
- Programa de primer impacto del SBD con asignación de 8.000 mil millones.

Estudios del PEN, el MEIC y la CICR coinciden en mostrar que la crisis económica provocada por la disrupción pandémica ha significado la alteración del tejido económico y de los modelos de producción, comercio y servicios, a la par de una creación de expectativas futuras que coadyuvaron a la contracción económica (ver recuadro 4). Esto ha significado un accionar muy particular por parte del SBD, en todos sus actores, y un cambio de prioridades y postergación en el despliegue de programas, los cuales se vendrá señalando a lo largo de este III Informe de Evaluación.

30 BCCR (2020), Memoria Anual.

31 Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas

32 BCCR (2020), Memoria Anual.

33 El acuerdo AG-030-06-2020 Atención del Sistema de Banca para el Desarrollo ante los efectos producto de la Emergencia Sanitaria Nacional a causa del COVID 19 fue emitido a cuatro días de publicado el Decreto de Emergencia Nacional del 16 de marzo.

Recuadro 4. Efectos de la pandemia en la Mipyme

Según el Programa Estado de la Nación (PEN), “la economía, ya desacelerada desde antes, retrocedió cinco años en capacidad productiva sólo en los primeros tres meses de la emergencia. El desempleo, en una cifra histórica del 12,5% en el primer trimestre del año, se duplicó a tres meses de iniciar la pandemia y el subempleo también aumentó. Todo lo anterior afectó los ingresos de la mayoría de los hogares y subió la pobreza a un nivel que no reportaba desde hace tres décadas atrás. En síntesis, una crisis sin precedentes en la historia moderna del país”³⁴.

El Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) hizo un estudio temprano sobre el Impacto de la Pandemia por Covid-19 en las Pyme costarricenses³⁵. Ya al inicio de la crisis, un 73% de las microempresas, 67% de las pequeñas empresas y el 42% de las medianas empresas experimentaron una caída mayor al 50% de sus ventas, lo que llegó al 83% en las empresas de turismo, 62% en las de servicios y 72% en las de comercio. El impacto también se manifestó en el desempleo, ya que 35% de las microempresas, 40% de las pequeñas empresas y el 25% de las medianas empresas tuvieron una reducción mayor al 50% de su planilla, lo que fue incluso del 64% en el caso del turismo.

Al momento de la pandemia, los canales de ventas de estas empresas eran los tradicionales, ya que un 79% venía realizando sus ventas de manera directa, un 8% en canales de comercio al por menor, un 2% al gobierno, un 3% mediante distribuidores y sólo 3% usaba las plataformas digitales. Un 94% de las Mipymes contaban con internet y un 75% de las empresas manifestaron que era esencial para sus operaciones. Como resultado de la crisis, un 27% de las empresas señaló que, como alternativa, habían recurrido a ventas por internet, redes sociales o mercados virtuales y un 15% recurrió a la entrega a domicilio. Un 21% de las empresas señaló que han mantenido sus canales, pero adoptando protocolos sanitarios. Sin embargo, un 28% de las empresas manifestó no poder hacer un cambio hacia esas medidas alternativas. Finalmente, un 25% de las empresas habían tenido que cerrar sus actividades, por lo que no pudieron hacer algún tipo de ajuste.

El 58% de las Mipymes tuvo necesidad de mayor financiamiento para capital de trabajo, pago de proveedores, pago de alquileres y pago de planilla. Un 44% de las empresas manifestó tener importantes deudas morosas con sus proveedores. Un 33% de las Mipymes recurrió al auxilio ofrecido por las entidades financieras, un 27% a las rebajas en planilla de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), un 22% a la postergación de pagos tributarios ofrecida por el MH, un 14% a los beneficios ofrecidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), un 11% al INS, 10% a arreglos en tarifas de servicios públicos y 8% a los auxilios ofrecidos por municipalidades.

Según la Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR)³⁶, en la actividad industrial, un 76% de las empresas fue afectado negativamente por la pandemia y un 85% vio reducidos sus ingresos por la caída de las ventas. Incluso, el 67% de las empresas del Régimen de Zona Franca se vio afectado. Un 90% señala un aumento en sus costos de operación y el 80%, problemas de logística de importación, y para un 60% de las empresas hubo desabastecimiento de materias. El teletrabajo fue posible para un 88% de las empresas grandes, un 61% en las medianas y sólo un 35% en las pequeñas empresas.

34 Merino, 2021

35 El estudio se hizo en abril de 2020, a un mes de la declarada nacional de la emergencia. El estudio se realizó con el Observatorio de Mipymes (OMIPYMES), entre una muestra de 2.781 empresas activas en el Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC). 44% eran propiedad de mujeres y 54% de hombres, un 43% del sector servicio, un 39% de comercio, 8% industria y 8% turismo y solo 2% agroindustria; 62% eran microempresas, 32%, pequeñas y 3%, medianas.

36 CICR (2021), Perspectivas Empresariales y Valoración de Factores de Competitividad del Sector Industrial Manufacturero.

2.4 Seguimiento de las recomendaciones del II Informe de Evaluación

En este apartado se hace una valoración del seguimiento y adopción que el CR-SBD y la ST-SBD han hecho de las recomendaciones de la CE del II Informe de Evaluación.

Un hallazgo positivo de esta III evaluación es que la ST-SBD presentó a la CE el abordaje institucional para el seguimiento de las recomendaciones. Esta constatación es de singular importancia, pues no sólo señala la relevancia que las jerarquías del sistema dieron al Informe, como pieza para mejorar el alcance y la calidad de una política pública; también señala el desarrollo de un sistema de seguimiento y valoración de las acciones emprendidas y de su incorporación en el funcionamiento normal del sistema, lo cual facilita la rendición de cuentas, pues crea una herramienta concreta que puede ser consultada por diversos actores. Esto es, sin duda, un logro de especial relevancia. La CE identificó algunas posibles mejoras de los criterios de calificación aplicados para la verificación y validación de los resultados institucionales, así como del propio modelo de evaluación.

Le CE ofrece su propia valoración del seguimiento de las recomendaciones del II Informe de Evaluación. En la revisión de la CE se encuentra un seguimiento de las recomendaciones, y se halló, asimismo, tareas pendientes en:

- La generación de indicadores de impacto del financiamiento del SBD en los beneficiarios del sistema.
- Acciones para revertir la creciente brecha de género en la expansión del crédito desde el 2017.
- Materialización del apalancamiento internacional del SBD.
- La asignación efectiva de al menos 15% del presupuesto del INA al SBD.
- La creación de condiciones dentro del INFOCOOP para su integración al SBD.

2.4.1 El desarrollo de un abordaje institucional a las recomendaciones: un notable desarrollo con áreas de mejora

La CE encontró que la ST-SBD ha desarrollado un marco metodológico para el seguimiento y evaluación

de los avances de las recomendaciones del II Informe de Evaluación. Se conformó una comisión ad hoc, encargada de dar trazabilidad al proceso y asignar una calificación sobre cumplimiento. El equipo que realizó el seguimiento finalizó en junio 2020, y contó con hasta 30 personas revisando los diferentes temas relacionados con la aplicación de las recomendaciones. La ST-SBD desarrolló una herramienta Excel para registrar la vinculación de las recomendaciones con los Ejes Estratégicos de Política del SBD definidos por el CR-SBD³⁷.

En la matriz desarrollada por la ST-SBD se identificó, de manera general, las acciones relacionadas con el seguimiento de las recomendaciones, dichas acciones quedan consignadas en la descripción del seguimiento. En términos generales, remite a la evidencia contenida en una serie de carpetas, que son un repositorio de documentos respectivos a cada recomendación, el cual ha sido preparado por los responsables del seguimiento, como evidencia de la respuesta institucional.

Lo anterior denota un importante esfuerzo de documentación del trabajo realizado por la ST-SBD para dar cumplimiento a las recomendaciones de la CE. No obstante, la CE considera que la evidencia mostrada requiere, en ocasiones, de amplia interpretación para verificar el posible vínculo con la recomendación respectiva, ya que no se ofrece una explicación y, sobre todo, una justificación para considerar algunas temas o acciones como avances en la dirección de la recomendación.

Además, la CE encontró un sistema de evaluación del avance del seguimiento de cada recomendación, lo cual es un avance metodológico muy positivo. Nuevamente, sin embargo, existen áreas de mejora en esta materia, y de implementación inmediata, pues no se encontró una precisión sistemática de los criterios empleados para calificar el avance, y no se ofrece un informe de análisis del proceso, con los criterios aplicados y las acciones pertinentes a los criterios de evaluación y los temas pendientes para cada recomendación. Por ejemplo, se ofrece una calificación de la pertinencia y la suficiencia de las acciones aplicadas para cada recomendación, de la cual se desprende una calificación cualitativa subjetiva general, sin establecer los criterios para considerar la pertinencia o suficiencia.

En el cuadro 2 se presenta los criterios de pertinencia y suficiencia de las acciones emprendidas en relación

³⁷ ACUERDO AG-092-16-2018

con las recomendaciones efectuadas por el II Informe de Evaluación. Estos criterios terminan generando un estatus de atención de cada recomendación. El resultado final es que cada recomendación recibió una atención plena, pero, al no ofrecerse los criterios y acciones específicamente realizadas, la CE no tuvo manera para concluir que, a partir de la misma información contenida en el sistema de evaluación, en efecto se dió atención plena a la recomendación.



Cuadro 2. Calificación de acciones de seguimiento de las recomendaciones de la CE

No.	Página del II Informe de Evaluación	Recomendación relacionada	Calificación		Valor Pertinencia	Valor Suficiencia		Estatus respecto a la atención
			Pertinencia	Suficiencia				
R1	32	R6-R11	Alta	Alta	0,75	0,25	1	Plena
R2	34		Alta	Alta	0,75	0,25	1	Plena
R3	35	R12	Alta	Alta	0,75	0,25	1	Plena
R4	36		Alta	Alta	0,75	0,25	1	Plena
R5	36		Alta	Alta	0,75	0,25	1	Plena
R6	36 37	R1	Alta	Alta	0,75	0,25	1	Plena
R7	38		Alta	Alta	0,75	0,25	1	Plena
R8	38		Alta	Alta	0,75	0,25	1	Plena
R9	39		Alta	Media	0,75	0,18	0,93	Plena
R10	52 53		Alta	Alta	0,75	0,25	1	Plena
R11	62		Alta	Alta	0,75	0,25	1	Plena
R12	63	R3	Alta	Alta	0,75	0,25	1	Plena
R13	66		Alta	Alta	0,75	0,25	1	Plena
R14	19		Alta	Alta	0,75	0,25	1	Plena
R15	19		Alta	Alta	0,75	0,25	1	Plena
R16	75		Alta	Alta	0,75	0,25	1	Plena

Fuente: Comisión Gestión Normativa de la ST-SBD

En síntesis, la CE encuentra que el proceso de seguimiento institucional de las recomendaciones del II Informe de Evaluación muestra una importante innovación y es un instrumento estratégico para la gestión de la ST-SBD y el equipo encargado. Sin embargo, la CE encuentra necesario que la ST-SBD mejore los criterios e indicadores con que se evalúa su seguimiento y aplicación, de manera que sean factibles de revisar y corroborar. Por ejemplo, para cada recomendación se pueden definir las acciones institucionales que se aplicarían o son pertinentes para el seguimiento de cada recomendación, con

objetivos y metas específicos, así como encargados y plazos de ejecución.

La implementación de estas posibles acciones ofrecería los criterios para evaluar la atención de las respectivas recomendaciones. Además, la evaluación debe quedar documentada, con la revisión de cada acción realizada para su verificación y validación. Con esto se debe generar indicadores de atención baja, media o alta, al estilo de indicadores clave de desempeño (conocidos en inglés como *Key performance indicators*), de acuerdo

al nivel de ejecución de las actividades identificadas como pertinentes, para lo cual, igualmente, debe documentarse los criterios e indicadores para arribar a cualquiera de esas calificaciones.

2.4.2 Evaluación del seguimiento de las recomendaciones del II Informe de Evaluación por la CE

Debido a las dificultades que tuvo esta CE para verificar y constatar los niveles de atención que se ofrecen en la revisión institucional por parte de la ST-SBD a partir de la información contenida en el sistema de evaluación descrito en el acápite anterior, se procedió a realizar una revisión de acciones del SBD que pueden contextualizarse como pertinentes para cada recomendación, varias de las cuales se desprenden de las mismas áreas que fueron identificadas por la Comisión Ad Hoc de la ST-SBD, encargada para el seguimiento de las observaciones de la CE.

A continuación, se presenta el detalle de los resultados de la revisión realizada por la CE sobre el seguimiento de las recomendaciones en el II Informe de Evaluación.

1. ESFUERZO POR INVOLUCRAR ACTORES ESTRATÉGICOS

Recomendación: Lograr el involucramiento de los actores estratégicos que prevé la Ley 9274. Hubo acciones aisladas, pero, a través de un mayor esfuerzo integrador y mecanismos de encadenamiento productivo sectorial y regional, podrían convertirse en la punta de lanza para orientar los diversos campos de operación del SBD, con mayor sentido estratégico y potenciar la actividad económica, dando énfasis a las zonas de bajo desarrollo.

Resultado: Se constata el trabajo del CR-SBD y la ST-SBD en ampliar los actores estratégicos, incluyéndose el concepto de apoyo institucional mediante convenios y alianzas de colaboración con entidades relacionadas con el accionar del sistema y en la línea de una banca de segundo piso. Destaca la creación de la figura de las agencias operadoras para servicios no financieros, orientadas a la ejecución de los programas, como el Programa de Incubación Catalitec, con el TEC Emprende Lab, o el Programa de Innovación Tecnológica, con la Agencia Universitaria para la Gestión del Emprendimiento de la Universidad de Costa

Rica (AUGE-UCR), la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) y la Universidad Técnica Nacional (UTN). Se identifican acciones en acceso a financiamiento, capital semilla y de riesgo, acceso a mercados y encadenamiento, acompañamiento empresarial y capacitación y fomento a la cultura de innovación, entre otros.

La CE ha podido constatar avances en el involucramiento del INA, pero la asignación total del 15% del presupuesto aún es tarea pendiente. No se ha logrado la integración de INFOCOOP como colaborador establecido por la Ley del SBD, por limitaciones de esta entidad para acreditarse como operador financiero del sistema. En el IMAS se ven las acciones con el FIDEIMAS.

2. FORTALECER EL ENFOQUE AL TEMA DE INCLUSIÓN FINANCIERA

Recomendación: Implementación de políticas explícitas o por directrices que logren una definición del concepto, las metas por perseguirse en los sectores prioritarios y la generación de indicadores para su monitoreo y seguimiento.

Resultado: El SBD ya había venido desarrollando, junto con SUGEF, indicadores para identificar nuevos actores en el sistema financiero por el financiamiento del SBD. Estas estadísticas han arrojado que, desde el 2008, el SBD ha otorgado crédito a 60.671 unidades productivas. El 37% de esos beneficiarios nunca había obtenido acceso al crédito en el SFN, esto representa inclusión crediticia de 22.352 beneficiarios, quienes tuvieron acceso gracias al financiamiento del SBD, con un crédito promedio de \$6,66 millones y una tasa de interés nominal de 6,7%.

3. DISEÑO DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO (INTEGRADA ESTA RECOMENDACIÓN CON LA NÚMERO 12 ORIGINALMENTE EN EL II INFORME DE EVALUACIÓN)

Recomendación: El diseño de un sistema de evaluación de impacto del SBD, el cual genere indicadores que pongan de manifiesto el cumplimiento del objetivo de establecer las políticas crediticias aplicables al SBD, que promuevan el desarrollo, la productividad y competitividad. Es necesario que en el PND se

visibilice el impacto potencial del SBD para que, de manera explícita, oriente su accionar.

Resultado: La CE encuentra que aún es una debilidad la generación de indicadores de impacto del financiamiento del SBD en los beneficiarios del sistema. La CE solicitó, en el II Informe de Evaluación, el diseño de un sistema de evaluación de impacto del SBD, que permitiera evaluar los impactos social y socioeconómico de cada uno de los fondos. Si bien se reconocen los esfuerzos realizados con los trabajos del IICE y CIEP, el resultado es que aún no se han generado indicadores de impacto en el beneficiario final del sistema. La CE busca dejar algunas propuestas metodológicas con base en un estudio que ha realizado sobre los efectos del financiamiento en beneficiarios del sistema, como una primera aplicación que busca llenar el vacío en este tema.

4. DISMINUCIÓN DE DESIGUALDAD DE GÉNERO

Recomendación: La existencia de una política transversal que oriente la generación de programas que coadyuven en la disminución de la desigualdad de género.

Resultado: La CE pudo constatar la generación de un Marco de Cooperación INAMU-SUGEF-SBD para el intercambio de información y asistencia técnica para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas para el cierre de la brecha financiera de las mujeres, con el diseño de índices para este propósito.

Para el 2016, el crédito a la mujer respecto al de personas físicas representó el 26%, mientras que en el 2020, esa proporción ha caído a un 22%, lo que refleja una menor participación relativa de la mujer (ver capítulo 7). Sin embargo, son periodos con importantes cambios estructurales en los fondos movilizados del SBD, por lo cual la CE encuentra necesario plantear una estrategia que contribuya con el cierre de esta brecha. Otros indicadores muestran que, entre ambos periodos, el monto de colocaciones aumentó en 29%, el número de créditos en 221%, mientras que el crédito promedio bajó de ¢5,93 millones a ¢2,0 millones, debido a que los microcréditos para mujeres crecieron 223%.

5. ESTRATEGIA PARA APALANCAR AL SBD

Recomendación: Una política o estrategia documentada en los planes de trabajo, para orientar esfuerzos del SBD ante la posibilidad de llegar al límite de colocación con los fondos disponibles y para apalancar al sistema mediante líneas de crédito, como lo indica el artículo 14, inciso r) "Gestionar líneas de crédito con bancos estatales, bancos multilaterales, bancos de desarrollo, bancos de exportación y cualquier organismo internacional".

Resultado: La CE pudo constatar los esfuerzos mantenidos por el CR-SBD para lograr que el Ministerio de Hacienda trasladara el 15% del "Impuesto a la Banca Maletín". En el 2020, el FONADE presupuestó ¢13.023 millones de estos recursos, lo cual se materializó parcialmente con el traslado de ¢9.330 millones, de los cuales ¢8.000 millones fueron utilizados para el financiamiento del programa Primer Impacto del SBD para auxilio por COVID-19. Sin embargo, se percibe un importante recorte que, según la PGR, está justificado por la potestad del Ministerio de Hacienda de aplicar la regla fiscal ante los umbrales de endeudamiento del país, pero ha significado una caída patrimonial del FONADE en más de ¢5.699 millones. La ST-SBD ha venido trabajando en un modelo de sostenibilidad de los "fondos maletín".

La CE encuentra un gran potencial de apalancamiento del FONADE con la iniciativa de los bonos de desarrollo³⁸, ya que pueden constituir el vehículo para canalizar los fondos del FCD que no se encuentran colocados aun como créditos por parte de los bancos públicos que los administran.

El CR-SBD y la ST-SBD han venido generando un marco de gestión de inversiones y endeudamiento ordenado. Se publicó la Política para la Gestión de Capital, Activos y Pasivos de los Fondos Administrados por la ST-SBD, con la creación de un Comité de Capital, Activos y Pasivos (CCAP). En este acuerdo se incluye la política de endeudamiento en líneas de crédito de corto, mediano y largo plazo, así como la Política de Inversiones, acciones y normativas fijadas por el CCAP.

³⁸ Establecidos en el Artículo 5 de la Ley 9966 del 26 de marzo del 2021.

La materialización del apalancamiento internacional del SBD sigue siendo una tarea pendiente.

6. ESFUERZO POR INVOLUCRAR ACTORES EN SERVICIOS NO FINANCIEROS

Recomendación: Profundizar las gestiones con el INA para lograr una tercerización de servicios de ese Instituto que implique el involucramiento de más operadores de servicios no financieros y de desarrollo empresarial. Iguales gestiones se debe impulsar con el IMAS y el INFOCOOP. Este trabajo de integración y participación de actores estratégicos debe ser parte de la programación, tanto por parte de la administración del SBD, como de las instituciones involucradas.

Resultado: La CE constató que, en el 2019, el CR-SBD hizo la modificación de las políticas y lineamientos para la ejecución de servicios no financieros con recursos del 15% de los presupuestos ordinarios y extraordinarios del INA³⁹. Esta política buscaba establecer condiciones mínimas para la gobernanza del proceso, la orientación estratégica de los servicios, la gestión y la rendición de cuentas, con un alineamiento entre las áreas y servicios a ofrecer por el INA y los programas y proyectos del SBD. La CE ha podido constatar las reformas legales, institucionales y estratégicas en el INA que han fortalecido la capacitación, la asistencia técnica, el acompañamiento y apoyo a empresas y proyectos productivos, y el alineamiento de programas de innovación y transferencia tecnológica, aunque la asignación total del 15% del presupuesto del INA sigue siendo una tarea pendiente.

La CE encuentra que, con respecto al IMAS, se observa las acciones de complementariedad de los avales que la Ley 8634 contempla mediante el FIDEIMAS⁴⁰, para proyectos productivos sociales.

7. ORIENTACIÓN EN TORNO A LA INNOVACIÓN, TRANSFERENCIA Y ADAPTACIÓN TECNOLÓGICA PARA ELEVAR LA COMPETITIVIDAD DE LOS BENEFICIARIOS.

Recomendación: La estrategia de emprendimiento del SBD debe ir de la mano con el abordaje al tema de la innovación y la

transferencia de tecnología, y ambos elementos involucran una mayor complejidad en su diseño, de tal forma que no se dupliquen acciones. La CE recomienda la generación de una política, directriz o lineamiento del CR-SBD para el cumplimiento de este objetivo.

Resultado: En el 2016, el Consejo Rector aprobó la Estrategia de Atención al Emprendimiento e Innovación del SBD, que tiene como meta 2022. El propósito de la estrategia es crear “una oferta de acceso a financiamiento para emprendimiento e innovación que conlleve una mayor profundización y sofisticación del mercado financiero”. Esta estrategia fue una respuesta al artículo 4 de la Ley 9274, que introdujo los objetivos específicos para el SBD de “Fomentar la innovación, transferencia y adaptación tecnológica orientada a elevar la competitividad de los sujetos beneficiarios de esta ley”, así como “promover y facilitar la creación de empresas, a los beneficiarios de esta ley, por medio de instrumentos financieros, avales, capital semilla y capital de riesgo”.

La CE reconoció la propuesta programática de guiar las acciones dirigidas a la promoción del emprendimiento, la innovación, la transformación y adaptación tecnológica; aprovechar las potestades de ley, los fondos del SBD y la integración con diferentes colaboradores; generar el impacto requerido por el ecosistema emprendedor y la evolución hacia una nueva generación de empresas, como producto de procesos de innovación y de emprendimientos dinámicos.

La CE ha encontrado diversos programas y proyectos alineados con las acciones estratégicas definidas, en conjunto con aliados institucionales como la Earth, Procomer, AUGÉ-UCE, AdAstra, IICA, la UTN y CATIE, entre otros. Estos programas han introducido capital semilla para prototipado, incubación, puesta en marcha y aceleración de “startups” y empresas dinámicas o de alto valor, por medio de agencias operadoras. Además, se encontró la ejecución de un programa de capital de riesgo de cofinanciamiento entre el FONADE y Procomer, con un esquema de cofinanciamiento en donde intervienen firmas de capital de riesgo, en línea con los requisitos de elegibilidad del programa y el artículo 93 del Reglamento de la Ley 9274.

39 ACUERDO AG-065-11-2019

40 Fideicomiso del Instituto Mixto de Ayuda Social

8. DESARROLLO EN LAS DIFERENTES REGIONES DEL PAÍS, LA ASOCIATIVIDAD Y EL APOYO DE ESTRATEGIAS REGIONALES

Recomendación: Conformar una estrategia del SBD que permita aprovechar la generación de efectos en la accesibilidad de los fondos en las diferentes zonas del país, construyendo un andamiaje con los operadores financieros. La CE recomienda la aplicación de los instrumentos que la Ley 9274 prevé, como el financiamiento de primas de seguros de cosecha, que podría tener un impacto importante en las regiones agrícolas, y aun considerando la acción autónoma de las aseguradoras, el SBD puede contribuir a un entorno propicio para estos productos, promoviendo el fortalecimiento de los perfiles empresariales, el impulso de la tecnología y el apoyo de complementos financieros como los avales.

Resultado: La CE reconoció que esta recomendación se ha venido aplicando con varios programas y convenios dirigidos a regiones específicas, entre los cuales destacan el proyecto con el Programa Estado de la Nación para el estudio de las redes productivas cantonales y las relaciones productivas entre territorios locales. En materia de innovación y emprendimiento, se identifica el Programa de Innovación y Emprendimiento Asociativo en Costa Rica (PIEA), el Proyecto Prototipado y Puesta en Marcha de Emprendimientos Asociativos y el Programa de Emprendimiento Rural, mediante el CATIE: Programa Activa y el Convenio SBD-EARTH, así como el Proyecto Centro de Excelencia en Agricultura de Precisión y el Convenio SBD-Procomer: Seedstars Huetar Norte y Huetar Caribe. Destacan también proyectos como el convenio SBD-UCR: Fertirriego, el Convenio SBD AUGU-UCR: Patrocinio Carambola, el SBD-CONARE-PEN: Programa de Financiamiento para el Mejoramiento e Incremento de la Competitividad del Sector Cacaotero, el Programa de Acompañamiento Empresarial de COOCIQUE y el Convenio SBD-CENECOOP-INCAE: Centro de estudios y capacitación cooperativa. Además, el CR-SBD creó el Programa de Fomento para la asociatividad, que complementa programas con efectos en zonas rurales, como el Programa de Financiamiento del sector agropecuario, el Programa de Financiamiento del sector agropecuario ganadería mayor y ganadería menor, y el Programa Sectorial de

Financiamiento, Fomento y Encadenamiento productivo del sector ganadero.

En el 2020, el Acuerdo AG-070-13-2020 del CR-SBD creó el Sistema de Crédito Rural, dirigido a Mpymes en los territorios que usualmente no son sujetos de crédito y cuyos resultados tendrán ser revisados por una futura CE.

La CE encuentra que la creación y operación de agentes colocadores de crédito y los agentes corresponsales constituye un mecanismo de ampliación de los canales del crédito hacia zonas rurales y regiones con carencia o insuficiencia de sucursales de entidades financieras. Tanto la banca pública como la banca privada han optado por el uso de la figura del agente colocador de crédito y del agente corresponsal. La banca privada se ha apoyado mayormente en el agente colocador, con dos tercios de esos agentes del sistema, lo que parece corresponder con la menor presencia de sucursales de la banca privada en algunas zonas del país, especialmente las rurales, lo que señala, además, que los fondos de la banca privada están teniendo más potencial para permitir el acceso de empresarios objetivo del SBD en estas zonas.

9. DESARROLLO DE DIVERSOS PRODUCTOS Y SERVICIOS POTENCIALES

Recomendación: Se recomienda la definición de una política de priorización, integración y jerarquización para el desarrollo de diversos productos potenciales, como el desarrollo empresarial relacionado con capital semilla y riesgo, y la figura del descuento de factura.

Resultado: La CE ha encontrado importantes esfuerzos para el desarrollo de productos que la Ley 9472 contempla. Como se indicó anteriormente, en materia de capital semilla y de riesgo, la CE reconoce que son estrategias que apenas se hallan en su etapa de proyectos y programas piloto, requiriéndose un mayor impulso en los próximos años. En cuanto al producto de descuento de factura, ya la experiencia nacional facilitó que fuera un producto de rápido despliegue, pues Desyfin, uno de los principales proveedores de servicios de descuento de facturas del país, tiene acreditado un Programa de arrendamiento financiero del SBD. También, se encuentra experiencias con productos como arrendamiento financiero, con programas de Desyfin, Financiera CAFSA y Agrileasing.

10. TRAZABILIDAD Y TRANSPARENCIA
DE CRITERIOS DE ACREDITACIÓN DE
OPERADORES

Recomendación: Que en la trazabilidad de la acreditación de los operadores se exponga los criterios aplicados para la asignación de calificaciones en los diferentes rubros, de tal manera que permita a cualquier analista del proceso la comparabilidad entre calificaciones y criterios utilizados entre diversos operadores.

Resultado: La CE ha encontrado que el proceso de acreditación de operadores se ha fortalecido y cuenta con manuales que le dan mayor transparencia y trazabilidad al proceso. La ST-SBD ha evolucionado con el modelo de acreditación, la sistematización de procesos y el modelo de seguimiento.

11. SISTEMATIZAR DEMANDA DE SERVICIOS NO
FINANCIEROS

Recomendación: Dar los pasos políticos y operativos para identificar y organizar la demanda de servicios no financieros, y que se mejore la coordinación con el INA, agregando esfuerzos de otras instituciones en esta materia, como una ventanilla única de necesidades de servicios no financieros y de desarrollo empresarial, a la que acceda el INA para la ejecución de algunos programas colaborativos con el SBD, y que incluya bancos, al IMAS, al INAMU, al INFOCOOP, y a las universidades, entre otros.

Resultado: La CE halló evidencia de que se ha llevado, por parte del INA, una sistematización de la demanda, la cual ha originado la definición de programas de transición a la formalidad y los programas de centros de desarrollo empresarial y de transición horizontal hacia mercados globales⁴¹. También ha permitido la definición de sectores “altamente encadenables y generadores de empleo” para la generación de mecanismos no financieros de apoyo, así como sectores estratégicos para innovación y emprendimiento de servicios no financieros. Si bien se han reconocido programas conjuntos con el INA y otros actores de desarrollo empresarial, el INA aún tiene gran potencial de

41 Con base en la audiencia con Andrés Romero Rodríguez, presidente ejecutivo del INA y David Hernández Sandoval, subgerente Administrativo del INA, y la revisión de informes al CR-SBD.

trabajo conjunto con agencias incubadoras y la posibilidad de tercerización de servicios.

12. PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN SOBRE EL
SBD

Recomendación: La CE encuentra necesario el seguimiento de sondeos de opinión y la estrategia de comunicación del SBD al país en general y a los beneficiarios en particular, así como la articulación con los operadores, la cual debe seguir mejorando, para que la población objetivo se acerque a los operadores del sistema y éstos, de forma sensible, consistente y oportuna, orienten las diversas necesidades existentes en torno a esta materia.

Resultado: La CE encuentra que se ha venido realizando, por parte de la ST-SBD, un seguimiento de diversas fuentes de opinión sobre el sistema. Destacan el trabajo con una agencia de comunicación⁴², Informes de satisfacción de operadores, una campaña conjunta de comunicación INA- SBD, el Informe mensual de canales digitales y los Informes mensuales de prensa.

Por otro lado, la CE ha realizado estudios complementarios para este III Informe de Evaluación, con encuestas aplicadas entre beneficiarios del SBD, para conocer cómo en la oferta de productos por parte de los operadores financieros se promociona los productos del SBD y los productos no financieros. Los resultados de estos estudios se verán en el capítulo 8.

13. SEGUIMIENTO A LA GESTIÓN POLÍTICA Y
LEGISLATIVA

Recomendación: El sistema debe mantenerse vigilante en la observación y seguimiento de proyectos políticos y coyunturas productivas en donde grupos políticos puedan proponer la condonación como una medida real de apoyo productivo, sin reconocer su impacto negativo en el sostenimiento del sistema.

Resultado: La CE ha constatado que la ST-SBD ha fortalecido su capacidad para el seguimiento de la gestión política y legislativa, con el nombramiento de un especialista en esta materia, quien se encarga de identificar y sistematizar las diversas propuestas que

42 Análisis de la presencia del SBD en medios informativos con la Agencia Interamericana de Comunicación (AIC)

involucran al SBD, para mantener informados al CR-SBD y a la ST-SBD.

La ST-SBD hace un seguimiento de los principales riesgos identificados para el SBD, dentro de los cuales valora el riesgo político, resultante de proyectos de ley con potencial impacto negativo sobre el SBD.

14. DESPLIEGUE DE ASOCIATIVIDAD E INTEGRACIÓN SECTORIAL Y REGIONAL

Recomendación: La CE recomienda el despliegue de acciones que formen un marco de referencia para requerimientos de asociatividad e integración sectorial y regional.

Resultado: La CE observó que esta recomendación se ha venido aplicando con varios programas y convenios dirigidos a regiones específicas, los cuales pueden seguir siendo marco para el despliegue continuo con enfoque regional y asociativo, lo cual se detalló en la recomendación 8.

15. PROMOVER Y FACILITAR MECANISMOS PARA ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS

Recomendación: La CE recomienda hacer un esfuerzo estratégico integrador para potenciar los mecanismos de encadenamiento productivo sectorial y regional, dando énfasis a las zonas de bajo de desarrollo.

Resultado: La CE reconoció que esta recomendación se ha venido aplicando con varios programas y convenios, entre los que destacan el programa cacao, el programa café, el programa de exportadores, el programa ganadería, el programa turismo y el Programa Sectorial de Financiamiento, Fomento y Encadenamiento productivo del sector ganadero. Además, se ha fortalecido el conocimiento de los mercados con trabajos conjuntos bajo el convenio SBD-CONARE-PEN.

El SBD ha apoyado proyectos enfocados a encadenar la oferta y la demanda entre PYMES y cadenas globales de distribución. Esto ha sido promovido principalmente por medio de programas con PROCOMER, enfocados en la creación de cadenas de suministro que pueden integrarse en cadenas globales.

Se ha venido generando, asimismo, indicadores puntuales que relacionen las colocaciones de los programas de financiamiento con el Índice

de Desarrollo Social Distrital, para verificar los avances en las zonas de bajo o muy bajo desarrollo, utilizando el Índice de Competitividad Cantonal, elaborado por el Observatorio de Desarrollo de la UCR.

2.5 Recomendaciones de la Comisión Evaluadora- Capítulo 2

Como parte de los elementos expuestos en este capítulo, se desprende la siguiente recomendación de la CE:

Recomendación 11. La CE recomienda a la ST-SBD que, para el seguimiento de las recomendaciones contenidas en sus informes de evaluación, mejore los criterios e indicadores con que se evalúa su seguimiento y aplicación, de manera que sean factibles de revisar y corroborar. La CE ha encontrado un proceso de seguimiento institucional de las recomendaciones del II Informe de Evaluación, con la aplicación de herramientas, un equipo encargado y una metodología; sin embargo, existen áreas de mejora en esta materia.

3. EL SBD COMO OBJETO DE POLÍTICA ECONÓMICA

El propósito central del Sistema de Banca para el Desarrollo es la creación de un esquema de financiamiento y desarrollo empresarial para aquellos sectores con alto potencial, pero que no están siendo atendidos por la banca tradicional, sea por su escaso historial crediticio, su incapacidad para ajustarse a las condiciones financieras del mercado (plazos, períodos de gracia, frecuencia de pago, garantías y otras), su insuficiencia de garantías o sus altos niveles de riesgo asociado a actividades innovadoras.

Esta CE siempre ha considerado orientador y pertinente incluir una reflexión sobre la política económica que representa la creación del SBD, y su papel como instrumento para promover la transición de la Mipyme hacia su modernización, tanto de la “vieja economía” como de la “nueva economía” y de los sectores de apoyo⁴³. Cobra mucha importancia que el SBD fortalezca su estrategia de apoyo al desarrollo territorial, con programas de financiamiento que favorezcan la transformación productiva ecosostenible de actividades productivas de generación de ingresos, enfoque de género y empleo en aquellas zonas costeras deprimidas y otras zonas rurales de baja inclusión social.

La CE encuentra que el SBD contribuye a un entorno habilitador para que el emprendedor y las Mipymes de la “vieja economía” tradicional logren la inclusión financiera, superen su supervivencia y alcancen un escalamiento y un encadenamiento con la “nueva economía” y los mercados del futuro, alineados además con valores sociales y ambientales, entre otros. Para ello, el SBD tiene definidos instrumentos financieros y de desarrollo empresarial, sectores prioritarios y objetivos como sistema, que se unen bajo un fundamento orientador para desarrollar estrategias que promuevan la competitividad basada en la innovación, los modelos asociativos y el desarrollo hacia mercados locales e internacionales. El reto de supervivencia, escalamiento y encadenamiento con la nueva

economía se encuentra en la empresa formal, pero, especialmente, también en la empresa informal, la cual requiere de gran apoyo en el camino hacia la formalización.

La CE encuentra que el SBD debe seguir dando pasos para impulsar una transición de la Mipyme, basada en la “innovación transformativa” (concepto que se analiza posteriormente). Tanto el CR-SBD como la ST-SBD se encuentran en el proceso de creación de una estrategia bajo esta nueva tendencia, con políticas de inclusión y transformación empresarial basadas en la ciencia, la tecnología y la innovación. Esto implica que el SBD está llamado a confluir con otros actores institucionales del ecosistema de apoyo al emprendedor y la Mipyme.

3.1 Dicotomía entre una “vieja economía” y una “nueva economía”.

Con el modelo de desarrollo impulsado desde las décadas de los ochenta y noventa, el país ha vivido un fuerte conflicto distributivo. Se distingue una economía tradicional o “vieja economía”, de poco desarrollo y diversificación, y que ha sido desplazada como objeto de política pública. A este concepto pertenecen actividades agrícolas, industriales y comerciales orientadas especialmente al mercado nacional, o productos tradicionales de exportación con poco valor agregado, más ligados a los mercados mundiales de “commodities”⁴⁴ o materias primas, que están muy expuestos a los ciclos de precios internacionales y a una alta competencia internacional. La “vieja economía” está conformada por sectores a los que está ligada la mayor parte de la ocupación del país.

Por su parte, el estilo de desarrollo del país ha impulsado una “nueva economía”, más moderna

43 Comisión Evaluadora (2016). II Informe de Evaluación.

44 Los “Commodities” son productos altamente intercambiables por productos similares en mercados internacionales, debido a su poco valor agregado o diferenciación que los distingue de productos del mismo género.

y diversificada, con un desarrollo muy dinámico, que se caracteriza por el crecimiento económico marcado por las exportaciones de alta tecnología, el turismo, los servicios internacionales y el desarrollo financiero, inmobiliario y comercial. Estas actividades, además, han gozado de las mejores condiciones e incentivos de la política pública y de exenciones de impuestos o tasas impositivas favorables. Además, es una política pública que se ha utilizado para la atracción de empresas multinacionales y otros sectores inversionistas internacionales. Los beneficios distributivos los han tenido, especialmente, los trabajadores de estas empresas o los trabajadores independientes ligados a las actividades económicas pertenecientes a la “nueva economía”⁴⁵. Una tercera gran agrupación son los servicios de apoyo, tanto a la vieja como a la nueva economía, los cuales también se muestran con un alto crecimiento. En el cuadro 3 se observa la agrupación de sectores de acuerdo a esta clasificación.

Cuadro 3. Agrupación de sectores en vieja, nueva economía y servicios de apoyo

Tipo de economía	Sector económico	Ejemplos
Vieja economía	Economía agrícola para mercado interno	Arroz, frijoles y papas
	Economía agroexportadora tradicional	Café, banano, caña y ganado vacuno
	Industria tradicional	Productos de molinería, procesamiento de alimentos, construcción, ebanistería o carpintería, costura y otros
Nueva economía	Economía agroexportadora no tradicional	Follajes, frutas y productos marinos
	Industria de zonas francas	Electrónica, componentes médicos, medicamentos, maquinaria, metalúrgica y otros
	Nuevos servicios	Call centers, servicios empresariales, turismo, financiero y seguros
Servicios de apoyo	Comercio	Establecimientos comerciales privados
	Sector público	Gobierno central e instituciones autónomas
	Otros servicios especializados	Legales, médicos privados, ingeniería y arquitectura
	Otros servicios no especializados	Servicios domésticos, lavanderías y alquileres

Fuente: Meneses, Karla y Gutiérrez, Miguel (2011)⁴⁶

3.2 Desajustes estructurales revelados por el COVID-19

El PEN ha venido señalando que Costa Rica presenta debilidades estructurales con este estilo de desarrollo. La apertura comercial, la promoción de exportaciones, la atracción de inversión extranjera y la transformación económica del país fueron impulsadas como el medio para mejorar la competitividad y lograr aumentos generalizados de los ingresos. No obstante, no ha habido políticas de encadenamientos productivos y laborales, fomentando esa dualidad en el aparato productivo de una vieja y una nueva economía. La orientación al mercado internacional no fue acompañada por una modernización de la institucionalidad que estuvo dedicada al mercado interno. De acuerdo al PEN, se dio una desconexión entre dinamismo económico y generación de empleo, ya que los sectores de alta productividad, crecimiento y vinculación con los mercados internacionales han tenido un peso minoritario y segmentado en la demanda laboral. Además, la expansión de la inversión social no ha podido evitar la ampliación de la desigualdad socioeconómica, ni disminuir la pobreza⁴⁷.

45 Comisión Evaluadora del SBD (2016). II Informe de Evaluación.

46 Meneses, Karla y Gutiérrez, Miguel (2011). Tipos de economía, heterogeneidad productiva y ocupación en los Censos 2000 y 2011. Ponencia para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. – San José, C.R.: CONARE - PEN, 2011

47 PEN (2019). Informe del Estado de la Nación 2019.

Para el fomento de la economía tradicional, existe una dispersión de entidades estatales, que se caracterizan por la fragmentación y duplicación de autoridades y competencias institucionales. Esta situación institucional contrasta con el fomento a sectores de la nueva economía, como el financiero o el comercio exterior, los servicios tecnológicos y productos diversificados a los mercados no tradicionales⁴⁸.

Las debilidades estructurales de la economía costarricense se vieron agravadas ante una crisis fiscal originada en el gasto público expansivo durante el período 2008-2009 y la falta de reformas fiscales oportunas, lo que alcanzó un nivel de crisis en el 2018 en términos del déficit fiscal (-5,9%) y endeudamiento del gobierno central (54% del PIB). De acuerdo al PEN, el país venía mostrando una desaceleración antes de la crisis del COVID-19, misma que venía golpeando con más fuerza las actividades que emplean a la mayor parte de la población, y las áreas de fomento productivo que venían siendo más desatendidas por los sucesivos gobiernos. Adicionalmente, se ha gestado un ambiente de conflictividad social y debilidad política de los gobiernos más recientes, lo cual ha impedido lograr propuestas de cambio estructurales, más allá de la reforma fiscal con la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas en el 2018, que dio al gobierno herramientas para manejar el desbalance fiscal y la contención del gasto, especialmente con la aplicación de la regla fiscal⁴⁹.

La pandemia del COVID-19 no vino más que a desnudar la fragilidad estructural del país “para enfrentar crisis o shocks, tanto internos como externos, debido al deterioro convergente de indicadores claves en las capacidades y oportunidades para las personas, una economía desacelerada, la insuficiente generación de empleos y una preocupante situación fiscal”⁵⁰.

3.3 Revelaciones sobre la sobrevivencia del parque empresarial costarricense

De acuerdo al PEN⁵¹, con base en los registros del Banco Central de Costa Rica, para el periodo 2005-2017, alrededor de 19.203 empresas, fundamentalmente formales, cesaron sus actividades,

48 PEN (2019).

49 PEN (2019).

50 PEN (2020). Informe del Estado de la Nación 2020.

51 Jiménez, Pamela y Segura, Rafael (2019). Análisis de sobrevivencia del parque empresarial costarricense. Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

a un promedio anual de 1.746 empresas. Los hallazgos fueron que la probabilidad de sobrevivir el primer año, para estas empresas, fue del 90%, llegar a los cinco años fue de 63%, mientras que el sobrevivir 12 años fue de 50%. Para la microempresa de hasta 10 trabajadores, la probabilidad de sobrevivir un año es de 79%, y para los cinco años este indicador se reduce a 61%. La oportunidad de supervivencia tiene diferencias territoriales marcadas por las brechas regionales en el acceso a servicios, la plataforma institucional, la tecnología y la calidad de la infraestructura.

Una situación destacable es que, por ejemplo, la gran mayoría de las microempresas creadas en el 2005 y que lograron sobrevivir hasta el 2017 (último año del periodo de análisis), seguían siendo microempresas, lo que denota una muy baja capacidad de acumulación y crecimiento y sugiere poca o nula mejora en la productividad.

3.4 Revelaciones sobre las actividades productivas en hogares

La encuesta del INEC⁵², que recopila la información sobre las actividades productivas o negocios que operan en los hogares (Enameh), señala que este tipo de actividades son un sector dinámico y heterogéneo, que se ubica en el segmento de microempresa por su tamaño, formas de producción, volúmenes de ventas y acervo de activos. En promedio estas microempresas tienen una vida de 11 años desarrollando su actividad económica. Es un sector constituido especialmente por personas independientes, que trabajan por cuenta propia o son empleadores, y que, unido a su acceso y uso de las tecnologías de información, se diferencian marcadamente de las empresas del sector formal de la economía. La Enameh del 2021 estima en 434.601 el total de personas trabajadoras independientes, de las que el 67,3% son hombres y 32,7% son mujeres. El 95,4% son personas productoras que trabajan en solitario. Respecto al nivel de educación, predomina la baja escolaridad, ya que sólo el 43% supera la primaria completa, mientras que sólo el 14,5% posee educación superior. Las microempresas de los hogares generan 740.093 puestos de trabajo, lo que representa el 37% del total de ocupados en el país.

52 INEC (2022). Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares 2021. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos

Las características de organización de estas empresas las ubican mayoritariamente en el sector informal. El 81,3% no poseen registros contables formales, el 98,7% no se inscriben como empresa y el 99,8% no tienen un salario fijo asignado para el propietario independiente. Además, el 73,9% no cuentan con factura electrónica, el 71,5% no cuenta con local y el 67% no cuenta con seguro social.

En materia de uso de la tecnología, en estas microempresas el dispositivo más utilizado para el negocio es el teléfono celular (93%), le sigue la computadora (19,2%) y el teléfono fijo (8,5%).

Destaca en especial que el 51,4 % no usa productos financieros para el negocio, lo que señala la baja inclusión financiera, y un 40% señala que el acceso a préstamos es la principal necesidad para su supervivencia. Le sigue en importancia el acceso a capacitación, señalado por 31,2% de los productores que operan en los hogares. Sólo el 12,4% de estas microempresas han recibido préstamo en los últimos cinco años. De estas, el 56% recibieron un crédito para actividades productivas, el 32,6%, préstamos personales y el 11%, por medio del SBD, esto último contrasta con el hecho de que, según la Enameh (2021), el 52,6% de las microempresas de los hogares tienen conocimiento acerca del SBD. El 47,1% solicitan mayormente sus créditos en la banca pública, el 18,8% a la banca privada, el 12,9% a las cooperativas, el 11,8% a prestamistas particulares y el 6,4% a las financieras.

Todas estas las actividades productivas que operan en los hogares requieren de acciones de apoyo para su supervivencia y escalamiento, donde el SBD tiene instrumentos con amplio potencial.

3.5 Desbalance en el desarrollo territorial

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 (PND 19-22) ha definido el desarrollo territorial como un área estratégica, planteado con el objetivo de articular proyectos de crecimiento inclusivo y generación de fuentes de empleo de acuerdo a las particularidades de cada territorio⁵³.

El Plan Estratégico Nacional 2050 (PEN 2050) señala una fuerte inequidad en el desarrollo a nivel territorial, con un desarrollo histórico hiper-concentrado en el Gran Área Metropolitana (GAM), es decir, en un área que representa sólo el 19% del territorio nacional

53 MIDEPLAN (2018). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

se concentra un 79% de la población del país, el 69% del valor de las exportaciones y el 95% de las empresas. Además, la GAM concentra el 84% de las universidades, las cuales son una fuente muy importante de la innovación productiva, a esto se suma que en esta región está el 92% de los centros de innovación del país. En la GAM se ubica la capital y las principales ciudades del país, siendo el área más urbanizada, poblada y económicamente activa, con concentración de los principales servicios, industrias, obras de infraestructura y sedes del Gobierno. “Costa Rica ha tenido un desarrollo histórico fuertemente centralizado, que se expresa tanto en su concentración de población, como en que la gran cantidad de inversión productiva se ha concentrado en las zonas centrales”, incluyendo las capitales regionales⁵⁴.

Los datos de pobreza del INEC para julio 2021, el cual constituye un año en que ya se manifiestan con mayor claridad los efectos de la crisis asociada con la pandemia del COVID-19, muestran que el porcentaje de hogares en estado de pobreza alcanza, a nivel nacional, el 16%⁵⁵, pero la pobreza se manifiesta como un problema territorial, ya que la tasa en el área urbana es del 12,7%, mientras que en el área rural es de más del doble, alcanzando 26,3%⁵⁶ (El cuadro 4 muestra el desbalance de acuerdo a las regiones del país). Mientras que el indicador de pobreza en la Región Central es del 11,3% de los hogares, y el indicador más cercano es de la Región Chorotega, con un 19% de hogares pobres, el resto de las regiones prácticamente duplican el indicador de pobreza de la Región Central.

El PEN 2050 indica que la inclusión social del país está fuertemente vinculada a las áreas urbanizadas, donde se ubica la mayor parte de la actividad económica y el desarrollo, mientras que las áreas de rezago social están ubicadas principalmente en áreas rurales de baja población en la periferia del país. La hiper-concentración en el desarrollo histórico

54 MIDEPLAN (2022). Plan Estratégico Nacional 2050. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

55 Se refiere al Índice de Pobreza Multidimensional, que el INEC (2015) explica como un indicador de pobreza en función de un conjunto de necesidades socialmente consideradas básicas, los hogares pobres son los que no logran satisfacer los umbrales mínimos determinados. Así que no es un enfoque basado únicamente en el ingreso económico de los hogares.

56 El INEC (2015). Índice de Pobreza Multidimensional (IPM): Metodología. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

territorial también conlleva un desbalance entre territorios interiores y costeros, dado que sólo un 4% de las firmas se localizan en las zonas costeras, las que se han desarrollado en torno al turismo y la actividad hotelera, con un 57% de los hoteles del país localizados a 5 km o menos de la costa. Fuera del Valle Central, la baja sofisticación de la producción se traduce en altos niveles de inequidad. Una mayor complejidad productiva supondría mayores dinámicas socioeconómicas, entrada de capital humano avanzado, y generación de valor agregado, lo que apoya el desarrollo socioeconómico y la reducción en las brechas sociales⁵⁷.

Cuadro 4. Distribución de los hogares por condición pobreza multidimensional

Según zona y región de planificación - Julio 2021

Región de planificación	Porcentaje
Total nacional	16,4
Central	11,3
Chorotega	19,6
Pacífico Central	22,2
Brunca	21,8
Huetar Caribe	30,5
Huetar Norte	28,1

Fuente: INEC (2021). Encuesta Nacional de Hogares 2021.

El PND 19-22 identificó las potencialidades productivas de las regiones del país de la siguiente forma⁵⁸:

- **Región Central:** Comercio, tecnologías de información, venta de servicios, turismo, industria manufacturera, cultivo de café, caña de azúcar y ganadería lechera.
- **Región Huetar Norte:** Ganadería de carne y leche, cultivos de caña, piña, raíces, tubérculos y granos básicos; comercio, hoteles y restaurantes y construcción
- **Región Brunca:** Agricultura, con cultivos como café, maíz, frijol, piña, plátano, hortalizas, arroz, palma aceitera, rambután y caña de azúcar; ganadería, acuicultura, pesca y turismo
- **Región Huetar Caribe:** Desarrollo portuario,

ganadería bovina, sector servicios y comercio, cultivo de banano, piña, plátano y cacao.

- **Región Chorotega:** Turismo (hospedaje y alimentación), comercio y servicios, agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, cultivo de caña de azúcar, arroz, naranja, melón, sandía, maíz, frijol y café.
- **Región Pacífico Central:** Cultivo del arroz, caña de azúcar, palma aceitera, mango; desarrollo pesquero (región con la mayor explotación de este recurso), industria de procesamiento de productos marinos, turismo y comercio.

La CE encuentra necesario que el SBD fortalezca sus programas de financiamiento en apoyo al desarrollo territorial, para lograr mayor sofisticación de la Mipyme y el emprendimiento en zonas costeras deprimidas y otras zonas rurales de baja inclusión social, persiguiendo, en conjunto, el cumplimiento de varios de los objetivos del SBD asociados a:

- Fomentar el desarrollo productivo regional con modelos de asociatividad,
- Fomentar el encadenamiento productivo,
- Generar políticas crediticias para el desarrollo, la productividad y la competitividad,
- Apoyar mecanismos de financiamiento de microcrédito.
- Fomentar la innovación, transferencia y adaptación tecnológica orientada a elevar la competitividad.

Para el fomento del desarrollo territorial, cobra importancia el apoyo a actividades en estas zonas, como la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la industria pesquera, la pesca artesanal, el turismo rural y costero-marino, el comercio, los servicios ambientales y otras actividades que requieren transformación y sofisticación productiva, como, por ejemplo, el reto para el pequeño pescador nacional de aprovechar la riqueza marina como el atún y otros recursos explotados a gran escala, especialmente por embarcaciones extranjeras.

57 MIDEPLAN (2022).

58 MIDEPLAN (2018).

3.6 El SBD como instrumento de política para el escalamiento de la Mipyme de la “vieja economía” y la transición hacia el encadenamiento con la “nueva economía”

El estilo de desarrollo del país ha requerido de instrumentos de política para apoyar la inclusión emprendedora y empresarial, para aquellos sectores que requieren hacer una transición a una economía moderna. El SBD es una institución central en la política pública orientada a la transformación de la Mipyme para corregir este desbalance distributivo, atendiendo aquellos sectores de la “vieja economía” que requieren sobrevivir, escalar y encausarse al encadenamiento con la “nueva economía”. El SBD juega un importante papel de fomento a los sectores tradicionales, para revertir su riesgo de supervivencia y de estancamiento, debido a las crecientes brechas territoriales y de productividad que enfrentan.

3.6.1 Los objetivos del SBD deben apuntar hacia el apoyo de la “vieja economía” y a los servicios de apoyo menos modernos y de menor tamaño

El SBD ha sido constituido como instrumento de política económica para apoyar proyectos productivos viables y sostenibles para la movilidad social, con canales de financiamiento y de desarrollo empresarial. Como parte de sus fundamentos orientadores, el SBD debe desarrollar estrategias que promuevan la competitividad de los sectores productivos, basadas en la innovación, el desarrollo científico y tecnológico y el desarrollo de mercados locales e internacionales, con el uso de tecnología de punta y el acceso a espacios físicos asociativos.

Los beneficiarios del sistema son los emprendedores, las Mipymes (tanto agrícolas como de otros sectores), los modelos asociativos empresariales y beneficiarios de microcrédito. Además, el SBD debe beneficiar proyectos productivos que conduzcan a la igualdad de género.

Esto implica que el SBD no sólo promueve canales de financiamiento y apoyo no financiero para el desarrollo empresarial, sino que también esos instrumentos deben conducir al emprendedor y a la Mipyme a una competitividad basada en la innovación y el escalamiento en los mercados local e internacional.

El Artículo 4 de la Ley del SBD contiene un total de 10 objetivos para el sistema, cada uno de los cuales tienen una orientación para favorecer proyectos productivos que atiendan el desequilibrio productivo de la “vieja economía” y sus servicios de apoyo, e insertar al emprendedor y a la Mipyme en la economía moderna. Los objetivos del SBD implican el establecimiento de **políticas crediticias** aplicables al SBD, el financiamiento de **proyectos productivos con condiciones financieras diferenciadas** a cada proyecto y actividad, participación de entes públicos y privados con **servicios no financieros y de desarrollo empresarial** y el fomento de la **innovación, transferencia y adaptación tecnológica** orientada a elevar la **competitividad**. Con la reforma de la Ley 9274, se adicionan los objetivos que establecen mandatos para la **inclusión financiera**, el apoyo al **desarrollo regional** y la **asociatividad**, el fomento del **microcrédito**, la promoción a la **creación de empresas** mediante los productos crediticios, avales, y productos como **capital semilla y capital de riesgo** y, por último, el impulso de mecanismos para el **encadenamiento productivo**. La figura 1 muestra los propósitos centrales contenidos en los objetivos específicos del SBD.



Figura 1. Propuestas de los objetivos específicos del SBD



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 8634

3.6.2 Transición hacia la nueva economía bajo una dinámica de “innovación transformativa”

El país enfrenta retos crecientes para las décadas venideras, ya que el concepto de desarrollo requiere estar basado en una transición bajo una dinámica de

“innovación transformativa”, que es la propuesta que ha venido alimentando los programas de innovación y transformación del SBD. La ST-SBD ha venido trabajando en el desarrollo de una estrategia -y un plan operativo- que le permita posicionarse como un actor clave a nivel nacional en la implementación de políticas para el fortalecimiento de la ciencia,

tecnología e innovación. De acuerdo con el PEN, el país requiere de estrategias y acciones para que en las diversas capas de la actividad económica y de su entorno habilitante se desarrolle “una nueva manera de gestionar el cambio, que se basa en la innovación transformativa” (PEN, 2021)⁵⁹.

En el contexto internacional, la CEPAL y el Foro Económico Mundial coinciden con este planteamiento, en cuanto a que la transición de los mercados tradicionales hacia los mercados del mañana debe convertirse en parte de un nuevo paradigma, que impulse la transformación económica, con nuevos sistemas tecnológicos e institucionales para resolver los problemas sociales más urgentes y con una reactivación inclusiva y sostenible (ver recuadro 5).

En este sentido, la “innovación transformativa” es una propuesta de acciones de estímulo al ecosistema innovador, pero que se encarrilen hacia grandes objetivos país, lo cual, como ha demostrado el modelo de desarrollo seguido en Costa Rica, significó grandes éxitos en los objetivos ambientales de preservación de los bosques, y en los objetivos sociales en educación, salud, electrificación o suministro de agua potable.

El SBD debe jugar un papel central en la creación del entorno habilitador para que las Mipymes apunten a los mercados de futuro, tanto locales como internacionales, ya que se requiere de empresas que logren una transformación basada en la innovación en los productos o servicios, que puedan producir de manera sostenible, y ligadas mediante un encadenamiento local y global de las actividades que requieren desarrollarse en conjunto. Este entorno debe basarse en incentivos gubernamentales, la inversión privada y, en especial, colaboración público-privada. El desarrollo de algunos de los mercados futuros se basará en la innovación tecnológica y digital; otros, en estructuras sociales e institucionales radicalmente nuevas y otros en una combinación de ambos (WEF, 2020).

Como lo establece la CEPAL (2021), esto sería poner la ciencia, la tecnología y la innovación al servicio de “los principales desafíos que enfrentan los países”, y el SBD tiene un papel estratégico por su influencia en los procesos productivos que financia.

La CE encuentra que el concepto de “innovación transformativa”, en nuestro país, ha venido alimentando la política de ciencia y tecnología que se ha discutido en los últimos años, así como el rediseño institucional que observan el INA, el Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICIT) (el cual se ha convertido en la Promotora de Innovación e Investigación) y el mismo SBD en materia de emprendimiento e innovación⁶⁰. Esta reconfiguración de políticas e institucionalidad ha contado con el concurso del sector privado, la academia, el sector público y el mismo SBD, ya que se trata de una visión basada en “articular a la variedad de actores que son requeridos para el impulso de sistemas de innovación y emprendimiento a través de intervenciones que incentivan el desarrollo de dinámicas de colaboración” (PEN, 2021). La CEPAL (2021) lo ratifica al estipular que este enfoque requiere la articulación de diferentes actores y nuevos arreglos institucionales de coordinación y fortalecimiento de capacidades de formulación y gestión de política.

El SBD está llamado a confluir con otros actores institucionales para identificar subsectores que constituyan un sistema innovador para desarrollar programas y proyectos piloto, pero, sobre todo, para expandir las acciones y replicar la experiencia a diversos sectores. La articulación de estas instituciones mediante convenios y procesos complejos para incluir y promover a sectores meta del SBD es un desafío central.

La CE ha encontrado que el SBD ha dado pasos importantes en la dirección de impulsar la incorporación de la Mipyme nacional a esa “nueva economía” basada en “innovación transformativa”. Tanto el CR-SBD como la ST-SBD se encuentran en el proceso de diseño e implementación de un programa llamado *Arrecifes de Innovación*, que está encaminado hacia esta nueva tendencia de políticas de inclusión y transformación empresarial basada en la ciencia, la tecnología y la innovación.

59 PEN (2021). Un programa para impulsar la innovación transformativa para la economía del bienestar. Documento de Trasfondo Conceptual

60 Basado en audiencia de David Bullón y en sus documentos sobre Innovación Transformativa y Arrecifes de Innovación, desarrollados para el SBD.

Recuadro 5. Enfoque internacional de la innovación transformativa

Como lo indica la CEPAL (2021)⁶¹, las brechas entre las capacidades locales y la frontera tecnológica en sectores avanzados ubican a la ciencia, la tecnología y la innovación en un papel central dentro de la política de desarrollo y para el “desarrollo de la economía y la sociedad se han convertido en herramientas fundamentales para la transformación de las estructuras productivas, la explotación racional de los recursos naturales y otras necesidades sociales”.

Respecto a América Latina, la CEPAL establece que “casi dos años de pandemia han sido suficientes para desnudar algunos de los problemas estructurales de una región que se encuentra en proceso de transición hacia una nueva etapa del desarrollo... es clave renovar los ámbitos de acción y cooperación para una recuperación transformadora que permita disminuir las desigualdades sociales y la heterogeneidad productiva, mejorar la competitividad y reducir la vulnerabilidad ambiental a la que se enfrentan muchos ciudadanos”. La CEPAL habla de una “recuperación transformadora”, la cual dependerá de lo que se impulse en el ámbito digital y de “cómo se incorporen estos cambios en la economía y la sociedad”.

La CEPAL (2021) destaca que “el protagonismo de las tecnologías digitales es indudable; la revolución digital, que combina la adopción y la integración de tecnologías digitales avanzadas, está transformando la economía y la sociedad de manera acelerada en virtud de su potencial para aumentar el bienestar de las personas, transformar la productividad de las empresas y mejorar la eficiencia y la eficacia del Estado”.

Por su parte, el Foro Económico Mundial⁶² ha indicado que, cuando ocurre la pandemia global del COVID-19, los países requerían enfocarse en una transformación económica para proporcionar crecimiento económico, al tiempo de satisfacer las necesidades sociales y del medio ambiente. La pandemia significó un duro golpe a las economías, el cual ha exacerbado las crisis sociales, con gobiernos concentrados en medidas estrictas que dieron prioridad a la salud pública en contra de las actividades comerciales y económicas. Las medidas públicas se han concentrado en la lucha contra la pobreza, protección de puestos de trabajo, y salvaguarda de sectores y negocios de importancia estratégica o social, con un retroceso o postergación en los compromisos y acciones de protección al medio ambiente.

La crisis mundial ha mostrado la necesidad de retomar dicha transformación económica con una combinación creativa de innovación tecnológica y socio-institucional de vanguardia, lo que el WEF denomina la construcción de los “mercados del mañana”, ya que “el valor económico se produce mediante las capacidades tecnológicas disponibles, organizadas y distribuidas a través de las instituciones formales e informales” (WEF, 2020).

3.7 Recomendaciones de la Comisión Evaluadora- Capítulo 3

Como parte de los elementos expuestos en este capítulo, se desprende la siguiente recomendación de la CE:

Recomendación 12. La CE recomienda al CR-SBD impulsar las acciones necesarias para que el SBD juegue un papel central en la creación del entorno habilitador que permita a las Mipymes apuntar a los mercados de futuro, tanto locales como internacionales. La CE encuentra que el SBD debe promover

que las empresas beneficiarias logren una transformación basada en la innovación de los productos y servicios, en la sostenibilidad, en el encadenamiento con actividades locales y globales y en otras estructuras institucionales que complementen los incentivos gubernamentales, la inversión privada y, en especial, la colaboración público-privada.

Recomendación 13. La CE recomienda al CR-SBD que fortalezca su estrategia de apoyo al desarrollo territorial, con programas de financiamiento que favorezcan la sofisticación y transformación productiva ecosostenible de actividades de generación de ingresos, de enfoque de género y creación de empleo, en aquellas zonas costeras deprimidas y otras zonas rurales de baja inclusión social. La CE encuentra que el enfoque territorial requiere elevar la competitividad y sofisticación de la Mipyme y el emprendimiento en actividades productivas en estas zonas.

61 CEPAL, 2021. Innovación para el desarrollo: La clave para una recuperación transformadora en América Latina y el Caribe. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021.

62 Work Economic Forum (2020). Markets of Tomorrow: Pathways to a New Economy. Work Economic Forum. Insight Report, October 2020

4. MARCO LEGAL ALCANZADO CON LAS REFORMAS DE LA LEY DEL SBD Y LOS CAMBIOS NORMATIVOS

En este capítulo se revisan los principales cambios legales y normativos durante el periodo de análisis 2016-2020. Cuando se consideró pertinente, se revisaron reformas relevantes después de este periodo.

El SBD fue creado en mayo de 2008 mediante la promulgación de la Ley 8634, pero su marco legal experimentó un profundo ajuste en noviembre de 2014, mediante la aprobación de la Ley 9274, que se reglamentó y entró en funcionamiento en marzo de 2015. Esta reforma tuvo un profundo significado en el contexto político, ya que la Asamblea Legislativa modificó la Ley 8634 a sólo seis años de su publicación, lo que refleja un alto interés común, y amplios niveles de consenso de los poderes legislativo y ejecutivo sobre la importancia del SBD para la Mipyme y el emprendimiento. El SBD pudo remover importantes barreras presentes en la Ley 8634 desde la creación del sistema.

La CE ha encontrado que, en el periodo bajo análisis, se han llevado a cabo otras reformas parciales al SBD que son relevantes y estratégicas para el mejor accionar del sistema y para el enfoque estratégico que ha venido adquiriendo, especialmente al otorgar mayores competencias y flexibilidad para la atención de la innovación y el emprendimiento, lo que se complementó con reformas al marco legal del INA y con un marco para la operación de productos financieros como el capital semilla y el capital de riesgo. Entre las reformas destaca la sustitución del FINADE por el FONADE, la creación del bono de desarrollo para la captación de recursos y la creación de instrumentos para la atención de la crisis originada con el COVID-19. En materia normativa, no se registran importantes cambios por parte de la Superintendencia de Entidades Financieras (SUGEF), lo que muestra el nivel de avance y pertinencia que se había logrado anteriormente

con el *Acuerdo SUGEF 15-16*⁶³. Por su parte, la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL) emitió una normativa específica, la cual regulará los mecanismos de operación que regirán a los fondos de capital de riesgo con apoyo del SBD.

4.1 Cambios destacados en el marco legal

Las reformas legales llevadas a cabo en el periodo denotan un importante dinamismo en el marco legal del SBD y, hasta cierto punto, su fluidez para fortalecer el enfoque y alcance de sus instrumentos. En febrero de 2019 se promulgó la *Ley 9654 Reforma Ley Sistema de Banca para el Desarrollo, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, Ley del Impuesto sobre la Renta*. En junio de 2019, el congreso aprobó la *Ley 9695 Reforma para incentivar los modelos de capital semilla y capital de riesgo para emprendimientos*. En abril de 2021, se aprobó la *Ley 9966 Apoyo a beneficiarios del sistema de banca para el desarrollo ante emergencia por COVID-19*, a instancias del CR-SBD. En 2021, el congreso aprobó la reforma parcial y adiciones a la Ley Orgánica del INA con la *Ley 9931 Fortalecimiento de la formación profesional para la empleabilidad, la inclusión social y la productividad de cara a la revolución industrial 4.0 y el empleo del futuro*. Finalmente, en julio de 2021, se emitió la *Ley 9971 de Creación de la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación*, la cual crea un marco para el tema de la innovación y el emprendimiento en el que el SBD ha venido adquiriendo gran protagonismo.

63 Reglamento sobre Gestión y Evaluación del Riesgo de Crédito para el Sistema de Banca para el Desarrollo

A continuación, se presentan las principales reformas introducidas con estas leyes:

La *Ley 9654 Reforma Ley Sistema de Banca para el Desarrollo, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, Ley del Impuesto sobre la Renta*, es especialmente relevante porque introdujo una serie de modificaciones que conviene puntualizar:

- Transformación del Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (FINADE) en el Fondo Nacional para el Desarrollo (FONADE).
- Redefinición del rol del INA al incorporar a esta institución como miembro del SBD, además de las funciones de colaboración que venía ejecutando.
- Habilitación al FONADE en términos de las posibilidades para disponer de recursos suficientes para atender la demanda futura de crédito.
- Inclusión, como recursos del SBD, los provenientes del inciso ii) del artículo 59 de la Ley 1644, Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional; y se reitera que los bancos administradores del Fondo de Crédito para el Desarrollo faciliten al costo créditos a FONADE.
- Se facilita el acceso a las medianas empresas y los medianos productores de todos los sectores productivos, y entre los sujetos prioritarios se introduce a los Consorcios PYMES definidos en la Ley 9576, Ley para el Fomento de la Competitividad de la PYME. Además, se introducen incentivos para modelos de capital semilla y capital de riesgo para los emprendimientos, creando condiciones necesarias para su despliegue.

Con la *Ley 9695 Reforma para incentivar los modelos de capital semilla y capital de riesgo para emprendimientos*, los principales cambios fueron:

- Se modifican algunos criterios para el otorgamiento de avales y garantías.
- Se le da al FONADE competencias para participar con aportes de capital en fondos de capital de riesgo, así como el desarrollo de avales para mitigar riesgos asociados en la operativa de estas herramientas de profundización financiera.
- Se fortalecen las potestades del CR-SBD para establecer convenios y alianzas estratégicas con el propósito de desarrollar programas de incubación y aceleración de empresas.

- Se reforma la *Ley 7732 Ley Reguladora del Mercado de Valores*, para incentivar capital semilla y capital de riesgo, en la que se establece que la SUGEVAL reglamentará los fondos de capital de riesgo.

Por su parte, la *Ley 9966 Apoyo a beneficiarios del sistema de banca para el desarrollo ante emergencia por COVID-19* propuso una serie de instrumentos para la respuesta por parte del SBD en la atención de la crisis económica para la Mipyme que significó la pandemia del COVID-19. Cabe destacar que, como una de las medidas, dispuso condonar algunas obligaciones financieras que se mantenían con el FONADE, lo cual originó una acción de inconstitucionalidad por parte de la Contraloría General de la República, y la Sala Constitucional resolvió su anulación. Por otra parte, la Ley 9966 propuso otras reformas entre las cuales se destaca:

- La facultad para que el INFOCOOP utilizara los recursos que debe dedicar el SBD para un programa especial de rescate, recuperación, reactivación empresarial y productiva para cooperativas en situación de vulnerabilidad.
- Modificación del artículo 15 de la Ley 8634 para crear los Bonos de Desarrollo.

La *Ley 9931 Fortalecimiento de la formación profesional para la empleabilidad, la inclusión social y la productividad de cara a la revolución industrial 4.0 y el empleo del futuro* efectuó una modernización de fondo del INA, que tiene repercusiones sobre la operación del SBD. Esta ley estipula que:

- El INA tendrá como finalidad principal el promover, desarrollar y potenciar la capacitación y formación profesional y desarrollar competencias y cualificaciones de las personas para un trabajo de calidad o el emprendimiento y el desarrollo empresarial y realizar o participar en estudios e investigaciones
- Se excluye al INA de las directrices, los lineamientos y las aprobaciones de la Autoridad Presupuestaria.
- El INA podrá subcontratar servicios con terceros cuando se determine su incapacidad para responder a la demanda
- El INA contará con una Gerencia General y la Junta Directiva estará integrada por: a) Presidente designado por el Consejo de Gobierno. b) Los ministros de Trabajo y Seguridad Social, y de Educación Pública. c) Tres representantes del sector empresarial y tres representantes del sector laboral. La Junta Directiva podrá invitar,

como asesores técnicos (con voz sin voto), a un representante de la Asociación Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE) y a un representante del Estado de la Nación.

- Se crea el Fondo Especial de Becas del INA, el cual podrá complementarse o unificarse con el Fondo Especial de Becas para la Formación Dual.
- El INA podrá administrar bienes en fideicomiso.
- Podrá otorgar becas para cubrir el costo de servicios en centros, públicos o privados a elección de las personas, siempre y cuando cumplan los criterios de priorización definidos por el INA.

Finalmente, la Ley 9971 de Creación de la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación tiene también repercusiones potenciales sobre el SBD, pues:

- Transforma el CONICIT en la Promotora Costarricense de Investigación e Innovación, para coordinar actividades y colaborar con cualquier otro ente público o privado nacional e internacional, empresas nacionales y multinacionales.
- Establece, entre las competencias de la Promotora, el gestionar fondos, instrumentos y programas para promover la investigación y el desarrollo tecnológico; los emprendimientos innovadores y de base tecnológica; la transferencia tecnológica y el capital humano especializado.
- Además, le compete colaborar con entidades y redes de conocimiento para propiciar el fortalecimiento de las capacidades para la gestión de la innovación, colaborar con instituciones en procesos de transferencia tecnológica y financiar becas de formación técnicas, de grado o de posgrado
- Otorga recursos a esta entidad mediante el 14% del presupuesto del MICITT; la venta de servicios; recursos del fondo de la ciencia, la tecnología y la innovación; recursos del Fondo de innovación PROPYME de la Ley 8262; recursos provenientes de fondos de cooperación, convenios y donaciones y los provenientes de programas de proyectos de investigación, desarrollo tecnológico, innovación y transferencia tecnológica.
- Señala la obligación de apoyar el financiamiento de las pymes y de los emprendedores, especialmente mediante el Fondo de innovación PROPYME de la Ley 8262.

- Otorga otros recursos a la promotora, como la asignación de 3% de cada proyecto con recursos del Propyme y un aporte del Estado no reembolsable hasta del 80% del costo total en proyectos, programas, acciones o planes que la Promotora determine.

4.2 Cambios relevantes en el marco normativo del SBD

Durante el período analizado, se produjeron importantes ajustes a normas prudenciales por parte de la SUGEVAL que regulan el quehacer del SBD en su apoyo a las Mipymes. En términos generales, estas procuraron flexibilizar las condiciones de trabajo y ofrecer nuevas oportunidades e incentivos para la inclusión financiera.

4.2.1 Lineamientos para el apoyo a proyectos de capital de riesgo del Sistema de Banca para el Desarrollo

Producto de la *Ley 9695 Reforma para incentivar los modelos de capital semilla y capital de riesgo para emprendimientos*, se modificó la *Ley 7732 Ley Reguladora del Mercado de Valores*, para que la SUGEVAL reglamente los fondos de capital de riesgo. El SBD, en conjunto con la Superintendencia de Valores, desarrolló un reglamento conexo y estableció los mecanismos de operación que regirán los fondos de capital de riesgo con apoyo del SBD. En el proceso participaron varias áreas técnicas de la ST-SBD, especialmente la Dirección de Riesgo.

En el 2020, la SUGEVAL publicó el Reglamento sobre Fondos de Inversión de Capital de Riesgo. El resultado por parte del SBD fue la publicación del Acuerdo AG-0109-02-E-2020 sobre los Lineamientos para el apoyo a proyectos de capital de riesgo del Sistema de Banca para el Desarrollo, el cual establece los requisitos y pautas para el apoyo, con recursos del FONADE, a proyectos de capital de riesgo, en inversiones y otorgamiento de avales de cartera en relación con fondos de capital de riesgo con oferta pública, así como las inversiones y avales individuales otorgados a empresas de capital de riesgo que realicen emisiones de oferta pública o de oferta privada. Además, de las inversiones o avales de cartera para esquemas de capital de riesgo de oferta privada.

Las sociedades administradoras de fondos de inversión deberán registrarse ante el CR-SBD, para lo cual tienen que encontrarse debidamente acreditadas ante la SUGEVAL.

Una sociedad administradora de fondos de inversión (SAFI) deberá presentar la solicitud ante el Comité de Capital Activos y Pasivos (CCAP) del SBD, cuando responda a un programa previamente aprobado por el CR-SBD, o si se trata de un programa nuevo.

Las empresas promovidas son las que se financian o le venden acciones al fondo de capital de riesgo y que cumplen con los requisitos de beneficiario de la Ley N°8634.

4.2.2 Directriz No. 045-MH-MCEE. Mejora en la eficiencia y la inclusión financiera

En abril de 2019, el Ministerio de Hacienda promulgó la directriz 045-MH-MCEE “Para mejorar la eficiencia y la inclusión financiera a nivel de personas y Mipymes”, dirigida a los bancos públicos estatales. La disposición instruye a los bancos a mejorar, progresivamente, su eficiencia operativa, reducir gastos administrativos y los márgenes de intermediación, así como optimizar sus niveles de inclusión financiera mediante un mayor acceso de personas y de micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) a las cuentas bancarias y al crédito. Además, se plantean metas de inclusión financiera para personas y para micro, pequeñas y medianas empresas.

4.2.3 ACUERDO SUGEF 15-16. Reglamento sobre Gestión y Evaluación del Riesgo de Crédito para el Sistema de Banca para el Desarrollo

Durante el periodo 2016-2020, no se registran importantes cambios en la normativa de la SUGEF, lo cual muestra el nivel de avance y pertinencia que se había logrado anteriormente con el *Acuerdo SUGEF 15-16 Reglamento sobre Gestión y Evaluación del Riesgo de Crédito para el Sistema de Banca para el Desarrollo*, el cual es la regulación para los intermediarios financieros que participan en el SBD y que son supervisados por SUGEF, con base en la cual se evalúa la conformidad de la cartera de créditos del SBD que administra cada operador financiero.

Sólo se registra la resolución SGF-2336-2019 de agosto de 2019, que modificó los lineamientos de atraso máximo y atraso medio de la sección *VI-Comportamiento de pago histórico en el SBD*, lo que forma parte de los *Lineamientos Generales del Acuerdo SUGEF 15-16*.

4.3 Recomendaciones de la Comisión Evaluadora- Capítulo 4

Como parte de los elementos expuestos en este capítulo, la CE no encontró necesidad de formular una recomendación específica. La CE toma nota de esta evolución reciente en el marco legal y normativo del sistema y, para el próximo informe, considera necesario analizar los resultados obtenidos por estos cambios y reformas.

5. DESARROLLO INSTITUCIONAL: SUSTANTIVO PROGRESO CON PIEZAS AÚN POR ENCAJAR

Este capítulo efectúa una revisión del desarrollo institucional del Sistema de Banca para el Desarrollo. En este ámbito, la CE encuentra avances cruciales para el sistema, ya que se parte de la premisa de que la creación de capacidades institucionales para la implementación de políticas constituye uno de los elementos centrales para el cumplimiento del papel del SBD como instrumento de política económica para la inclusión financiera y para el impulso de la modernización de la Mipyme.

En este capítulo, la CE hace un comprensivo y extenso análisis de diversos componentes institucionales, procurando un análisis del desenvolvimiento de los actores que lo componen o se han integrado como aliados del SBD, en el contexto de los mecanismos, procesos, estructuras, funcionalidades y recursos de gestión que han sido constituidos para que el desarrollo institucional responda a las necesidades del sistema, en el cumplimiento de los objetivos y mandatos consignados en la Ley del SBD⁶⁴.

En el análisis del desarrollo institucional, es necesario tener presente lo que ha señalado la PGR⁶⁵, que desde la creación del SBD, con la Ley 8634 del 2008, y su reforma, con la Ley 9274 del 2014, no se concibió como una entidad, organismo o persona jurídica, sino un sistema compuesto por diversos actores, dirigido por un CR-SBD y su ST-

SBD, como entidad operativa y ejecutora y persona jurídica instrumental. La constitución del SBD es de un mecanismo institucional, que no debe entenderse como una estructura orgánica determinada⁶⁶, sino como un sistema articulado de diversas instituciones de apoyo financiero y no financiero a la Mipyme y al emprendimiento. El SBD está compuesto por entes públicos, entes autónomos y entidades privadas, bajo la coordinación y organización del CR-SBD, mediante las políticas y directrices que emana, y el cual sólo tiene una relación de jerárquica con la ST-SBD.

De esta manera, la Ley 8634 ubica en el centro de la dirección estratégica y la gestión administrativa del SBD al CR-SBD y a su ST-SBD. Si se entiende la propuesta de valor del sistema como la creación de oferta de financiamiento, mediante un modelo de canalización de recursos en segundo piso, que es ejecutado por operadores acreditados y otros agentes especiales⁶⁷, el SBD convoca a operadores especializados, referidos específicamente en su Ley, como los operadores financieros, los colaboradores (INA, IMAS, INFOCOOP y el MIDEPLAN) y las entidades financieras en su papel de administradores de los fondos del sistema. Como parte del despliegue del SBD, también se ha impulsado la creación de alianzas con instituciones y organizaciones, tales como la Earth, PROCOMER, AUGUE-UCR, AdAstra, el IICA, la UTN, el CATIE y el TEC Emprende Lab, entre otros.

La CE constata una mejora continua en el diseño institucional del sistema, lo que se refleja con un significativo progreso respecto a la capacidad y

64 En este proceso de análisis se contó con el apoyo técnico de personeros de la Unidad de Evaluación y Seguimiento de MIDEPLAN, quienes facilitaron las guías relacionadas con el Manual de evaluación para intervenciones públicas: Gestión de evaluaciones en el Sistema Nacional de Planificación, de las cuales se sacaron importantes pautas orientativas.

65 Criterio C-019-2017 de la Procuraduría General de la República

66 ACUERDO AG-092-16-2018. Ejes de Política de alto nivel del Sistema de Banca para el Desarrollo como habilitador para la gestión del Consejo Rector en su condición de superior jerarca del SBD.

67 SBD (2020). Informe Integrado Anual-SBD 2020

modernización institucional de la ST-SBD y de la articulación, gobernanza y funcionamiento del sistema. La CE encuentra una importante ampliación en la cantidad y diversidad de actores financieros del SBD, potenciados con las nuevas figuras de agentes colocadores y corresponsales, que amplía los canales del crédito hacia beneficiarios meta del SBD, especialmente en zonas rurales o con poca presencia de sucursales bancarias, por lo que la CE encuentra como un acierto el reglamento operativo que permitió a las organizaciones reguladas y no reguladas por SUGEF poder participar en la canalización de los recursos de segundo piso como agente colocador de crédito o como agente corresponsal, y esta experiencia, sumada a los modelos de comités de crédito de los operadores de microcrédito, debe ser fortalecida como una estrategia territorial de ampliación del crédito.

Asimismo, la CE encontró una mayor y mejor trazabilidad y transparencia en la acreditación y seguimiento de los operadores financieros, con 17 programas aprobados por el CR-SDB, dentro de los cuales hay homologados 96 programas de financiamiento por estos operadores. La ST-SBD trabaja con el apoyo del INTECO⁶⁸, en la propuesta del Plan Estratégico Institucional 20-24 de una normativa de banca ética, que será de adopción voluntaria por parte de entidades financieras del sistema, lo cual refuerza la posibilidad de aumentar la calidad y homogeneidad en los servicios que ofrece el SBD por medio de su diversidad de operadores financieros, y debe complementarse con otros mecanismos de mejora en la calidad y uniformidad de la atención que reciben los beneficiarios. Sin embargo, este es un proceso de puesta en marcha, cuyos resultados tendrán que ser evaluados por una futura CE.

En cuanto a servicios no financieros, las recientes reformas a leyes del SBD y el INA amplían sus competencias para apoyar el emprendimiento y la innovación, lo cual aún está en una fase de implementación y no ha desplegado su potencial. La CE constató la existencia de un avance significativo en las relaciones entre la ST-SBD y el INA, con el fortalecimiento institucional de esta última, gracias a la creación de la Unidad de Fomento y Desarrollo Empresarial (UFODE), y sus centros especializados de desarrollo empresarial.

La CE encuentra una mayor relación del SBD con el IMAS mediante su fideicomiso (FIDEIMAS), así

como una gran oportunidad para mayor inclusión financiera de la población en situación de pobreza, en aquellos terrenos en los que el FIDEIMAS ha sido muy exitoso, y en la que el escalamiento productivo sería más factible con apoyo del SBD. En este ámbito de colaboración, el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios (SINIRUBE) del IMAS es una fuente de mapeo de beneficiarios potenciales que puede alimentar la articulación entre acciones del SBD y el IMAS.

Respecto al INFOCOOP, pese a que para el 2020 y 2021 la institución tenía previsto en su presupuesto recursos para cumplir con el mandato de la Ley 8634 de destinar a los beneficiarios de del sistema como mínimo el 15% de las transferencias anuales que le realiza la banca estatal, la presentación de un plan para la aprobación del CR-SBD no se han concretado y no ha cumplido el requisito de acreditarse como operador financiero. La CE constata que la integración del INFOCOOP es un tema pendiente en la articulación del SBD, sin embargo, su falta de integración se ha debido a problemas propios de esta entidad de fomento cooperativo.

En materia de alianzas del SBD con instituciones especializadas, la CE encuentra que el trabajo conjunto logrado con PROCOMER es un modelo de trabajo conjunto que ha arroja lecciones importantes para el apoyo institucional que busca el SBD, y el cual ha estado orientado al emprendimiento y el encadenamiento con mercados globales, que incluso han contado con esquemas de coinversión de la empresa privada. Destaca la creación de las agencias operadoras para servicios no financieros y las agencias de capital semilla, lo que ha permitido alianzas importantes y que se verá en el capítulo 6.

La transformación del CONICIT en la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación abre un importante potencial al SBD para apoyarse en un ente especializado en la identificación de programas para la investigación y el desarrollo tecnológico. En el proceso de transición y despliegue de la Promotora el SBD no debe estar ausente, y recursos financieros y de asistencia técnica no financiera, orientados al tema de innovación, podrían apoyar iniciativas conjuntas con la Promotora y el INA.

La revisión de la CE permitió constatar que el ordenamiento de las políticas del SBD se ha realizado en el marco del cumplimiento de los mandatos de la Ley del sistema, de sus objetivos, fundamentos orientadores y las funciones del CR-SBD. Algunas políticas efectúan un abordaje explícito

68 Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica

de los mandatos de la Ley del SBD, pero, en otros casos, el abordaje es implícito, con un carácter más operativo y que se reconfigura y precisa mediante de los acuerdos del CR-SBD, los cuales generan lineamientos específicos, políticas, programas y proyectos.

La CE valora muy positivamente los instrumentos de gestión desarrollados por la ST-SBD: Cuadro de Mando Integral, Sistema de Inteligencia de Negocios, Herramienta de Gestión de Proyectos (etapa piloto) y los asociados al desarrollo tecnológico. En materia de gestión se ha fortalecido las áreas especializadas que soportan el modelo de negocio adoptado por el sistema (generar canales de apoyo financiero y no financiero por medio de operadores especializados). La Comisión ha encontrado un proceso técnico muy avanzado para el monitoreo, identificación, análisis, evaluación y el tratamiento de los riesgos, bajo un modelo de Gestión Integral de Riesgos siguiendo las mejores prácticas prudenciales

Es de destacar que la transformación del FINADE al FONADE ha mostrado el nivel de desarrollo y capacidad institucional de la ST-SBD para que el SBD asuma nuevos roles en la administración de los fondos del sistema. Dicha transformación ha permitido revertir la tendencia al decrecimiento en colocaciones que venía experimentando el FINADE, así como generar ahorros administrativos, mejorar la gestión de las inversiones del fondo, menor tiempo en la tramitación de los créditos y reducción en la morosidad, entre otros.

No obstante todos estos avances en el desarrollo institucional, la CE encuentra que aún se presentan piezas en el sistema por encajar y lograr que sus diversos actores se integren bajo las directrices del CR-SBD, con un marco que, además de las políticas ya emitidas, debe plantearse desde el Plan Nacional de Desarrollo, el cual debe guardar consonancia con el Plan Estratégico Institucional, cuya construcción e implementación debe originarse conjuntamente con los niveles jerárquicos de los operadores y colaboradores del sistema. La articulación del INA con la ST-SBD muestra un avance significativo, no obstante, la asignación del 15% de los presupuestos del INA a los programas del SBD, como lo establece la Ley, sigue siendo un tema pendiente. Subsiste una falta de integración y vinculación de los productos no financieros con la oferta financiera. Además, se constata barreras de acceso expedito para la atención de clientes potenciales en las ventanillas del sistema.

La CE encuentra oportuna una reforma para remover el requisito de la banca privada de mantener al menos cuatro sucursales fuera de la región central para canalizar fondos del FCD, para así fortalecer los canales de distribución de los fondos de crédito del SBD y ampliar la participación de los operadores financieros. No obstante, esta reforma requiere ser acompañada por una estrategia del SBD para el cierre de la brecha digital de la Mipyme, la cual, en los estudios de la CE (ver capítulo 8), se destaca como muy significativa entre los beneficiarios del SBD, por lo cual se requiere de la complementación con técnicas bancarias que faciliten la cobertura y el acceso de zonas con poca presencia de sucursales bancarias o alta brecha digital, como el uso de los agentes colocadores y los agentes corresponsales. Igualmente, la remoción el requisito de la banca privada debe acompañarse con lineamientos del CR-SBD para colocación de fondos del FCD a sectores prioritarios en las zonas fuera de la región central.

La CE encuentra un avance importante en la plataforma SICVECA SUGEF-SBD para la recopilación de información crediticia de todos los operadores financieros, la cual está integrada con el Centro de Información Crediticia (CIC) de la SUGEF. Este tipo de plataformas crean condiciones para reducir la brecha digital y las barreras de acceso de la Mipyme, ya que la información crediticia y transaccional de un beneficiario se encuentra en una plataforma de agregación de información (financiera y no financiera), que está disponible a todos los operadores financieros, para facilitar la tramitación de gestiones de crédito de los beneficiarios del sistema.

5.1 El SBD como una innovación institucional que aún no ha finalizado

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en su estudio *Promoviendo la inclusión financiera a través de políticas de innovación de la Banca de Desarrollo*, establece que el modelo de banca para el desarrollo de Costa Rica es “una excepción que llama la atención por tratarse de una innovación institucional reciente”⁶⁹.

69 Ferraz, Joao y Ramos, Luna (2018). Inclusión financiera para la inserción productiva de las empresas de menor tamaño en América Latina: Innovaciones, factores determinantes y prácticas de las instituciones financieras de desarrollo. Informe regional. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

La CEPAL destaca que “el SBD está integrado por diversas organizaciones con un marco institucional común, que orienta sus misiones, aunque respetando su individualidad y sus mandatos”. Lo innovador para la CEPAL es que este diseño “procura aumentar la capacidad del sistema bancario para actuar y potenciar las economías de escala”, con la combinación de mecanismos de financiamiento, garantía crediticia y servicios no financieros, todos orientados al apoyo empresarial en condiciones acordes con los proyectos y las actividades productivas propias de banca de desarrollo⁷⁰.

La CEPAL encuentra que el SBD “es relativamente complejo en términos de su configuración... pero es un sistema integrador de entidades especializadas que representa una innovación institucional... y que aún no ha finalizado el proceso de aprendizaje de trabajo concatenado de las organizaciones participantes”. Además, destaca que, “para la provisión de fuentes de financiamiento, el SBD cuenta con una regulación prudencial y fondos de garantía, que permite a los bancos asumir riesgos acordes con los tipos de proyectos de las empresas de menor tamaño”⁷¹.

5.2 Políticas y directrices integradoras para la administración del sistema

La CE ha destacado que la Ley del SBD posee un enfoque muy amplio que implica una alta complejidad de su administración y crea un riesgo de una dispersión de esfuerzos que presione la eficacia de la inversión de los limitados recursos. Sin embargo, la comisión también ha destacado que, si se genera un adecuado diseño e implementación de políticas y directrices, esta amplitud de objetivos también puede ser considerada una fortaleza.

El II informe de Evaluación destacó que una de las funciones esenciales del CR-SBD en la configuración y operación del SBD, es la emisión de políticas y directrices que orienten el funcionamiento del SBD⁷². La CE ha podido constatar que tanto el CR-SBD como la ST-SBD han venido avanzando en el ordenamiento de las políticas del sistema, especialmente mediante la definición de los *Ejes Estratégicos de Política de SBD*⁷³, así como *Política para la atención de los Sectores Prioritarios de la Ley*

*del Sistema de Banca para el Desarrollo*⁷⁴, mismos que han venido a dar un marco más robusto para el cumplimiento de los mandatos de la Ley del SBD por parte de los diferentes componentes del sistema. Estas políticas marco constituyen una respuesta a la “complejidad y abundancia de mandatos y responsabilidades de la Ley del SBD”⁷⁵ y procuran atender la complejidad del sistema que ha señalado la CE. Cabe destacar que este ordenamiento de las políticas se realizó con el apoyo técnico del Convenio Marco de Cooperación Técnica entre el SBD y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), y se llevó a cabo bajo un proyecto que fue diseñado y ejecutado con la supervisión y coordinación de la ST-SBD.

Esta CE revisó las políticas emitidas por la CR-SBD y la ST-SBD hasta el 2020, para examinar su correspondencia con los objetivos del sistema, fundamentos orientadores y sectores que busca atender (ver cuadro 3) y como un elemento de evaluación sobre los mecanismos, procesos, estructuras, funcionalidades y recursos de gestión que representan las políticas del CR-SBD. Uno de los aspectos centrales del ordenamiento de las políticas arriba citado es la definición de un modelo basado en ejes de política. Estos ejes son las líneas estratégicas que funcionan como guía, para que los operadores, los colaboradores y las agencias operadoras para servicios no financieros hagan una revisión y ajuste de sus propios planes estratégicos y operativos, para que sean incorporadas acciones de integración con el SBD.

En sesión ordinaria en el 2018, mediante el Acuerdo AG-092-16-2018, el CR-SBD aprobó los Ejes Estratégicos de Política del SBD como habilitadores de su gestión, en su condición de jerarca superior del SBD. Estos ejes son:

- Inclusión Financiera y emprendimientos
- Mipymes y modelos asociativos empresariales
- Desarrollo regional
- Encadenamientos productivos y clústeres
- Innovación, transferencia y adaptación tecnológica
- Ejecución de proyectos y programas interinstitucionales y de cooperación
- Participación y coordinación de servicios no financieros y de desarrollo empresarial

La revisión de la CE permitió constatar que el ordenamiento de las políticas del SBD se ha

70 Ferraz, Joao y Ramos, Luma (2018).

71 Ferraz, Joao y Ramos, Luma (2018).

72 Comisión Evaluadora (2016). II Informe de Evaluación.

73 ACUERDO AG-092-16-2018

74 ACUERDO AG-020-05-2021.

75 ACUERDO AG-092-16-2018

realizado en el marco del cumplimiento de los mandatos de la ley del sistema. Se encontró que las políticas tienen un abordaje explícito en términos de la conformidad con las responsabilidades y obligaciones de la Ley con respecto a los objetivos del sistema, sus fundamentos orientadores y las funciones del CR-SBD.

Cuadro 5. Políticas institucionales definidas por el CR-SBD

Política para la Ejecución de servicios no financieros con los Recursos del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) asignados al Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), Sesión Ordinaria 11-2019 Acuerdo AG-065-11-2019, de agosto 2019.

Política para la Gestión de Activos y Pasivos de los Fondos Administrados por la Secretaría Técnica del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD). Sesión Ordinaria 04-2019 ACUERDO AG-029-04-2019, del 10 de abril 2019.

Política de Género de la Secretaría Técnica de Banca para el Desarrollo. Sesión Ordinaria 207-2017, mediante Acuerdo AG-1677-207-2017, del 05 de abril del 2017.

Política sobre Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo del Sistema de Banca para el Desarrollo. Sesión Ordinaria 18-2018, mediante Acuerdo AG-0103-18-2018, del 24 de octubre del 2018.

Política de Crédito del Fondo Nacional para el Desarrollo (FONADE), Sesión Ordinaria 13-2019, mediante Acuerdo AG-071-13-2019 del 11 de setiembre 2019.

Política del Fondo de Garantías y avales del Fondo Nacional para el Desarrollo (FONADE), Sesión Ordinaria 13-2019, mediante Acuerdo AG-072-13-2019 del 11 de setiembre 2019.

Políticas Institucionales relativas al proceso presupuestario en la Secretaría Técnica del Consejo Rector de Banca para el Desarrollo, Mediante Sesión Ordinaria 13-2019 Acuerdo AG-073-13-2019 del 11 de setiembre 2019.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la ST-SBD

La Comisión Evaluadora pudo nuevamente constatar lo ya señalado en el II Informe de Evaluación, a saber, que algunas políticas efectúan un abordaje explícito de los mandatos de la Ley del SBD que procuran atender, pero que, en otros casos, este abordaje es implícito, aunque siempre relacionado con las actividades y acciones por medio de las cuales el sistema despliega y ejecuta los objetivos asignados por la Ley 8634⁷⁶. Las políticas con abordajes implícitos son de carácter más operativo y responden a un proceso de reconfiguración y precisión de los acuerdos del CR-SBD con lineamientos específicos, políticas, programas y proyectos que son integrados al compendio de directrices del SBD y que forman parte del modelo de gestión del sistema. En este proceso de evaluación, la CE encontró 67 acuerdos vigentes del CR-SBD, los cuales se clasificaron con base en la información suministrada por la ST-SBD (ver cuadro 6).



⁷⁶ Comisión Evaluadora (2016). II Informe de Evaluación.

Cuadro 6. Clasificación de los Acuerdos del Consejo Rector

Tema	Número de acuerdos
Control interno	1
Auditoría interna	1
Gobierno Corporativo	4
Plan Estratégico Institucional	1
Responsabilidades Consejo Rector	1
Responsabilidades Secretaría Técnica	1
Comités institucionales	1
Normativa Legal	27
Crédito y Avaes	2
Límites	2
Inversiones	1
Procedimientos Administrativos Internos	1
Reglamento a la Ley/Políticas	21
Operadores beneficiarios	2
Modelos/Requisitos	2
Operativo	4
Modelos Administración/Consejo Rector	1
Estructura organizacional	2
Reglamento/Presupuesto	1
Riesgos	4
Modelos	3
Reglamento/Funciones	1
Servicios No Financieros	23
Convenios Marco	12
Convenios internacionales	4
Convenios locales	5
INA	2
Información	2
Convenios de información	1
Solicitudes de información	1
Total general	67

Fuente: Elaboración propia con base en información de la ST-SBD

5.3 Plan Estratégico Institucional del SBD 2020-2024: un paso en la dirección correcta

La planificación institucional del SBD debe ser un proceso periódico, consultivo y participativo de las áreas técnicas y operativas de la ST-SBD, así como de otros componentes del sistema, como los operadores financieros y los colaboradores del SBD. En el período bajo análisis, el principal resultado en este ámbito fue la elaboración y aprobación del Plan Estratégico Institucional 2020-2024 (en adelante, PEI 20-24), que define los objetivos para los planes de acción, los programas y los proyectos que establecen las prioridades en la asignación de recursos, en el cumplimiento de los fines constitutivos según la Ley del SBD y en el objeto de política pública del sistema.

La CE encuentra que varios de los componentes del PEI 20-24 suman un enfoque novedoso del SBD, acorde con retos actuales y futuros de su accionar.

Aborda el reto de la inclusión financiera con miras a la transformación productiva de las empresas fundamentada en la promoción de la innovación y el emprendimiento, que sienta las bases para que las Mipymes logren una mejor transición hacia la economía moderna y hacia los mercados del futuro, con base en el desarrollo tecnológico, el conocimiento, el encadenamiento, la asociatividad y el enfoque territorial. Todo esto bajo un marco de banca incluyente, ética y solidaria (ver figura 2).

Mediante el Acuerdo AG-091-16-2018 de setiembre de 2018, el CR-SBD aprobó el PEI 20-24, que fue presentado como un instrumento para fortalecer la creación de valor del SBD, basada en un modelo de canalización de recursos en segundo piso, ejecutados por operadores especializados de servicios tanto financieros como no financieros⁷⁷.

Figura 2. Elementos del nuevo enfoque propuesto en el PEI 2020-2024



En opinión de esta CE, el PEI 20-24 constituye un paso en la dirección correcta para implementar la propuesta de valor del SBD⁷⁸, de crear y fortalecer los canales financieros y no financieros de apoyo a la Mipyme. De esta manera, existe consistencia entre los contenidos del PEI 20-24 y los objetivos de la Ley 8634 del SBD y sus reformas⁷⁹. En el cuadro 7 se efectúa una comparación entre ambos cuerpos normativos. En esta comparación no sólo se analizan los objetivos estratégicos del plan, sino que se incorporan los enunciados de su oferta de valor.

Es importante señalar que algunos de los objetivos del SBD, estipulados en su ley de creación y reformas, se encuentran parcialmente expresados en el plan estratégico. Debido a que los mandatos de ley tienen un rango superior, se entiende que el PEI 20-24 marca ámbitos de énfasis y de focalización en áreas específicas, en lo que esta CE ha señalado como “un enfoque amplio en términos de objetivos y beneficiarios, lo cual implica una alta complejidad para la administración del sistema”⁸⁰.

Cuadro 7. Comparación de objetivos del SBD y sus reformas y el plan estratégico

Objetivos del SBD según su Ley de creación y sus reformas	Contenidos en el plan Plan Estratégico Institucional
a) Establecer las políticas y acciones pertinentes que contribuyan con la inclusión financiera y económica de los sujetos beneficiarios de esta ley.	Objetivo estratégico 3. Impulsar la inclusión financiera de aquellas empresas y sectores de la población histórica y actualmente excluidos.
b) Establecer las políticas crediticias aplicables al SBD, que promuevan el desarrollo, la productividad y la competitividad de los sectores productivos, tomando en consideración el plan nacional de desarrollo y las políticas públicas que se emitan al respecto.	Objetivo estratégico 4. Convertir la banca de desarrollo en un catalizador del cambio hacia una banca más incluyente, ética y solidaria. Oferta de valor o servicio del SBD 1. Financiamiento para la transformación productiva y ecoeficiencia. Elemento habilitador 5. Posicionar al SBD como canal ideal para distribuir recursos internacionales de desarrollo y fortalecer mecanismos de captación local y exigencia y control sobre los intermediarios financieros.
c) Financiar proyectos productivos mediante la implementación de mecanismos crediticios, avales, garantías y servicios no financieros y de desarrollo empresarial.	Oferta de valor o servicio del SBD 1. Financiamiento para la transformación productiva y ecoeficiencia: Para incrementar la productividad real de las empresas por medio de nuevas tecnologías, nuevos procesos, productos y servicios.
d) Establecer condiciones financieras de acuerdo con las características específicas, así como los requerimientos del proyecto y de la actividad productiva que se apoye.	Oferta de valor o servicio del SBD 4. Financiamiento “a la medida” para Mipymes y emprendedores: Para mejora de equipos y procesos, encadenamientos, transformación productiva, desarrollo de marcas y expansión nacional o internacional.
e) Promover y facilitar la participación de entes públicos y privados que brinden servicios no financieros y de desarrollo empresarial, con el propósito de fortalecer el desarrollo y la competitividad de los beneficiarios de esta ley.	Objetivo estratégico 2. Promover, en alianza con otras instituciones clave del país, el emprendedurismo en todas sus formas, sectores y regiones. Elemento habilitador 4. Desarrollo y consolidación del modelo de SBD para apoyo a proyectos de incubación y promoción de exportaciones y encadenamientos.
f) Fomentar la innovación, transferencia y adaptación tecnológica orientada a elevar la competitividad de los sujetos beneficiarios de esta ley. En el caso del sector agropecuario se podrá canalizar por medio de instancias públicas como privadas que fomenten la innovación, investigación y transferencia de tecnología.	Objetivo estratégico 1. Impulsar la transformación del país hacia una economía más moderna, basada en tecnología, innovación y conocimiento.

78 Se entiende la propuesta de valor del sistema la creación de oferta de financiamiento mediante un modelo de canalización de recursos en segundo piso, ejecutados por operadores acreditados y otros agentes especiales.

79 Artículo 4, de la Ley 9274 “Reforma integral de la ley N.º 8634, ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, y reforma de otras leyes”

80 Comisión Evaluadora del SBD. II informe de Evaluación.

Objetivos del SBD según su Ley de creación y sus reformas	Contenidos en el plan Plan Estratégico Institucional
g) Coadyuvar al desarrollo productivo en las diferentes regiones del país por medio de los mecanismos que establece la presente ley, fomentando la asociatividad y apoyando las estrategias regionales de los ministerios rectores.	Objetivo estratégico 6. Fortalecer la competitividad, crecimiento, valor agregado y modernización productiva de la Mipyme organizaciones de la economía asociativa en todo el territorio nacional.
h) Implementar mecanismos de financiamiento para fomentar el microcrédito para desarrollar proyectos productivos.	Objetivo estratégico 2. Promover, en alianza con otras instituciones clave del país, el emprendedurismo en todas sus formas, sectores y regiones.
i) Promover y facilitar la creación de empresas, a los beneficiarios de esta ley, por medio de instrumentos financieros, avales, capital semilla y capital de riesgo.	Objetivo estratégico 2. Promover, en alianza con otras instituciones clave del país, el emprendedurismo en todas sus formas, sectores y regiones.
j) Promover y facilitar mecanismos para encadenamientos productivos.	Objetivo 5. Promover el crecimiento de los encadenamientos productivos y el valor agregado en sectores clave de la economía y en todas las regiones del país.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 8634 y el PEI 20-24

5.3.1 Gobernanza para el cambio

La implementación del PEI 20-24 requiere desarrollar una gobernanza para el cambio, capaz de lograr el alineamiento de los diversos componentes del SBD (operadores y colaboradores) bajo el marco propuesto, de manera que confluyan las diferentes acciones de cada uno de los operadores y colaboradores del sistema. Esta CE considera la gobernanza para el cambio como un factor crítico para lograr que el PEI tenga la incidencia buscada.

El mismo plan estratégico indica que el factor crítico de partida es el compromiso del CR-SBD y del Director Ejecutivo, así como de personal clave de la ST-SBD. Sin embargo, esta CE considera que el cumplimiento de los objetivos estratégicos requiere, adicionalmente, de los compromisos de los otros componentes del sistema, como los operadores financieros, y de colaboradores como el INA.

Es necesario que el alineamiento de operadores y colaboradores durante el proceso de despliegue e implementación del plan estratégico se logre mediante las directrices y mandatos emanados por el CR-SBD. Sin embargo, esto requiere de un proceso participativo de operadores y colaboradores. La CE encontró que la participación de los operadores financieros en la construcción del PEI debe fortalecerse y buscarse un mayor posicionamiento de sus propuestas, tanto entre los niveles técnicos como los de la alta gerencia de esas instituciones. Los encargados de los programas del SBD, a nivel de

los operadores, que fueron entrevistados como parte de los estudios realizados por esta CE, manifestaron desconocimiento de dicho plan, a pesar de la divulgación y promoción que buscó la ST-SBD en su proceso de construcción y que pudo ser constatada por la CE. Empero, los mismos entrevistados encuentran que los propósitos generales del PEI 20-24, que fueron consultados en la encuesta, son los derroteros vigentes del objetivo del SBD.⁸¹

El CR-SBD ha venido avanzando de manera importante para generar un marco de gobernanza para el complejo universo que significa la institucionalidad del SBD. La Procuraduría General de la República (PGR), mediante criterio C-019-2017, ha señalado que:

El Consejo Rector más que jerarca de dichos integrantes, es el rector, director del conjunto de integrantes y de las actuaciones de estos dentro de banca para el desarrollo. Por ende, el artículo 10 no puede ser interpretado como una autorización para que el Consejo Rector utilice alguno de los poderes propios de la jerarquía respecto de esos integrantes. Máxime cuando se está en presencia de entes autónomos. Si de relación jerárquica es

⁸¹ Ello no significa que hubiese ausencia de sesiones de trabajo con personal de las entidades que operan en el Sistema de Banca para el Desarrollo, pues, en efecto, está documentado que éstas se desarrollaron. La dificultad principal parece estribar en el nivel jerárquico del personal que estuvo en las deliberaciones.

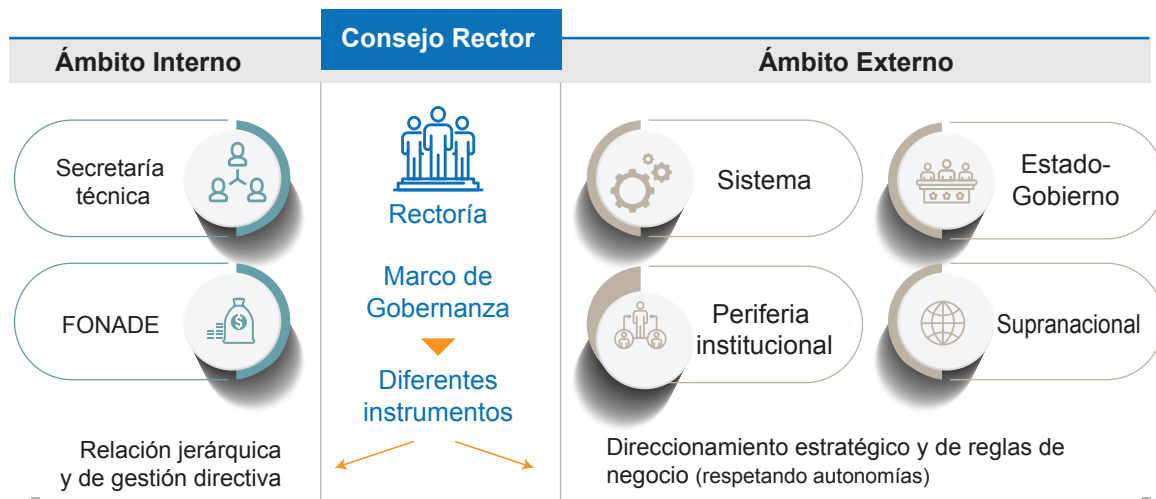
sólo con respecto de la Secretaría Técnica, pero no de los integrantes del Sistema. Así, el ejercicio de rectoría del Consejo Rector se instrumentaliza a través de la definición del marco de gobernanza que se vale de diferentes instrumentos jurídicos según el ámbito en que debe pronunciarse: en el interno bajo una relación jerárquica y de gestión directiva, en lo externo, en un rol de direccionamiento estratégico y de definición de reglas de negocio (operación)⁸².

Con la necesidad de crear un marco de gobernanza en línea con esta interpretación dada por la PGR, el CR-SBD emitió la Política para la atención de los sectores prioritarios de la Ley del SBD. El marco de gobernanza se puede ver en el recuadro 6. No obstante, un desafío pendiente del SBD es integrar a sus diversos componentes bajo los objetivos estratégicos comunes.

La consulta de esta CE sobre el proceso de formulación del PEI 20-24 y la consulta con operadores financieros y colaboradores no arrojó evidencia de que el proceso consultivo y participativo en la construcción del plan estratégico haya contado con la participación efectiva los cuerpos gerenciales de más alto nivel de los diversos componentes institucionales del sistema, de manera que permitiera permear los objetivos estratégicos comunes de manera interinstitucional. Esta convocatoria se identifica como un área de mejora, en tanto la CE pudo conocer la realización de un taller de presentación y retroalimentación del PEI 20-24, que contó con amplia divulgación e invitación por parte de la ST-SBD, pero al que asistieron especialmente funcionarios a nivel técnico y mandos medios de las instituciones del sistema⁸³.

Recuadro 6. Marco de gobernanza del SBD

La Procuraduría General de la República (Criterio C-019-2017) ha señalado que *el ejercicio de rectoría del Consejo Rector se instrumentaliza a través de un marco de gobernanza, en lo interno, bajo una relación jerárquica y de gestión directiva, y en lo externo, en un rol de direccionamiento estratégico y reglas de negocio*.



El acuerdo AG-020-05-2021 “Política para la atención de los sectores prioritarios de la Ley del SBD” procurar especificar un marco de gobernanza para el complejo universo que significa la institucionalidad del SBD.

82 PGR (2017), Criterio C-019-2017

83 Se desprende la audiencia de Roberto Artavia con la CE, quien estuvo liderando el equipo que elaboró el PEI 20-24

La formulación del Plan Estratégico Institucional debe procurar una construcción participativa de los componentes del SBD, tanto en sus niveles técnicos como de alto nivel jerárquico y, además, debe verse como un proceso dinámico, es decir que debe revisarse al menos anualmente con la participación de los diferentes actores del sistema, y redirigirse acorde con los hallazgos. Debe considerarse que el PEI 20-24 debía desplegarse a partir del 2020, no obstante, la CE encontró que su implementación se vio afectada por las labores de emergencia que asumió el SBD por la crisis asociada a la pandemia del COVID-19. Además, el contexto de esta crisis ocasionó fuertes implicaciones en tasas de interés, precios y capacidad de pago de beneficiarios. Todo ello obliga a una necesaria revisión y reformulación del PEI.

En opinión de la CE, no sólo los procesos participativos en la construcción del PEI son los que garantizarán el compromiso y el alineamiento de los componentes del sistema. Las políticas y directrices del CR-SBD serán los principales instrumentos para el alineamiento de las instituciones y organizaciones con el PEI 20-24. En este sentido, *la Política para la atención de los sectores prioritarios de la Ley del SBD* es un importante avance, ya que establece que “cada operador financiero y administrador debe velar por el alineamiento de sus propuestas dentro del PEI del SBD, ajustando, cuando así corresponda actividades, metas u objetivos. En la práctica el PEI del SBD se constituye en un insumo (estrategia emergente) que debe retroalimentar los propios desarrollos del operador financiero administrador en materia de planificación. Este ejercicio debe realizarse al menos cada vez que entre en vigor un nuevo PEI del SBD”⁸⁴.

5.3.2 Formulación de indicadores de monitoreo y seguimiento de la implementación del PEI

Un hallazgo de esta CE es que el PEI 20-24 se viene implementando mediante diversos programas y proyectos del SBD, así como en las acciones contenidas en los Planes Operativos Institucionales. Sin embargo, la CE encuentra necesario la formulación de indicadores para el monitoreo y seguimiento de la implementación del PEI, que permitan verificar los ámbitos de aplicación de las propuestas estratégicas y las áreas que estarán pendientes de fortalecer en el futuro. Es necesario que la formulación de estos indicadores combine

indicadores de gestión con indicadores de resultado o estratégicos.

Según el ILPES/CEPAL⁸⁵, los indicadores de desempeño de los organismos públicos tienen una vinculación con la planificación estratégica, porque, si bien esta última consiste en la formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, los indicadores de gestión entregan información valiosa para la toma de decisiones respecto del curso de las estrategias, ya que las metas operativas de corto plazo permiten hacer operativas las estrategias. En cambio, los indicadores de gestión tienen menor interés en la rendición de cuentas a la ciudadanía y a los órganos de dirección política como el Gobierno y el Congreso, por lo que son necesarios los indicadores estratégicos que se enfoquen en los usuarios finales a quienes se entregan los productos y servicios, y en quienes se buscan los impactos de la intervención de una institución pública. Esto refuerza las consideraciones que esta CE desarrolla en el capítulo 8 sobre la necesidad de estudios de impacto con beneficiarios.

5.4 Composición sectorial en las decisiones del Consejo Rector

La conformación del CR-SBD se concibió en estrecha relación con el origen de los fideicomisos que se trasladaron para crear el FINADE, en los cuales los sectores agrícola e industrial eran objetivos centrales de fomento. En 2020, el CR-SBD tenía dos representantes del sector agrícola, por medio del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y un representante de la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria. La industria está representada por un representante de la Cámara de Industrias de Costa Rica y uno del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), quien también es el rector de las políticas de industria, aunque claramente tiene ámbitos de acción en otros sectores y en el sector Mipyme en general. Un quinto integrante del Consejo Rector se califica como independiente de estos sectores, y es nombrado por el Consejo de Gobierno mediante la terna presentada por el Colegio de Ciencias Económicas de Costa Rica (CCECR).

Al momento que estaba finalizando esta evaluación, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley 10.172 Reforma Ley 8634 “Ley Sistema de Banca para el Desarrollo” para incluir representantes del sector turismo en la integración del CR-SBD, en este caso, un representante del Ministerio de Turismo y

84 AG-020-05-2021. Política para la atención de los sectores prioritarios de la Ley del SBD.

85 Armijo, Marianela (2009). Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público. ILPES/CEPAL

un representante de la Cámara Nacional de Turismo (CANATUR).

La composición original del CR-SBD podría no corresponder con los objetivos y la complejidad actual del SBD. En efecto, el sistema tiene intervenciones en áreas más allá de la agricultura y la industria:

- Acciones sectoriales, especialmente en aquellos sectores estratégicos en generación de servicios, productos, empleo y encadenamiento, como el turismo, la pesca, la cultura, la recreación y el entretenimiento, los servicios o el comercio.
- Acciones transversales a todos los sectores, como los temas de emprendimiento e innovación, e integración con cadenas globales del comercio internacional.

Tácitamente, la Asamblea Legislativa reconoció esta falta de adecuación entre la composición del CR-SBD y el alcance y complejidad del SBD al reformar, recientemente en el 2022, su integración al incluir dos representantes del sector turismo⁸⁶. Esta reforma podría no resolver el problema de falta de correspondencia arriba señalado, pues existen sectores importantes para el enfoque estratégico del SBD, como tecnología, innovación, comercio internacional, o pequeña y microempresa, entre otros, que no cuentan con representación. Sin embargo, debido a que no será factible ni práctico extender la cantidad de miembros del CR-SBD para incorporar a todos los sectores de importancia y relevancia para el SBD, la CE llama la atención sobre la necesidad de un enfoque distinto para establecer la composición del CR-SBD. La constitución de un gobierno corporativo no sólo debe verse como representación sectorial, sino que, como se indicará más adelante, las prácticas internacionales apuntan a buscar miembros con las especialidades requeridas por la entidad pública.

Por otra parte, la composición sectorial del CR-SBD plantea un riesgo evidente de conflictos de interés. En efecto, los sectores que son susceptibles a beneficiarse de las políticas del SBD están sentados en la máxima instancia de definición de políticas y programas del sistema. Esta situación, presente también en otras entidades públicas del Estado costarricense, es altamente inconveniente⁸⁷, pues crea otros problemas potenciales: conflictos entre

sectores productivos y de ellos con el Gobierno, lo cual puede trasladarse al seno del SBD, afectando su funcionalidad e independencia.

Desde este punto de vista, la revisión de las tendencias actuales de gobierno corporativo puede dar pistas para una eventual decisión en este ámbito, la cual debe ser cuidadosamente pensada. En América Latina y en países de la OCDE⁸⁸, organización de la cual Costa Rica forma parte desde 2021, el gobierno corporativo de empresas públicas, y más en general, de la institucionalidad, ha evolucionado hacia una distribución de trabajo entre la rectoría y la gestión de la política pública.

En primer lugar, hay una clara definición central de la rectoría en un solo ministerio sectorial, al cual se le asigna la responsabilidad de la política pública ejecutada por la entidad pública. En segundo lugar, los Concejos Directivos, órganos responsables de la gestión han seguido una tendencia a dejar de ser representaciones sectoriales y se han constituido en órganos de criterio objetivo, con mayor independencia y profesionalismo, en el que sus miembros son nombrados por razón de sus cualificaciones y las especialidades requeridas por la entidad. Además, los miembros directivos deben tener independencia respecto a su participación en intereses objeto de la entidad pública, ya que esto puede poner en peligro la objetividad de su criterio. La integración por medio de concursos públicos puede ser una estrategia para lograr este fin. Finalmente, la gerencia ejecutiva debe entenderse como un tercer pilar de la empresa pública, como un trípode de un buen gobierno corporativo (ver recuadro 7).

Si se quisiera preservar los lazos de comunicación entre el CR-SBD, como máxima instancia jerárquica del sistema, y los sectores, podría pensarse -entre otros modelos de organización institucional- que éstos pudiesen incorporarse bajo la modalidad de comités asesores intersectoriales, que genere una suerte de contrapesos, en línea con la modernización que ha venido experimentando el SBD en los últimos años y que se fortalece con el PEI 20-24. El CR-SBD cuenta, actualmente, con el apoyo de Comités Asesores dentro de sus áreas técnicas funcionales, este tipo de figuras de apoyo pueden extenderse a nivel político, con comités asesores intersectoriales. Este apoyo intersectorial al CR-SBD podría aportar una composición de las iniciativas y acciones del SBD más acorde con las propuestas de valor del plan estratégico y, además, generaría

⁸⁶ Así reformado por el artículo único de la Ley 10.172 Reforma Ley 8634 "Ley Sistema de Banca para el Desarrollo" para incluir representantes del sector turismo en la integración del Consejo Rector, del 20 de abril de 2022.

⁸⁷ Piénsese en los casos del Consejo de Transporte Público (CTP), del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y el Consejo Nacional de Concesiones (CNC) del MOPT.

⁸⁸ Se refiere a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

una suerte de contrapesos sectoriales, en línea con la modernización que ha venido experimentando el SBD en los últimos años y que se fortalece con el PEI 20-24.

En este punto, con base en las consideraciones expuestas, la CE no arribó a conclusiones sobre cuál podría ser la composición del Consejo Rector, ni sobre cómo resolver el problema actualmente

existente respecto a los riesgos de conflictos de interés, la independencia respecto a los intereses sectoriales y la carencia de elección de sus miembros basada más bien en las especialidades requeridas por la entidad pública. No obstante, la CE sí considera necesario abrir un proceso deliberativo sobre la estructura y composición del gobierno corporativo del SBD.

Recuadro 7. Hacia mejores prácticas de gobierno corporativo

El Banco Mundial, en el estudio *Tendencias del Gobierno Corporativo Tendencias del Gobierno de las Empresas Públicas en América Latina*⁸⁹, ofrece un análisis descriptivo de las prácticas y tendencias vigentes relacionadas con aspectos de gobierno corporativo de las empresas públicas en varios países de América Latina. En el estudio, fue observado el uso de arreglos institucionales que apuntan gradualmente hacia una mayor centralización, la cual implica que a un organismo del gobierno central, es decir a un solo ministerio sectorial, se le asigna la responsabilidad de la política pública que implica la empresa pública; mientras que se ha disminuido el uso del modelo descentralizado, donde las responsabilidades se reparten entre varios ministerios u organismos públicos. Un ejemplo de reformas dirigidas hacia una mayor centralización son los países de la OCDE⁹⁰.

Asimismo, el estudio encontró avances concretos en cuanto a la implementación de buenas prácticas relacionadas a juntas de directorio y gerencias de las empresas públicas, las cuales corresponden a una clara separación entre el directorio y la gerencia. Existe un reconocimiento de que la implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo puede ayudar a que las empresas públicas logren sus metas y objetivos de manera más efectiva y asegurar servicios eficientes, disciplina fiscal y el alcance de sus objetivos estratégicos. El estudio establece que uno de los principales desafíos es implementar medidas que promuevan una mayor independencia y profesionalismo en el directorio y la gerencia.

Las buenas prácticas del gobierno corporativo se ejemplifican como el balance de las responsabilidades del gobierno corporativo en “un banco de tres patas”: una pata representa al propietario, la segunda pata al directorio, y la tercera pata a la gerencia. Una empresa pública debería incluir una estructura de gobierno corporativo compuesta por tres niveles diferenciados: 1. la función de propiedad del Estado, que es responsable de definir la política pública y sus objetivos, 2. un directorio con la responsabilidad de supervisar la elaboración de una estrategia para alcanzar los objetivos de la política y 3. la gerencia ejecutiva, responsable de las tareas operativas de acuerdo con la estrategia propuesta.

La OCDE, en sus Directrices sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas⁹¹, ofrece unas recomendaciones a los gobiernos para que las empresas públicas operen con eficiencia y transparencia. Las directrices buscan que el Estado vele por que la gobernanza se lleve a cabo de forma transparente y responsable, con un alto grado de profesionalidad y eficacia. El Estado debe permitir que las empresas públicas operen con total autonomía en la consecución de sus objetivos de la política pública, sin intervenir en la gestión, por lo tanto, debe permitir que los Consejos de Administración ejerzan sus funciones, respetando su independencia.

En las Directrices de la OCDE, el tema de la centralización de la representación sectorial se expresa en que ejercicio de los derechos de propiedad debe estar centralizado en una única entidad, con capacidad y competencias para realizar sus funciones de forma eficaz. Esta entidad es responsable ante los órganos sectoriales y debe mantener las relaciones claramente definidas con los organismos públicos correspondientes.

Por su parte, la composición del Consejo de Administración de las empresas públicas, según la OCDE, debe permitir el ejercicio de un criterio objetivo e independiente. Todos los miembros del Consejo de Administración deben ser nombrados por razón de sus cualificaciones, y es destacable la independencia de los mismos que la OCDE recomienda, respecto a su participación en intereses objeto de la empresa o entidad pública, ya que puede poner en peligro la objetividad de su criterio.

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial (2014) y OCDE (2016).

89 Banco Mundial (2014). *Tendencias del Gobierno Corporativo Tendencias del Gobierno de las Empresas Públicas en América Latina: Tendencias y Casos de Países*. Informe No.: 89468-LAC

90 Se refiere a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

91 OCDE (2016). *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*, Edición 2015, Éditions OCDE, Paris

5.5 Un SBD propositivo en la formulación del PND

Sigue siendo una tarea pendiente que el Plan Nacional de Desarrollo sirva de marco para establecer lineamientos de políticas para el alineamiento de los diversos componentes establecidos por la Ley del SBD. Una de las razones de esta falta de alineamiento es que los planes nacionales de desarrollo han sido anteriores a la formulación del PEI del SBD. En el 2022 será la primera vez que converjan la formulación de un nuevo PND con un plan estratégico del SBD vigente. La CE encuentra necesario que el CR-SBD, por medio de su ST-SBD, sea propositivo para incorporar esos lineamientos en el PND. En reconocimiento

de que el PND es un proceso deliberativo con una amplia gama de instituciones públicas, la proposición de alineamiento con el SBD debe contar con el concurso de operadores y colaboradores, aspecto que, a criterio de esta CE, debe liderar la ST-SBD.

Aunque no se ha logrado el objetivo de alinear el PND con el PEI del SBD, la CE ha encontrado que el CR-SBD y su ST-SBD han mantenido un esfuerzo para que, en la formulación de los planes operativos institucionales (POI) entre 2016 y 2020, las actividades del SBD apunten a una vinculación directa con objetivos del PND 2018-2022. En el cuadro 8 se observa la vinculación de los POI del SBD con el PND.

Cuadro 8. Vinculación de los planes anuales operativos del SBD con el PND

Líneas de acción del PND	Líneas de acción del POI del SBD
País más productivo e inclusivo	Mediante instrumentos financieros que estimulen la reactivación económica del país y estimule la inclusión financiera de personas y empresas a través del SBD. Mediante una Banca de Desarrollo más incluyente, ética y solidaria.
Una sociedad más descarbonizada	Se impulsa un programa orientado hacia la ecoeficiencia, descarbonización y la mitigación ambiental.
Valor público	La disipación de crédito, avales, capital semilla y capital de riesgo, servicios de desarrollo empresarial y un excelente servicio al beneficiario de la Ley, forman parte del valor público que genera el SBD a la sociedad. Además de buscar convertir a la Banca de Desarrollo en un catalizador del cambio hacia una banca más incluyente, ética y solidaria.
Apoyar el crecimiento de la economía, con el medio ambiente.	Se promueven el crecimiento de los encadenamientos productivos y el valor agregado en sectores claves de la economía y en todas las regiones del país. Además, el SBD cuenta con un objetivo estratégico al 2024 que indica “Convertir la banca de desarrollo en un catalizador del cambio hacia una banca más incluyente, ética y solidaria.
La producción y el empleo responden a las necesidades territoriales.	Se busca financiar proyectos y programas que logren impacto en empleo y producción, en todo el territorio nacional. Para lo cual, además, se busca continuar forjando alianzas estratégicas y operativas con instituciones del Gobierno y las comunidades.
Motores de desarrollo: la innovación y el talento humano.	La innovación y el desarrollo son dos de los grandes pilares del SBD. Con ellos busca financiar proyectos que sean un verdadero motor de desarrollo.
Emprendimientos financiados (indicadores de intervención estratégicas-PND)	Iniciativa conjunta con el MEIC. Cantidad de emprendimientos financiados. (indicador No. 51 del PND)

Fuente: Elaboración propia con base en información de la ST-SBD

Por otro lado, el PND 2018-2022 plantea la necesidad de que los objetivos y las acciones de las instituciones públicas nacionales incorporen los compromisos del país con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS):

Ruta de la Sostenibilidad 2030. La CE considera que los ODS se encuentran plenamente incorporados en las acciones del SBD contenidas en los planes operativos institucionales (POI).

La revisión de las acciones del SBD permite constatar que el SBD aporta al ODS de “Fin de la pobreza con el impulso del microcrédito, el emprendedurismo, así como con el apoyo a la Mipymes”, Por otra parte, al ODS “Hambre cero”, aporta mediante el financiamiento de proyectos productivos de seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición. En referencia al ODS de “Educación de calidad”, el SBD aporta capacitación y formación empresarial. En materia del ODS de Igualdad de género, aporta con los programas de financiamiento para mujeres. Para el ODS de Energía asequible y no contaminante,

aporta con el financiamiento a proyectos de acceso a energías asequibles y sostenibles. Respecto al ODS de “Trabajo decente y crecimiento económico”, el aporte se da mediante el crecimiento de la empresa y el empleo. En materia del ODS de Industria, innovación e infraestructura, el SBD promueve la innovación en los sistemas de producción. Para el ODS de Reducción de las desigualdades, ofrece productos financieros accesibles e inclusivos para poblaciones tradicionalmente excluidas. Para el ODS de Alianzas para lograr los objetivos, el SBD se basa en la consolidación de alianzas público-privadas, nacionales e internacionales, que fortalecen el financiamiento de banca para el desarrollo. El cuadro 8 presenta el detalle de la vinculación de las acciones del SBD con los ODS.

Cuadro 9. Incorporación de los ODS en las actividades POI 2020 del SBD

ODS	Actividades del SBD
Objetivo 1: Fin de la pobreza	Impulso del microcrédito, el emprendedurismo y la Mipyme.
Objetivo 2: Hambre cero	Financiamiento de proyectos productivos que aporten a lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición, y promover la agricultura sostenible.
Objetivo 3: Salud y bienestar	Financiando proyectos productivos con giro de salud y bienestar que promuevan una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
Objetivo 4: Educación de calidad.	Capacitación y formación empresarial mediante el uso efectivo de los recursos que aporta el INA para beneficiarios del SBD.
Objetivo 5: Igualdad de género.	Financiamiento a proyectos impulsados por mujeres
Objetivo 6: Agua limpia y saneamiento.	Financiamiento de ASADAS que aseguren la disponibilidad y la gestión sostenible del agua, y el saneamiento para todos.
Objetivo 7: Energía asequible y no contaminante.	Financiamiento a proyectos dirigidos a asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos.
Objetivo 8: Trabajo decente y crecimiento económico.	Aporta mediante la promoción al crecimiento económico e inclusivo, el empleo productivo y el trabajo decente para todos.
Objetivo 9: Industria, innovación e infraestructura.	Financiamiento de proyecto que genera infraestructura productiva de la MIPYME e innovación en sistemas de producción e industrialización.
Objetivo 10: Reducción de las desigualdades.	Acceso a productos financieros accesibles e inclusivos para poblaciones tradicionalmente excluidas y sectores prioritarios
Objetivo 11: Ciudades y comunidades sostenibles.	Programas de financiamiento ante desastres naturales que afecten la producción e impulsen la resiliencia de los sectores.
Objetivo 12: Producción y consumo responsable.	Programas y proyectos de producción limpia y sostenible, Turismo, incluido el ecoturismo, financiamiento a cadenas de valor de sistemas alimentarios sostenibles, Pequeña y Mediana Empresa (PYME).
Objetivo 13: Acción por el clima.	Acceso a recursos del Fondo Verde para el Clima a fin de financiar proyectos y programas verdes para beneficiarios del SBD. Además, de financiar proyectos de descarbonización y ecoeficiencia y procesos que involucren la producción más limpia.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la ST-SBD.

ODS	Actividades del SBD
Objetivo 14: Vida submarina	Acceso a recursos del SBD para financiar proyectos de operadores financieros que incorporen componentes de mitigación ambiental.
Objetivo 15: Vida de ecosistemas terrestres	Aporta mediante acceso a recursos del SBD para financiar proyectos de operadores financieros que incorporen componentes de mitigación ambiental.
Objetivo 16: Paz, Justicia e instituciones sólidas	Financiamiento con recursos del SBD para proyectos y programas a mujeres.
Objetivo 17: Alianzas para lograr los objetivos.	Consolidación de alianzas público-privadas, nacionales e internacionales que fortalezcan el Sistema de Banca para el Desarrollo y que impulsen el logro de los demás objetivos.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la ST-SBD

5.6 Fortalecimiento de la dirección estratégica y la gestión directiva y operativa

Como lo ha señalado la PGR⁹², el SBD no es una entidad, organismo o persona jurídica, sino un sistema compuesto por diversos actores, dirigido por un CR-SBD, que cuenta con la ST-SBD como entidad operativa y ejecutora y persona jurídica instrumental. En este sentido, los fondos que conforman el SBD son de naturaleza pública, y el CR-SBD de la ST-SBD se rige por el derecho público. El SBD está compuesto por entes públicos, entes autónomos y entidades privadas, bajo la coordinación y organización del CR-SBD, mediante las políticas y directrices emanadas, y el cual sólo tiene una relación de jerárquica con la ST-SBD.

La CE encuentra que el SBD ha experimentado un importante desarrollo institucional para responder a los requerimientos del sistema en tres niveles clave:

- Consejo Rector, centrado en la dirección estratégica.
- Dirección ejecutiva de la Secretaría Técnica, responsable de la gestión directiva.
- Direcciones especializadas y comités, responsables de la gestión técnica y operativa.

La CE encuentra que, con base en el Código de Gobierno Corporativo⁹³, se procura un modelo de buenas prácticas de gestión, con roles claros que han sido desarrollados y delimitados. Además, se ha desarrollado políticas y directrices que, en su conjunto, han generado el marco institucional de apoyo a la gestión directiva y operativa.

92 Criterio C-019-2017 de la Procuraduría General de la República

93 Acuerdo AG-038-07-2018

La CE ha encontrado que la rectoría del CR-SBD, en consonancia con el Código de Gobierno Corporativo, se ha materializado en:

- Decisión sobre políticas, lineamientos y directrices.
- Acreditación de operadores financieros.
- Acreditación de programas.
- Creación de un sistema de información

El enfoque de gobernanza, de acuerdo al Código de Gobierno Corporativo, se implementa en dos ámbitos: el primero, denominado ámbito interno, circunscrito a las relaciones con la ST-SBD y el FONADE; y el segundo, llamado ámbito externo, que es la interacción con los operadores, administradores de fondos y colaboradores integrantes del sistema.

La Dirección ejecutiva de la ST-SBD es la responsable de la gestión institucional y cuenta, actualmente, con el apoyo de Comités Asesores dentro de sus áreas técnicas funcionales. La CE ha encontrado un fortalecimiento del desarrollo institucional a nivel de la ST-SBD, con el desarrollo de un modelo de Gestión para Resultados que facilita a la entidad la dirección integrada en línea con la creación de valor como entidad de política pública. Un instrumento de apoyo a esta gestión es el mismo PEI 20-24, el cual es el marco para el despliegue de los Planes Operativos Institucionales. Otros elementos de gestión desarrollados son un Cuadro de Mando Integral (CMI) y un Sistema de Inteligencia de Negocios, los cuales han fortalecido la obtención de indicadores de gestión del sistema. Por otro lado, se ha desarrollado una herramienta de Gestión de Proyectos, la cual se encuentra en una etapa piloto. Asimismo, durante esta evaluación, se estaba implementando herramientas de apoyo para

la administración del FONADE, como un módulo de Créditos de SAP como plataforma tecnológica empresarial que opera como una plataforma en la nube (PaaS).

En esta modalidad de gestión ha sido importante la constatación que ha hecho la CE de la vinculación entre los Planes Operativos Institucionales con las líneas de acción del PND, y que fueron expuestas anteriormente.

En cuanto a las direcciones especializadas y comités, responsables de la gestión técnica y operativa, la estructura de la ST-SBD se ha organizado por áreas especializadas que soportan el modelo de negocio adoptado por el sistema: 1. Dirección de Riesgos, 2. Dirección de Estrategia Digital, 3. Dirección Comercial y Desarrollo, 4. Dirección de Finanzas, 5. Dirección de Crédito y 6. la Asesoría Jurídica. Además, se ha desarrollado un modelo de Control y Fiscalización, que ejerce control sobre las operaciones del SBD, y sanciona o eleva ante la SUGEF, cuando así corresponde, el incumplimiento de los Operadores Financieros, de acuerdo con lo establecido en la Ley 8634. Además, controla el cumplimiento de metas de los operadores financieros y hace el seguimiento de los fondos del sistema.

Desde la publicación del II Informe de la CE en 2016, la ST-SBD ha experimentado un desarrollo tecnológico importante. Esto se ha logrado mediante la creación de la Dirección de Estrategia Digital, la cual persigue los lineamientos del PEI 20-24 de que la ST-SBD se constituya en una entidad digital, con herramientas y servicios que operen sobre plataformas tecnológicas. Esta preparación tecnológica permitió que el CR-SBD y la ST-SBD pudieran enfrentar los retos de la pandemia del COVID-19, con la continuidad del negocio y el teletrabajo. Además, el sitio Web del SBD se ha modernizado e integrado con el Sistema de Inteligencia de Negocios, que brinda acceso a información sobre las colocaciones históricas de los fondos del sistema, sus saldos de cartera y recursos disponibles.

En su II Informe, la CE también señaló que las acciones de gestión de riesgo apenas se estaban formulando para aquel momento. En esta oportunidad, la Comisión ha encontrado un proceso técnico muy avanzado para el monitoreo, identificación, análisis, evaluación y el tratamiento de los riesgos. Se logró corroborar la existencia de un modelo de Gestión Integral de Riesgos con base en las mejores prácticas prudenciales, entre otros, de:

- El Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF)
- La Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF),
- Estándares internacionales,
- Banco de Pagos Internacionales,
- Principios de Banca Ética,
- La Norma ISO 31000 sobre la gestión de riesgos.

Asimismo, la CE ha encontrado el mantenimiento de actividades de medición para:

- Riesgos de mercado
- Riesgo operativo.
- Riesgo de entorno.
- Riesgo político.

La CE observó la emisión de políticas de riesgo, la implementación de un Comité de Riesgo, el manual de control interno y un sistema de valoración de riesgo institucional. Por todo lo indicado, la CE constató que, en la actualidad, el SBD cuenta con una gestión del riesgo para regular y sistematizar la identificación, el análisis, la evaluación, el tratamiento, la comunicación y el monitoreo de los riesgos del SBD, con una separación de los riesgos asociados a los diferentes actores del sistema.

5.7 Transición del FINADE al FONADE

La CE encuentra que la transformación del FINADE al FONADE ha demostrado el nivel de desarrollo y capacidad institucional de la ST-SBD para que el SBD asuma nuevos roles en la administración de los fondos del sistema.

Con la aprobación de la Ley 9654 de marzo de 2019, que modificó el artículo 15 de la Ley de SBD, se creó el Fondo Nacional de Desarrollo (FONADE), en sustitución del FINADE, el cual era administrado por el Banco de Costa Rica (BCR). Los objetivos que se plantearon con esta transformación fueron:

- Lograr un mayor nivel de eficiencia y eficacia, eliminando los riesgos de concentración del negocio en pocas entidades.
- Optimizar los recursos de financiamiento, avales y garantías, acompañamiento empresarial, emprendimiento, innovación y transferencia tecnológica, entre otras áreas.

- Reducir los costos de intermediación y eliminar posibles conflictos de interés con la figura del fiduciario.
- Mejorar sustantivamente la gestión operativa, el control y el manejo de riesgos, en relación con el actual fideicomiso.
- Aprovechamiento de la garantía solidaria del estado, para el apalancamiento de los recursos del FONADE.
- Establecimiento y manejo de políticas financieras y presupuestarias.

Con esta reforma, la ST-SBD dotó a la Dirección de Crédito con recursos humanos especializados para asegurar la continuidad del negocio que implicaba la administración de crédito, el financiamiento y la canalización de avales, el análisis de solicitudes de acreditación y reacreditación, estudios y seguimiento de créditos y avales, desembolso de fondos y la gestión de cobro.

Un año después de la reforma, en marzo de 2020, fue posible trasladar el 100% de los fondos, realizar el cierre de operaciones del FINADE e iniciar la gestión del FONADE en el contexto de las implicaciones de la pandemia del COVID-19 a través de la gestión mediante herramientas digitales. Además, la ST-SBD, por medio de la Dirección de Crédito, enfrentó las medidas de auxilio que el SBD implementó para sus beneficiarios, de acuerdo con las directrices del CR-SBD. Con el proceso de gestión del FONADE, se reconfiguró y digitalizó procesos y expedientes, lo que requirió de un rápido despliegue de soluciones tecnológicas.

Al cierre de 2020, el FONADE colocó $\$46$ mil millones, un 31% más de fondos que los desembolsados en el 2019 por el FINADE bajo la gestión del BCR ($\$35$ mil millones), siendo relevante destacar que las colocaciones del FONADE en el 2020 se realizaron en un periodo de ocho meses.

Como elementos significativos, a criterio de esta CE, la ST-SBD reporta que esta transformación ha permitido:

- Para 2020 y 2021, que el FONADE pueda revertir la tendencia de decrecimiento en colocaciones que venía experimentando el FINADE. En los dos últimos años de gestión, el fiduciario colocó $\$51.980$ millones, en los dos primeros años de gestión el FONADE colocó $\$74.221$ millones, lo que significa un aumento del 43%
- Generar ahorros administrativos. Para el momento de esta evaluación, se ha evitado el pago de

unos $\$5.554$ millones en comisiones al fiduciario y ahorro de $\$3.754,08$ millones a 24 meses de la transición.

- Mejorar la gestión de las inversiones del fondo. Durante los 24 meses de administración del FONADE, se logró generar ganancias de capital por más de $\$4.928$ millones.
- Reporte de un menor tiempo en análisis de solicitudes de líneas crédito, de un mes de duración en promedio, cuando anteriormente, con el FINADE, era de 4 meses⁹⁴.
- Reducción en el indicador de morosidad y mejora en grados de libertad en: rentabilidad y estimaciones de cartera.

5.8 Operadores financieros

En su II Informe, la CE recomendó mejorar la trazabilidad y transparencia de criterios de acreditación de operadores. La CE ha encontrado que el proceso de acreditación de operadores se ha fortalecido y evolucionado con un modelo de acreditación de la ST-SBD que fue reconocido por esta Comisión. Además, como se ve más adelante, destaca la creación y operación de los agentes colocadores de crédito y los agentes corresponsales, lo cual amplía los canales del crédito hacia beneficiarios meta del SBD, especialmente en zonas rurales o con poca presencia de sucursales bancarias. El agente corresponsal es una figura que no asume riesgo crediticio, pero logra mayor el acercamiento del SBD al usuario. El agente colocador asume el riesgo crediticio, pero es una entidad acreditada por el SBD. Esta extensión del brazo financiero del sistema se logra sin modificar las normas prudenciales.

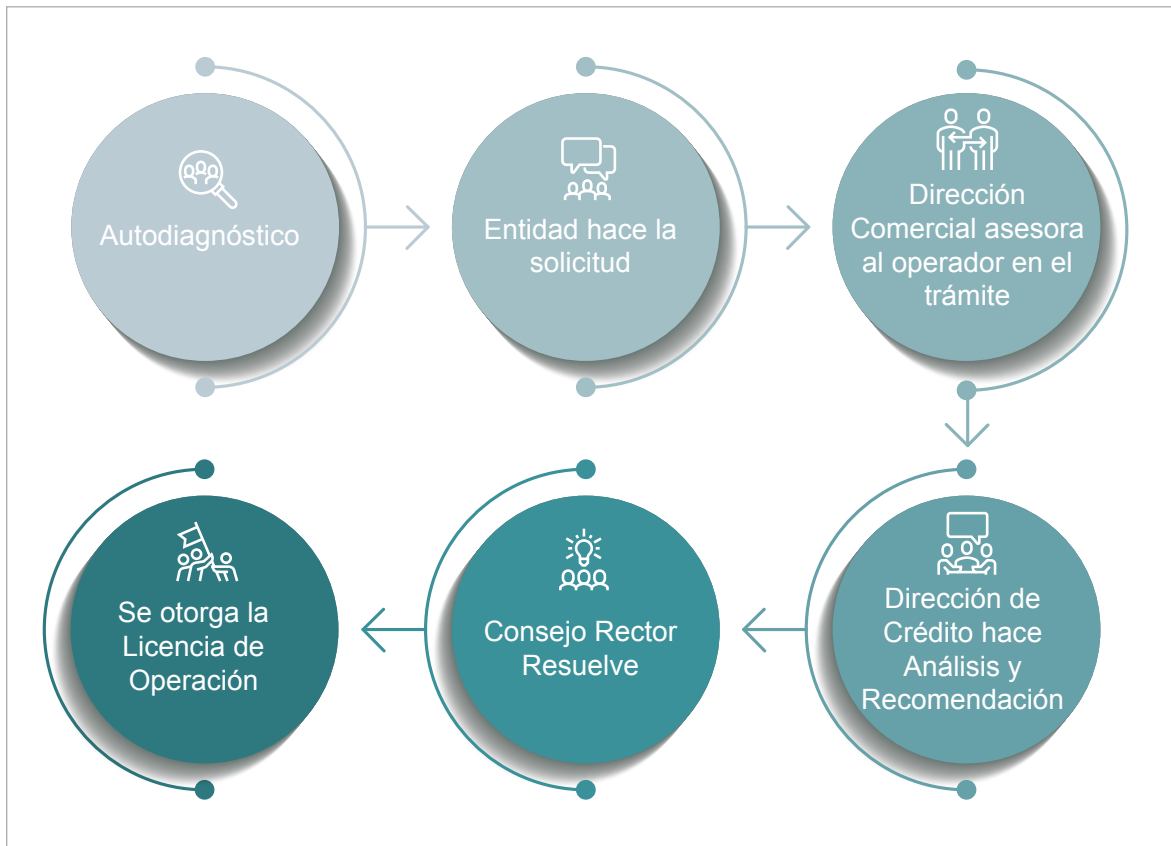
La ST-SBD ha desarrollado un CRM-BI o plataforma de seguimiento con:

- Información de los operadores y su acreditación.
- Información de metas.
- Condiciones de acreditación: tasas, tipos de garantía, márgenes, planes de inversión, metas, programas y fondos.
- Auditorías, planes de comunicación, proyecciones e informes

El proceso de acreditación de los operadores financieros se observa en la figura 3.

⁹⁴ Se desprende de la presentación de resultados de la ST-SBD a la CE sobre la transformación de FINADE a FONADE

Figura 3. Proceso de acreditación de los operadores financieros



Fuente: Secretaría Técnica del SBD

La figura 4 muestra la conformación del universo de operadores financieros del sistema. En esta materia, el SBD ha alcanzado una mayor complejidad, por estar cimentado en un “archipiélago” de grupos operadores financieros, con objetivos y dinámica muy particular, que apuntan a sectores muy específicos, pero que tienen en común el constituir canales especializados de recursos financieros. Como lo señala la CEPAL, el SBD es un diseño para potenciar las economías de escala, dando mayor capacidad del sistema bancario para su accionar en apoyo a la Mipyme, y ofreciendo un marco institucional común a diversas organizaciones, las cuales se integran, pero respetando su individualidad y sus mandatos⁹⁵. Por este motivo, la CE encuentra fundamental el proceso de acreditación, y su trazabilidad y transparencia, ya que es una forma avanzar en la adopción de criterios comunes por parte de los operadores financieros en la atención del beneficiario del sistema.

Al momento de finalizar esta evaluación, la ST-SBD estaba trabajando con el apoyo del Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica (INTECO), para generar una normativa de banca ética interna al SBD, que será de adopción voluntaria por parte de los operadores financieros, pero que busca mejorar la estandarización de los principios, las prácticas y las orientaciones de sus operaciones financieras, procurando precios justos, transparencia, productos adaptados a la naturaleza del cliente y reglas claras en el negocio⁹⁶. La CE encuentra que el esfuerzo de un marco normativo de banca ética refuerza la posibilidad de aumentar la calidad y homogeneidad en los servicios que ofrece el SBD por medio de su diversidad de operadores financieros, con una orientación de mejoramiento del servicio hacia el beneficiario. Sin embargo, los resultados de este mecanismo de fortalecimiento en la calidad de los servicios tendrán que ser evaluados por una futura

⁹⁵ Ferraz, Joao y Ramos, Luma (2018).

⁹⁶ Información basada en la audiencia de la CE con Alexandra Rodríguez y Diego Cordero, funcionarios del INTECO.

CE. Además, la CE encuentra necesario que la ST-SBD desarrolle otros mecanismos complementarios que busquen una estandarización de los servicios y productos ofrecidos por el SBD mediante sus operadores financieros, y que signifiquen una mejora en la calidad y uniformidad de la atención que reciben los beneficiarios.

Figura 4. Configuración de los operadores financieros del sistema



Fuente: Secretaría Técnica del SBD

Al momento de esta evaluación, esta CE encontró que se tienen aprobados por el CR-SDB 17 programas, dentro de los cuales hay homologados 96 programas de financiamiento en los operadores financieros, lo que se desarrolla con mayor detalle en el capítulo 6 de este informe.

5.8.1 Agentes corresponsales y agente colocadores de crédito

La CE encuentra que la creación y la operación de los llamados agentes colocadores de crédito y los agentes corresponsales constituye un paso acertado en la ampliación de los canales de movilización del crédito hacia la Mipyme y al empresario meta del SBD. Al finalizar el 2020, ya estaban registrados en programas del sistema 14 agentes colocadores de crédito y 50 agentes corresponsales, lo que muestra

la acogida de la figura por parte de los operadores financieros que requieren ampliar sus canales de distribución de crédito.

Más allá del beneficio percibido para los operadores financieros que expanden su brazo colocador de fondos, esta CE encuentra que el beneficiario final del sistema es el mayor favorecido con la figura de estos agentes, ya que implica mayores oportunidades de inclusión financiera para personas y empresas ubicadas en zonas rurales, en la que la presencia física de los operadores financieros es muy limitada o incluso nula. Además, la figura del agente colocador y del agente corresponsal suponen un recurso más proactivo y focalizado por parte del operador financiero, en la búsqueda de nuevos clientes y oportunidades de colocación de crédito al empresario objetivo del SBD en nuevos mercados.

En este sentido, los agentes corresponsal y colocador se convierten en canales de distribución de crédito adicionales para el sistema. La Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional faculta a los bancos estatales y privados para que canalicen recursos de los fondos del SBD (FOFIDE, FCD y CREDES), a realizar sus colocaciones por medio de asociaciones, cooperativas, microfinancieras, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de productores u otras entidades⁹⁷.

De acuerdo con la información de la ST-SBD, la figura de los agentes corresponsales y agentes colocadores comienza a operar a partir del 2017, después de que el CR-SBD aprobara el *Reglamento operativo sobre la actividad crediticia de primer y segundo piso de los Bancos participantes en el SBD*⁹⁸, para que las organizaciones reguladas y no reguladas por SUGEF puedan participar en la canalización de los recursos de segundo piso como agente colocador de crédito o como agente corresponsal.

Bajo el ACUERDO AG-1583-197-2016, el agente colocador se concibe en un modelo de banca de segundo piso, en donde una organización acreditada como colocador ante el SBD realiza operaciones de primer piso con autonomía funcional del operador financiero acreditado responsable del programa que ampara su participación, y que, en este caso, actúa como banca de segundo piso. La exposición crediticia del operador financiero responsable es con el agente colocador, y la exposición del agente colocador es con el beneficiario final. Por lo que el agente corresponsal se convierte en deudor del operador financiero⁹⁹.

Por su parte, el ACUERDO AG-1583-197-2016 establece que el agente corresponsal es una organización que opera bajo un acuerdo contractual con un operador financiero acreditado, y su labor es de vinculación con eventuales sujetos de crédito en la gestión en cualquiera de las fases del proceso de crédito, por lo tanto, apoya labores de banca de primer piso. La aprobación del crédito le corresponde al operador financiero acreditado responsable del programa, con lo que la exposición crediticia del operador financiero acreditado es con el beneficiario final.

Dentro de los registros de la ST-SBD se desprende que tanto la banca pública como la banca privada han optado por el uso de la figura del agente

colocador de crédito y del agente corresponsal. Un operador financiero como el Banco Nacional de Costa Rica ha encontrado conveniente apoyarse en los agentes corresponsales, mientras el Banco de Costa Rica, en agentes colocadores. En la banca privada, las dos figuras han sido acogidas, pero se ha apoyado mayormente en la figura del agente colocador, y tiene registrados dos tercios de los agentes colocadores del sistema, lo que parece corresponder con la menor presencia de sucursales de la banca privada en algunas zonas del país, especialmente las rurales, lo que señala, además, que los fondos de la banca privada están teniendo más potencial para permitir el acceso de empresarios objetivo del SBD en estas zonas.

Cabe destacar que, de acuerdo con los registros que lleva el SBD, figuras similares a la de los agentes colocadores han sido una práctica habitual de las microfinancieras del sistema, cuyos modelos de negocio se han desarrollado con apoyo de comités locales en las zonas donde operan y que presta soporte en la gestión de los créditos. Estos comités no son sujeto de registro del sistema, pero la ST-SBD ha llevado una contabilidad de los mismos para entender el proceso de canalización de los recursos por parte de este tipo de operador financiero, focalizado en el microfinanciamiento.

5.8.2 Requisitos a la banca privada para colocación en CREDES (59ii)

En este III Informe de Evaluación, la CE examinó el requisito que se mantiene para la banca privada, de que, para canalizar de manera directa los recursos del Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD), debe mantener al menos cuatro sucursales fuera de la región central. La CE encuentra que el requisito es una limitación para fortalecer los canales de distribución de los fondos de crédito del SBD y ampliar la participación de los operadores financieros. Asimismo, es un requisito de presencia física mediante sucursales bancarias en momentos en que la industria bancaria ha venido reduciendo la necesidad de las sucursales físicas, dados los cambios tecnológicos y la transformación digital en los servicios bancarios. Además, con los agentes colocadores y agentes corresponsales, el SBD ha venido desarrollando nuevas técnicas para la canalización del crédito rural y el acceso de potenciales beneficiarios de zonas rurales o zonas con poca o nula presencia de sucursales. La CE ha constatado que la banca privada tiene registrados dos tercios de los agentes colocadores del sistema,

97 Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional (Ley 1644)

98 ACUERDO AG-1583-197-2016

99 De acuerdo a la sesión de trabajo con Hilda Arroyo y Jeannette Fonseca, de la ST-SBD.

con lo que parece intentar solventar su menor presencia de sucursales en algunas zonas del país, especialmente las rurales.

El FCD proviene del traslado al SBD de lo que se conoce como el “peaje bancario”. Con la Ley de Modernización del Sistema Financiero de 1995, se le permitió a la banca privada ofrecer cuentas corrientes y de ahorro. Dicha Ley hace una reforma a la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, específicamente en el artículo 59, con la que, con ese derecho de captaciones a la vista del público, se le impone el conocido “peaje bancario”, por lo que los bancos privados con captaciones a la vista podían optar por dos mecanismos de apoyo a programas de desarrollo del Estado:

- Trasladar 17% de las captaciones a la vista a menos de 30 días a la banca estatal a tasas equivalentes al 50% de la tasa básica pasiva del BCCR en colones o al 50% de la tasa Libor en dólares (Artículo 59i).
- 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 (Artículo 59ii).

En la actualidad, los recursos del FCD que se administran por la banca privada que cumple la condición del Artículo 59ii se contabilizan por parte del SBD como el fondo CREDES (59ii). Mientras que el fondo FCD sólo contabiliza los recursos del “peaje bancario” de acuerdo al Artículo 59i.

De acuerdo a un estudio el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “la creciente demanda de los consumidores por obtener experiencias simples e integradas a través de diversos canales de servicio vinculados a tecnologías digitales afecta también a los bancos públicos de desarrollo. Asimismo, la pandemia mundial en 2020 está obligando al sistema financiero a enfrentar retos de respuesta rápida basándose en las fortalezas de los canales digitales”, pero incluso “desde la crisis financiera de 2008, el desarrollo tecnológico ha sido clave para la evolución del sector financiero”¹⁰⁰.

En una encuesta realizada por ALIDE en 2016, se encontró que debe haber una integración financiera con la banca digital, ya que “la inclusión financiera va

100 Fernández, Carmen et al. (2020). Hacia la transformación digital de la banca pública de desarrollo en América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo

más allá de la inclusión de personas, debe considerar a las empresas más pequeñas, actividades o productos nuevos de las cuales se tiene poco conocimiento en el mercado financiero, proyectos de alta rentabilidad social y localidades alejadas y carentes de servicios”¹⁰¹.

Sin embargo, en materia de cambios tecnológicos y de transformación digital, la CE encuentra que es necesario ser cauteloso en el verdadero potencial de acceso de los sectores objetivo del SBD, ya que el estudio del BID reconoce que hay una brecha aún en la transformación digital para el crédito a la Mipyme, pues las entidades de banca de desarrollo “requieren apoyo para innovar en el diseño de programas que incentiven la inversión en la adopción de tecnologías por parte de las pequeñas y medianas empresas” y cerrar la brecha digital que enfrenta este sector. Esa brecha digital es estructural y la CE encuentra que va más allá del alcance del SBD para solventarla, porque se requieren “instituciones y regulaciones que promuevan la innovación y el crecimiento de manera inclusiva”, lo que cae en otros ámbitos de la política pública¹⁰².

La CE encuentra que el SBD ha dado pasos importantes hacia las condiciones para reducir la brecha digital de la Mipyme. Según el estudio del BID, “la información financiera y transaccional de un cliente no pertenece a una única entidad, por lo que se están conformando modelos de plataforma o mercados financieros basados en la agregación de información financiera y no financiera. La conectividad permite a una entidad financiera ofrecer el mismo producto de crédito en varias plataformas y generar un efecto de red en el mercado financiero”, lo que se conoce como “Open banking”¹⁰³. En este sentido un avance importante es la plataforma SICVECA SUGEF-SBD para la recopilación de información crediticia de todos los operadores financieros y que está integrada con el Centro de Información Crediticia (CIC) de la SUGEF.

Sin embargo, la brecha digital de la Mipyme subsiste como para basarse en la tecnología digital para garantizar mayor acceso al crédito. Por ejemplo, en uno de los estudios de la CE¹⁰⁴

101 ALIDE (2019) Documento técnico: Panorama de la banca de desarrollo y líneas de acción y desafíos futuros. Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE)

102 Fernández, Carmen et al. (2020).

103 Fernández, Carmen et al. (2020).

104 Fuente: Bermúdez, Melvin y otros (2021). Efectos del financiamiento del SBD en indicadores seleccionados de crecimiento y desarrollo de MIPYMES y emprendedores. San José: Estudio contratado por el Sistema de Banca para el Desarrollo.

se consulta a Mipymes financiadas por el SBD y se encuesta que 73,4% de la empresa no usaba redes sociales, 91,5% no poseen página web, 87% no usaba promoción o ventas a través del internet y 95,4% no contaba con estrategias digitales. Además, la pandemia del COVID-19 no provocó una transformación digital importante en estas empresas o empresarios.

De esta manera, la CE encuentra oportuna una reforma para remover el requisito de la banca privada de mantener al menos cuatro sucursales fuera de la región central para canalizar fondos del FCD, para así fortalecer los canales de distribución de los fondos de crédito del SBD y ampliar la participación de los operadores financieros. No obstante, esta reforma requiere ser acompañada por una estrategia del SBD de cierre de la brecha digital de la Mipyme y de la complementación de técnicas bancarias que faciliten la cobertura y el acceso de zonas con poca presencia de sucursales bancarias, y esto es lo que se busca con figuras como los agentes colocadores o los agentes corresponsales. Igualmente, la CE encuentra que el CR-SBD debe procurar los lineamientos para colocación de fondos del FCD, por medio del CREDES (59ii), para que se atienda a sectores prioritarios en las zonas fuera de la región central, en correspondencia al espíritu del artículo 59 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica.

5.8.3 Fortalecimiento de la información crediticia

En conjunto con la SUGEF, el SBD implementó la plataforma SICVECA SUGEF-SBD, la cual es una plataforma avanzada para la recopilación de información crediticia de todos los operadores financieros, con estándares de calidad que permiten contar con información confiable, de manera individual y consolidada, para analizar de forma dinámica la información crediticia de los beneficiarios de la Ley 8436.

La plataforma está integrada con el Centro de Información Crediticia (CIC) de la SUGEF, que pone a disposición de las entidades supervisadas y de los operadores del SBD, de conformidad con lo establecido en Acuerdo SUGEF 15-16, la información sobre el desempeño crediticio de los deudores en el Sistema Financiero Nacional (SFN).

El convenio de intercambio de información SUGEF/SBD ha implicado ajustes de contenido en la

información que actualmente el SBD solicita a los operadores. En el caso de los operadores financieros supervisados, el SICVECA no significó esfuerzo adicional por el mayor detalle de información solicitada. Los operadores no supervisados debieron hacer un importante ajuste para cumplir con la información solicitada. Sin embargo, el valor agregado para los operadores no supervisados es el acceso a la herramienta del CIC, que ofrece información importante para mejorar la toma de decisiones en el otorgamiento y seguimiento de crédito y para prevenir el sobre endeudamiento de los beneficiarios atendidos.

5.9 Colaboradores del sistema y las alianzas institucionales existentes y potenciales

La CE mantuvo reuniones de consulta con colaboradores y aliados institucionales clave del sistema, para obtener su perspectiva y retroalimentación. Se efectuaron sesiones de trabajo con representantes del INA, IMAS, INFOCOOP, la DIGEPYME, PROCOMER, la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación y agencias de incubación. En cada caso, además de estas sesiones, se revisó el cumplimiento del mandato de Ley sobre su papel como colaborador dentro del sistema, así como las relaciones interinstitucionales, las limitaciones encontradas y áreas de mejora.

En términos generales, la CE corroboró que los colaboradores del sistema y otras instituciones aliadas realizan labores de financiamiento a empresarios de la Mipyme mediante sus programas institucionales. Estas acciones de financiamiento, cuando se financian con sus propios presupuestos, se someten a las restricciones presupuestarias que experimentan esas instituciones, lo que ha sido más pronunciado debido a la aplicación de la “regla fiscal”. Esto abre un espacio para fortalecer esos programas de financiamiento de colaboradoras o aliados, mediante programas con el SBD, que logren canalizar los recursos del sistema con los mismos fines de financiamiento. La CE encuentran que, por medio de convenios interinstitucionales con el SBD y el INA, estas instituciones y aliados pueden tener apalancamiento financiero de sus programas y así reducir sus limitaciones y restricciones presupuestarias.

5.9.1 El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)

Tanto en su primer como segundo informe, la CE manifestó la importancia estratégica que posee la efectiva integración del INA dentro del sistema. En ambas oportunidades, señaló que dicha integración era una tarea pendiente.

La Ley del SBD, en su artículo 41, otorga al INA un papel en el apoyo a la Mipyme y al emprendimiento, con el requerimiento de asignar el 15% de sus presupuestos ordinarios y extraordinarios de cada año para brindar asistencia técnica y acompañamiento a empresas y proyectos productivos. Además, las reformas con *la Ley 9576 para el fomento de la competitividad de la pyme mediante el desarrollo de consorcios* y *la Ley 9931 de reforma de la Ley orgánica del INA* otorgan mayores potestades para el apoyo a la empresariedad y al emprendimiento, así como mayor flexibilidad y competencias a la institución. Por su parte, la Política para la ejecución de servicios no financieros con los recursos del INA asignados al SBD (ACUERDO AG-065-11-2019) establece la obligación del INA de cumplir los mandatos y propósitos dictados por el CR-SBD, los cuales deben de estar claramente identificados en su planificación estratégica y operativa.

La CE constató la existencia de un avance significativo en las relaciones entre la ST-SBD y el INA¹⁰⁵. Por una parte, con la reforma a su ley orgánica, el INA ha experimentado un fortalecimiento institucional con la creación de la Unidad de Fomento y Desarrollo Empresarial (UFODE), la cual ha permitido una contextualización en el ecosistema de las Pymes, y una visión sistémica dentro del sector emprendedor, con centros especializados de

desarrollo empresarial. Con la UFODE, se empezó a desplegar un modelo de trabajo y una coordinación más intensa del INA con el SBD. Por otra parte, el ambiente de trabajo y la colaboración entre las jerarquías institucionales durante el período 2016-2020 mejoró sustancialmente en relación con años previos.

La CE encuentra que las mayores competencias institucionales y legales del INA le convierten en la principal agencia de apoyo no financiero y de emprendimiento e innovación del país, por lo que tiene las competencias y la capacidad para asumir un papel de liderazgo técnico en estas materias. Sin embargo, aunque la Ley 9931 había logrado mayor flexibilidad financiera al INA para utilizar recursos del superávit, la regla fiscal nuevamente introdujo una restricción¹⁰⁶. De ahí que la CE encuentra que la relación con el SBD, que está exento de la aplicación de dicha regla, puede serle de utilidad al mismo INA para lograr implementar programas de interés compartido.

Pese a los avances anotados, la CE encuentra que la asignación del 15% de los presupuestos del INA a los programas del SBD, como lo manda la ley, sigue siendo un tema pendiente. Los reportes de los últimos años indican que en el 2016 se alcanzó sólo el 10%, y en los años posteriores ese porcentaje ha disminuido (ver cuadro 10).

Para el financiamiento de los productos no financieros de desarrollo empresarial, es fundamental el traslado del 15% de los presupuestos ordinarios y extraordinarios del INA a programas del SBD. Es imperativo crear mecanismos que aseguren ese apoyo financiero del INA, por ejemplo, reformas para lograr el depósito y mantenimiento en bonos de desarrollo del FONADE o el remante de los presupuestos no asignados a los programas del SBD.

105 Con base en la audiencia con Andrés Romero Rodríguez, presidente ejecutivo del INA, y David Hernández Sandoval, subgerente Administrativo del INA, y en la revisión de informes al CR-SBD.

106 Información suministrada por los funcionarios Andrés Romero Rodríguez y David Hernández Sandoval.

Cuadro 10. Ejecución presupuestaria del INA en cumplimiento Ley del SBD

Año	Total Presupuesto INA (colones)	Presupuesto asignado para el cumplimiento de la ley 9274 SBD (colones)	Porcentaje Asignado	Monto presupuesto ejecutado (colones)	Porcentaje cumplimiento	Porcentaje respecto presupuesto total
2020	160.073.485.278	24.012.274.860	15%	13.333.222.500	56%	8,3%
2019	145.502.822.712	22.826.202.936	16%	13.354.903.404	59%	9,2%
2018	138.329.627.627	19.161.115.911	14%	11.953.298.637	62%	8,6%
2017	136.453.408.881	20.474.431.617	15%	11.389.741.103	56%	8,3%
2016	119.291.499.056	13.899.356.541	12%	11.907.273.386	86%	10,0%

Fuente: Elaboración propia con base en informes presupuestarios del INA al SBD

Si bien el sistema se presenta como un esquema de productos financieros y no financieros, persiste un gran divorcio entre la oferta de financiamiento y el apoyo no financiero del sistema, en tanto los operadores financieros no perciben los servicios del INA y otros proveedores, como complementos disponibles con agilidad para sus clientes¹⁰⁷.

La CE encuentra necesaria la existencia de lineamientos del SBD para estandarizar los requisitos mínimos, contenidos básicos y parámetros de calidad, que debe tener la oferta de servicios no financieros, para aumentar el perfil empresarial y financiero de una Mipyme o emprendimiento, con miras a facilitar su inclusión financiera y desarrollo empresarial. En la acreditación de las agencias operadoras para servicios no financieros, es deseable establecer los servicios básicos de apoyo que buscan asegurar el concepto de desarrollo empresarial objetivo al que debe conducirse al beneficiario y deberían incorporarse a los programas permanentes del INA y otras agencias, para que estén a disposición de los operadores financieros y puedan remitir a sus clientes actuales o potenciales.

5.9.2 El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)

El IMAS es un colaborador del SBD mediante la aportación de hasta 25% de contragarantía del fondo de avales del SBD (Artículo 41- Ley 8634). En el 2017, se suscribió un convenio entre el IMAS y el SBD que formaliza la relación del IMAS como

¹⁰⁷ Se desprende de la encuesta realizada entre operadores financieros

colaborador del sistema por medio del FIDEIMAS. Actualmente existe un proyecto de ley de reforma del FIDEIMAS para que otorgue capital semilla¹⁰⁸. Si se concretara esta reforma, el FIDEIMAS podría convertirse en una agencia del SBD de atención de los sectores en pobreza con capital semilla, pero sería necesario armonizar sus políticas con respecto al CR-SBD.

La CE reconoce que tanto el IMAS como el SBD han sido dotados con instrumentos especializados para la atención de sectores muy particulares. El IMAS cuenta con programas para la promoción de la Mipyme y el emprendimiento de subsistencia, con recursos no reembolsables para la atención prestada. Los instrumentos del SBD se han establecido para el apoyo de la Mipyme y el emprendimiento por oportunidad en aquellos proyectos viables técnica y financieramente de sus sectores prioritarios.

La CE encuentra que una mayor relación del SBD con el FIDEIMAS es una gran oportunidad para la inclusión financiera de la población en situación de pobreza en los terrenos en los que el FIDEIMAS ha sido muy exitoso, pero un escalamiento productivo de estas poblaciones requiere de apoyo del SBD. Por medio del trabajo conjunto con la Unidad de Fomento del IMAS y el FIDEIMAS, el SBD podría formular un programa dirigido específicamente a las familias en condición de pobreza.

¹⁰⁸ Se desprende de la información suministrada en la audiencia con Juan Luis Bermúdez Madriz, presidente ejecutivo del IMAS, Margarita Fernández Garita, gerenta de FIDEIMAS y Karla Pérez Fonseca, representante de la Jefatura del Área de Desarrollo Socio-productivo y Comunal del IMAS.

Nuevamente, la restricción presupuestaria del IMAS impuesta por la regla fiscal es una oportunidad para recurrir a fondos como los del SBD. Un área inmediata de trabajo conjunto es negociar la cartera de avales que actualmente posee el FIDEIMAS con el fondo de avales del SBD. Podría pensarse que una proporción minoritaria (por ejemplo, 25%) sea mantenida por FIDEIMAS, y que el restante (por ejemplo, 75%) pueda trasladarse al SBD, para que el FIDEIMAS pueda avalar a más personas.

Por otra parte, el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios (SINIRUBE), instalado en el IMAS, es una fuente de mapeo de actores que puede alimentar la articulación entre acciones del SBD y el IMAS, para orientar con mayor precisión a zonas y poblaciones en las que se pueda tener mayor impacto. La CE recomienda un acuerdo para el apoyo del SBD con el SINIRUBE, tema que se aborda con más detalle al final de este capítulo en la sección de recomendaciones.

5.9.3 El Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP)

De acuerdo con la Ley 8634, el INFOCOOP debe presentar al CR-SBD un plan anual de apoyo al SBD para su aprobación. El INFOCOOP procurará que los recursos que se destinen a los beneficiarios de esta ley sean, como mínimo, 15% de las transferencias anuales que le realiza la banca del Estado.

Pese a que para 2020 y 2021 el INFOCOOP tuvo previstos en su presupuesto 1.400 y 751.5 millones de colones, respectivamente, la presentación de un plan para la aprobación del CR-SBD no se han concretado. El INFOCOOP nunca ha movilizado fondos del SBD, y no lo puede hacer en el tanto no se acredite como operador del sistema, proceso que había iniciado hace algunos años, pero que abandonó.

En el POI 2019 de esa institución se hizo una revisión de su ausencia en el SBD. Esta CE, en el II Informe, señala que “respecto al INFOCOOP, no se halló evidencia de acciones de apoyo al SBD”.

La CE constata que la integración del INFOCOOP es un tema pendiente en la articulación del SBD. Sin embargo, en este caso, esta falta de integración sin duda está asociado a los graves y continuados problemas que esta entidad ha experimentado en los últimos años, en los cuales ha estado intervenida por el Poder Ejecutivo. La sesión de trabajo que la CE sostuvo con el Director Ejecutivo del instituto no

arrojó ningún compromiso institucional ni la existencia de planes concretos por parte de INFOCOOP para remediar este problema¹⁰⁹.

5.9.4 Promotora Costarricense de Innovación e Investigación

La transformación del CONICIT en la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación, a criterio de esta CE, abre un importante potencial al SBD para apoyarse en un ente especializado en la identificación de programas para la investigación y el desarrollo tecnológico, emprendimientos de base tecnológica y procesos de transferencia tecnológica.

De acuerdo a los funcionarios de la Promotora, con quienes tuvo audiencia esta CE¹¹⁰, el proceso de transición institucional del CONICIT hacia la Promotora ha sido lento y complejo. Pese a ello, el mismo será crítico para el marco de la política en innovación con base tecnológica, y esta CE encuentra que, en este proceso de transición y despliegue, el SBD no debe estar ausente. En tal sentido, para la CE, el SBD tiene la posibilidad de operar algunos recursos, tanto financieros como asistencia técnica no financiera, que podrían orientarse hacia el tema de innovación y, en ese sentido, apoyar iniciativas conjuntas con la Promotora. Los volúmenes del SBD, aunque limitados, terminan siendo significativos si se considera la posibilidad de una triangulación con el INA como aliado. La CE encuentra que el SBD tiene un amplio potencial de apalancamiento para estos programas, ya que goza de plena libertad para ampliar su nivel de gasto o inversión financiera por no estar sujeto a la regla fiscal.

5.9.5 La Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER)

La CE encuentra que la alianza lograda entre el SBD y PROCOMER es un modelo de trabajo conjunto que ha arrojado lecciones importantes para el apoyo institucional que busca el SBD. Mediante esta alianza, se ha logrado implementar sus programas: Programa Blue Print, Innovación abierta, Descubre, Alivio y Capital de Riesgo. Algunos de estos han

¹⁰⁹ La CE tuvo una audiencia con señor Alejandro Ortega, director ejecutivo, y la señora Jessica Vargas, funcionaria del INFOCOOP.

¹¹⁰ Se tuvo audiencia con Ileana Hidalgo, directora, y Giselle Tamayo, presidenta del Consejo Directivo de la Promotora Costarricense de Investigación e Innovación.

contado, incluso, con esquemas de coinversión de la empresa privada.

Con respecto al Programa de capital de riesgo, con PROCOMER se ha generado el primer concepto para que el SBD desarrolle la herramienta, y firmó un contrato conjunto en el que PROCOMER actúa como administrador del portafolio del SBD, lo que significa que se valúa a las empresas y luego se les brinda seguimiento.

La CE encuentra necesario un convenio general con el SBD-INA-PROCOMER que establezca un marco de referencia para las líneas de crédito y de apoyo no financieros que respalde los diversos programas conjuntos, sin que se tenga que recurrir a la firma de convenios para proyectos específicos¹¹¹. Un programa general similar al prototipo que actualmente ha establecido el SBD con algunas agencias incubadoras¹¹², pero que se enfoque en la innovación para la integración con cadenas globales, podría ser ese marco de trabajo conjunto.

5.9.6 La Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME).

La Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME) es el brazo especializado en materia de Pymes del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). La DIGEPYME mantiene órganos de coordinación de la política referente a la Mipyme y al emprendimiento, así como herramientas de trabajo que incluyen el Consejo Asesor Mixto, la Red Apoyo, el Registro Nacional Pyme, el Centro Integral de Desarrollo, el Plan de Digitalización de las Mipymes y el Manual de Personas Emprendedoras, entre otros. Dentro de las competencias que tiene esta dirección se encuentra la formulación de la política Mipyme, el seguimiento a las acciones y la rectoría del MEIC en el tema.

En el marco de la Ley Orgánica 6054 y la Ley 8262 Ley de Fortalecimiento de la Pymes, se le establece al MEIC la obligatoriedad de generar la política pública en materia de fomento a las Pymes. Sin embargo, la CE encuentra que existen otros marcos normativos que definen la gestión rectora de otras

¹¹¹ Se desprende de la audiencia con Ivannia Arguedas Vargas, directora de innovación y Proyectos de PROCOMER.

¹¹² Por ejemplo, el Programa de Incubación Catalitec, con el TEC Emprende Lab o el Programa de Innovación Tecnológica con AUGÉ-UCR

instituciones en materias concernientes al SBD, como agricultura, ciencia y tecnología y comercio exterior, entre otras. En un mapeo del ecosistema de apoyo a la Mipymes, el MEIC ⁹⁵ encontró que aproximadamente 100 instituciones, que incluyen la academia, la empresa privada, el sector público y el sistema financiero, tienen relación con las acciones de apoyo a la Mipyme, por lo que la CE encuentra que la coordinación con las instituciones públicas podría lograrse por medio de la DIGEPYME, si esta dirección ofrece los ámbitos y mecanismos de coordinación.

La CE encuentra que el SBD debe mantener coordinación en la implementación de sus programas con las instancias de la DIGEPYME, pero reconoce que la presencia en el Consejo Rector, tanto del MEIC como el Ministerio de Agricultura y Ganadería, ya constituye un área de coordinación con esas instituciones, la cual se hace operativa con los programas del SBD en las áreas por las que velan esas instancias ministeriales. Otras áreas de coordinación con el ecosistema de apoyo a la Mipyme implican coordinación en el ámbito bilateral, con instituciones clave con las que se requiere trabajar de manera articulada, como la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación, el Ministerio de Comercio Exterior y PROCOMER, lo cual no necesariamente se logra en las instancias de la DIGEPYME, y que, dentro del ecosistema, tienen diferentes grados de autonomía y mandados de ley en la rectoría o el apoyo del sector.

5.10 Recomendaciones de la Comisión Evaluadora- Capítulo 5

Como parte de los elementos expuestos en este capítulo, se desprenden las siguientes recomendaciones de la CE:

Recomendación 14. La CE recomienda a la ST-SBD continuar con el fortalecimiento de sus instrumentos de gestión y las acciones de desarrollo institucional para el apoyo ejecutivo y operativo del sistema. La CE ha encontrado un fortalecimiento a nivel de la ST-SBD, con el desarrollo de herramientas como la de Gestión para Resultados, el Cuadro de Mando Integral, el Sistema de Inteligencia de Negocios, la Gestión de Proyectos, Gestión de Riesgos y los relacionados con el desarrollo tecnológico, entre otros, y este es un proceso de mejora institucional que debe fortalecerse.

Recomendación 15. La CE recomienda al CR-SBD y a la ST-SBD abrir un proceso deliberativo

sobre la estructura y composición del gobierno corporativo del SBD. La CE encuentra necesaria la revisión de las prácticas seguidas en países como los de la OCDE para tener miembros nombrados por razón de sus cualificaciones y las especialidades requeridas por la entidad, lo cual evita el riesgo los conflictos de interés sectoriales y permite la independencia respecto a los intereses objeto de la empresa pública.

Recomendación 16. La CE recomienda a la ST-SBD que desarrolle mecanismos complementarios que busquen una estandarización de los servicios y productos ofrecidos por el SBD mediante sus operadores financieros, y que signifiquen una mejora en la calidad y uniformidad de la atención recibida por los beneficiarios. Al momento de finalizar esta evaluación, la CE reconoció el avance de la ST-SBD para generar una normativa de banca ética interna al SBD, en conjunto con INTECO. La CE encuentra que el esfuerzo de un marco normativo de banca ética refuerza la posibilidad de aumentar la calidad y homogeneidad en los servicios que ofrece el SBD por medio de su diversidad de operadores financieros, lo cual requiere complementarse con otros mecanismos.

Recomendación 17. La CE recomienda al CR-SBD promover la reforma legal necesaria para que se elimine el requisito de que la banca privada deba mantener cuatro sucursales en zonas rurales para colocar fondos en el marco del CREDES (59ii), y así fortalecer y ampliar los canales y la participación de los operadores financieros en el sistema, tanto de primer como de segundo piso. La CE encuentra que este es un requisito de presencia física en momentos en que la industria bancaria ha venido reduciendo la necesidad de las sucursales, dados los cambios tecnológicos y la transformación digital en los servicios bancarios. Además, con los agentes colocadores y agentes corresponsales, el SBD ha venido desarrollando nuevas técnicas para la canalización del crédito rural.

Recomendación 18. La CE recomienda al CR-SBD y a la ST-SBD promover el crédito para el desarrollo y la transformación productiva en las regiones rurales o con poca presencia de sucursales bancarias, con el fortalecimiento de figuras como los corresponsales y colocadores de crédito, y modelos como los modelos de negocio de las microfinancieras apoyados en comités

locales. La CE destaca la creación y operación de los agentes colocadores de crédito y los agentes corresponsales, que amplían los canales hacia beneficiarios meta del SBD, especialmente en zonas rurales o con poca presencia de sucursales bancarias.

Recomendación 19. La CE recomienda al CR-SBD dictar los lineamientos sobre las metas de colocación de fondos mediante el CREDES (59ii), dirigidas a sectores prioritarios en las zonas fuera de la región central. La CE encuentran que, mediante la política y directrices del CR-SBD, se puede mantener el espíritu del artículo 59 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica de mayor presencia de la banca privada en las zonas rurales.

Recomendación 20. La CE recomienda al CR-SBD y a la ST-SBD generar mecanismos de apoyo a las entidades públicas que colaboran o son aliadas del sistema, para que, mediante convenios interinstitucionales con el SBD y el INA, puedan tener apalancamiento financiero de sus programas dirigidos al financiamiento de la Mipyme o del emprendimiento, y así reduzcan sus limitaciones y restricciones presupuestaria, especialmente por la “regla fiscal”, ante los niveles de endeudamiento del gobierno central. La CE corroboró que las restricciones presupuestarias que experimentan estas instituciones, entre otras razones, debido a la aplicación de la “regla fiscal”, abren un espacio para fortalecer las alianzas con el SBD.

Recomendación 21. La CE recomienda al CR-SBD profundizar las gestiones para la plena integración del INA con el SBD, donde se incluya otras agencias de servicios no financieros y de desarrollo empresarial que puedan apoyar al INA en la modalidad de tercerización de servicios, y donde se genere un marco de trabajo común que focalice los esfuerzos e iniciativas en materia de servicios no financieros, incubación capital semilla y otras áreas asociadas al emprendimiento y la innovación. La CE constató la existencia de un avance significativo en las relaciones entre la ST-SBD y el INA con los esfuerzos mantenidos de coordinación, con la creación de la Unidad de Fomento y Desarrollo del INA y la *Política para la ejecución de servicios no financieros con los recursos del INA asignados al SBD*, entre otras acciones. Sin embargo, se requiere fortalecer las áreas de coordinación y trabajo conjunto.

Recomendación 22. La CE recomienda al CR-SBD generar los lineamientos para crear los requisitos mínimos, contenidos básicos y parámetros de calidad que debe tener la oferta de servicios no financieros requeridos para aumentar el perfil empresarial y financiero de una Mipyme o emprendimiento y que forme parte de programas permanentes del INA -y otras agencias- a disposición de los operadores financieros para sus clientes actuales o potenciales. La CE encuentra que, en la acreditación de las agencias operadoras para servicios no financieros, se requiere de un estándar en los servicios básicos de apoyo que busque asegurar un concepto de desarrollo empresarial objetivo al que debe conducirse al beneficiario.

Recomendación 23. La CE recomienda a la ST-SBD fortalecer los mecanismos digitales y los sistemas de información interinstitucionales para centralizar la información e historial de los beneficiarios y que dichos datos estén disponibles para cualquier operador -financiero o no financiero- para facilitar el acceso de un empresario a servicios y productos del sistema, contribuyendo a cerrar la brecha digital de la Mipyme y el emprendedor. El SBD encuentra como un avance importante la plataforma SICVECA SUGEF-SBD para la recopilación de información crediticia de todos los operadores financieros, la cual está integrada con el Centro de Información Crediticia (CIC) de la SUGEF. El registro de información financiera y la conectividad permiten a una entidad financiera ofrecer un producto de crédito en una red en el mercado financiero. Este concepto debe extenderse al registro e integración de la información no financiera, para que se complete el perfil de un beneficiario y le facilite el acceso a los servicios financieros y no financieros del SBD.

Recomendación 24. La CE recomienda al CR-SBD generar un programa de trabajo conjunto con el IMAS para un mapeo de actores mediante el SINIRUBE, que pueda alimentar la articulación de acciones del SBD y el IMAS y permita el financiamiento orientado al escalamiento productivo de empresas y emprendimientos en la población en situación de pobreza, los cuales forman parte de los programas de apoyo productivo del IMAS o del FIDEIMAS y pueden ser financiados como proyectos de la economía social económicamente factibles. La CE pudo constatar una mayor relación del SBD con el FIDEIMAS, lo que es una gran oportunidad para

la inclusión financiera de la población en situación de pobreza en los terrenos en los que el IMAS ha sido muy exitoso.

Recomendación 25. La CE recomienda a la ST-SBD realizar el análisis necesario para ampliar la colaboración del SBD con el IMAS, evaluando la posibilidad de adquirir, por medio del fondo de avales del SBD, la cartera de avales que actualmente mantiene el FIDEIMAS. La CE encuentra que este mecanismo permitiría que la totalidad o parte de los avales del FIDEIMAS puedan ser trasladados al SBD, y así apalancar al FIDEIMAS para que pueda avalar a más personas como parte de la colaboración con el sistema que prevé la Ley del SBD.

Recomendación 26. La CE recomienda a la ST-SBD hacer las gestiones necesarias para lograr la integración del INFOCOOP en la condición de colaborador que la Ley 8643 establece, realizando las instancias necesarias para que esa institución cumpla con la acreditación como operador financiero ante el SBD y la presentación, para la aprobación del CR-SBD, de su plan para destinar a los beneficiarios del sistema, como mínimo, el 15% de las transferencias anuales que le realiza la banca estatal, tal y como lo establece la Ley del SBD. La CE pudo constatar que el INFOCOOP, tenía previsto, en sus presupuestos del 2020 y 2021, recursos para cumplir con el mandato de la Ley 8634, sin embargo, la presentación de un plan para la aprobación del CR-SBD no se concretó.

Recomendación 27. La CE recomienda al CR-SBD un convenio general PROCOMER-INA-SBD que establezca un marco de referencia para las líneas de crédito y de apoyo no financieros de los diversos programas conjuntos, sin que se tenga que recurrir a la firma continuada de convenios para proyectos específicos. La CE encuentra que la alianza lograda entre el SBD y PROCOMER es un modelo de trabajo conjunto que ha arrojado lecciones importantes para el apoyo institucional que busca el SBD y que puede ser replicado. La CE considera que un programa general similar al de prototipado que actualmente ha establecido el SBD con algunas agencias incubadoras podría ser ese marco de trabajo conjunto, pero enfocado en la innovación para la integración con cadenas globales.

6. PROGRAMAS DEL SBD: FORTALECIMIENTO DEL EMPREDIMIENTO Y LA INNOVACIÓN

En este capítulo se realiza un análisis sobre los programas creados por el CR-SBD, como instrumentos para el cumplimiento de los objetivos y propósitos del SBD. Primero se efectúa una revisión de los programas de financiamiento, para luego pasar a una valoración de los programas de apoyo al emprendimiento y la innovación, en los que la CE concentrará su análisis en este capítulo, considerando que, además de ser de financiamiento, son programas que ofrecen apoyo al emprendimiento de nuevas empresas, en sus etapas de incubación, puesta en marcha y operación, y han introducido nuevos instrumentos, como el capital semilla y el capital de riesgo, y están fuertemente vinculados con aspectos como el encadenamiento productivo, la asociatividad empresarial y en el enfoque de desarrollo territorial (cuando son programas orientados a actividades productivas propias de las zonas rurales). Por último, se ofrece una valoración del Programa de Primer Impacto del SBD, el cual es un programa coyuntural del SBD ante la crisis sanitaria y económica derivada de la pandemia del COVID-19.

En la revisión de los programas de financiamiento, la CE ha realizado una categorización de los programas aprobados por el CR-SBD respecto a los objetivos específicos del SBD, para corroborar la atención de dichos objetivos mediante los programas existentes. El resultado es que la CE encuentra que, en materia de financiamiento, se han generado programas que apuntan al cumplimiento de los objetivos del sistema. Además, la CE encuentra que el Sistema de Crédito Rural es un acierto para el cumplimiento del objetivo planteado para el SBD sobre desarrollo productivo regional, fomentando la asociatividad, pero también puede tener un importante aporte para la inclusión financiera, el desarrollo de la productividad y competitividad, el financiamiento acorde con las características de las actividades productivas, el fomento de la transferencia tecnológica y los mecanismos para los encadenamientos productivos.

La CE encuentra que uno de los principales avances del SBD está en el ámbito de los programas de emprendimiento y la innovación, en el cual se ha creado un entorno habilitador que le da al SBD un mayor protagonismo y responsabilidad en desarrollar instrumentos de apoyo en esta materia, y que se ha generado desde la reforma con la Ley 9274 del 2014, la cual introdujo objetivos específicos para el SBD relativos a fomentar la innovación, transferencia y adaptación tecnológica, así como promover y facilitar instrumentos financieros, avales, capital semilla y capital de riesgo. Luego, el CR-SBD aprobó la *Estrategia de Atención al Emprendimiento e Innovación (2017 al 2022)*, buscando una oferta de financiamiento para emprendedurismo e innovación que materializa lo introducido por la Ley 9274 para fomentar la creación, reactivación y desarrollo de empresas mediante modelos de capital semilla y capital de riesgo. Por su parte, el INA ha fortalecido sus competencias y potestades para apoyar el emprendimiento y la innovación con instrumentos de apoyo a los procesos de preincubación, incubación y aceleración de empresas.

La CE considera que la innovación no sólo se liga con el emprendimiento de nuevas empresas, sino que es una necesidad para la transformación productiva de las empresas existentes, su crecimiento y escalamiento hacia una economía más moderna.

La CE reconoce que los programas de apoyo al emprendimiento y a la innovación son un desafío de mejora continua para el sistema, que se debe ir cimentando con el tiempo, para generar una política efectiva de emprendimiento e innovación. El SBD tiene un rol central en esta política, en donde hay múltiples experiencias e iniciativas por parte de entes privados y de instituciones públicas que requieren de un esfuerzo integrador, en el que el brazo financiero y de desarrollo empresarial que representa el SBD constituye una parte central para ese eje de integración.

La CE constata el trabajo del CR-SBD y la ST-SBD para ampliar los actores estratégicos, introduciendo el concepto de apoyo institucional mediante convenios y alianzas de colaboración con entidades especializadas en programas relacionados con el accionar del sistema. La CE ha identificado alianzas que permiten impulsar programas de financiamiento, incubación, capital semilla, capital de riesgo, innovación asociativa, encadenamiento productivo y desarrollo territorial. Destaca la creación de las agencias operadoras para servicios no financieros y las agencias de capital semilla, lo que ha permitido alianzas importantes con agencias especializadas como el TEC Emprende Lab del Instituto Tecnológico de Costa Rica, AUGE de la Universidad de Costa Rica, el Centro de Innovación y Emprendimiento de Base Tecnológica de la Universidad Técnica Nacional, el Programa de Emprendimiento Rural del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, o los programas Descubre, Alivio, Blue-Print y Crecimiento Verde con la Promotora de Comercio Exterior. Con esta última institución se ha venido implementando una etapa piloto de Programa de Capital de Riesgo, que busca un portafolio de coinversión mediante una firma de Capital de Riesgo. El Programa de Innovación y Emprendimiento Asociativo (PIEA), por medio del Centro de Estudios y Capacitación Cooperativa y el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, está dirigido a una serie de actividades de fomento al emprendimiento en comunidades de vulnerabilidad social y es otra experiencia que la CE encuentra que se debe ampliar.

Aunque algunos de estos programas son incipientes o están en una etapa piloto, la CE los encuentra muy necesarios y prometedores para el impulso del emprendimiento y la innovación. Asimismo, la CE considera importante fortalecer este apoyo institucional para expandir la estrategia iniciada de extender la capacidad y alcance de programas del SBD con el apoyo de entidades especializadas.

Como lo ha expuesto esta CE en el capítulo 3, el SBD fue concebido como un instrumento de política para el escalamiento de la Mipyme de la “vieja economía” y su transición hacia el encadenamiento con la “nueva economía”. De ahí que la CE encuentra muy acertado la propuesta en el programa de emprendimiento e innovación sobre “innovación transformativa”, que consisten en acciones de estímulo al ecosistema innovador con miras hacia grandes objetivos país, en un modelo de *Arrecifes de Innovación*, que hace alusión a la

complejidad, pero, a su vez, consistencia orgánica que se logra en los arrecifes marinos.

En el II Informe de Evaluación, la CE había recomendado conformar una estrategia del SBD que permita el acceso de los fondos del sistema en las diferentes zonas del país, en cumplimiento con los objetivos del SBD relativos al desarrollo productivo regional, fomentando la asociatividad y la generación de mecanismos para encadenamientos productivos. Varios programas y alianzas institucionales revisados están dirigidos al desarrollo territorial y al encadenamiento productivo, entre los cuales destacan el proyecto con el Programa Estado de la Nación para el estudio de las redes productivas cantonales y las relaciones productivas entre territorios locales. Asimismo, el Programa de Innovación y Emprendimiento Asociativo (PIEA), el Proyecto Prototipado y Puesta en Marcha de Emprendimientos Asociativos, el Programa Activa de Emprendimiento Rural mediante el CATIE, el Proyecto Centro de Excelencia en Agricultura de Precisión de la EARTH, así como el Convenio con Procomer denominado Seedstars Huetar Norte y Huetar Caribe. Otros proyectos son Fertirriego, mediante un convenio SBD-UCR, el Patrocinio Carambola de AUGE-UCR, el Programa de Financiamiento para el Mejoramiento e Incremento de la Competitividad del Sector Cacaotero, el Programa de Acompañamiento Empresarial de COOCIQUE y el Convenio SBD-CENECOOP-INCAE que es ejecutado por el Centro de estudios y capacitación cooperativa.

La CE hace una valoración del Programa de Primer Impacto, con el que el CR-SBD propone una serie de instrumentos como respuesta a la crisis económica que para la Mipyme significó la pandemia COVID-19. La CE encuentra adecuados los instrumentos propuestos, ya que habilitó a los operadores financieros para flexibilizar diversas condiciones financieras de los créditos con recursos del sistema, y puso a disposición fondos para rescate, recuperación y reactivación económica de las empresas beneficiarias ante la crisis.

En el Programa de Primer Impacto, la CE también encuentra vigente la recomendación al CR-SBD en su II Informe de Evaluación, de que el sistema debe mantenerse vigilante en el seguimiento de proyectos políticos que puedan proponer la condonación como una medida real de apoyo productivo, por el riesgo político y de sostenibilidad financiera que representa.

6.1 Programas de financiamiento

De acuerdo a los artículos 6 y 7 de la Ley 8634 del SBD, los segmentos beneficiarios del sistema son:

- Emprendedores
- Microempresas
- Pymes
- Micro, pequeño y mediano productor agropecuario
- Modelos asociativos empresariales
- Beneficiarios de microcrédito

Para finales del 2021, cuando se estaba realizando esta evaluación, la CE encontró que el CR-SDB tiene aprobados 17 programas, dentro de los cuales los operadores financieros han homologados un total 96 programas. Esta homologación consiste en equiparar los programas internos de los operadores financieros a los requerimientos de los programas del CR-SDB.

Los programas aprobados por el CR-SDB son:

- Adelante mujeres
- Arrendamiento financiero del SBD
- Primer impacto
- Créditos verdes del SBD
- Financiamiento de los sectores industria, comercio y servicios
- Financiamiento del sector agropecuario – agrícola
- Financiamiento del sector agropecuario ganadería mayor y ganadería menor
- Financiamiento para emprendimiento del SBD
- Financiamiento para la aceleración de empresas del SBD

- Fomento para la asociatividad
- Capital semilla
- Programa para el fortalecimiento de pymes exportadoras
- Créditos avalados por el FONADE.
- Programa de Financiamiento para el Fortalecimiento de las Mipymes y encadenamientos Turísticos
- Programa de renovación para la transformación y competitividad del sector cafetalero
- Programa para el fortalecimiento del sector cacaotero.
- Programa Sectorial de Financiamiento, Fomento y Encadenamiento productivo del sector ganadero IICA-SBD.

La CE ha realizado una categorización de los programas aprobados por el CR-SDB respecto a los objetivos específicos del SBD, para corroborar la atención de dichos objetivos mediante los programas existentes (ver cuadro 11). La categorización no busca ser exhaustiva y sólo se basa en el criterio de la CE sobre el propósito principal de cada programa, en contraposición a la propuesta de cada objetivo establecido para el sistema en la Ley 8634. En algunos casos, un programa no se ha señalado con incidencia sobre un objetivo del SBD, debido a que esta CE ha considerado sólo el propósito principal que parece contener cada programa y no porque se descarten algunas incidencias implícitas -pero no centrales- del programa en algunos objetivos no señalados. El resultado es que la CE encuentra que, en materia de financiamiento, se han generado programas que apuntan al cumplimiento de los objetivos del SBD.



Cuadro 11. Comparación de objetivos del SBD y programas aprobados por el CR-SBD

Programa aprobado por el CR-SBD	Propuesta de los objetivos del SBD									
	Políticas y acciones que contribuyan con la inclusión financiera	Políticas crediticias para el desarrollo, la productividad y la competitividad	Financiar mediante créditos, avales, garantías y servicios no financieros	Condiciones financieras acordes con proyectos y actividades productivas	Promover y facilitar la participación de entes públicos y privados	Fomentar la innovación, transferencia y adaptación tecnológica orientada a elevar la competitividad	Desarrollo productivo regional fomentando la asociatividad	Mecanismos de financiamiento para fomentar el microcrédito	Creación de empresas por medio de avales, crédito, capital semilla y riesgo	Mecanismos para encadenamientos productivos
1. Adelante mujeres	✓		✓	✓	✓			✓	✓	
2. Arrendamiento financiero del SBD			✓		✓					
3. Primer impacto			✓		✓					
4. Créditos verdes del SBD	✓	✓	✓	✓	✓					
5. Financiamiento de los sectores industria, comercio y servicios		✓	✓	✓	✓		✓			
6. Financiamiento del sector agropecuario		✓	✓	✓	✓		✓			
7. Financiamiento ganadería mayor y menor		✓	✓	✓	✓		✓			
8. Financiamiento para emprendimiento del SBD	✓		✓	✓	✓	✓				
9. Financiamiento para la aceleración de empresas del SBD	✓		✓		✓	✓		✓		
10. Fomento para la asociatividad	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
11. Capital semilla	✓		✓		✓	✓		✓		
12. Programa para el fortalecimiento de pymes exportadoras		✓	✓	✓	✓	✓				
13. Créditos avalados por el FONADE.	✓	✓	✓		✓			✓		
14. Fortalecimiento encadenamientos Turísticos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
15. Programa renovación del sector cafetalero	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓

Programa aprobado por el CR-SBD	Propuesta de los objetivos del SBD									
	Políticas y acciones que contribuyan con la inclusión financiera	Políticas crediticias para el desarrollo, la productividad y la competitividad	Financiar mediante créditos, avales, garantías y servicios no financieros	Condiciones financieras acordadas con proyectos y actividades productivas	Promover y facilitar la participación de entes públicos y privados	Fomentar la innovación, transferencia y adaptación tecnológica orientada a elevar la competitividad	Desarrollo productivo regional fomentando la asociatividad	Mecanismos de financiamiento para fomentar el microcrédito	Creación de empresas por medio de avales, crédito, capital semilla y riesgo	Mecanismos para encadenamientos productivos
16. Programa para el fortalecimiento del sector cacaotero	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓
17. Encadenamiento productivo del sector ganadero	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 8634 y la información de la ST-SBD

En el cuadro 12 se muestran los programas que han sido homologados por los operadores financieros.

Cuadro 12. Programas homologados por los operadores financieros

Programa	Número de operadores
Adelante mujeres	3
Arrendamiento financiero y operativo	3
Atención de emergencias nacionales	1
Créditos verdes del SBD	3
Financiamiento de los sectores industria, comercio y servicios	23
Financiamiento del sector agropecuario - agrícola	27
Financiamiento del sector agropecuario ganadería mayor y ganadería menor	18
Programa Sectorial de Financiamiento, Fomento y Encadenamiento productivo del sector ganadero	3
Créditos avalados por el FONADE	4
Fomento a la asociatividad	1
Fortalecimiento de las Mipymes y encadenamientos Turísticos	4
Primer impacto	8
Total	96

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica

Por su parte, el cuadro 13 presenta los programas por cada operador financiero.

Cuadro 13. Programas de los operadores financieros

Operador Financiero	Programas
Banco Nacional	Financiamiento de los sectores industria, comercio y servicios Financiamiento del sector agropecuario - agrícola Programa Sectorial de Financiamiento, Fomento y Encadenamiento productivo del sector ganadero. Créditos avalados por el FONADE Financiamiento del sector agropecuario ganadería mayor y ganadería menor
Banco de Costa Rica	Financiamiento del sector agropecuario - agrícola Financiamiento del sector agropecuario ganadería mayor y ganadería menor Financiamiento de los sectores industria, comercio y servicios Fortalecimiento de las Mipymes y encadenamientos Turísticos Fomento a la asociatividad
Banco Popular	Financiamiento del sector agropecuario - agrícola Financiamiento del sector agropecuario ganadería mayor y ganadería menor Financiamiento de los sectores industria, comercio y servicios Créditos avalados por el FONADE Primer impacto Adelante mujeres
Bac Credomatic	Financiamiento de los sectores industria, comercio y servicios Financiamiento del sector agropecuario - agrícola Financiamiento del sector agropecuario ganadería mayor y ganadería menor Programa Sectorial de Financiamiento, Fomento y Encadenamiento productivo del sector ganadero Fortalecimiento de las Mipymes y encadenamientos Turísticos Créditos avalados por el FONADE Créditos verdes del SBD
Banco Improsa	Financiamiento de los sectores industria, comercio y servicios Fortalecimiento de las Mipymes y encadenamientos Turísticos Primer impacto
Banco BCT	Financiamiento de los sectores industria, comercio y servicios Financiamiento del sector agropecuario – agrícola Financiamiento del sector agropecuario ganadería mayor y ganadería menor
Banco Promerica	Fortalecimiento de las Mipymes y encadenamientos Turísticos Atención del primer Impacto del SBD Financiamiento de los sectores industria, comercio y servicios Créditos verdes del SBD
Coopeservidores R.L.	Adelante mujeres Créditos verdes del SBD Financiamiento de los sectores industria, comercio y servicios
Coopesanmarcos R.L.	Financiamiento del sector agropecuario - agrícola Financiamiento de los sectores industria, comercio y servicios Atención del primer Impacto del SBD
Coopeamistad	Financiamiento del sector agropecuario ganadería mayor y ganadería menor Primer impacto
Desyfin	Financiamiento de los sectores industria, comercio y servicios Arrendamiento financiero del SBD

Operador Financiero	Programas
MUCAP	Financiamiento de los sectores industria, comercio y servicios Primer impacto
Coopelianza R.L.	Financiamiento del sector agropecuario - agrícola Financiamiento del sector agropecuario ganadería mayor y ganadería menor Financiamiento de los sectores industria, comercio y servicios Primer impacto
Credecoop R.L.	Financiamiento del sector agropecuario - agrícola Financiamiento del sector agropecuario ganadería mayor y ganadería menor Financiamiento de los sectores industria, comercio y servicios
Coocique R.L.	Financiamiento del sector agropecuario - agrícola Financiamiento del sector agropecuario ganadería mayor y ganadería menor Programa Sectorial de Financiamiento, Fomento y Encadenamiento productivo del sector ganadero. Adelante mujeres Financiamiento de los sectores industria, comercio y servicios
Financiera CAFSA	Arrendamiento financiero y operativo
Coopelcheros R.L.	Financiamiento de los sectores industria, comercio y servicios Financiamiento del sector agropecuario - agrícola Financiamiento del sector agropecuario ganadería mayor y ganadería menor
Cooparroz R.L.	Financiamiento del sector agropecuario - agrícola
Coopetarrazú R.L.	Financiamiento del sector agropecuario - agrícola
Coopeprole R.L.	Primer impacto
Coopateñas R.L.	Financiamiento del sector agropecuario - agrícola
Coopagri R.L.	Financiamiento del sector agropecuario - agrícola Primer impacto
Coopelmares R.L.	Financiamiento del sector agropecuario - agrícola
Coopelbrisas	Financiamiento del sector agropecuario - agrícola Financiamiento del sector agropecuario ganadería mayor y ganadería menor
Coopedota R.L.	Financiamiento del sector agropecuario - agrícola Primer impacto
Coopronarango R.L.	Financiamiento del sector agropecuario - agrícola
CAC Puntarenas	Financiamiento del sector agropecuario - agrícola Financiamiento del sector agropecuario ganadería mayor y ganadería menor
Coopelpuriscal R.L.	Financiamiento del sector agropecuario - agrícola Financiamiento de los sectores industria, comercio y servicios
Asoprosanramon	Financiamiento del sector agropecuario - agrícola Financiamiento del sector agropecuario ganadería mayor y ganadería menor Financiamiento de los sectores industria, comercio y servicios

Operador Financiero	Programas
Bandecosa	Financiamiento del sector agropecuario - agrícola Financiamiento de los sectores industria, comercio y servicios
Fudecosur	Financiamiento del sector agropecuario - agrícola Financiamiento del sector agropecuario ganadería mayor y ganadería menor Financiamiento de los sectores industria, comercio y servicios
Fundebase	Financiamiento de los sectores industria, comercio y servicios Financiamiento del sector agropecuario - agrícola Financiamiento del sector agropecuario ganadería mayor y ganadería menor Créditos avalados por el FONADE
Fundecoca	Financiamiento de los sectores industria, comercio y servicios Financiamiento del sector agropecuario - agrícola Financiamiento del sector agropecuario ganadería mayor y ganadería menor
Fiderpac	Financiamiento de los sectores industria, comercio y servicios Financiamiento del sector agropecuario - agrícola Financiamiento del sector agropecuario ganadería mayor y ganadería menor
Agrileasing	Arrendamiento financiero y operativo
Edesa	Financiamiento de los sectores industria, comercio y servicios Financiamiento del sector agropecuario - agrícola Financiamiento del sector agropecuario ganadería mayor y ganadería menor

Fuente: ST-SBD

6.1.1 El Sistema de Crédito Rural

En materia de financiamiento, mediante el Acuerdo AG-070-13-2020 se autoriza crear el Sistema de Crédito Rural en el 2020. Este programa es resultado de las propuestas del PEI 20-24, con el objetivo de ofrecer una solución integral de financiamiento a las Mipymes en los territorios que usualmente no son sujetos de crédito, sea por falta de garantías, dispersión geográfica o tamaño de crédito que requieren¹¹³. La propuesta del PEI 20-24 es que el Sistema de Crédito Rural atienda una necesidad no cubierta por la banca comercial en las zonas rurales, y asegurar el acceso a los beneficiarios del SBD al financiamiento y a los instrumentos que ofrece el FONADE.

El propósito de este mecanismo de apoyo rural es ofrecer un paquete de asistencia a la Mipyme, el cual incluye microcrédito, capital de trabajo, las garantías mobiliarias, el crédito para la producción, mecanismos de inversión y los instrumentos de asistencia técnica y de desarrollo empresarial, así como los de asistencia legal y financiera.

Algunos de los impactos esperados son¹¹⁴:

- Inclusión financiera
- Reactivación económica
- Generación de empleo y reducción de la pobreza en las zonas rurales del país
- Mejoras en la productividad
- Encadenamientos productivos

La CE encuentra que el Sistema de Crédito Rural es un acierto para el cumplimiento del objetivo planteado para el SBD sobre desarrollo productivo regional fomentando la asociatividad, pero también puede tener un importante aporte para la inclusión financiera, el desarrollo de la productividad y competitividad, el financiamiento acorde con las características de las actividades productivas, el fomento de la transferencia tecnológica y los mecanismos para encadenamientos productivos. Dado que el Sistema de Crédito Rural fue creado en el 2020, la CE no pudo constatar su despliegue y será muy importante el registro de sus resultados por parte de la ST-SBD para la evaluación de una próxima CE.

113 Acuerdo AG-070-13-2020

114 Acuerdo AG-070-13-2020

6.2 Programas de apoyo al emprendimiento y la innovación

La CE encuentra que uno de los principales avances del SBD está en el ámbito de los programas de emprendimiento y la innovación, donde se ha creado un entorno habilitador para el SBD, lo que le da un mayor protagonismo y responsabilidad en desarrollar instrumentos de apoyo en esta materia. La innovación no sólo se liga con el emprendimiento de nuevas empresas, sino que es una necesidad de las empresas existentes, las cuales requieren el crecimiento y escalamiento mediante su transformación productiva, basada en la innovación, la adaptación tecnológica, el conocimiento y en modelos asociativos y de encadenamiento productivo.

6.2.1 Entorno habilitador para el emprendimiento y la innovación

La CE ha encontrado que se ha generado un marco habilitador con la reforma de la Ley del SBD en el 2014, la promulgación de políticas y estrategias de emprendimiento e innovación por parte del SBD y las subsiguientes reformas legales y normativas sobre el tema:

- En el 2015, La Ley 9274 de Reforma Ley del SBD introdujo los objetivos específicos para el SBD de:



- **Fomentar la innovación, transferencia y adaptación tecnológica orientada a elevar la competitividad de los sujetos beneficiarios de esta ley**".
- **"Promover y facilitar la creación de empresas, a los beneficiarios de esta ley, por medio de instrumentos financieros, avales, capital semilla y capital de riesgo.**



- En el 2016, el Consejo Rector aprobó la Estrategia de Atención al Emprendimiento e Innovación del SBD (2017 al 2022), con el propósito de crear "una oferta de acceso a financiamiento para emprendedurismo e innovación que conlleve una mayor profundización y sofisticación de mercado financiero".

- La Ley 9274, en sus artículos 15 y 27, establece que el SBD podrá destinar recursos "para fomentar, promocionar, incentivar y participar en la creación, la reactivación y el desarrollo de empresas, mediante modelos de capital semilla y capital de riesgo" ... incluso "de carácter no reembolsables" ... bajo "las regulaciones y los mecanismos de control para su otorgamiento".
- Por su parte, el INA ha fortalecido sus competencias y potestades para apoyar el emprendimiento y la innovación, asignando el 15% de sus presupuestos ordinarios y extraordinarios anuales, con "el apoyo a los procesos de preincubación, incubación y aceleración de empresas"

6.2.2 El SBD y su rol central en emprendimiento e innovación

En el II informe de Evaluación, la CE indica que se reconoce que "La Ley 9274 supone un sustento específico para la política de emprendedurismo, en el tanto el SBD tiene un rol central en las políticas de apoyo de acciones en materia de emprendimiento. Sin embargo, pese a que en el país hay múltiples experiencias por parte de entes privados y de instituciones públicas, se carece de un verdadero esfuerzo integrador. El brazo financiero y de desarrollo empresarial que representa el SBD podría convertirlo en ese punto de encuentro facilitador del impulso al emprendedurismo".

La CE encuentra un gran reto para el SBD en materia de emprendimiento e innovación y ha venido apuntando en este informe¹¹⁵ la necesidad de pasar de las etapas piloto y proyectos específicos a crear un portafolio de productos y servicios financieros y no financieros con amplia capacidad de cobertura.

La CE reconoce la necesidad que la ampliación de productos en materia de emprendimiento, implicará fortalecer el instrumento y los lineamientos para el

manejo de riesgo y sostenibilidad de los fondos del sistema. El desafío incluye generar mayores fuentes de financiamiento y cofinanciamiento, instrumentos de capital, asistencia técnica para la incubación, puesta en marcha y aceleración de emprendimientos, y mayor apalancamiento y ordenamiento institucional.

115 Ver recomendación 10 del Capítulo 1 de este informe

6.2.3 Apoyo institucional

Incluso en materia de emprendimiento e innovación, el SBD actúa como una entidad de segundo piso, ya que la mayoría de los programas se ejecutan a través de entidades acreditadas o aliados que se encargan de canalizar los recursos del SBD, actuando a nivel de primer piso.

El SBD ha seguido una estrategia de apoyo institucional para el trabajo conjunto con entidades especializadas en la materia y se ha generado la figura de *las operadoras para servicios no financieros*, con lo que se ha ampliado las operaciones especializadas de primer piso en materia de desarrollo empresarial y apoyo no financiero.

En este ámbito será necesario el apoyo técnico, la promoción y la sensibilización de los operadores financieros, para que se vean como parte del sistema, al guiar a los proyectos nacientes o empresas con poco historial, a las ventanas adecuadas de apoyo al emprendimiento que viene desarrollando el SBD, ya que se parte del entendido de que los proponentes de proyectos productivos no necesariamente distinguen de antemano que el apoyo a emprendimiento no pasa por el financiamiento bancario regular, y es a esa ventanilla a la que acude usualmente el emprendedor nacional.

La transformación del CONICIT en la Promotora Costarricense de Investigación e Innovación abre un importante potencial al SBD de apoyarse institucionalmente en un ente especializado para la identificación de programas para la investigación y el desarrollo tecnológico, los emprendimientos de base tecnológica y procesos de transferencia tecnológica.

La CE ha tenido la oportunidad de mantener sesiones de trabajo con colaboradores del sistema e instituciones con las cuales el SBD ha establecido alianzas de colaboración, gracias a esto, se ha verificado que las reformas en el marco legal y normativo producidas en los últimos años han venido dando mayores facultades al SBD, en general, y al INA, en particular, para crear mejores condiciones al ecosistema de apoyo al emprendimiento y la innovación.

Como lo ha recomendado la CE en el capítulo anterior, es importante fortalecer este apoyo institucional para ampliar la estrategia iniciada de extender la capacidad y alcance de programas del SBD, como es el caso del emprendimiento e innovación, con el apoyo de entidades especializadas.

6.2.4 Revisión de programas de emprendimiento y la innovación

6.2.4.1 Programa de innovación transformativa

Como se ha establecido en el capítulo 3, el SBD fue concebido como un instrumento de política para el escalamiento de la Mipyme de la “vieja economía” y su transición hacia el encadenamiento con la “nueva economía”. Esta transición requiere apoyarse en una dinámica de “innovación transformativa”, que es la propuesta de ha venido alimentando el programa de emprendimiento e innovación del SBD.

La “innovación transformativa” es una propuesta de acciones de estímulo al ecosistema innovador hacia grandes objetivos país. Este es un programa que trabaja de *“arriba hacia abajo”*, dando un contexto deductivo del marco de emprendimiento e innovación para los programas y las agencias o aliados institucionales que se encargan de la ejecución.

El SBD debe jugar un papel central en la creación del entorno habilitador para que las Mipymes apunten por los mercados de futuro, tanto locales como internacionales, ya que se requiere de empresas que logren una transformación basada en la innovación.

La CE reitera su convencimiento de que el SBD está llamado a confluir con otros actores institucionales para identificar subsectores que constituyan un sistema innovador para desarrollar programas y proyectos piloto, pero, sobre todo, para expandir las acciones y replicar la experiencia a diversos sectores.

El CR-SBD y la ST-SBD se encuentran en el proceso de diseño e implementación de un programa llamado *Arrecifes de Innovación*, en alusión a la complejidad y -a su vez- consistencia orgánica que presentan los arrecifes marinos. Este programa está encaminado hacia esta nueva tendencia de políticas de inclusión y transformación empresarial basada en la ciencia, la tecnología y la innovación.

6.2.4.2 Programa de Capital Semilla

Este programa busca proveer capital semilla a empresas emergentes en diferentes áreas y sectores. Estos fondos los asignan entidades acreditadas como agencias operadoras de servicios de desarrollo empresarial, y el SBD ha creado la figura de las agencias de capital semilla, para lograr una mayor especialización de agencias especializadas en la materia. Para este propósito, se basa en un esquema de banca de segundo piso, de una forma análoga como operan los productos de crédito del SBD.

A diferencia del programa basado en innovación transformativa, el programa de capital semilla trabaja de “*abajo hacia arriba*”, desarrollando actividades de base con las agencias o aliados institucionales que se encargan de la ejecución.

Actualmente el programa se apoya en cuatro entidades que colocan recursos:

- La Agencia Universitaria para la Gestión del Emprendimiento de la Universidad de Costa Rica (UCR-AUGE), con el Programa de Emprendimientos Dinámicos, dirigido a emprendimientos en dos etapas: Prototipado y Puesta en Marcha. Además, el programa Crea-C, dirigido a impulsar el desarrollo de consorcios PYME, como modelo asociativo en las regiones.
- El Centro de Innovación y Emprendimiento de Base Tecnológica de la Universidad Técnica Nacional (CIEBT-UTN). El CIEBT ejecuta recursos de Prototipado.
- El Centro Agronómico Tropical de Investigación Enseñanza (Activa-CATIE): Programa de Emprendimiento Rural.
- PROCOMER. Esta entidad actúa como Agencia Operadora y apoya proyectos productivos

que exporten o tengan potencial exportador.

PROCOMER cuenta con varios programas en este ámbito: *Descubre*, que es un programa para fomentar procesos de desarrollo, transformación, escalabilidad, innovación y asesoría técnica de productoras y empresas agrícolas y agroindustriales exportadoras y con potencial exportador-, y el programa *Alivio*, para apoyo transformativo ante las demandas de la pandemia COVID-19. Además, ha ejecutado los programas Blue-Print de cadena globales y el programa Crecimiento Verde, para fomento de los procesos de transformación productiva que mejoren la sostenibilidad ambiental de las empresas.

Por otro lado, la ST-SBD informó a esta CE sobre la acreditación, durante el 2020, de otras tres agencias de capital semilla: Alianza Empresarial para el Desarrollo, enfocados a mujeres, el Gat Sur Alto, enfocado a una zona de menor desarrollo relativo e Impact Hub, que se enfoca en el apoyo del emprendimiento y en el encadenamiento.

Por medio de sus agencias operadoras de capital semilla, entre el 2019 y el 2020, el SBD registra la cantidad de proyectos y beneficiarios que se observa en el cuadro 14.

Cuadro 14. Proyectos y beneficiarios por programa de capital semilla y operador **2019-2020**

Agencia	Programas	2019	2020	Cantidad de beneficiarios	Sector prioritario
PROCOMER	Descubre	21	17	108	
	The Blueprint	3	1		
	Alivio		66		
(Emprendimientos dinámicos)	PITs	38	20	130	Jóvenes emprendedores
	Puesta en marcha	26	17		
	Resuelve		9		
	Hack Covid-19		5		
	Crea C		15		
UTN (Emprendimientos)	Prototipado		10	15	Jóvenes emprendedores
	Puesta en Marcha		5		
CATIE (Activa CATIE)	Prototipado		5	9	Producción más limpia
	Puesta en marcha		4		

Fuente: ST-SBD

La CE considera un reto pasar de las etapas piloto y proyectos específicos en materia de capital semilla a crear un portafolio de productos y servicios financieros y no financieros con amplia capacidad de cobertura.

6.2.4.3 Programa de emprendimiento e Innovación Asociativa

El SBD implementó el Programa de Innovación y Emprendimiento Asociativo (PIEA), por medio del Centro de Estudios y Capacitación Cooperativa (CENECOOP R.L.) y el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE). Este programa está dirigido a apoyar una serie de actividades de capacitación para fortalecer las capacidades de emprendimiento con cursos de incubación, aceleración y fomento al emprendimiento en comunidades de vulnerabilidad social, entre otros.

La CE encuentra que la experiencia de la ST-SBD con el PIEA se debe ampliar y fortalecer. La CE pudo constatar que las actividades de promoción que se realizan en el marco del PIEA han tenido un importante alcance en términos de participantes en encuentros regionales, beneficiarios capacitados en habilidades emprendedoras, operadores financieros capacitados, capacitación a mentores en materia de emprendimiento y atención a sectores prioritarios que incluyen mujeres, cooperativas, jóvenes emprendedores, adultos mayores y zonas de menor desarrollo relativo.

6.2.4.4 Programa Capital de Riesgo

En conjunto con PROCOMER, el SBD ha venido implementando una etapa piloto de Programa de Capital de Riesgo, que ha desarrollado un instrumento de nota convertible asociado al valor de la empresa beneficiaria o a un portafolio de una firma de Capital de Riesgo. Ambos buscan desarrollar esquemas de coinversión. La etapa piloto consiguió esquemas de inversión de dos empresas.

En materia de capital de riesgo, la CE reitera la necesidad de pasar de las etapas piloto y proyectos específicos a un portafolio de productos con amplia capacidad de cobertura.

6.2.4.5 Programa Sectorial de Financiamiento, Fomento y Encadenamiento Productivo del Sector Ganadero

Es un programa de mediano y largo plazo para el financiamiento a diferentes modelos o sistemas

productivos del sector ganadero bovino. Fue diseñado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), y lo ejecuta el INA.

6.2.4.6 Programa de Financiamiento para el mejoramiento e incremento de la competitividad del sector cacaoero costarricense

Es un programa que ejecuta el IICA con un enfoque integrador de la cadena y fomento para el desarrollo de negocios inclusivos y estrategias de producción sostenibles bajo esquemas agroforestales para el sector cacaoero.

6.3 Programa de Primer Impacto del SBD ante la crisis del COVID-19

Debido a la crisis asociada a la pandemia del COVID-19, el CR-SBD estableció un programa que debe considerarse coyuntural y, como se vio en los capítulos 2 y 4, forma parte del acuerdo AG-030-06-2020¹¹⁶ y algunas complementaciones de la reforma con la *Ley 9966 Apoyo a beneficiarios del sistema de banca para el desarrollo ante emergencia por COVID-19*.

La CE hace una valoración de esta propuesta porque el resultado fue el Programa de Primer Impacto, con el que el CR-SBD propuso una serie de instrumentos como respuesta por parte del SBD en atención de la crisis económica para la Mipyme que significó la pandemia. La CE encuentra adecuados los instrumentos del Programa de Primer Impacto, ya que habilitó a los operadores financieros para flexibilizar diversas condiciones financieras de los créditos con recursos del sistema, y puso a disposición fondos para rescate, recuperación y reactivación económica de las empresas beneficiarias ante la crisis.

El Programa de Primer Impacto propuso los siguientes instrumentos:

- La potestad a los operadores financieros de otorgar periodo de gracia de hasta 12 meses, en el pago de capital de las operaciones financiadas con recursos del FONADE, para las empresas, actividades y sectores económicos afectados por la emergencia del COVID-19.

116 Acuerdo AG-030-06-2020 Atención del Sistema de Banca para el Desarrollo ante los efectos producto de la Emergencia Sanitaria Nacional a causa del COVID 19

- La facultad al INFOCOOP para utilizar los recursos que debe dedicar a programas del SBD para un programa especial de rescate, recuperación, reactivación empresarial y productiva para cooperativas en situación de vulnerabilidad.
- Una moratoria en el pago de capital e intereses hasta por un plazo máximo de 6 meses, en créditos con recursos de FONADE.
- Una línea de crédito para Capital de Trabajo de Emergencia para las Mipymes, así como un refinanciamiento de operaciones de crédito con recursos del SBD para capital de trabajo.
- Un Programa de Primer Impacto del SBD (Programa de Emergencias) para la prevención, rescate, recuperación y reactivación económica de las actividades empresariales y productivas.
- Una emisión de avales individuales, por una única vez, hasta por el 90% de cobertura, para las nuevas operaciones de financiamiento productivo, lo que implicó la asignación de hasta ¢10 mil millones del Fondo de Avales y Garantías del FONADE.
- Aval a la emisión de títulos valores. “Garantías Parciales” para emisiones de títulos de deuda que realicen pequeñas y medianas empresas en el mercado de valores.
- Creación de la figura del bono de desarrollo, el cual es un instrumento que podrá emitir FONADE para captar y canalizar los remanentes de la no colocación de unos \$245 millones recursos FCD que actualmente administran los bancos públicos y que son mantenidos primordialmente como inversiones.

Cabe destacar que, como una de las medidas, se propuso condonar la totalidad de las obligaciones financieras de primer piso que mantienen con el FONADE 2.705 micro, pequeños y medianos productores agropecuarios. Esta cartera corresponde a una serie de fideicomisos y programas antiguos que existían, en la mayoría de los casos, antes de la aprobación de la ley 8634 que crea al sistema. El monto de las deudas ascendía a ¢5.515 millones.

Esta condonación fue justificada por el CR-SBD por grave afectación económica, disminución en ventas, suspensión de contratos, cierres parciales o totales, y otros efectos de la emergencia por el COVID-19.

A la fecha de cierre de este informe, la condonación no fue implementada debido a una acción de inconstitucionalidad planteada por la Contraloría General de la República (CGR) y hallada con

lugar por la Sala Constitucional. La acción de inconstitucionalidad señalaba que dicha propuesta de condonación implicaba serias faltas a la legislación nacional que la hacían ilegal. Los alcances legales de tales afirmaciones fueron sometidos a la consideración de la Sala Constitucional, la cual resolvió la anulación los artículos de la Ley 9966 que permitían la condonación. En su resolución, la Sala Constitucional resolvió que se declaraba “con lugar la acción únicamente por otorgar y extender beneficios injustificados, irrazonables y desproporcionados, en detrimento del uso eficiente de los recursos públicos, la transparencia y la rendición de cuentas”¹¹⁷.

La CE ha considerado esta iniciativa de condonaciones de deuda en su análisis del constante riesgo político para el sistema y encuentra aún vigente la recomendación en su II Informe de Evaluación de que “el sistema debe mantenerse vigilante en la observación y seguimiento de proyectos políticos y coyunturas productivas en donde grupos políticos puedan proponer la condonación como una medida real de apoyo productivo, sin reconocer su impacto negativo en la sostenibilidad del sistema”.

6.4 Recomendaciones de la Comisión Evaluadora- Capítulo 6

Como parte de los elementos expuestos en este capítulo, se desprenden las siguientes recomendaciones de la CE:

Recomendación 28. La CE recomienda al CR-SBD la emisión de directrices necesarias para que la ampliación de productos, en materia de emprendimiento, capital semilla y capital de riesgo, se apoye en lineamientos de manejo de riesgo y sostenibilidad de los fondos del sistema. La CE reconoce que el desafío de generar mayores fuentes de capital semilla, financiamiento y cofinanciamiento, e instrumentos de capital para apoyar emprendimientos productivos implica el uso de fondos no reembolsables o de bajo costo que no pueden ampliarse amenazando la sostenibilidad de los fondos del sistema que la Ley 8634 establece.

Recomendación 29. La CE recomienda al CR-SBD el fortalecimiento del programa de capital semilla en procura de generar mayor

¹¹⁷ Voto emitido por la Sala Constitucional con fecha del 29 de junio, según se reseña en la página del Poder Judicial.

apoyo y cobertura a empresas emergentes en diferentes áreas y sectores y mediante entidades acreditadas, como las agencias de capital semilla. La CE conoció el programa de capital semilla y la figura de las agencias de capital semilla para lograr una mayor especialización de organizaciones en la materia, el reto del sistema es lograr mayor cobertura de los productos y servicios de apoyo para este programa.

Recomendación 30. La CE encuentra aún vigente la recomendación al CR-SBD, contenida en su II Informe de Evaluación, de que “el sistema debe mantenerse vigilante en la observación y seguimiento de proyectos políticos y coyunturas productivas en donde grupos políticos puedan proponer la condonación como una medida real de apoyo productivo, sin reconocer su impacto negativo en la sostenibilidad del sistema”. La CE considera que las iniciativas de condonaciones de deuda son un constante riesgo político para el sistema y un riesgo para la sostenibilidad financiera de sus fondos.



7. ANÁLISIS DE LA MOVILIZACIÓN DE LOS FONDOS DEL SBD

Durante el periodo de análisis en que se concentró esta evaluación (2016-2020), la CE ha podido verificar un importante despliegue del sistema en la colocación de créditos, que es un tema por el que esta Comisión ha velado, al ser uno de los principales instrumentos de política con que se concibe el SBD. Desde el I Informe de Evaluación, la CE señaló que los defectos de diseño del sistema mantenían inmovilizados los recursos provenientes de los bancos privados, lo que fue una de las principales razones por las que la CE recomendó reformas a la Ley del SBD. En el II Informe de Evaluación, con las reformas introducidas por la Ley No 9274, se percibe un gran potencial de movilización de dichos recursos, pero no se pudo evaluar plenamente en aquel momento, por ser una reforma que sólo estaba en etapa de despliegue. En esta tercera evaluación, la CE encuentra, como un hecho destacado, una movilización de fondos en el periodo 2016-2020 que equivale al 76% de los créditos que históricamente ha otorgado el SBD desde su creación.

Sin embargo, en el periodo analizado, la CE encuentra que las colocaciones no muestran un crecimiento sostenido en cada fondo, pues sólo el CREDES (59ii) ha mostrado una expansión constante en casi todo el periodo. Para el 2018, el FONADE (FINADE para entonces) comenzó un decrecimiento en sus operaciones de crédito, el cual, con la sustitución en la administración hacia el FONADE, mostró nuevamente indicadores de crecimiento. Los fondos de la banca privada que se administran en el FCD por medio de dos bancos públicos comienzan a presentar una contracción en el 2018 que se mantuvo hasta el 2020, con la situación de que gran parte de estos recursos (39%), en lugar de mantenerse como créditos, son mantenidos como inversiones, con algunas limitaciones para ser movilizados. El FOFIDE no ha mostrado un crecimiento importante en el periodo, ya que sus recursos están ligados a la estabilidad de las utilidades de los bancos públicos.

El 2020 fue extraordinario, pues la crisis provocada por el COVID-19 se manifiesta en los indicadores

del sistema para este año, cuando se experimentó una contracción del 3,3% en la colocación total de créditos respecto al 2019, y con fondos que experimentaron un importante incremento en las readecuaciones de crédito. Significativo es que, pese a la crisis, para el SBD la morosidad no ha sido un problema global y, a diciembre del 2020, la morosidad mayor a 90 días se ubicó en el 2,79%.

Una de las mayores amenazas que enfrenta el SBD es que se ha acercado al límite de disponibilidad de recursos para atender las necesidades de los sectores atendidos por el SBD. El sistema ha venido experimentando una constante expansión de los programas de financiamiento y se ha acercado a un agotamiento de sus recursos, ya que la mayoría de los fondos se han otorgado o están comprometidos como crédito o avales. En el caso del FONADE, 7% de sus recursos están disponibles para préstamos y un 13% para avales. Tanto el FOFIDE como el CREDES (59ii) no tienen fondos disponibles, sea porque sus fondos ya forman parte de la cartera de crédito, están comprometidos para operaciones en trámite o debido a que, por el vencimiento de plazos, están en condición de ser devueltos a depositantes o ahorrantes, como es el caso de los fondos de bancos privados. El FCD constituye una excepción, pues tiene disponible 39% de sus recursos, pero con la limitación es que son fondos en dólares que deben ser prestados en dólares, y la mayoría de las Mipymes no tienen ingresos en esa moneda, por lo que significaría un gran riesgo cambiario. Todo esto se traduce en que el sistema enfrenta una gran limitación como un todo, ya que sólo tiene disponibles un 2% de sus recursos para crédito y un 4% para avales.

Por lo tanto, la CE encuentra que es un reto inmediato para el SBD generar nuevos esquemas de captación de recursos. La iniciativa de los bonos de desarrollo se considera muy atinada para la canalización esos recursos disponibles del FCD que son mantenidos en inversiones. Por otro lado, se han mantenido los esfuerzos del CR-SBD para

lograr que el Ministerio de Hacienda traslade el 15% de lo recaudado mediante el “Impuesto a la Banca Maletín”, pero dicho traslado sólo ha sido parcial (72% de lo presupuestado), justificado en la aplicación de la regla fiscal. Por su parte, la materialización del apalancamiento internacional del SBD sigue siendo una tarea pendiente y es una opción disponible para el acceso a recursos frescos de entidades internacionales de desarrollo y cooperación.

La CE pudo constatar que el CR-SBD y la ST-SBD han venido generando un marco de gestión de inversiones y endeudamiento ordenado con la Política para la Gestión de Capital, Activos y Pasivos de los Fondos Administrados por la ST-SBD, y la creación de un Comité de Capital, Activos y Pasivos (CCAP).

La CE encuentra que la transformación del FINADE en el FONADE tuvo como resultado el aumento en el desempeño de sus recursos, con un aumento del 43% en las colocaciones de crédito sólo en el 2020, y esta transformación ha mostrado el nivel de desarrollo y capacidad institucional de la ST-SBD para asumir nuevos roles en la administración de los fondos del sistema.

Un conjunto de indicadores desarrollados por el SBD y la SUGEF ha permitido identificar nuevos actores en el Sistema Financiero Nacional (SFN). Estas estadísticas han arrojado que, desde el 2008, el SBD ha otorgado crédito a 60.671 unidades productivas, de las cuales el 37% de esos beneficiarios nunca había obtenido acceso al crédito en el SFN, lo que representa la inclusión crediticia de 22.352 beneficiarios.

Sobre el reto de ampliar la inclusión financiera, el *Informe sobre el acceso de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, a los servicios financieros* del BCCR encontró que una gran parte de las Mipymes, hogares productivos y otros sectores vulnerables manifiestan no solicitar ni buscar financiamiento, y concluye que son razones importantes a considerar en el diseño de políticas, porque se trata de factores no relacionados con limitaciones de acceso, precio o características de la oferta de crédito, sino de autoexclusión del sistema financiero.

La asignación de crédito a los sectores prioritarios alcanzó el 51% en el 2020. La CE no ha podido concluir si debe considerarse esta proporción una cifra suficiente, ya que no existen criterios definidos por el CR-SBD sobre las metas de colocación

que debe perseguirse como sistema para los sectores prioritarios, en el contexto del resto de los beneficiarios definidos por los artículos 6 y 7 de la Ley 8634.

Dadas las acciones iniciadas por el SBD con la INAMU para generar indicadores de mejora el acceso de crédito a la mujer, la CE encuentra necesaria una estrategia para cerrar la brecha en la colocación del crédito entre hombres y mujeres, procurando mejorar el indicador del crédito a la mujer como proporción al crédito de personas físicas, ya que, para el 2016, el SBD colocó el 26% de los créditos a personas física en mujeres, pero, para el 2020, ese indicador fue de 22%. Otros indicadores muestran que, entre ambos periodos, el monto de colocaciones aumentó en 29% y el número de créditos en 221%, mientras que el crédito promedio bajó de \$5,93 millones a \$2,0 millones, debido a que los microcréditos en mujeres crecieron 223%.

La CE encuentra necesario que la expansión del crédito con base en los fondos provenientes de la banca privada mantenga un seguimiento especial, de forma que sus colocaciones en los sectores prioritarios confluyan con los objetivos globales del sistema de atención a estos sectores y se refleje en los indicadores de monitoreo y seguimiento que ha desarrollado el sistema.

La expansión de la cartera de avales no ha seguido la expansión de las carteras de financiamiento. Reconociendo que la colocación del crédito y los avales tienen una dinámica muy distinta, la CE ha podido constatar, mediante los grupos focales realizados con operadores financieros, que los costos del fondo de avales del SBD puede ser una barrera importante respecto a otras alternativas en el mercado, lo que podría justificar un análisis de la ST-SBD para generar una estrategia que permita acelerar y extender el uso del aval como parte del apoyo a la MIPYME.

Para diciembre de 2020, el Fondo de Capital Semilla alcanzó \$1.380 millones, lo cual representa un 3% de los recursos disponibles del FONADE. Los fondos de capital semilla están ligados a programas que, si bien son incipientes o están en una etapa piloto, son muy necesarios y prometedores para el impulso del emprendimiento y la innovación, por lo que la CE encuentra necesario pasar de las etapas piloto a portafolios de mayor financiamiento en conjunto con el INA.

La CE encuentra que los estudios de la ST-SBD concluyen en la necesidad de promover la garantía

mobiliaria para facilitar los canales de financiamiento a la Mipyme y al emprendedor y la movilización de los fondos del sistema hacia sectores prioritarios, ya que es una figura que se adapta mejor a los esquemas productivos de las empresas de menor escala y a los emprendimientos, en los que la insuficiencia de garantías es una característica.

7.1 Fondos de financiamiento

Para cumplir con los objetivos de la creación del SBD, la Ley 8634 constituyó tres tipos de fondos de financiamiento de acuerdo al origen de los recursos.

El Fondo Nacional de Desarrollo (FONADE), que surge en el 2019 con ese nombre¹¹⁸, luego de que en el 2008 fuera creado como el Fideicomiso Nacional de Desarrollo (FINADE). Surgió con recursos pertenecientes a fondos y fideicomisos preexistentes antes del 2008, y que eran dedicados exclusivamente al sector agropecuario y que funcionaron como aporte del capital original del FINADE. Este fondo se administró hasta el 2019 por medio de un fiduciario, que era, en ese momento, el Banco de Costa Rica. El FONADE está compuesto por cuatro fondos con fines específicos:

- El Fondo para financiamiento
- El fondo de avales
- El Fondo de desarrollo empresarial
- El Fondo de capital semilla

Para asegurar la complementación del FONADE, la creación del SBD generó dos fuentes de fondos complementarias por parte de la banca comercial:

- El Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (FOFIDE), que proviene del 5% de las utilidades de los bancos públicos.
- El Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD), que es la complementación de parte de la banca privada y proviene de las captaciones de bancos privados a menos de 30 días.

La Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, específicamente en el artículo 59, establece:

- Trasladar 17% de las captaciones a la vista a menos de 30 días a la banca estatal a tasas equivalentes al 50% de la tasa básica pasiva del BCCR

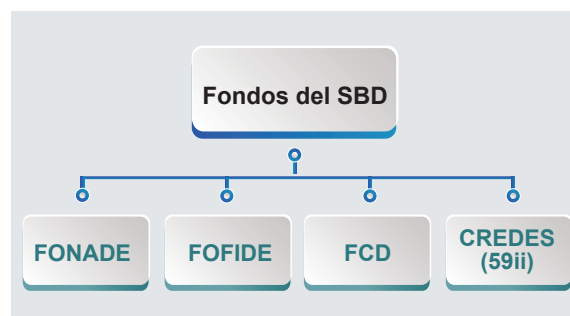
en colones o al 50% de la tasa Libor en dólares (Artículo 59i).

- 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 (Artículo 59ii).

El fondo FCD sólo contabiliza los recursos del “peaje bancario” de acuerdo al Artículo 59i. Por otra parte, los que administra la banca privada, cumpliendo con la condición del Artículo 59ii, se contabiliza, por parte del SBD, como el fondo CREDES (59ii).

La figura 5 muestra la estructura de cómo se integran los diversos fondos del sistema.

Figura 5. Estructura de los fondos del SBD



Fuente: Elaboración propia

7.1.1 Movilización de los fondos

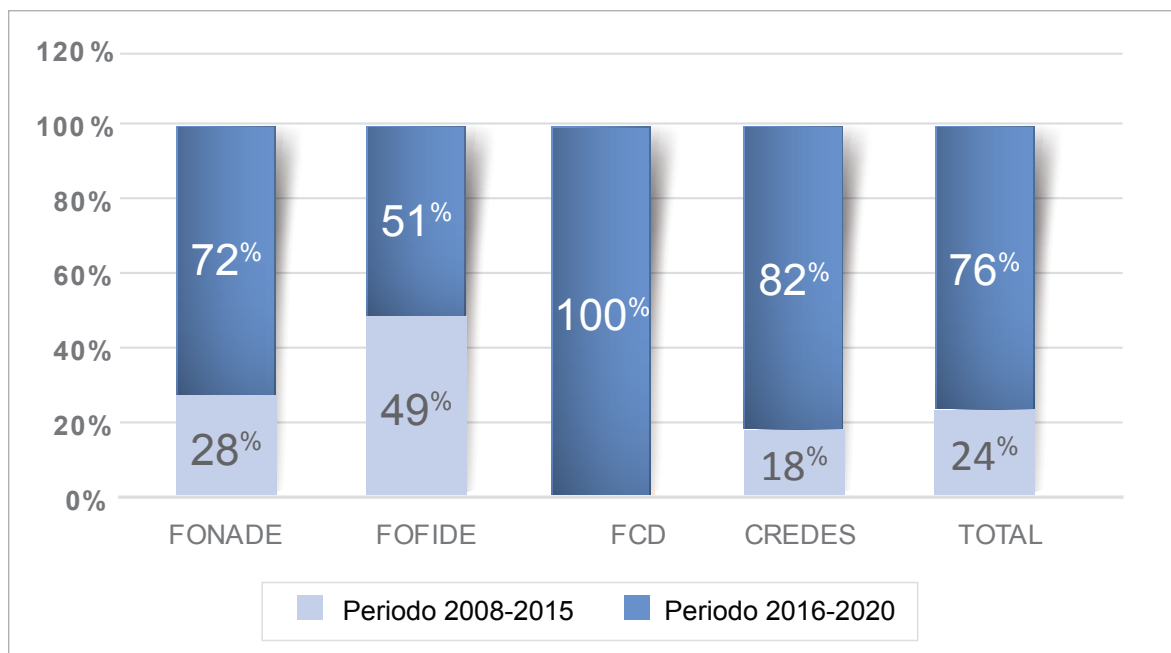
En el periodo 2016-2020, la CE ha podido verificar un importante despliegue del sistema en la colocación de créditos. En el I Informe de Evaluación, esta CE señaló que una de las principales inconsistencias de cómo fue constituido el SBD era que el FCD, financiado con los recursos provenientes de los bancos privados, estaba inmovilizado por estar sometido a topes de tasa de interés y requerimientos de calce de plazo y moneda, los cuales se encontraban muy por debajo de las condiciones de mercado.

En el II Informe de Evaluación, la CE señaló que, con las reformas introducidas por la Ley 9274, se logró la movilización del FCD, con mayor flexibilidad en la administración de programas por parte de la banca privada y mejores condiciones financieras para hacer sus colocaciones con el uso del 10% de las captaciones a menos de 30 días, bajo el esquema del fondo CREDES (59ii).

118 Con la aprobación de la Ley 9654 de marzo de 2019, la que modificó el artículo 15 de la Ley de SBD, y con la que se crea el FONADE en sustitución del FINADE

En esta tercera evaluación, la CE encuentra una movilización de fondos en el periodo 2016-2020 de ¢998.699 millones, que, como se observa en el gráfico 1 y se indicó anteriormente, equivale al 76% de los fondos colocados desde la creación del sistema (¢1.312.507 millones).

Gráfico 1. Colocación porcentual de los fondos del SBD (Periodos 2008-2015 y 2016-2020)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SBD

Este comportamiento de la colocación de créditos se explica especialmente por la materialización de la colocación de fondos del FCD, ya que, entre el periodo 2008-2015, no había logrado movilizar sus recursos. En caso del fondo CREDES (59ii), algunos bancos privados habían logrado algunas colocaciones a partir del 2010, pero entre el 2016-2020 se ha colocado el 82% de los fondos CREDES (59ii).

El caso del FONADE (para entonces FINADE) permite ver que, igualmente entre el 2016-2020, ha movilizado la mayoría de sus fondos, representando 72% de sus colocaciones históricas.

7.1.2 Comportamiento variable de las colocaciones entre 2016-2020

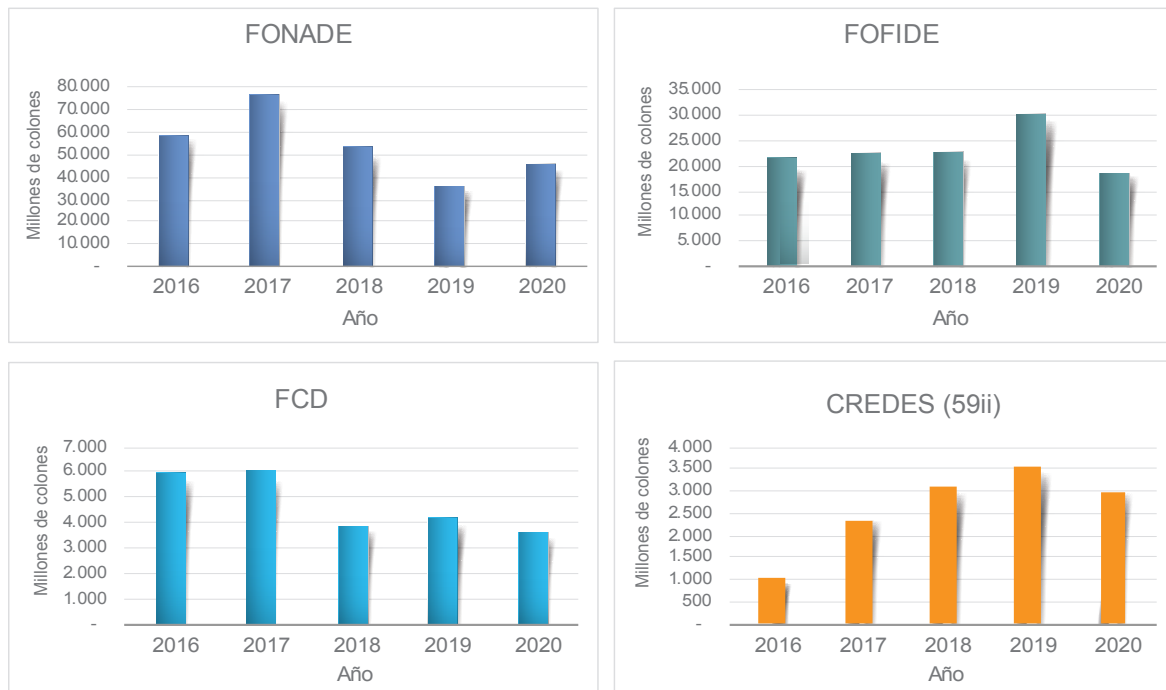
Analizando específicamente lo que ha pasado en los cinco años del periodo de evaluación de este informe, la CE encuentra que las colocaciones no muestran

un crecimiento sostenido en cada fondo, a excepción del CREDES (59ii), que ha mostrado una expansión constante en el periodo, con excepción del 2020, explicada por la crisis del COVID-19 (ver gráfico 2).

Para el 2018, el FONADE (en ese momento FINADE) comenzó un decrecimiento en sus operaciones de crédito, que en mucho se explica por la gestión que se tenía del fideicomisario (BCR). Con la sustitución en la administración hacia el FONADE, la mejor gestión de los créditos ha demostrado que el fondo mantenía posibilidades reales de crecimiento. Esto se manifestó en el crecimiento de las colocaciones, en nueve meses de administración del FONADE, del 2020¹¹⁹.

119 En el 2021, ese crecimiento se manifiesta con mayor claridad, pero, al no formar parte del periodo bajo análisis, no se refleja en los gráficos.

Gráfico 2. Colocaciones por fondo del SBD
(Millones de colones)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SBD

Por otra parte, los fondos de la banca privada en el FCD, que se administran por medio de dos bancos públicos (BNCR y BCR), comienza a presentar una contracción en el 2018 que se mantuvo hasta el 2020, generando que gran parte de estos recursos, en lugar de mantenerse como créditos, sean mantenidos como inversiones, situación que se debe a que la mayoría de esos fondos son en dólares y requieren su colocación en dicha moneda, lo cual es una barrera importante, dado a que la mayor parte de las Mipymes requieren créditos en colones, pues es la moneda en la que generan sus ingresos.

Por su parte, FOFIDE no ha mostrado un crecimiento importante entre 2016-2020, lo que se explica que sus recursos están ligados a la estabilidad de las utilidades de los bancos públicos.

7.1.3 Contracción y readecuaciones por crisis de COVID-19

El 2020 fue extraordinario, pues la crisis provocada por el COVID-19 ya se manifiesta en los indicadores del sistema para este año, cuando se experimentó una contracción del 3,3% en la colocación total de créditos respecto al 2019. Esa contracción ocurrió

en todos los fondos, con la excepción del FONADE, cuya expansión se explica en el 2020 por ser el primer año en que la administración se hace bajo los términos de su reforma, aunque debe reconocerse que el traslado desde el FINADE se concretó al 100% hasta marzo de 2020, por lo que la mejora en el desempeño del fondo se da en esos nueve meses de la nueva gestión, como se mencionó anteriormente.

De acuerdo con la información de la ST-SBD, como resultado de la crisis, los fondos experimentaron un importante incremento en las readecuaciones de crédito. Por ejemplo, mientras que en el 2019 se readecuaron 8.928 operaciones (esto fue el 5,6% de las operaciones activas en ese año), durante el 2020 se readecuaron 30.919 operaciones (20,4% de las 151.481 operaciones activas). El otorgamiento de prórrogas de pagos y de plazos fueron los principales motivos de readecuaciones, seguido por los refinanciamientos totales o parciales, ampliación de periodos de gracia y reducción en tasas de interés.

Pese a la crisis, los datos señalan que, para el SBD, la morosidad no ha sido un problema global. A diciembre del 2020, la morosidad mayor a 90 días era del 2,79%.

7.1.4 Agotamiento de los recursos del sistema

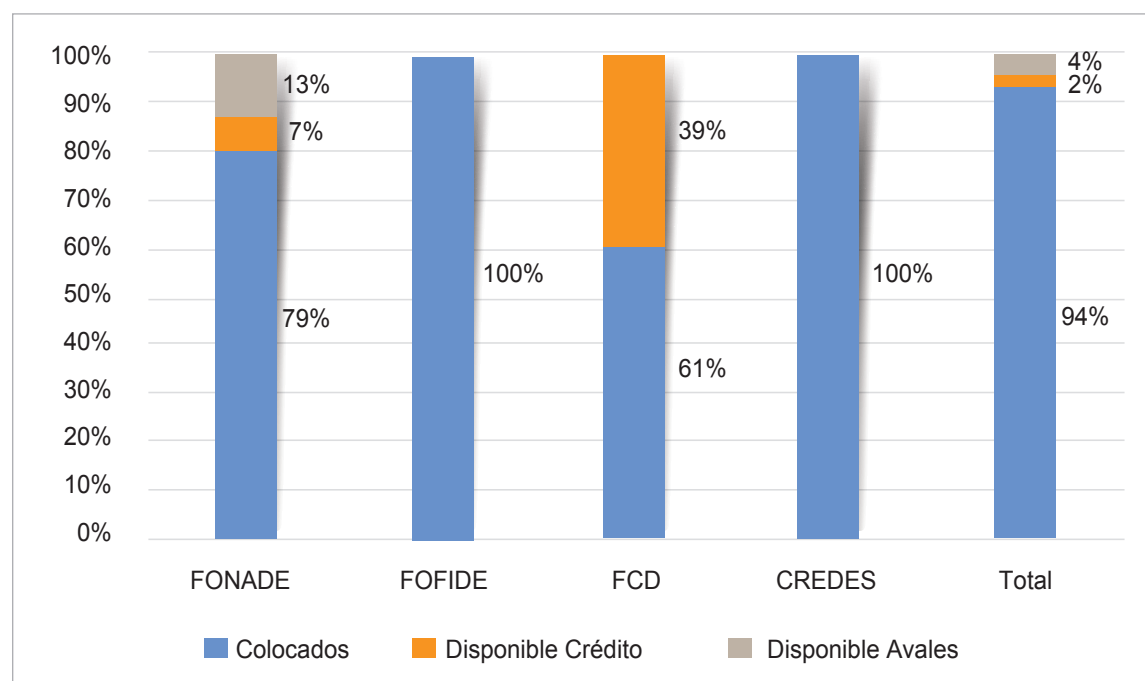
Para esta CE, una de las mayores amenazas que enfrenta el SBD es que se ha acercado al límite de disponibilidad de recursos para atender la “miríada” de necesidades de los sectores atendidos por el SBD, ya que la mayoría de los fondos se han otorgado o están comprometidos como crédito o avales. Sólo es una excepción el FCD, que aún tiene disponible el 39% de sus recursos para ser colocados como crédito, pero con las limitaciones de que son recursos en dólares, los cuales deben ser colocados en esa misma moneda, dado el riesgo cambiario que la SUGEF pide resguardar para los ahorrantes y los beneficiarios por su lado. Se debe reiterar que los recursos del FCD son depósitos a la vista en bancos privados, trasladados a los dos bancos públicos que actúan como administradores de esos fondos, de acuerdo a la Ley 8634, por lo que son recursos que se debe resguardar también para los intereses del público depositante o ahorrante.

La CE encuentra que es un reto inmediato para el SBD generar nuevos esquemas de captación de recursos. La disponibilidad de los recursos del FCD,

de los referidos fondos del “peaje bancario”, obedece a un aspecto estructural de cómo se originan y se colocan estos fondos generados en dólares a la vista. Por lo que la CE encuentra atinada la iniciativa del CR-SBD y la ST-SBD para el uso de instrumentos como los bonos de desarrollo en la canalización hacia créditos de los recursos del FCD mantenidos en inversiones.

En el gráfico 1 se observa que, en el caso del FONADE, sólo 7% de sus recursos están disponibles para préstamos y un 13% para avales. El FCD tiene disponible ese 39% de sus recursos a que se hizo alusión anteriormente. Tanto el FOFIDE como el CREDES (59ii) no tienen fondos disponibles, sea porque ya forman parte de la cartera de crédito, están comprometidos para operaciones en trámite o están, por plazo, en condición de ser devueltos, como pasa con recursos a la vista, de donde procede los fondos del FCD, mismos que, después del plazo de 30 días, deben ser devueltos para la disponibilidad de sus dueños (depositantes o ahorrantes). Todo esto se traduce en que el sistema enfrenta una gran limitación, ya que, como un todo, sólo tiene disponibles de sus recursos un 2% para crédito y un 4% para avales.

Gráfico 3. Recursos colocados y disponible por fondo al 31/12/2020 (Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en información del SBD

En el cuadro 15 se ve la condición de cada uno de los fondos que origina la disponibilidad final para crédito o avales.

Cuadro 15. Recursos y disponibilidades por fondo al 31/12/2020
(En millones de colones)

Fondo	Recursos	Crédito	Pasivo	Compromisos	Devoluciones	Recursos disponibles totales	Disponible Crédito	Disponible Avales
FONADE	255.683	151.945	1.276	49.787	-	52.675	18.465	34.210
FOFIDE	102.823	105.857	4.167	6.875	-	0	0	-
FCD	341.068	50.475	1.165	32.679	122.572	134.177	134.177	-
CREDES	151.129	156.354	-	535	-	0	0	-
Total	850.703	464.631	6.608	89.876	122.572	167.016	167.016	34.210

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SBD

La CE pudo constatar que el CR-SBD y la ST-SBD han venido generando un marco de gestión de inversiones y endeudamiento ordenado, con la publicación de la Política para la Gestión de Capital, Activos y Pasivos de los Fondos Administrados por la ST-SBD¹²⁰, y con la creación de un Comité de Capital, Activos y Pasivos (CCAP). En este acuerdo se incluye la política de endeudamiento en líneas de crédito de corto, mediano y largo plazo, así como la Política de Inversiones, acciones y normativas fijadas por el CCAP.

Por otro lado, se han mantenido los esfuerzos por parte del CR-SBD para lograr que el Ministerio de Hacienda traslade el 15% de lo recaudado mediante la Ley 7092 del Impuesto sobre la Renta, que en su artículo 59, inciso h, establece el impuesto sobre las ganancias en las operaciones de la banca “off shore”, lo que se conoce popularmente como el “Impuesto a la Banca Maletín”. En el 2020, el FONADE presupuestó ¢13.023 millones de estos recursos, lo que se materializó de manera parcial, ya que percibe un importante recorte que, según la PGR¹²¹, está justificado por la potestad del Ministerio de Hacienda de aplicar la regla fiscal ante los

120 ACUERDO AG-010-01-2020

121 Dictamen PGR 097 del 12/04/2021, que indica que la Ley 9635 Fortalecimiento de las Finanzas Públicas faculta al Ministerio de Hacienda para variar o reducir el porcentaje de los destinos específicos, dentro de ciertos límites, en el evento de que se agrave la situación fiscal del país y ocurra la circunstancia que prevé su artículo 15, obligándolo a priorizar las asignaciones presupuestarias.

umbrales de endeudamiento del gobierno central. El traslado logrado fue de **¢9.330 millones** (72% de lo presupuestado), de los cuales **¢8.000 millones** sirvieron para el financiamiento del Programa de Primer Impacto del SBD ante la crisis del COVID-19.

La CE encuentra que la materialización del apalancamiento internacional del SBD sigue siendo una tarea pendiente del sistema, por lo tanto, la CE determina que la materialización de este apalancamiento es un recurso disponible para el acceso a recursos frescos de entidades internacionales de desarrollo y cooperación.

7.1.5 Resultados del FONADE

La CE encuentra que la transformación del FINADE en el FONADE tuvo como resultado el aumento en el desempeño de sus recursos. Para 2020 y 2021, el FONADE ha logrado revertir la tendencia de decrecimiento en colocaciones que venía experimentando el FINADE. En los dos últimos años de gestión, el fiduciario colocó ¢51.980 millones, por otra parte, en los dos primeros años de gestión, el FONADE colocó ¢74.221 millones, lo que significa un aumento del 43%.

Como se mencionó en el capítulo sobre el desarrollo institucional, la CE encuentra que esta transformación ha mostrado el nivel de desarrollo y capacidad institucional de la ST-SBD para asumir nuevos roles en la administración de los fondos del sistema. El FONADE ha generado ahorros en la administración del fondo y se ha logrado mejorar

la gestión de las inversiones del fondo, así como el indicador de morosidad y los grados de libertad en estimaciones de cartera y la rentabilidad.

7.1.6 Mejora en los indicadores de inclusión financiera

Con base en la plataforma SICVECA SUGEF-SBD, el SBD ha logrado una integración con el Centro de Información Crediticia (CIC) de la SUGEF. En este contexto se han venido desarrollando un conjunto de indicadores de inclusión financiera sobre aquellos empresarios que no han tenido operaciones previas con entidades financieras registradas en la SUGEF, pero que ahora cuentan con crédito del SBD. Estas estadísticas han arrojado que, desde el 2008, el SBD ha otorgado crédito a 60.671 unidades productivas. El 37% de esos beneficiarios nunca habían obtenido acceso al crédito en el Sistema Financiero Nacional (SFN), esto representa inclusión crediticia de 22.352 beneficiarios, quienes tuvieron acceso gracias al financiamiento del SBD, con un crédito promedio de ₡6,66 millones y una tasa de interés nominal de 6,7%.

Estos resultados responden a la recomendación de la CE en el II informe de Evaluación de fortalecer el enfoque al tema de inclusión financiera, ya que se han derivado indicadores que permiten verificar cómo el sistema ha logrado incorporar a nuevos beneficiarios que antes no participaban del SFN.

En su *Informe sobre el acceso de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas a los servicios financieros*¹²² (ver recuadro 8), el BCCR encontró que una gran parte de las Mipymes, hogares productivos y otros sectores vulnerables estudiados manifiestan no solicitar ni buscar financiamiento, y concluye que sus “razones son importantes de considerar en el diseño de políticas, porque si bien existe el objetivo de incrementar el acceso de las Mipymes a los servicios financieros, en el caso del crédito, existe un porcentaje considerable de ellas que deciden no demandar financiamiento por factores no relacionados con limitaciones de acceso, precio o características de la oferta de crédito”¹²³.

En cuanto a los hogares productivos, el BCCR encontró razones para no solicitar crédito muy similares a las indicadas por las Mipymes, aunque destaca que las limitaciones de informalidad impiden a la mayoría de los hogares acceder a los beneficios establecidos en la Ley 8262 (PYME-MEIC) y la Ley 8634 del SBD.

En cuanto a la población indígena y la discapacitada, se encontraron aspectos de exclusión y autoexclusión, como, por ejemplo, la percepción de trámites excesivos, la falta de garantías, el temor al rechazo, la consideración altos costos, y actividades que no generan el flujo de caja necesario ni la rentabilidad suficiente para financiarse mediante créditos.

Respecto a las mujeres, el estudio encontró que el porcentaje de Mipymes lideradas por mujeres ha crecido en los últimos años, no obstante, sigue siendo baja su participación en comparación con las empresas propiedad de hombres, siendo sólo 22% del total de las empresas.

122 BCCR (2018). Informe sobre el acceso de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, a los servicios financieros. San José: Banco Central de Costa Rica

123 BCCR (2018).

Recuadro 8. Estudio de inclusión financiera del BCCR

En su *Informe sobre el acceso de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, a los servicios financieros*, el BCCR encontró que un 98% de las Mipymes consultadas en el estudio utilizaban al menos un producto o servicio financiero, principalmente una cuenta de depósito (corriente o de ahorros). El 76% de las Mipymes mencionó que utiliza algún tipo de financiamiento, pero al excluir el uso de las tarjetas de crédito, el porcentaje cae al 56%. El 17% de los créditos se señaló como proveniente del Sistema de Banca para el Desarrollo.

Lo significativo es que el estudio encuentra que “una proporción significativa de las empresas consultadas (44%) no ha solicitado financiamiento para su actividad. En el caso particular de las microempresas, la mitad de ellas no ha demandado financiamiento del sistema financiero”. De acuerdo al BCCR, el 77% de las empresas no demanda crédito porque no lo necesita.

Con respecto a segmento de hogares productivos, el 32% solicitaron apoyo financiero, mayoritariamente de la banca pública (13%), el INA (5%) y el IMAS (5%), con el resultado que sólo 18% de los hogares productivos recibieron financiamiento. Según el BCCR, un 77% de los hogares indicó no haber solicitado crédito y señalaron como fuente de financiamiento principal los ahorros personales. El 37% de quienes no solicitaron crédito indicaron no necesitarlo, 26% manifestaron que no les gusta endeudarse, mientras el 13% perciben que no son sujetos de crédito. En BCCR encontró razones para no solicitar crédito son muy similares a las indicadas por las Mipymes, aunque destaca las limitaciones de la informalidad que impiden a la mayoría de los hogares a acceder a los beneficios establecidos en la Ley 8262 (Ley para el Fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas) y la Ley 8634 del SBD.

Respecto a las Asociaciones de Desarrollo, el BCCR encontró que, pese a que se hallan entre los sectores prioritarios del SBD, la naturaleza de estas organizaciones hace que no sean demandantes activos de crédito.

En cuanto a la población indígena de la muestra del estudio, se encontró al 41% con alguna actividad productiva y un 17% que ha solicitado financiamiento (especialmente banca pública con 57%). Más del 60% de las solicitudes de crédito fueron realizadas por mujeres (dado el sistema matriarcal de la mayoría de los clanes), con una tasa de aprobación del 58%. La población indígena menciona como motivos por los cuales no solicitó préstamos: trámites excesivos, falta de garantías, el temor al rechazo, altos costos, y actividades que no generan el flujo de caja necesario ni la rentabilidad suficiente para financiarse mediante créditos.

Entre la población discapacitada, e 18% indicó haber tenido algún emprendimiento o actividad productiva, un 7% ha solicitado financiamiento, de los cuales se han aprobado el 86%. Un 33% señaló el incumplimiento de requisitos como el principal motivo para no solicitar financiamiento, seguido por temor al rechazo o que no les gusta endeudarse (21%). También mencionan poca capacidad de pago (18%), y desconocimiento de la oferta (8%).

En lo referente a mujeres, el estudio encontró que el porcentaje de Mipymes que son lideradas por ellas ha crecido en los últimos años, no obstante, sigue siendo baja su participación (22%) en comparación con las empresas propiedad de hombres (75%).

El BCCR concluye en este estudio que las razones de no requerir crédito “son importantes de considerar en el diseño de políticas, porque si bien existe el objetivo de incrementar el acceso de las Mipymes a los servicios financieros, en el caso del crédito, existe un porcentaje considerable de ellas que deciden no demandar financiamiento por factores no relacionados con limitaciones de acceso, precio o características de la oferta de crédito”.

7.1.7 Gobernanza de los fondos

Es importante denotar que, a diferencia del FONADE, sobre el cual el Consejo Rector tiene plenas facultades y atribuciones de control, para los fondos FOFIDE, FCD y CREDES, su control está

ejercido por la naturaleza técnica y jurídica de los fondos y por la normativa que aplican a sus bancos administradores, por lo que el CR-SBD ejerce control sobre los fondos mediante su papel de rector del sistema, con la emisión de las políticas y las directrices del mismo.

Por este motivo, esta CE encuentra importantes que los avances en la orquestación de estos fondos mediante el diseño de la política del CR-SBD referida a la atención de sectores beneficiarios prioritarios¹²⁴ tome en cuenta estas particularidades de los bancos administradores y la necesidad de la integración de los fondos del sistema.

7.1.8 Atención a sectores prioritarios

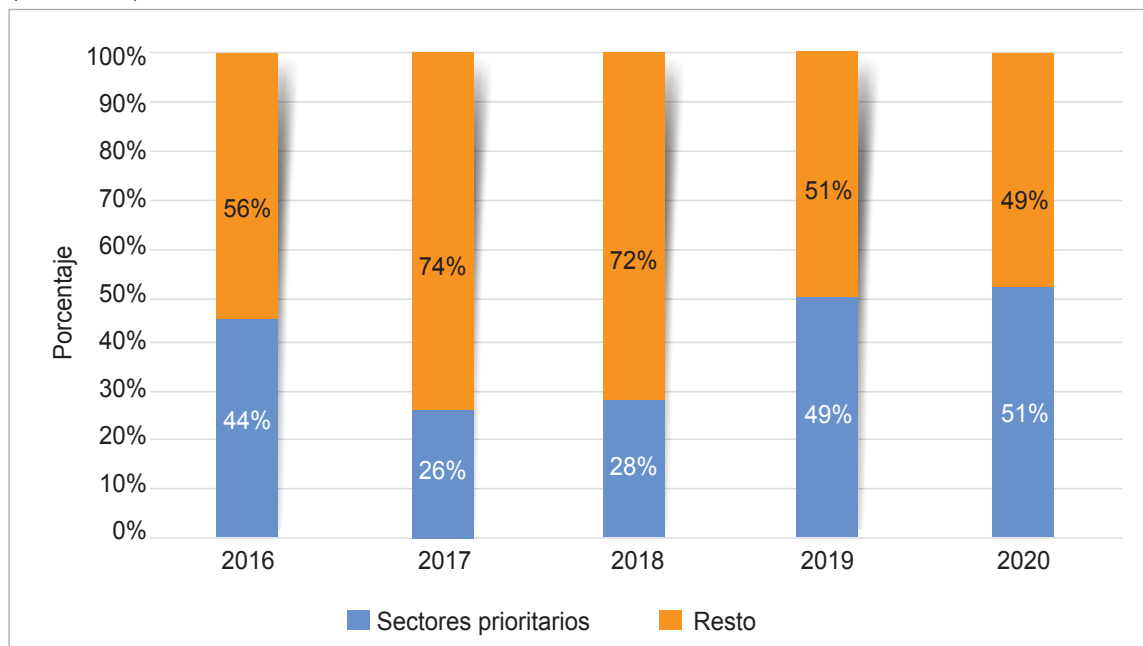
La Ley del SBD establece que el sistema debe canalizar recursos para atender las necesidades de financiamiento de los sectores establecidos como prioritarios. El artículo 7 de la Ley 8634 establece que los sectores prioritarios son aquellas poblaciones, lugares o proyectos que tienen un trato prioritario e incluye los siguientes sectores: adultos mayores, mujeres, zonas de menor desarrollo, personas con discapacidad, microcréditos, jóvenes emprendedores, producción más limpia, asociaciones de desarrollo, minorías étnicas y emprendimientos creativos y culturales.

El gráfico 4 muestra que, en el 2016, la asignación a los sectores prioritarios respecto al crédito total del SBD era del 44%, pero cayó de manera importante en el 2017 y 2018, para aumentar en el 2019 y llegar al 51% en el 2020. Con esto, la colocación en los sectores prioritarios para el 2020 ha sido casi la mitad

de las colocaciones del sistema, sin embargo, la CE no ha podido concluir si debe considerarse esta proporción una cifra suficiente, ya que no existen criterios definidos por el CR-SBD sobre las metas de colocación que debe perseguirse como sistema para los sectores prioritarios en el contexto del resto de los beneficiarios definidos por los artículos 6 y 7 de la Ley 8634, que incluye: a. Emprendedores, b. Microempresas, c. Pymes, d. Micro, pequeño y mediano productor agropecuario, e. Modelos asociativos empresariales y f. Beneficiarios de microcrédito.

En materia de las colocaciones con enfoque de género, la CE pudo constatar la generación de un Marco de Cooperación INAMU-SUGEF-SBD para acciones de cierre de la brecha financiera de las mujeres, con el diseño de índices para este propósito. Para el 2016, el SBD colocó el 26% de los créditos a personas física en mujeres, pero, para el 2020, ese indicador fue de 22%. Sin embargo, otros indicadores con enfoque de género muestran que, entre el 2016 y el 2020, el monto de colocaciones y el número de créditos aumentaron, como las colocaciones de microcréditos para mujeres. El monto de colocaciones aumentó en 29% y el número de créditos en 221%, mientras que el crédito promedio bajó de ¢5,93 millones a ¢2,0 millones, debido a que los microcréditos en mujeres crecieron 223%.

Gráfico 4. Asignación de créditos del SBD a sectores prioritarios y resto de sectores (2016-2020)



Dada la importancia del enfoque género en las acciones del SBD y las acciones iniciadas con el INAMU para generar indicadores de mejora al acceso de crédito, la CE encuentra necesario que los servicios financieros y no financieros registren el género y otras características socioeconómicas y, en especial, es necesaria una estrategia para cerrar la brecha en la colocación del crédito entre hombres y mujeres, procurando mejorar el indicador del crédito a la mujer como proporción al crédito de personas físicas.

El comportamiento en las proporciones de asignación a sectores prioritarios del gráfico 4 está en gran parte influido por la rápida expansión de los créditos de la banca privada por medio de CREDES (59ii), el cual comenzó su mayor colocación en los sectores prioritarios hasta el 2019, especialmente en el sector cooperativo, para el cual el CREDES (59ii) actúa como banca de segundo piso. Para el 2020, el CREDES (59ii) representó el 60% de las colocaciones totales del SBD, 83% de las

colocaciones en asociaciones de desarrollo y 95% de los fondos colocados a las cooperativas. En otros sectores prioritarios, su participación no es significativa respecto a la asignación total del sistema, a excepción, quizá, de los créditos al adulto mayor.

La CE encuentra necesario que la expansión del crédito por parte de los fondos provenientes de la banca privada mantenga un seguimiento especial, de forma que sus colocaciones en los sectores prioritarios confluyan con los objetivos globales del sistema de atención a estos sectores y se refleje en los indicadores de monitoreo y seguimiento que ha desarrollado el sistema.

En el recuadro 9 se muestra la colocación de fondos del SBD desde su creación, para ofrecer una perspectiva del aporte que ha significado el sistema en su propósito de política pública para facilitar canales de financiamiento a las Mipymes.

Recuadro 9. Colocaciones históricas del SBD entre 2008 y 2020

La Comisión de Evaluadora encuentra que es importante tener una perspectiva de la colocación de fondos del SBD desde su creación, la cual permita ver en cifras el aporte que ha significado el sistema en su propósito de política pública para facilitar canales de financiamiento a las Mipymes del país.

En el I Informe de Evaluación del 2011, la CE concluyó que el “periodo de puesta en marcha del SBD presentó importantes inconsistencias y se había construido con recursos y componentes disociados que requerían reestructuración”, como el hecho de que los recursos provenientes de los bancos privados estaban inmovilizados¹²⁵.

En el II Informe de Evaluación del 2016, la CE encontró la reforma a la Ley 8634 del SBD, que dio un mejor contexto para el despliegue y operación de los fondos del SBD, aunque la CE observó que se planteaban mayores retos para el incremento de programas, operaciones y la colocación de fondos, y para evitar la dispersión en el uso de recursos limitados del SBD.

El SBD ha venido observando una mejora continua en su diseño institucional y en su funcionamiento, lo cual se manifiesta en la colocación de fondos en respuesta a los mandatos de su Ley y su objetivo de política pública.

Desde la constitución del SBD y hasta el 31 de diciembre de 2020, el sistema cuenta con colocaciones por 1.281.973 millones de colones en 381.900 operaciones de crédito. El crédito promedio ha sido de 3,36 millones de colones, a una tasa promedio de 6,8%. Desde su creación, el SBD ha otorgado créditos a 60.671 unidades productivas, cerca del 44% del parque empresarial costarricense¹²⁶.

De estos recursos colocados, el 27% corresponde a FONADE, el 17% al FOFIDE, el 14% al FCD y el 40% a CREDES (59ii). Por otra parte, el 2,6% de los recursos corresponden a la colocación de avales del FONADE.

Por tamaño de empresa, el 72% de los créditos se canalizó a la microempresa, el 23% a la pequeña empresa y a la mediana empresa 2,4%. Es destacable que el 80% de los recursos se canalizaron en zonas con un Índice de Desarrollo Social (IDS) bajo, muy bajo y medio.

125 CE (2011). I Informe de Evaluación de la Comisión Evaluadora del Sistema de Banca para el Desarrollo.

126 Con base en los datos proporcionados por el BCCR (2021), en el país existen unas 137.000 unidades productivas, aproximadamente.

Entre el 2008 y el 2020, el 46% de los créditos se ha canalizado a los sectores prioritarios definidos por la Ley 8634. Nuevamente, la CE no ha podido concluir si esta proporción debe considerarse una cifra suficiente, ya que no existen criterios definidos por el CR-SBD sobre las metas de colocación que debe perseguirse como sistema para los sectores prioritarios en el contexto de que son sólo parte de los beneficiarios definidos por los artículos 6 y 7 de la Ley 8634.

El 54% de los créditos se han canalizado a la región central, a la Huetar Norte un 19%, a la Región Branca un 8%, a la Región Chorotega un 11%, a la Región Huetar Atlántica un 4% y al Pacífico Central un 4%.

De la colocación de crédito por sector productivo, cabe citar que el 52% fue al sector agropecuario, el 16% al sector comercio, el 4% al sector industria, el 18% al sector servicios, 4% al sector transporte y 2% al sector turismo.

Esta canalización de recursos, si bien sólo representa un 2% del Sistema Financiero Nacional en el 2020, un 6% del crédito del sector productivo y un 12% del crédito a las Mipymes, las cifras cobran importancia cuando se constata que, para el financiamiento de la micro y pequeña empresa del país, el SBD representa 28% del total del crédito recibido. Esto refleja un acierto en la focalización SBD hacia las empresas de menor escala.

7.2 Fondo de avales

Otro componente de la creación de fondos del SBD fue la concepción de un fondo para 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. De acuerdo al I Informe de Evaluación de la CE, “este podría considerarse uno de los principales aciertos del SBD”¹²⁷. Sin embargo, la expansión de las carteras de avales no ha seguido la expansión de las carteras de financiamiento. Sin embargo, la CE reconoce que la colocación del crédito y los avales tienen una dinámica muy distinta. En el periodo 2016-2020, el sistema colocó el 40% de los avales que históricamente ha colocado desde el 2008, y la CE ha verificado la mejora en la colocación de los mismos, la cual ha permitido una baja de 27% en la ejecución de los avales, en el periodo 2008-2015, a 22% en el periodo 2016-2020.

Con la reforma de la Ley 9274 del SBD en el 2015 se creó la figura del aval, la cual permite garantizar programas o carteras de crédito mediante la cobertura de la pérdida esperada, gracias a esto, el FONADE puede recibir recursos de contragarantía de entes públicos y privados. La CE considera que este ha sido un importante instrumento para el fortalecimiento de los avales, sin embargo, mediante los grupos focales realizados con los operadores

financieros¹²⁸, la CE ha podido constatar que los costos del fondo de avales del SBD puede ser una barrera importante respecto a otras alternativas en el mercado, lo que podría justificar un análisis de la ST-SBD para generar una estrategia que permita acelerar y extender el uso del aval como parte del apoyo a la MIPYME.

7.3 Fondo de capital semilla

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 previó, desde su creación, la constitución de un Fondo de capital semilla y capital de riesgo en el FONADE, para permitir al SBD promocionar modelos de capital semilla y capital de riesgo.

La constitución de un fondo de Capital Semilla se vio fortalecida con la *Ley 9695 Reforma para incentivar los modelos de capital semilla y capital de riesgo para emprendimientos* y con la modificación de programas de financiamiento que venía usando el SBD, como el Programa de Aceleración de Empresas y el programa Financiamiento para Emprendedurismo, además del

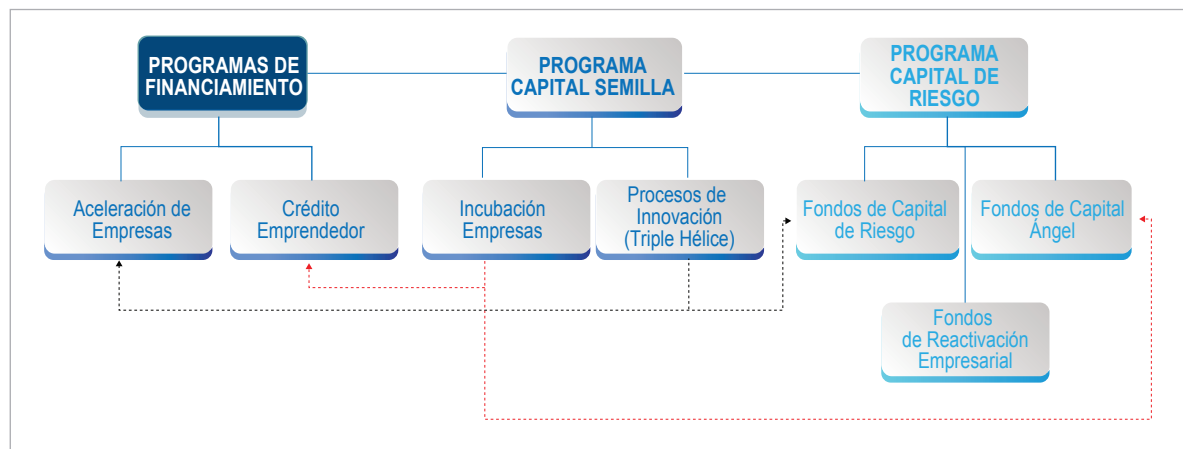
127 CE (2011). I Informe de Evaluación de la Comisión Evaluadora del Sistema de Banca para el Desarrollo.

128 Bermúdez, Melvin y otros (2021). Análisis con los Operadores del Sistema de Banca para el Desarrollo sobre el Papel y Perspectiva del Sistema. San José: Estudio contratado por el Sistema de Banca para el Desarrollo.

Programa de Incubación de Empresas y Procesos de Incubación (Triple Hélice).

La CE encuentra muy positivo que el apoyo al emprendimiento contemple que el capital semilla responde a un tipo de financiamiento en las etapas tempranas del emprendimiento, y que requiere de esquemas complementarios, como el capital de riesgo, así como esquemas de financiamiento acordes con las especificidades de la puesta en marcha y escalamiento dinámico de las empresas nacientes. Como se observa en la figura 6, la estrategia de emprendimiento e innovación del SBD complementa tres tipos de programas: el programa de financiamiento, el programa de capital semilla y el programa de capital de riesgo, para los cuales se han venido reconstituyendo y ampliando los fondos de soporte. Para diciembre del 2020, el Fondo de Capital Semilla alcanzó ¢1.380 millones, los cuales representan un 3% de los recursos disponibles del FONADE. Como se vio en el capítulo 6, los fondos de capital semilla están ligados a programas que son incipientes o están en una etapa piloto, pero que la CE encuentra muy necesarios y prometedores para el impulso del emprendimiento y la innovación, y espera que se amplíen en el futuro, por lo que es necesario pasar de las etapas piloto a portafolios de mayor financiamiento en materia de emprendimiento e innovación, labor que debe realizarse en conjunto con el INA.

Figura 6. Programas de fondo de capital semilla



Fuente: ST-SBD

Recuadro 10. Modelos de capital semilla y capital de riesgo

De acuerdo con la Ley 9695 Reforma para incentivar los modelos de capital semilla y capital de riesgo para emprendimientos:

- El FONADE podrá destinar recursos para fungir como contragarantía en fondos de capital de riesgo y similares.
- Los operadores que accedan a estos avales deberán desarrollar una gestión de riesgo con el fin de mitigarlos, incluyendo la determinación de la eventual pérdida esperada cuando corresponda.
- El FONADE aplicará las buenas prácticas internacionales con el fin de desarrollar estos programas, incluyendo la posibilidad de participar con aportes de capital en fondos de capital de riesgo, así como el desarrollo de avales.
- El Consejo Rector podrá establecer convenios y alianzas estratégicas con las instituciones u organizaciones integrantes del SBD, con el propósito de desarrollar programas de incubación y aceleración de empresas.

7.4 Potencial de las garantías mobiliarias

En el *Estudio técnico para la evaluación del sistema de garantías mobiliarias*, realizado por el SBD y el BCCR¹²⁹, se destaca que una de las piezas centrales en el acceso al crédito es el respaldo disponible del cliente mediante una garantía. Las garantías convencionales se basan especialmente en bienes inmuebles, sobre los que se constituye una hipoteca. Otras garantías convencionales incluyen bienes muebles como el empeño y las prendas sobre un bien. Por último, están las figuras del fiador o los avales. Todas estas figuras convencionales comparten la característica de originar un alto costo de inscripción y alto costo judicial para lograr la ejecución. Además, implican mecanismos de transmisión de la posesión, lo que saca los bienes en garantía del flujo del negocio¹³⁰. Los fideicomisos de garantía, por su parte, son figuras intermedias que al menos facilitan la ejecución, con transmisión de propiedad temporal hacia el fideicomiso.

El estudio indica que todos estos esquemas tradicionales o convencionales de garantía no sólo acarrearán costos legales importantes en las etapas de constitución y registro, y en los procesos de ejecución, sino también ineficiencias económicas al tener una gama limitada de bienes aceptados como garantías. Un sistema de garantías mobiliarias, por su parte, implica un concepto más flexible que ofrece

una ampliación de la gama de bienes que pueden ser dados en garantía. La garantía mobiliaria se basa en un pacto contractual entre acreedor y deudor, además del uso y unificación de un registro sin el rol del sistema notarial, y la apertura de mecanismos de ejecución extrajudicial como alternativa de la ejecución judicial. Además, si la empresa vende o cambia el bien en garantía, el acreedor puede ir sobre otro bien, inventario o activo disponible.

La CE encuentra que el SBD debe ser un promotor de la garantía mobiliaria para facilitar los canales de financiamiento a la Mipyme y al emprendedor, y de la movilización de los fondos del sistema hacia sectores prioritarios, ya que es una figura que se adapta mejor a los esquemas productivos de las empresas de menor escala y a los emprendimientos, en los que, precisamente, la insuficiencia de garantías es una característica, así como sus altos niveles de riesgo asociado a actividades innovadoras. En el recuadro 11, se muestran los principales resultados del estudio del SBD y el BCCR, y se encuentra que hay un entorno favorecedor para el uso de la garantía mobiliaria, con un crecimiento importante en los últimos años, pero aún se observa una alta concentración en pocas figuras. Además, ha habido un acercamiento tímido por parte de las entidades de crédito, y en la iniciativa y proactividad de estas entidades se asienta el potencial en el uso de la garantía mobiliaria.

Recuadro 11. Estudio técnico para la evaluación del sistema de garantías mobiliarias

En el 2019, el SBD llevó a cabo el *Estudio técnico para la evaluación del sistema de garantías mobiliarias*, en conjunto con el BCCR. El estudio tuvo como objetivo determinar y conocer las fortalezas y debilidades que tienen las garantías mobiliarias como instrumento de cobertura y mitigación de riesgos, en el financiamiento tanto de las Mipymes, como de empresas de mayor escala. La normativa alrededor de las garantías mobiliarias se dio con la Ley 9246 que entró en vigencia en el 2015.

El estudio se basó en una encuesta telefónica que se llevó a cabo en un total de 43 entidades de crédito, de las cuales 39 son operadores del SBD y 6, entidades financieras fuera del SBD. Los resultados de la encuesta revelan que, aunque el 63% de las entidades usa tanto garantía tradicional como garantía mobiliaria, sólo el 49% reconoce estar consciente de la utilización de esta última, lo que implica que hay un 14% de los entrevistados que operan históricamente involucrando un tipo de garantía mobiliaria, pero que no la catalogan como tal. Todas las modalidades de garantías mobiliarias han sido utilizadas al menos en una oportunidad por alguna de las entidades encuestadas, lo que implica un uso agregado importante en el mercado, sin embargo, se encuentra que cada tipo de garantía aún tiene un gran margen para su profundización.

129 Sancho y Corrales (2019). Estudio técnico para la evaluación del sistema de garantías mobiliarias. San José: Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) y Banco Central de Costa Rica (BCCR).

130 Las empresas están impedidas de deshacerse del bien, por lo que no pueden venderlo, renovarlo o cambiarlo.

Cerca de la mitad de organizaciones indican no haber usado las garantías, un 86% de ellas lo fundamentan en preferir los esquemas de garantía tradicional o por considerar a la garantía mobiliaria difícil de recuperar o liquidar.

Una de las principales barreras es la existencia de un mercado secundario para la venta de los bienes recuperados como parte de una garantía, ya que el 49% de las entidades de crédito indican no saber si existe dicho mercado.

La Ley 9246 creó el Registro del Sistema de Garantías Mobiliarias que ha sido utilizado por un 38% de las entidades y tiene una calificación muy alta de sus servicios. Las inscripciones en el registro han crecido un 700% entre el 2015 y el 2019, lo cual es un crecimiento muy dinámico, pero concentrado en un limitado grupo de tipo de garantías mobiliarias.

Un importante instrumento de la Ley 9246 es que las partes contractuales podrán acordar resoluciones extrajudicialmente, en lo cual se encuentra uno de los primeros defectos o vacíos, ya que al momento en que se solicita a la autoridad judicial el secuestro de los bienes, el proceso no cuenta con pautas.

De la revisión de las normativas de garantías mobiliarias en América Latina se desprenden que los componentes del modelo del país se han diseñado en la dirección correcta. El Banco Mundial, con el reporte Doing Business del 2019, denota que el país ha obtenido una alta calificación por el nivel de desarrollo alcanzado en el diseño e implementación del marco legal e institucional del Sistema de Garantías Mobiliarias. La calificación de Costa Rica sólo es superada por Colombia y Estados Unidos en un set de países que incluye a varios de América Latina y países desarrollados.

De las entidades financieras consultadas, un 79% de los entrevistados manifestó conocer la Ley 9246, pero sólo la tercera parte de las instituciones reconocen que se dictó algún lineamiento interno para el uso de las garantías mobiliarias, un 51% recibió algún tipo de capacitación y sólo el 30% indica tener algún encargado en este tema. Estas cifras denotan pocas acciones internas en la mayoría de las organizaciones para incorporar el uso de las garantías mobiliarias, y muy importante es observar que, a lo largo de la encuesta, se denota un gran desconocimiento o falta de mejor información sobre el sistema. Las principales recomendaciones señaladas por los operadores de crédito se refieren a la necesidad de capacitar, formar y dar comunicación integral, así como ofrecer casos demostrativos sobre la operatividad del sistema.

El estudio indica, como principales recomendaciones:

- Promover innovaciones bancarias en materia de acceso al crédito
- Pruebas piloto y fondos destinados en entidades de crédito
- Integración y mezcla con otros esquemas de garantía
- Facilitar la divulgación y la formación en garantías mobiliarias
- Repositorio de casos de uso de las garantías mobiliarios
- Posicionamiento del tema del lado de la demanda de crédito
- Supervisión o regulación financiera
- Llenar vacíos en la Ley 9246 en cuanto a la ejecución
- Mayor coordinación institucional
- Registro y sistemas de información estratégico
- Disminución en los márgenes de intermediación

7.5 Recomendaciones de la Comisión Evaluadora- Capítulo 7

Como parte de los elementos expuestos en este capítulo, se desprende la siguiente recomendación de la CE:

Recomendación 31. La CE recomienda al CR-SBD promover las reformas necesarias para que, con el fortalecimiento de la capacidad institucional de la ST-SBD en la administración del FONADE, pueda asumir nuevos roles en la administración de otros fondos del sistema. La CE encuentra

que la transformación del FINADE al FONADE ha mostrado el nivel de capacidad institucional de la ST-SBD en la administración de fondos, lo cual ha significado ahorros administrativos, mejora en la gestión de las inversiones y mejora en otros indicadores de gestión.

Recomendación 32. La CE encuentra vigente su recomendación al CR-SBD de establecer metas específicas -o al menos indicadores de referencia- para la colocación de crédito para los sectores prioritarios, en el contexto de la totalidad de los beneficiarios definidos por los artículos 6 y 7 de la Ley 8634, y de acuerdo al plan estratégico y el enfoque que el sistema ha de perseguir en el futuro. Para el 2020, la asignación a los sectores prioritarios respecto al crédito total del SBD fue del 51%, sin embargo, la CE no ha podido concluir si debe considerarse esta proporción una cifra suficiente, ya que no existen criterios definidos por el CR-SBD sobre las metas de colocación hacia estos sectores respecto al total de beneficiarios definidos para el SBD, así como con respecto al enfoque estratégico adoptado por la institución.

Recomendación 33. La CE recomienda a la ST-SBD plantear una estrategia para cerrar la brecha en la colocación del crédito entre hombres y mujeres, procurando mejorar el indicador del crédito a la mujer como proporción al crédito de personas físicas. La CE pudo constatar la generación de un Marco de Cooperación INAMU-SUGEF-SBD para acciones de cierre de la brecha financiera de las mujeres. Para el 2016, el SBD colocó el 26% de los créditos a personas física en mujeres, pero, para el 2020, ese indicador fue de 22%, por lo que se requiere identificar si esto puede constituir una tendencia en el futuro y establecer una estrategia para revertirla.

Recomendación 34. La CE recomienda a la ST-SBD profundizar el análisis de las implicaciones de la inclusión financiera que el SBD ha logrado con los nuevos beneficiarios que nunca habían obtenido acceso al crédito en el SFN, para comprender las razones y las circunstancias que promueven la inclusión de crédito de los empresarios históricamente excluidos o autoexcluidos del sistema financiero. La CE ha encontrado que, según la plataforma SICVECA SUGEF-SBD, se han desarrollado un conjunto de

indicadores que han arrojado que, desde el 2008, el SBD ha otorgado crédito a un 37% del total de sus beneficiarios que no tuvieron acceso previo al SFN. A su vez, el BCCR encontró que una gran parte de las Mipymes, hogares productivos y sectores vulnerables manifiestan no solicitar ni buscar financiamiento por barreras financieras o por autoexclusión financiera. La identificación de beneficiarios que cruzaron el portal de la exclusión financiera con el SBD es una oportunidad para conocer sobre estas situaciones de exclusión o autoexclusión.

Recomendación 35. La CE recomienda a la ST-SBD generar una estrategia de costos y condiciones de financieras que permita acelerar el uso del aval como parte del apoyo a la MIPYME y el emprendimiento, teniendo como referencia algunas experiencias en el mercado. La CE pudo observar, mediante los grupos focales realizados con los operadores financieros, que los costos del fondo de avales del SBD puede ser una barrera importante respecto a otras alternativas en el mercado, y las figuras como los avales de carteras de crédito, mediante la cobertura de la pérdida esperada, son productos que deben ser promovidos para remover las barreras que implica la insuficiencia de garantías para alguno beneficiarios.

Recomendación 36. La CE recomienda al CR-SBD promover el uso de la garantía mobiliaria mediante incentivos a la adopción de innovaciones en los operadores financieros acreditados, pruebas piloto, fondos ligados con el uso la figura, prueba de integración y mezcla con otros esquemas tradicionales de garantía; junto con la divulgación, capacitación y facilitación de un repositorio de casos y experiencias a disposición de los operadores financieros. La CE reconoció que las investigaciones del SBD en conjunto con el BCCR han encontrado la necesidad de promover las garantías mobiliarias como instrumento para facilitar los canales de financiamiento a la Mipyme y al emprendedor, y la movilización de los fondos hacia sectores prioritarios, ya que es una figura que se adapta mejor a los esquemas productivos de las empresas de menor escala y a los emprendimientos, en los que una característica es, precisamente, la insuficiencia de garantías.

8. ESTUDIOS PARA APROXIMARSE AL ACCESO Y EFECTOS DEL SBD SOBRE LOS BENEFICIARIOS

En este capítulo se presenta los resultados de diversos estudios que buscan generar información o indicadores sobre el acceso efectivo y los efectos del financiamiento en los beneficiarios. El acceso efectivo se evaluó con un estudio desde las ventanillas mismas de los operadores financieros del sistema. Debido a que, para este III Informe de Evaluación y para los informes previos, la CE no pudo contar con estudios de impacto del financiamiento, en esta tercera evaluación consideró indispensable, al menos, aproximarlos mediante un estudio de los efectos percibidos por los beneficiarios. Además, la CE realizó una consulta con operadores financieros para conocer sus perspectivas sobre el sistema. Por último, se presenta los resultados de un estudio de presencia y percepción del SBD en medios de comunicación.

La CE realizó un estudio bajo la metodología de cliente incógnito para evaluar los servicios e información suministrada por los operadores financieros. Una corroboración importante es que, para los empresarios quienes buscan información para financiamiento del SBD, la atención en los bancos estatales y privados no es expedita y el acceso a los servicios sigue siendo una barrera importante. Este estudio encontró mejor atención en cooperativas y microfinancieras.

Es del criterio de la CE que el objetivo de promover la inclusión financiera se debe incentivar desde las ventanillas mismas de los operadores financieros, y en la manera en que las personas con proyectos productivos son atendidas. Este estudio es un primer acercamiento al tema del acceso efectivo a los productos y servicios del SBD y sus resultados confirman algunas percepciones negativas en medios de comunicación, como que los trámites de créditos en los operadores del SBD son complicados, tal y

como se verá más adelante. Cuando se evaluó la oferta los productos del SBD, fueron escasos los resultados de los operadores que tuvieron una nota de pleno cumplimiento en los elementos evaluados.

La CE encuentra que aún es una debilidad la generación de indicadores de impacto del financiamiento del SBD en los beneficiarios. La ST-SBD ha realizado estudios sobre la especialización del SBD en el SFN y se ha desarrollado estudios sobre las percepciones de actores del sistema, a los cuales será necesario dar continuidad y profundidad, pero aún es necesario diseñar un sistema de evaluación de impacto.

Un estudio de impacto requiere que los beneficiarios puedan tener un periodo de operación suficiente para percibir los verdaderos impactos del financiamiento, lo que implica que la evaluación formal se lleve a cabo 2 o 3 años después del financiamiento. Una evaluación realizada en un periodo más corto permite arrojar indicadores de los efectos preliminares del crédito.

La CE realizó un estudio sobre efectos percibidos con el financiamiento del SBD por parte de beneficiarios, el cual, más allá de los resultados obtenidos, puede ayudar a sentar las bases metodológicas para el diseño e implementación de un sistema de seguimiento de impactos en el mediano y largo plazo. Los principales resultados fueron:

- De los beneficiarios del SBD entrevistados, un 82% manifiesta efectos del financiamiento del SBD en ventas, un 29% en posibilidades de exportación (para los negocios con esas actividades), un 32% en generación de empleo y 54% en aumento de clientela.
- 84% de los entrevistados manifiesta efectos sobre la expansión del inventario, un 70% en

la infraestructura y el espacio físico y 63% en adquisición de maquinaria y equipo.

- Los efectos se encontraron bajos en los beneficios con servicios no financieros, como capacitaciones, asesoría técnica, encadenamiento con canales de comercialización o proveedores, y actividades como ferias o actividades de promoción de productos y servicios.
- Tampoco se encontró evidencia de que, como producto del financiamiento del SBD, el beneficiario haya percibido una mejora en su condición de informalidad o semi-formalidad presentada antes de crédito.
- De los beneficiarios del SBD, un 45% manifestó no contar con otro financiamiento diferente al del SBD, y la mayoría de los que sí lo requirieron optaron por las cooperativas agro-productivas para obtener financiamiento.
- La pandemia del Covid-19 generó poco efecto en los beneficiarios en cuanto a la implementación de cambios tecnológicos, esto porque la mayor proporción no utilizan los medios digitales en sus actividades productivas.

La CE realizó una consulta mediante una encuesta a 28 operadores financieros del SBD, una entrevista a profundidad a 12 operadores, y cuatro grupos focales; con el objetivo de conocer la perspectiva de los operadores respecto al marco legal y normativo del SBD, el objetivo y enfoque estratégico del SBD, el papel del sistema en la creación de canales de financiamiento y desarrollo empresarial, así como la importancia de los fondos del SBD como fuentes de recursos.

La CE encontró que los entrevistados indicaron desconocimiento del Plan Estratégico Institucional del SBD, lo cual no parece corresponder con el proceso de divulgación que se llevó a cabo durante el proceso de construcción del plan, y que fue constatado con la documentación aportada por la ST-SBD a la CE, la invitación remitida a las entidades participantes en el sistema y la constatación de un taller realizado para la presentación del plan.

Igualmente, los entrevistados manifiestan que los propósitos generales del PEI 20-24, los cuales fueron consultados en la encuesta, se conciben como derroteros del objeto del SBD. La mayor parte de los operadores entrevistados ven los fondos del SBD como los recursos más atractivos para ofrecer, respecto otras fuentes de fondeo, con pocas excepciones que encuentran mejores opciones alternativas. Si bien el sistema se presenta como un

esquema de productos financieros y no financieros, la CE encuentra que persiste un gran divorcio entre la oferta de financiamiento y el apoyo no financiero que se ofrece, dado que los operadores financieros no perciben los servicios del INA como complementos disponibles con agilidad para sus clientes.

Respecto a la presencia y percepción del SBD en las noticias de los medios de comunicación, el estudio realizado por una agencia de comunicación externa muestra un crecimiento importante en la cobertura de las informaciones relacionadas con el SBD. Los esfuerzos por divulgar temas noticiosos de la agenda del SBD han permitido aumentar la cantidad de noticias y se ve una variedad temática en las informaciones relacionadas al sistema. Durante el periodo de análisis, la cantidad de noticias con enfoque positivo fue superior a las notas negativas. Las acciones realizadas han permitido que los medios de comunicación conozcan más el trabajo que realiza el SBD y consideren a la institución como un referente en temas Mipyme, crédito, emprendedurismo y apoyo de carácter financiero al productor. La generación de noticias negativas para el SBD ha tenido un fuerte componente político y se reitera una percepción de diversos sectores beneficiarios de que el acceso a los recursos del SBD es complicado, que los requisitos de los operadores financieros siguen siendo engorrosos y que los fondos no llegan a los interesados.

8.1 Estudio sobre acceso al SBD

La CE realizó el estudio *Evaluación de servicio de los operadores del Sistema de Banca para el Desarrollo*¹³¹, bajo la metodología de cliente incógnito, como parte de las labores desarrolladas para el III Informe de Evaluación. El estudio se llevó a cabo para conocer cuál es el acceso efectivo que las personas tienen a los servicios y productos del SBD. Es del criterio de la CE que el objetivo de promover la inclusión financiera no se materializa sólo mediante los lineamientos, directrices y programas dictados por el CR-SBD, sino que la inclusión financiera y el acceso al sistema se debe promover desde en las ventanillas mismas de los operadores financieros, y en la manera en que las personas con proyectos productivos son atendidas en la gestión de un crédito. Este estudio es una primera aproximación al tema del acceso efectivo a los productos y servicios del SBD.

131 Bermúdez, Lina y Bonilla, Julio (2022). Evaluación de servicio de los operadores del Sistema de Banca para el Desarrollo. San José: Dichter & Neira. Estudio contratado por el Sistema de Banca para el Desarrollo.

Cuadro 16. Variables de evaluación de servicio

Los objetivos del estudio fueron:

- Evaluar los servicios de los operadores del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD).
- Conocer la dinámica y el discurso de los operadores del SBD en la oferta de crédito a la Mipyme, tanto de crédito con recursos propios como con productos del SBD.
- Identificar posibles acciones de discriminación que se generan hacia determinados grupos.
- En cuanto a las entidades bancarias con amplia presencia de sucursales, identificar si hay trato diferenciado entre zonas geográficas, específicamente entre la rural y la urbana.

En el cuadro 16 se observan los criterios con los que se evaluaron los servicios en los operadores en las visitas o llamadas como cliente incógnito. Se evaluó la facilidad del contacto telefónico o la visita a la sucursal, la experiencia del contacto inicial, la atención general brindada, el desempeño del agente financiero y conocimiento los productos informados y ofrecidos, y el proceso de cierre del contacto.

Acceso telefónico		Si	No	NA
F1	¿El ejecutivo atiende el teléfono inmediatamente?			
F2	¿Tuvo que marcar 3 veces o menos antes de que le contestara?			
F3	Si no lo atiende inmediatamente ¿Le devolvió la llamada?			
F4	Si el ejecutivo está ausente y le contestaron ¿le comunicaron quién más podría atenderlo?			
F5	¿Le trasladaron con otro ejecutivo para lo que atendieran?			
F6	El acceso al ejecutivo a través del menú interno de opciones de la contestadora ¿es fácil de ingresar?			
Contacto inicial (telefónico o presencial)				
F7	¿Le saluda al iniciar la interacción?			
F8	¿Le consulta en qué le puede colaborar?			
F9	¿Se muestra amistoso, agradable, cortés y respetuoso?			
F10	¿Utiliza un lenguaje sencillo con palabras claras y simples?			
F11	¿Se presenta? "Le atiende (nombre y apellido)"			
Atención general brindada (telefónico o presencial)				
F12	¿Muestra dinamismo y energía al atenderle?			
F13	¿Tuvo un trato humano y sensible al atenderle?			
F14	¿Escuchaba atentamente sin interrupción?			
F15	¿Demuestra una actitud proactiva al atenderlo, siendo servicial?			
F16	¿Utiliza frases de cortesía como "con mucho gusto", "es un placer", "en qué puedo servirle", "por favor" o "gracias"?			
F17	¿Repitió la información cuando fue necesario, sin mostrar una actitud de fastidio o impaciencia?			
F18	En caso de que lo dejaron esperando un tiempo ¿le pidió una disculpa y le brindó una explicación?			
F19	Es claro al hablar (se entendía lo que decía, sin tecnicismos, y su tono de voz era moderado y uniforme, audible en todo momento)			
Desempeño y conocimiento (telefónico o presencial)				
F20	¿Demostró seguridad y confianza al momento de proporcionarles la información y/o realizar la gestión?			
F21	¿Se ofreció a compartirle información por correo electrónico o móvil antes de la cita agendada?			
F22	Si le compartió o envió algún documento/material ¿le explicó qué era y qué información tenía?			
Procesos de cierre y despedida (telefónico o presencial)				
F23	¿Preguntó si necesitaba algo más o si deseaba realizar alguna otra gestión?			
F24	¿Se despidió cortésmente aplicando el protocolo? (con buena actitud y agradeciendo al cliente la oportunidad de servirle)			

Fuente: Bermúdez, Lina y Bonilla, Julio (2022).

Para los contactos, se definieron cinco perfiles de proyectos por financiar (se señalan como P1, P2, P3, P4 y P5), los cuales se distribuyeron entre zona rural y zona urbana, según la presencia de sucursales de cada operador en cada zona.

En el estudio se llevaron a cabo 131 contactos con sucursales de operadores financieros. El cuadro 17 muestra los contratos para bancos públicos, bancos privados, cooperativas no supervisadas y empresas financieras no bancarias.

Cuadro 17. Plan de contactos primer grupo de operadores financieros

OPERADOR SBD	ZONA URBANA					ZONA RURAL				
	P1	P2	P3	P4	P5	P1	P2	P3	P4	P5
BANCOS COMERCIALES DEL ESTADO										
BANCO NACIONAL	X	X	X		X	X	X	X		X
BANCO DE COSTA RICA	X	X	X		X	X	X	X		X
BANCOS LEYES ESPECIALES										
BCO POPULAR	X	X	X			X	X	X		
BANCOS PRIVADOS COOPERATIVAS										
BANCO BAC CREDOMATIC	X	X	X		X	X	X	X		X
BANCO BCT	X	X	X		X					
BANCO IMPROSA	X	X	X		X					
BANCO PROMÉRICA	X	X	X		X	X	X	X		X
COOPERATIVAS NO SUPERVISADAS										
COOPARROZ									X	
COOPEVICTORIA								X		
COOPEAGRI								X		
COOPEPURISCAL								X		
COOPEATENAS								X		
COOPEDOTA								X		
COOPETARRAZU								X		
COOPRONARANJO								X		
COOPROLE (DOS PINOS)				X					X	
COOPEMAPRO				X						
COOPEBRISAS									X	
COOPESOL						X	X	X		
EMPRESAS FINANCIERAS NO BANCARIAS										
FINANCIERA CAFSA		X					X			
DESYFIN	X	X	X							

Bermúdez, Lina y Bonilla, Julio (2022).

El cuadro 18 muestra los contratos para un segundo grupo de operadores financieros que incluye otras empresas financieras no bancarias, la empresa mutual, las microfinancieras y las cooperativas de ahorro y crédito.

Cuadro 18. Plan de contactos segundo grupo de operadores financieros

OPERADOR SBD	ZONA URBANA					ZONA RURAL				
	P1	P2	P3	P4	P5	P1	P2	P3	P4	P5
EMPRESAS FINANCIERAS NO SUPERVISADAS										
AGRILEASING LATINOAMERICANO		X								
BANDECOSA						X		X		
ENTIDADES DEL SISTEMA NACIONAL DE VIVIENDA										
MUCAP	X					X				
MICROFINANCIERAS (CRÉDITOS MENOS DE 5MM)										
ASOCIACIÓN DESARROLLO RURAL INTEGRADO (ADRI)								X		
ASOCIACIÓN GRAMEEN COSTA RICA	X		X					X		
ACORDE	X	X	X			X	X	X		
APIAGOL								X		
ASOPRO SAN RAMÓN	X	X	X							
CAC PUNTARENAS JICARAL								X		
APACOOOP								X		
EDESA-FINCA	X	X	X							
FIDERPAC						X	X	X		
FUNDACIÓN MUJER	X		X							
FUNDEBASE	X	X	X							
FUDECOSUR								X		
FUNDECOCA								X		
COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO										
COOCIQUE	X	X	X		X	X	X	X		X
COOPEALIANZA	X	X	X		X	X	X	X		X
COOPEGRECIA						X	X	X		X
COOPELECHEROS						X	X	X		
COOPENAE	X	X	X		X	X	X	X		X
COOPEPALMARES			X							
COOPESANMARCOS					X	X	X	X		X
COOPESERVIDORES	X	X	X		X	X	X	X		X
CREDECOOP						X	X	X		X

Fuente: Bermúdez, Lina y Bonilla, Julio (2022).

Además de la calidad del servicio, se definieron criterios para evaluar la oferta de productos y servicios del SBD y si se percibieron manifestaciones de lo que pudiese ser considerado algún rasgo discriminatorio. Los criterios se muestran en la figura 7.



Figura 7. Elementos de evaluación de oferta de productos de SBD



Fuente: Bermúdez y Bonilla (2022).

Los resultados generales del estudio fueron:

- Se corrobora que, para los productores que buscan información para financiamiento, la atención en los bancos estatales y privados no es expedita, demoró incluso semanas y el acceso a los servicios sigue siendo una barrera importante. Este estudio encontró mejor atención en cooperativas y microfinancieras.
- Las cooperativas de productores (no supervisadas) son operadores especializados en sus sectores y agremiados, por lo que existen dificultades para determinar, mediante la técnica de cliente incógnito, la oferta de productos del SBD, ya que, previamente, se debe estar asociado a la cooperativa.
- A nivel general, se observa una buena oferta de los fondos del SBD al público, se ofrece el financiamiento del SBD como una primera opción en la mayoría de los casos, cuando se aborda desde el perfil de una PYME o un emprendimiento.
- Sin embargo, cuando se evaluó la oferta de los productos SBD, fueron escasos los resultados de los operadores que tuvieron una calificación alta de cumplimiento de los elementos evaluados, especialmente por la forma que manejan la oferta de los productos financieros del SBD. Existe un énfasis de oferta de financiamiento tradicional, pero otros productos financieros o no financieros que ofrece el SBD no son promovidos o no son informados, especialmente los no financieros.
- La oferta de productos adicionales del SBD, aparte del financiamiento, es de poca a nula. Se habla poco de encadenamiento productivo, apoyo empresarial o capacitaciones, lo cual hace que el apoyo en caso positivo sea solamente financiero.
- Algunas entidades mencionan no tener recursos disponibles de SBD, con lo cual no se refleja que son operadores acreditados ante el sistema.
- El equipo que realizó los contactos de cliente incógnito indica que algunas entidades discriminan un poco a nivel de emprendimientos, pues ni siquiera brindan la información al plantearles los casos y determinarlos como poco rentables y no se les remite a las ventanas del SBD que ven este tipo de proyectos, como el INA, las agencias de servicios no financieros o las agencias de capital semilla.

En el recuadro 12 se muestra los principales resultados por grupo de operador.

Recuadro 12. Resultados específicos por tipo de operadores financieros del SBD

En las visitas a los operadores de este grupo, se encontró que el aparato estatal es sumamente complicado y burocrático en la atención a las Pymes. Se deben ingresar los datos y esperar el contacto de una persona ejecutiva o, por el contrario, hacer la visita a una sucursal, lo cual aún no es garantía, pues las sucursales fuera de GAM no tienen ejecutivos Pymes.

A pesar de este inicio, los recursos del SBD son ofrecidos espontáneamente y se recomiendan por sobre los recursos propios de la entidad, en especial para financiar a las Pymes. El apoyo de productos adicionales del SBD como garantía con aval del sistema y capacitación para emprendedores está presente en la mayoría de las atenciones. Solamente se percibe un caso de discriminación en el Banco de Costa Rica (BCR), pues al mencionar el nivel de ingresos, el ejecutivo se indispone en la atención presencial y no responde de buena manera las consultas realizadas.

Los Bancos privados funcionan similar a los estatales, el trámite para ser atendido es lento y burocrático al momento de esperar a las personas ejecutivas. Pero, también, los fondos de SBD se ofrecen de manera espontánea y se presentan como la mejor opción, sin embargo, para obtener información clara primero se debe pasar por un filtro para conocer a la empresa. La accesibilidad a los créditos es complicada, por ejemplo, el BCT indica que los financiamientos mínimos que se dan a partir de \$50.000. Se identificó un caso de discriminación en el BAC, al mencionar el nivel de ingreso del perfil solicitante.

Las cooperativas no supervisadas, en su mayoría, corresponden a asociaciones de agremiados. Predominan las cooperativas de productores de café, leche, ganadería o agricultura en general. Estas cooperativas son locales y de acceso limitado a las personas productoras locales. La información de estas cooperativas resultó imposible de recabar, por los perfiles, el gremio y la localía.

Para las empresas financieras no bancarias, el contacto para solicitar información es sumamente complejo. DESYFIN menciona que no se tiene fondos del SBD y solamente ofrecen opciones con recursos propios. CAFSA menciona que cuentan con fondos, pero la persona ejecutiva encargada no se contactó con nuestro cliente incógnito, en un plazo de 22 días, por lo que no se pudo tener información completa de las opciones.

En las empresas financieras no supervisadas, solamente se logró contactar a Bandecosa. El servicio de esta empresa para Pymes es bueno, ofrecen al SBD como primera opción de financiamiento y, además, productos complementarios, como capacitación. En el caso de Agrileasing, nunca se pudo contactar a la empresa.

Las Microfinancieras de zonas rurales, en general, ofrecen mayormente créditos con recursos del SBD. En el caso del Área Metropolitana, hay una mayor oferta de productos con recursos propios de cada entidad, por lo que mencionan que, actualmente, no tienen recursos del SBD.

Muchas de estas entidades no están ofreciendo actualmente créditos, lo cual es producto de las repercusiones de la pandemia. Con respecto a los productos del SBD, solamente se limitan a ofrecer las opciones crediticias, no hay un interés en apoyar con los productos adicionales.

Las Cooperativas de Ahorro y Crédito representan la forma más accesible para optar por los recursos de SBD. Se ofrecen los recursos y se habla claramente de las opciones y características. Las cooperativas no ahondan en los productos adicionales que ofrece el SBD, solamente se menciona las opciones crediticias. Al ser entidades más flexibles, tampoco se aprecia ningún tipo de sentimiento de discriminación en cuanto a los factores evaluados.

En toda la investigación, solamente se encontró un caso de Coopeservidores en el que discrimina en contra de los recursos del SBD, por mencionar que son más complicados en trámite y requisitos.

Fuente: Bermúdez y Bonilla (2022).

8.2 Estudios sobre impactos y efectos del financiamiento del SBD

La CE encuentra que aún es una debilidad la generación de indicadores de impacto del financiamiento del SBD en los beneficiarios. La ST-

SBD ha realizado estudios sobre la especialización del SBD en el SFN y se ha desarrollado otros sobre las percepciones de los actores del sistema. Será necesario dar continuidad y profundidad a dichos estudios, ya que son trabajos que permiten observar otros indicadores sobre el desenvolvimiento del

sistema y las percepciones sobre el SBD. No obstante, la CE encuentra que aún es necesario diseñar un sistema de evaluación de impacto.

La CE realizó un estudio sobre efectos percibidos con el financiamiento del SBD por parte de beneficiarios que, más allá de los resultados obtenidos, puede ayudar a sentar las bases metodológicas para el diseño e implementación de un sistema de seguimiento de impactos en el mediano y largo plazo.

Un estudio de impacto requiere que los beneficiarios puedan tener un periodo de operación suficiente para percibir los verdaderos impactos del financiamiento, lo que requiere que la evaluación formal se lleve cabo a 2 o 3 años después del financiamiento. Una evaluación realizada en un periodo más corto permite arrojar indicadores de los efectos preliminares del crédito.

La CE solicitó, en el I Informe de Evaluación, el diseño de un sistema de evaluación de impacto del SBD, el cual permitiera medir los impactos social y socioeconómico de cada uno de los fondos. Para el II Informe de Evaluación, la CE encontró que apenas se tenía los pasos preparatorios con el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) de la Universidad de Costa Rica (UCR), con algunos avances de resultados. Sin embargo, el IICE comunicó dificultades metodológicas y finalizó sus servicios sin que se hubiera realizado el estudio de impacto.

Para esta CE, si bien reconoce los esfuerzos realizados con trabajos contratados por el CR-SBD y la ST-SBD, el resultado es que aún no se han generado indicadores de impacto en el beneficiario final del sistema.

8.2.1 Estudio con el IICE-UCR

El SBD había firmado un convenio de colaboración con la UCR, para que el IICE hiciera un estudio entre 2016 y 2019, por medio de encuestas a beneficiarios.

Entre 10 programas identificados, el estudio apuntaba a tres:

- Financiamiento del sector agropecuario – agrícola, ganadería mayor y ganadería menor
- Financiamiento de los sectores industria, comercio y servicios
- Financiamiento a mujeres
- Se realizó talleres de trabajo con operadores

sobre como medían el impacto, para crear un índice a partir del 2018 que incluyera:

- La Bancarización como “inclusión social”
- La inclusión financiera como acceso a productos financieros
- Inclusión financiera productiva (múltiples dimensiones)

La muestra apuntó a 2.384 beneficiarios, pero se eligieron 4.769 contactos para los casos de sustitución. Los resultados fueron muy limitados y no representativos, ya que sólo se logró contactar a 140 beneficiarios. El IICE atribuye dificultades para que se le suministrara la información por parte de los entrevistados o para contactarlos.

Sin embargo, la CE establece que, para futuros estudios, se debe evaluar si el tipo de consulta o la extensión del cuestionario enviado no generaron resistencia a compartir y enfrentar la verificación de la información, que en algunos casos era sensible respecto a ingresos, gastos, trabajadores contratados y financiamiento.

En el 2019, el IICE comunicó sus dificultades metodológicas para realizar la tarea, por lo que se dio un finiquito de sus servicios, sin que se hubiera materializado el estudio de impacto.

8.2.2 Estudio de indicadores de impacto del ICAP

La ST-SBD trabajó con el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) en un estudio de indicadores de impacto del SBD, el cual se realizó entre el 2018 y el 2019. Sin embargo, este estudio no se orientó a hacer una consulta a los beneficiarios del sistema, sino que se centró en indicadores de resultados estadísticos de la colocación de crédito.

El estudio plantea indicadores de inclusión financiera y productiva, pero son indicadores de la colocación de crédito en relación con el SFN. El estudio diseñó indicadores que son útiles para medir y aproximar el grado en que el SBD ha logrado un efecto diferencial en la inclusión financiera en relación con el resto del Sistema Financiero Nacional. Sin embargo, al estar basado en información de colocación de créditos, arroja resultados de especialización o gestión, pero no de impacto sobre beneficiarios.

La propuesta es un índice que mide de 0 a 1 la colocación proporcional del crédito o avales en un

componente en el SBD respecto al SFN. Si el índice es igual a 1, quiere decir que, en el crédito de dicha región, el crédito del SBD es proporcionalmente igual al crédito del SFN.

Por otra parte, propone el Índice de Inclusión Financiera Productiva Sectorial IIFPS con cuatro componentes:

- Índice de inclusión financiera productiva sectorial: crédito y avales por sector
- Índice de Inclusión financiera regional: crédito y avales por región
- Índice de inclusión financiera productiva de micro y pequeña empresa: crédito y avales para la micro y pequeña empresa.
- Índice ponderado de inclusión financiera productiva de grupos prioritarios: crédito y avales por discapacitados, economía social, indígenas.

8.2.3 Efecto contra-cíclico de las colocaciones del SBD sobre la actividad económica

En el 2020, la Dirección de Riesgos y Estudios Técnicos de la ST-SBD elaboró un estudio de comparación de tendencias y otras series estadísticas de colocaciones del SBD y otros indicadores macroeconómicos, denominado *Estudio de extracción de señales y vectores autorregresivos y correlaciones cruzadas*.

El estudio buscaba capturar la evolución de la tendencia ciclo y serie desestacionalizada de las colocaciones totales y desagregadas del FONADE, el FCD, el FOFIDE y el CREDES, y se analiza con la tendencia ciclo de la evolución de las variables económicas y financieras que explican el impacto del SBD sobre la economía costarricense.

El estudio formula indicadores para apoyar la toma de decisiones del CR-SBD y la ST-SBD que orienten los recursos hacia donde se identifique: i) posibles brechas, ii) que dichos fondos tengan mayor impacto relativo o iii) ser usados como medida contra cíclica para mitigar una fase negativa de un ciclo económico.

El análisis ofrecido ha encontrado una relación entre las tasas de crecimiento de las colocaciones del SBD y el Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE)¹³², por lo que una de las principales

¹³² Se refiere al Índice Mensual de Actividad Económica del Régimen Definitivo

conclusiones del Informe de Extracción de Señales es que hay un comportamiento procíclico de las colocaciones del SBD en la actividad agricultura. Se ha encontrado, asimismo, evidencia estadística entre el comportamiento de las colocaciones del SBD y el IMAE.

De acuerdo con el estudio, se han reflejado en el análisis estadístico el grado de autonomía que ha tenido la colocación crediticia del SBD como política pública, así como la efectividad de las orientaciones de política emanadas por el CR-SBD en materia de colocaciones de financiamiento del SBD y el efecto contra-cíclico de este instrumento de política sobre la actividad económica.

En resumen, las colocaciones del SBD pueden tener un importante impacto contra cíclico en la economía nacional, específicamente en el sector productivo de la Mipyme, por lo que la CE encuentra importante seguir generando indicadores que puedan constatar ese efecto.

8.2.4 Estudio de la CE sobre la percepción de efectos en los beneficiarios del financiamiento del SBD

En procura de información básica y preliminar para entender los efectos del financiamiento del SBD sobre los beneficiarios, lo que es un primer paso para, eventualmente, crear un sistema de medición de impactos, la CE realizó un estudio basado en una encuesta para conocer los efectos percibidos por beneficiarios del SBD al financiarse con recursos del SBD. El estudio se denomina "*Efectos del financiamiento del SBD en indicadores seleccionados de crecimiento y desarrollo de MIPYMES y emprendedores*"¹³³.

Esta encuesta no sustituye al estudio de impacto, sin embargo, ha permitido a la CE conocer indicadores de resultados desde la perspectiva de la percepción de los beneficiarios y, a partir de estos indicadores, realizar algunas recomendaciones metodológicas y de los alcances para los estudios de impacto que deben ser realizados en el futuro.

La CE realizó el estudio basado en una encuesta telefónica a beneficiarios seleccionados de

¹³³ Fuente: Bermúdez, Melvin y otros (2021). Efectos del financiamiento del SBD en indicadores seleccionados de crecimiento y desarrollo de MIPYMES y emprendedores. San José: Estudio contratado por el Sistema de Banca para el Desarrollo.

financiamiento, tanto dentro como fuera del SBD, para conocer los efectos del financiamiento sobre algunos indicadores de crecimiento y desarrollo, como ventas, prestación de servicio, exportaciones, número de personal empleado, contratos para ventas, suministro de servicio, aumento de inventarios, desarrollo empresarial u otros relevantes.

Este estudio de la CE fue enfocado a efectos del financiamiento del SBD, pero no a la medición de impactos, la cual requiere de una metodología alternativa.

El estudio buscó medir los efectos percibidos por beneficiarios de crédito entre el 2015 y el 2018. Se planteó una muestra de 1.571 beneficiarios, de los cuales se recibió la información de 1.464 personas y se logró contactar 781 informantes (cuadro 19).

Cuadro 19. Distribución de beneficiarios por tipo de operador

Operador	Contactos solicitados	Contactos enviados	Total contestado	Faltante
Bancos	559	412	215	197
Cooperativas de Ahorro y Crédito	113	140	83	57
Cooperativas Agroproductivas	385	408	247	161
Microfinancieras	514	504	236	268
Total	1571	1464	781	683

Fuente: Bermúdez, Melvin y otros (2021)

8.2.4.1 Encuesta con clientes de registro del SIEC

Para tener una referencia con otros beneficiarios de crédito que no son beneficiarios del SBD, se hizo una encuesta paralela con empresas del registro Pyme del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), que se encuentra en la plataforma de Sistema de Información de Empresas Costarricenses (SIEC).

En total accedieron al instrumento 1.235 empresarios, de los cuáles 796 (64%) manifestó no haber recibido financiamiento entre 2015-2018, por lo que no calificaban como informantes. De los 439 informantes que manifestaron haber recibido financiamiento en ese periodo, 145 afirmó haberlo recibido con fondos del SBD, por lo tanto, no formaron parte las empresas consultadas por el SIEC, de los 294 restantes se obtuvo una respuesta válida de 162 informantes, los cuáles son considerados como registro SIEC.

Este grupo no se maneja como grupo de control, ya que la encuesta no se pudo aplicar en iguales condiciones a los beneficiarios del SBD y a las empresas del registro SIEC, pues a los beneficiarios del SBD se les entrevistó, mientras que, para los del registro SIEC, el cuestionario fue autoadministrado. No obstante, se procuró hacer consultas similares. Sin embargo, la información obtenida ofrece parámetros de comparación útiles, que arrojaron datos sugestivos.

8.2.4.2 Efectos en ventas, exportaciones, personal y clientes

Como se observa en cuadro 20, de los beneficiarios del SBD entrevistados, un 82% manifiesta efectos del financiamiento del SBD en ventas, un 29% en posibilidades de exportación (para los negocios con esas actividades), un 32% en generación de empleo y 54% en aumento de clientela.

Respecto a las empresas del registro SIEC, 87% indican crecimiento en las ventas, 50% en exportaciones, 58% en generación de empleo y 79% en crecimiento de clientes.

Las cifras no señalan que, por el sólo hecho de que se haya financiado por el SBD, exista un efecto diferente en estos indicadores. Se señala, más bien, en ambos grupos, que el financiamiento, sin importar la fuente, crea efectos positivos en estas variables.

Cuadro 20. Efectos en ventas, exportaciones, personal y clientes

Muestra	Ítem	n	Crecimiento				Total
			0,00%	0,1% a 5,0%	5,1% a 10,0%	Más de 10,0%	
Usuarios SBD	Ventas	755	18%	40%	26%	16%	100%
	Exportaciones	135	71%	10%	10%	9%	100%
	Cantidad de personas que laboran en su empresa o actividad productiva	670	68%	19%	8%	5%	100%
	Cantidad de clientes	699	44%	25%	19%	12%	100%
Registro SIEC	Ventas	144	13%	31%	15%	42%	100%
	Exportaciones	32	50%	19%	9%	22%	100%
	Cantidad de personas que laboran en su empresa o actividad productiva	143	42%	31%	13%	15%	100%
	Cantidad de clientes	149	21%	27%	19%	33%	100%

Fuente: Bermúdez, Melvin y otros (2021)

8.2.4.3 Efectos del crédito en el inventario, infraestructura y maquinaria

Entre los beneficiarios del SBD, 84% de los entrevistados manifiesta efectos sobre la expansión del inventario, un 70% en la infraestructura y el espacio físico y 63% en adquisición de maquinaria y equipo.

Entre las empresas del registro SIEC, 59% manifiesta efectos sobre la expansión del inventario, un 45% en la infraestructura y el espacio físico y 57% en adquisición de maquinaria y equipo.

En este caso, los efectos manifestados por los beneficiarios del SBD son mayores a los del registro SIEC.

Cuadro 21. Efectos en inventario, infraestructura y maquinaria.

Ítem	Usuarios SBD			Registro SIEC		
	n	Sí	No	n	Sí	No
El financiamiento obtenido le ha permitido disponer de una cantidad de inventario suficiente para su empresa o actividad productiva.	734	85%	15%	134	59%	41%
Gracias al financiamiento obtenido ha logrado cubrir las necesidades de infraestructura y de espacio físico de su negocio o actividad productiva.	714	70%	30%	136	45%	55%
El financiamiento obtenido le ha permitido adquirir la maquinaria y el equipo necesario para su empresa o actividad productiva.	681	64%	36%	135	57%	43%

Fuente: Bermúdez, Melvin (2021)

8.2.4.4 Efectos en capacitación, asesoría, nuevos mercados, proveedores y comercialización

Tanto entre los beneficiarios del SBD como en las empresas del registro SIEC, los efectos sobre los beneficios fueron bajos en cuanto a servicios no financieros, como capacitaciones, asesoría técnica, encadenamiento con canales de comercialización o proveedores y actividades como ferias o actividades de promoción de productos y servicios.

En general, los créditos con recursos del SBD tuvieron un efecto positivo en cerca del 30% de los beneficiarios, en variables como capacitaciones, asesorías y otros beneficios adicionales al financiamiento para mejorar la actividad productiva.

Cuadro 22. Efectos en capacitación, asesoría, nuevos mercados y proveedores

Ítem	Usuarios SBD		Registro SIEC	
	n	Sí	n	Sí
Además del financiamiento del SBD ha logrado recibir capacitaciones que tiene disponibles el SBD.	761	23%	144	24%
El crédito obtenido con fondos del SBD le ha permitido recibir asesoría para mejorar su actividad productiva.	759	23%	142	20%
El financiamiento con fondos del SBD le ha facilitado acceder a nuevos canales o mercados para vender sus productos u ofrecer sus servicios.	694	29%	144	37%
El financiamiento con fondos del SBD le ha facilitado conocer nuevos proveedores de materias primas, insumos y equipos para su empresa o actividad productiva.	694	30%	137	33%
El crédito obtenido con fondos del SBD le ha permitido participar en ferias, exposiciones y otras actividades para dar a conocer su empresa o actividad productiva.	665	11%	139	17%

Fuente: Bermúdez, Melvin y otros (2021)

8.2.4.5 Efectos en la formalización

Tampoco se encontró evidencia en los beneficiarios del SBD o las empresas del SIEC de que, como producto del financiamiento del SBD, el beneficiario haya percibido una mejora en la condición de informalidad o semi-formalidad presentada antes de crédito.

Lo que si se destaca es que los niveles de informalidad y semi-formalidad son más altos en los beneficiarios que atiende el SBD con respecto a los que no son beneficiarios en el registro del MEIC y son financiados por otras entidades financieras.

Cuadro 23. Efectos del financiamiento en la formalización

Muestra	Ítem	n	No lo tiene ni antes ni después del crédito con el SBD	Lo tiene desde antes del crédito con el SBD	Lo tiene después de obtener el crédito con el SBD	Total
Usuarios SBD	Permiso del Ministerio de Salud.	405	33%	60%	7%	100%
	Inscripción ante el Ministerio de Hacienda.	709	15%	77%	9%	100%
	Patente municipal.	403	37%	58%	5%	100%
	Registro ante la CCSS.	696	19%	76%	5%	100%
	Póliza de Riesgos de Trabajo del INS.	633	45%	51%	4%	100%
	Inscripción en el MEIC como Pyme	474	63%	34%	4%	100%
Registro SIEC	Permiso del Ministerio de Salud.	134	13%	77%	10%	100%
	Inscripción ante el Ministerio de Hacienda.	159	1%	92%	8%	100%
	Patente municipal.	132	14%	79%	8%	100%
	Registro ante la CCSS.	157	5%	87%	8%	100%
	Póliza de Riesgos de Trabajo del INS.	150	7%	85%	7%	100%
	Inscripción en el MEIC como Pyme	162	7%	85%	7%	100%

Fuente: Bermúdez, Melvin y otros (2021)

8.3 Aspectos metodológicos para considerar en futuros estudios

Con el *Estudio de efectos del financiamiento del SBD en indicadores seleccionados de crecimiento y desarrollo de MIPYMES y emprendedores*, la CE encuentra algunos aspectos metodológicos que pueden ser útiles para plantear los futuros estudios de impacto del financiamiento sobre los beneficiarios del SBD:

- El estudio realizado por la CE fue sobre los efectos del financiamiento, lo que admitía un periodo de análisis más cercano al momento en que los beneficiarios tuvieron la operación de crédito. En este caso, el periodo fue entre el 2015-2018. Un estudio de impacto requiere que los beneficiarios puedan tener un periodo

de operación suficiente para percibir los verdaderos impactos del financiamiento. De acuerdo a la OCDE, “una regla general es que las iniciativas de políticas para las PYME, como el impacto de los préstamos y las subvenciones, deben planificar la evaluación inmediatamente después de la introducción de la política y comenzar la evaluación formal dentro de 2 a 3 años”¹³⁴. Esta consideración de un periodo más corto desde la operación financiera puede solventar la limitación de que un periodo muy largo puede afectar la memoria del beneficiario, como para recordar la dinámica de los cambios resultantes del financiamiento y, además, reducir

¹³⁴ OCDE (2007). OECD Framework for the Evaluation of SME and Entrepreneurship Policies and Programmes. ISBN 978-92-64-04008-3 – © OECD 2007

- el riesgo de que los canales de contacto con el beneficiario hayan cambiado.
- De la observación de la OCDE se debe destacar su recomendación de que la evaluación está inmediatamente después de la introducción de la política y esto es necesario traducirlo a que el proceso de evaluación comienza en el momento mismo en que se otorga el crédito. Esto significa que un esquema de medición de impacto debería identificar los beneficiarios para seguimiento desde que inicia su relación crediticia con el sistema, y de antemano se pueda dar monitoreo continuo y levantamiento de información para que, con los años, se pueda generar sus indicadores intermedios de efectos e indicadores de impacto. Ello permitiría el registro de información acorde con los alcances de la evaluación de impacto, y asegurar el mantenimiento actualizado de la información de contacto de los beneficiarios. Por otro lado, también implicaría que, como parte del crédito, los beneficiados acuerdan -bajo condiciones y cláusulas- que participarán en un programa de seguimiento de los efectos e impactos de su crédito, para contar de antemano con su colaboración.
 - La generación de indicadores de impacto debe verse como una actividad permanente, por lo cual, la CE encuentra que la ST-SBD debe establecer una estrategia, un sistema y un mapa de ruta para generar diferentes indicadores de impacto de los programas del SBD, sistema que no necesariamente debe consistir en un solo estudio de impacto, sino, eventualmente, de varios estudios sobre diversos indicadores que permitan entender el impacto de aspectos específicos del financiamiento del SBD sobre el beneficiario.
 - En la experiencia de la CE con el estudio sobre efectos, se descubre la necesidad de que la ST-SBD mantenga una base de datos de beneficiarios para diferentes estudios que generen indicadores de impacto y otros seguimientos. El depender de la anuencia de los operadores financieros para suministrar los datos de contacto de beneficiarios implica demoras y barreras importantes para los estudios. Por este motivo, la CE encuentra necesario la construcción y mantenimiento de una base de datos por parte del ST-SBD, con los datos necesarios sobre los beneficiarios, que permita la generación de estudios y el seguimiento de indicadores de impacto.
 - Es importante mantener las bases de datos a disposición de centros de investigación, empre-
- sas consultoras e investigadores individuales que quieran abordar diferentes ángulos del impacto y resultados de las operaciones de crédito del sistema, siguiendo los acuerdos pertinentes de cooperación, uso de la información, propiedad intelectual de los resultados y confidencialidad, en plena observación de la legislación de protección de datos. Igual avance requiere el sistema Business Intelligence (BI) del SBD, el cual, en la página Web del sistema, ofrece datos e información de alto valor, pero no permite su descarga para armar bases de datos, permitir su procesamiento y convertir esos datos en información de análisis.
- Sería importante entender el seguimiento de impactos del SBD como una forma de innovación institucional continua, por lo que el CR-SBD podría generar fondos concursables para la investigación y generación de indicadores de impacto del sistema sobre los beneficiarios.
 - El SBD podría recibir propuestas para concursar por los fondos para generación de indicadores de impacto del sistema, procedentes de centros de investigación, empresas consultoras e investigadores individuales, los cuales pueden proponer la generación de nuevas bases de datos, series estadísticas y otros indicadores estadísticos que generen opciones metodológicas para entender el impacto del financiamiento sobre los beneficiarios del sistema.
 - Es claro que un estudio de impacto debe contar con una forma de generar grupos de control para aislar los efectos reales del financiamiento, con respecto a otros factores que influyen en el desempeño y crecimiento de las empresas. Para estos grupos de control, el sistema y estrategia de indicadores de impacto también debe prever la construcción de bases de datos y metodologías.
 - En la experiencia de la CE, fue factible consultar a los beneficiarios indicadores, quienes logran entender en su giro de negocio y que permiten conocer su desempeño, sobre: crecimiento en ventas, crecimiento en exportaciones, crecimiento de clientes, crecimiento de empleados, aumento de inventarios, aumento de maquinaria y equipo, aumento de espacio físico de trabajo, aumento o mejora en centros de operación, acceso a capacitaciones, apoyo en encadenamiento, apoyo en la comercialización, apoyo a desarrollo empresarial, apoyo en proceso de formalización (registro ante entes públicos) y acceso a tecnología o transformación digital.

- El suministro de información por parte de los operadores financieros para la realización de los estudios de impacto es fundamental para la calidad de los resultados. En este ámbito, la información sobre los beneficiarios es para la verificación, seguimiento y transparencia de las colocaciones de los fondos del SBD, por lo que, ante la negativa de algún operador financiero que no suministre la información requerida de manera precisa y oportuna, el CR-SBD debería contar con directrices que permitan acciones sancionatorias.

8.4 Estudio con los operadores financieros

La CE realizó el estudio *Análisis con los Operadores del Sistema de Banca para el Desarrollo sobre el Papel y Perspectiva del Sistema*¹³⁵, basado en una encuesta a 28 operadores financieros del SBD, una entrevista a profundidad a 12 operadores financieros del SBD, y cuatro grupos focales, como parte de las labores desarrolladas para el III Informe de Evaluación. Los resultados generales se ven el recuadro 13.

El objetivo del estudio fue conocer la perspectiva de los operadores respecto al marco legal y normativo del SBD, el objeto y enfoque estratégico del SBD, el papel del sistema en la creación de canales de financiamiento y desarrollo empresarial que favorecen la labor de operador, la importancia de los fondos del SBD respecto a otras fuentes de recursos para la Mipyme y el emprendedor, y las fortalezas y principales áreas de mejora que perciben del SBD.

La CE encontró que la participación de los operadores financieros en la construcción del Plan Estratégico Institucional (PEI 2020-24) debe fortalecerse en cuanto al posicionamiento de las propuestas, tanto en los niveles técnicos como jerárquicos de las instituciones participantes del SBD. Los encargados de los programas del SBD, a

nivel de los operadores, que han sido entrevistados manifiestan desconocimiento de dicho plan, lo cual no parece corresponder con el proceso de divulgación que se llevó a cabo durante el proceso de construcción del plan y que fue observado por la CE mediante la documentación suministrada por la ST-SBD. Sin embargo, también se consultó sobre los propósitos generales del PEI 20-24 y los entrevistados encuentran que dichos propósitos se conciben como derroteros válidos y vigentes del objeto del SBD.

La mayor parte de los operadores entrevistados ve los fondos del SBD como los fondos más atractivos para ofrecer, respecto otras fuentes de fondeo. De 12 operadores que dieron respuesta a la entrevista a profundidad, también la mayor parte manifestó una percepción positiva en cuanto a lo conveniente que les resulta los fondos del SBD como fuentes de fondeo para atender el sector de Mipymes, no obstante, tres de ellos argumentaron tener otros fondos externos más favorables a los del SBD, dos de ellos encuentran estos fondos en BCR y BP, así como uno lo encuentra en dólares en el exterior.

Si bien el sistema se presenta como un esquema de productos financieros y no financieros, la CE encuentra que persiste un gran divorcio entre la oferta de financiamiento y el apoyo no financiero que se ofrece como sistema, ya que los operadores financieros no perciben los servicios del INA como complementos disponibles con agilidad para sus clientes.

La CE encuentra necesario el desarrollo de una estrategia por parte del CR-SBD y la ST-SBD para cerrar la brecha en la oferta productos financieros y no financieros, para que existan programas vigentes para que, tanto los operadores financieros como los no financieros –complementariamente-, puedan activar con agilidad y eficiencia cuando se cumplen los requisitos de acceso.

135 Bermúdez, Melvin y otros (2021). *Análisis con los Operadores del Sistema de Banca para el Desarrollo sobre el Papel y Perspectiva del Sistema*. San José: Estudio contratado por el Sistema de Banca para el Desarrollo.

Recuadro 13. Principales resultados del estudio de consulta a los operadores financieros.

El estudio de consulta a los operadores financieros ofrece una serie de apreciaciones obtenidas en las entrevistas y en los grupos focales. Estas apreciaciones fueron consideradas por la CE en el contexto de los temas investigados en el III Informe de Evaluación, por lo que no necesariamente fueron tomadas como información concluyente. Sin embargo, se han considerado una manera de obtener percepciones sobre el sistema. A continuación, se ofrece las principales apreciaciones.

Generalidades de los operadores encuestados

- Los operadores con más antigüedad de acreditación ante el SBD, y quienes poseen mayor participación en la colocación de fondos del SBD, mantienen unidades especializadas para la atención de la relación con el SBD y en la colocación de recursos provenientes del sistema.
- Los operadores de menor tamaño, tales como cooperativas agro-productivas, asociación de productores y microfinancieras, no cuentan con esta unidad especializada, ni tienen personal asignado a tiempo completo
- La mayor proporción de operadores mantienen tres o menos personas dedicadas a las funciones relacionadas con la gestión de los fondos provenientes del SBD, tanto a tiempo completo como a tiempo parcial.

Aspectos legales y enfoque estratégico

- En general, la normativa que regula el SBD favorece tanto los canales de financiamiento para los proyectos existentes como la creación de canales de financiamiento para nuevos emprendimientos. Sin embargo, los operadores perciben que la normativa, en muchos casos, dificulta la colocación de recursos a nuevos emprendimientos, debido a los requisitos que deben cumplir.
- En general, se percibe por parte de los operadores que el SBD ha fortalecido canales de financiamiento a la Mipyme, sin embargo, falta fortalecer el capital semilla.
- Los operadores financieros poseen un bajo conocimiento sobre el Plan Estratégico del SBD, lo cual incide en que los entrevistados por las entidades financieras manifestaran muy baja o nula participación en el proceso de su construcción.
- Los programas que desarrolla el SBD favorecen los objetivos socioeconómicos del país, principalmente en cuanto a crecimiento económico, transformación productiva, reducción de pobreza e inclusión financiera.
- Para los operadores, el SBD contribuye en los objetivos socioeconómicos, pero no logra una verdadera distribución equitativa y accesible para los sectores con más vulnerabilidad, donde, muchas veces, las mismas limitaciones de las entidades financieras reguladas provocan que se excluya ciertos segmentos, siendo los emprendedores los más afectados.
- Los entrevistados perciben que ha habido una transformación económica en el país, y una inclusión financiera para los proyectos existentes que antes no tenían acceso al crédito.
- Los operadores encuestados perciben una adecuación de los programas del SBD con los productos financieros de los estos, especialmente a los requerimientos de los beneficiarios.
- Según los operadores, muchos emprendedores no logran acceder a los créditos con recursos del SBD, en gran parte a causa de las garantías y requerimientos solicitados.

Importancia de los fondos del SBD

- Existe una alta percepción por parte de los operadores sobre el cumplimiento de las expectativas de las fuentes de fondeo de los programas del SBD, además de que les permite brindar financiación oportuna a los emprendedores y Mipymes.
- La mayor parte de los operadores entrevistados tiene los fondos del SBD como los fondos más atractivos para ofrecer, incluso respecto al fondeo propio.
- La mayoría de los operadores no utiliza el fondo de avales, pues únicamente ocho de los operadores participantes en la investigación manifestaron utilizarlo o haberlo utilizado. Además, lo perciben con una baja utilidad en sus condiciones actuales, en cuanto a comisión, requisitos, tiempo de respuesta, especialmente cuando se comparan con las alternativas del mercado.
- Los fondos de avales son percibidos como una herramienta importante que se debe conocer más, para poderse aplicar.

- Se refleja una baja percepción positiva de los operadores financieros sobre el apoyo de los programas del SBD en el desarrollo empresarial de sus clientes, donde el acceso a los programas disponibles en el INA es difícil, en cuanto a cupo y disponibilidad de recursos, como por la poca información que poseen sobre las capacitaciones y apoyo adicional que ofrece el SBD.

Fortalezas y debilidades del SBD

- Las principales fortalezas del SBD identificadas por los operadores son las tasas de interés, el tiempo de respuesta ante la solicitud de los créditos y el plazo.
- Como debilidades del SBD, se menciona los requisitos para acceder a los programas de capacitación y asesoría empresarial, el tiempo de respuesta ante la solicitud de capacitaciones y asesoría empresarial, así como los programas de capacitación.
- En cuanto a créditos y avales, se ven como fortaleza.
- El SBD requiere realizar mejoras en algunos aspectos, con el fin de propiciar una mejor gestión de los programas que ofrece, tales como incrementar la comunicación y divulgación de los servicios disponibles.
- Otra oportunidad de mejora mencionada se refiere a los instrumentos para los emprendedores con mayor flexibilidad y más acompañamiento a las empresas.

Riesgos y amenazas del SBD

- El principal riesgo que se percibe hacia el SBD es el riesgo por el tema político. Análisis de la presencia y percepción del SBD en las noticias.

8.5 Análisis de la presencia y percepción del SBD en las noticias

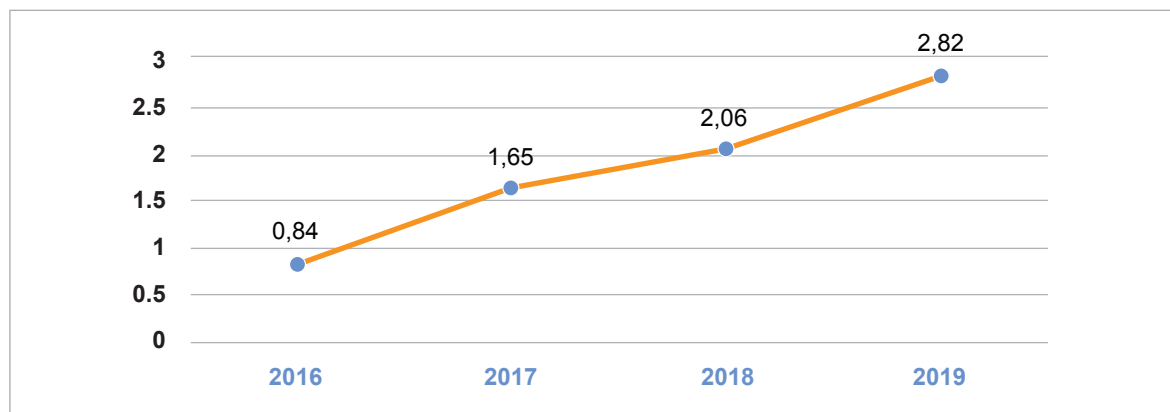
En el Informe de Evaluación, la CE hizo la recomendación del seguimiento de sondeos de opinión y la estrategia de comunicación del SBD al país en general y a los beneficiarios en particular, para que la población objetivo se acerque a los operadores del sistema y estos orienten las diversas necesidades existentes.

La CE reconoció que el CR-SBD, mediante la ST-SBD, ha mantenido un monitoreo y un análisis de la presencia del SBD en medios informativos, los cuales han sido realizados por la Agencia Interamericana de Comunicación (AIC). El análisis se basa en el seguimiento de los principales medios

de comunicación entre julio de 2016 y junio de 2020. El objetivo fue cuantificar y calificar la cobertura mediática brindada al SBD por medio de noticias y opiniones, en los principales medios de comunicación del país: radio, televisión, prensa escrita y medios digitales de noticias. En el periodo de análisis, se monitorearon un total de 3.316 noticias publicadas

El gráfico 5 muestra que la presencia del SBD en los medios informativos experimentó un crecimiento sostenido y significativo de las noticias, al pasar de un promedio de 0,84 noticias por día en 2016, a uno de 2,82 notas diarias en 2019. En 2020, inclusive, este porcentaje marcaba una tendencia de que sería mayor, pero no se incluyó porque el estudio no tomó en cuenta al 2020 completo.

Gráfico 5. Promedio de notas diarias por año (enero 2016 - diciembre 2019)



Fuente: AIC

De acuerdo al estudio, los ejes temáticos sobre los cuales giraron las noticias relacionadas con el SBD van desde las dificultades que atraviesa el sector agropecuario y las trabas que representan los requisitos de acceso al financiamiento, hasta temas coyunturales como las elecciones 2018, la aprobación de la reforma fiscal y la crisis por el COVID-19.

Los esfuerzos por divulgar temas noticiosos bajo una estrategia del SBD han permitido aumentar la cantidad de noticias y la variedad temática en las informaciones. El SBD ha seguido una estrategia de información al ampliar la divulgación de la misma a una mayor cantidad de medios. Las acciones realizadas han permitido que los medios de comunicación conozcan más el trabajo del SBD y esto ha aumentado la apreciación de la institución como un referente en temas de la Mipyme, el crédito productivo, el emprendedurismo, el apoyo al productor y auxilio de carácter financiero. El crecimiento en la divulgación de noticias sobre SBD ocurre en todos los tipos de medios, pero más aún en los digitales, lo cual responde, sobre todo, al importante crecimiento en la cantidad de plataformas *online*, tanto de los propios medios tradicionales como de los independientes. Estas plataformas son más inmediatas en la cobertura noticiosa y más accesibles, dado el aumento de dispositivos móviles.

Durante el periodo de análisis, el estudio encontró que la cantidad de noticias con enfoque positivo fue superior a las notas negativas, logrando obtener 1.398 (42%) notas positivas, 1.397 (42%) de notas neutras y 521 (16%) de notas negativas. Destacan los proyectos de Ley que han sido bandera de algunos diputados y que generaron apreciaciones muy positivas, como el cambio de FINADE a FONADE y la Ley de Aavales para Créditos de Riesgo y Capital Semilla. La AIC destaca, como temas que generaron apreciaciones positivas en las noticias, la atención ante la emergencia del Volcán Turrialba, el huracán Otto y la tormenta Nate, el traslado de recursos del INA al SBD de acuerdo a la Ley 8634, el traslado de recursos del Ministerio de Hacienda de “banca de maletín” al SBD, el apalancamiento de diferentes iniciativas emprendedoras, el aumento en colocación de recursos gracias a la reforma a la ley del SBD, la aprobación de normativa específica del SUGEF, los aavales de cartera por pérdida esperada, los programas de crédito para pymes turísticas y pymes exportadoras, la creación de la figura del agente colocador de créditos y corresponsal, el centro de agricultura de precisión, el proyecto del bus de hidrógeno, el apoyo a programas

Seedstar con PROCOMER y PITs-emprendimientos dinámicos- CREA-C de AUGÉ-UCR, el lanzamiento del Programa Crédito para el Sector Ganadero, el Programa BN-Emprendedor, la primera edición Carambola (AUGÉ-UCR), el Programa de Atención del Primer Impacto, los programas Descubre y Alivio de PROCOMER, el informe SBD-UNAMU sobre brechas entre hombres y mujeres y la colocación histórica de un billón de colones en créditos del SBD

Asimismo, la AIC concluye que la generación de noticias negativas para el SBD ha tenido un fuerte componente político, como las discusiones en la Asamblea Legislativa por las propuestas de reformar el sistema. Otro elemento generador de noticias negativas para el SBD ha sido la percepción de diversos sectores beneficiarios del sistema, sobre que el acceso a los recursos del SBD es complicado, que los requisitos de los operadores financieros siguen siendo engorrosos, que la falta de garantías limita el acceso al crédito a productores, el incumplimiento con sus objetivos del SBD, propuestas de proyectos en la Asamblea Legislativa para usar recursos no utilizados del SBD, el informe del MEIC sobre muy pocas pymes solicitando créditos por la gran cantidad de trámites, la noticia de la Encuesta de Hogares sobre que la mayoría de ticos aún desconocen al SBD, reclamos del sector agropecuario y quejas de diferentes sectores que consideran que el SBD no está haciendo lo suficiente en la crisis o que los fondos no llegan a los interesados. La AIC concluye que, si bien estas apreciaciones negativas son de “baja intensidad”, sí constituyen un reclamo permanente a lo largo de todo el periodo analizado.

8.6 Recomendaciones de la Comisión Evaluadora - Capítulo 8

Como parte de los elementos expuestos en este capítulo, se desprenden las siguientes recomendaciones de la CE:

Recomendación 37. La CE recomienda a la ST-SBD mantener evaluaciones periódicas y generar indicadores de la prestación -y la mejora en el tiempo- de los servicios ofrecidos por parte de los operadores financieros a los beneficiarios, aplicando metodologías diversas como mediciones de cliente incógnito o encuestas a beneficiarios, para conocer la oferta que se hace de productos y servicios del SBD, posibles barreras de acceso o discriminaciones que enfrentan, efectividad y tiempo de respuesta,

asesoría ofrecida para hacer más factible el apoyo de los proyectos presentados, alternativas del sistema para emprendimientos o empresas nuevas y la experiencia en la gestión y formalización del crédito, entre otros aspectos de calidad y efectividad del servicio. La CE ha podido corroborar, por medio del estudio de cliente incógnito realizado, que, para los empresarios que buscan información para financiamiento, la atención en los bancos estatales y privados no es expedita y el acceso a esos servicios sigue siendo una barrera importante.

Recomendación 38. La CE recomienda a la ST-SBD realizar los estudios respectivos que permitan profundizar el conocimiento de las estructuras productivas locales en cada región del país, para conocer mejor si la oferta de servicios está en correspondencia con esas estructuras. La CE encuentra necesario que el SBD fortalezca su estrategia de apoyo al desarrollo territorial, con programas de financiamiento acordes con las particularidades locales.

Recomendación 39. La CE recomienda a la ST-SBD un sistema de evaluación de impacto del financiamiento del SBD que se inicie inmediatamente después del otorgamiento del crédito, cuando comienza la relación crediticia del beneficiario con el sistema, bajo acuerdos, condiciones de desembolso o cláusulas de colaboración que permitan un monitoreo continuo de los efectos del crédito con levantamiento de información para estudios intermedios de efectos o de impacto. La CE ha reconocido la recomendación de la OCDE sobre comenzar el proceso de evaluación en el momento mismo de que se otorga el crédito, con el registro de información acorde con los alcances de las evaluaciones buscadas.

Recomendación 40. La CE recomienda a la ST-SBD la generación de indicadores de impacto como un sistema permanente, y de un mapa de ruta, constituido por varios tipos de estudios, para obtener indicadores de diversa naturaleza de los resultados de los programas del SBD. La CE encuentra que la medición del impacto no debe concebirse como un único tipo de estudio, sino que el sistema requiere de diversos indicadores, los cuales permitan entender aspectos generales y específicos del impacto del financiamiento del SBD sobre el beneficiario.

Recomendación 41. La CE recomienda a la ST-SBD la construcción y mantenimiento de una base de datos de clientes para la generación y el seguimiento de indicadores de impacto. Con la experiencia de la CE en el estudio sobre efectos del financiamiento del SBD, se descubre la necesidad de una base de datos de beneficiarios que no dependa de la anuencia de los operadores financieros para suministrar los datos de contacto de beneficiarios.

Recomendación 42. La CE recomienda a la ST-SBD mantener las bases de datos a la disposición de centros de investigación, empresas consultoras e investigadores individuales que quieran abordar diferentes ángulos del impacto y resultados de las operaciones del sistema, siguiendo los acuerdos pertinentes de cooperación, uso de la información, propiedad intelectual de los resultados y confidencialidad, y en plena observación de la legislación de protección de datos. Igual avance requiere el sistema Business Intelligence del SBD, para permitir la descarga de sus datos de manera que se facilite la construcción de bases de datos, su procesamiento y la generación de información para análisis. La CE encuentra que la disposición de datos e información para investigaciones sobre impacto y resultados puede ampliar las propuestas metodológicas e indicadores de impacto del sistema.

Recomendación 43. La CE recomienda al CR-SBD visualizar el seguimiento de impactos del SBD como una forma de innovación institucional continua, por lo que podría autorizar fondos concursables para la investigación y generación de indicadores de impacto del sistema sobre los beneficiarios. La CE encuentra que el SBD necesita recibir propuestas de investigación por parte de universidades, centros de investigación, empresas consultoras e investigadores individuales, para entender el impacto del financiamiento sobre los beneficiarios y fortalecer la mejora continua del sistema.

Recomendación 44. La CE recomienda al CR-SBD el desarrollo de estudios cuasi experimentales, con grupos de control en los estudios de impacto, para aislar los efectos reales del financiamiento, con respecto a otros factores que influyen en el desempeño y crecimiento de las empresas. La CE realizó el análisis de efectos del financiamiento sobre los beneficiarios sin contar estrictamente con un grupo de control,

pese a ello, la información que brindaron grupos de no clientes del sistema ofrece parámetros de comparación útiles que afirman la necesidad de evolucionar hacia estudios de diseño cuasi experimental.

Recomendación 45. La CE recomienda al CR-SBD el uso de indicadores de efectos o impacto que sean factibles de consultar y comprender por los beneficiarios, por ser parte del giro propio de su negocio y parte de sus registros. La CE encontró buenos resultados con indicadores como ventas, exportaciones, clientes, empleados, inventarios, maquinaria y equipo, espacio físico de trabajo y mejora en centros de operación, capacitaciones, encadenamiento, desarrollo empresarial, registro ante entes

públicos (formalización) y acceso a tecnología o transformación digital.

Recomendación 46. La CE recomienda que el CR-SBD gire las directrices necesarias que permita la sanción de los operadores financieros del SBD que no suministren, de manera precisa, transparente y oportuna, la información de beneficiarios del SBD que se requiera para estudios de seguimiento o impacto. La CE encuentra que el suministro de información por parte de los operadores financieros es necesario para la verificación y seguimiento de las colocaciones de los fondos del SBD y es fundamental para la calidad de los resultados de los estudios, y su uso se realiza en plena observación de la legislación de protección de datos.



9. RECUENTO DE RECOMENDACIONES DEL III INFORME DE EVALUACIÓN

El III informe de evaluación ofrece un total de 46 recomendaciones, las cuales se pueden categorizar de la siguiente manera:



Las recomendaciones de la Comisión Evaluadora del SBD en su conjunto se pueden ver a continuación:

Recomendación 1. La CE mantiene vigente su recomendación a la ST-SBD, contenida en el II Informe de Evaluación, de diseñar un sistema de evaluación de impacto, y agrega la conveniencia de dar continuidad y profundidad al tipo de trabajos que permiten el conocimiento permanente de las percepciones sobre el sistema. La ST-SBD cuenta con estudios sobre la especialización del SBD en el SFN y se han desarrollado metodologías y estudios

sobre las percepciones de este sistema, pero la CE encuentra que aún es una debilidad la generación de indicadores de impacto del financiamiento del SBD en los beneficiarios del sistema. Para esta Comisión, son necesarios los indicadores estratégicos que se enfoquen en los usuarios finales, a quienes se entregan los productos y servicios, y en quienes se busca los impactos de la intervención de una institución pública.

Recomendación 2. La CE recomienda al CR-SBD que, por medio de su ST-SBD, mantenga el

monitoreo de las iniciativas de ley que involucran al sistema, fortalezca su clasificación por el nivel de riesgo que represente cada iniciativa y establezca protocolos para la advertencia temprana y la generación de acciones como informar y comunicar sobre los riesgos al sistema, ofrecer estadísticas pertinentes para mostrar sus implicaciones y generar la participación amplia de sectores en la discusión de las propuestas. Para la CE, algunas iniciativas de ley representan riesgos para la sostenibilidad de los fondos del sistema o para el enfoque dado por la Ley del SBD, en cuanto a sectores prioritarios o instrumentos financieros o no financieros previstos en la legislación.

Recomendación 3. La CE recomienda que el CR-SBD, por medio de la ST-SBD, sea propositivo ante el Ministerio de Planificación de Política Económica (MIDEPLAN) para incorporar lineamientos en procura de la articulación de las diversas instituciones, preferentemente en el próximo PND. La CE encuentra que es tarea relevante la formulación de una política pública, en el contexto de un PND, que esboce el marco estratégico de gobernanza del SBD, los instrumentos de coordinación y los objetivos globales a perseguir como sistema.

Recomendación 4. La CE recomienda al CR-SBD que la formulación del próximo Plan Estratégico Institucional debe buscar el alineamiento con el Plan Nacional de Desarrollo y, a la vez, aportar elementos en la formulación del mismo, y debe ser una construcción participativa de los componentes del SBD, tanto en sus niveles técnicos como de alto nivel jerárquico, y además debe verse como un proceso dinámico, es decir, que debe revisarse al menos anualmente con la participación de los diferentes actores del sistema, y redirigirse acorde con los hallazgos. La CE encuentra que la *Política para la atención de los sectores prioritarios de la Ley del SBD* es un importante avance, pero se debe fortalecer la construcción y seguimiento participativo y la vinculación con el PND, para favorecer que las acciones correspondientes a cada uno de los actores institucionales sean incorporadas a sus presupuestos y planes operativos.

Recomendación 5. La CE recomienda al CR-SBD y a la ST-SBD redoblar esfuerzos en la atinada iniciativa para el uso de nuevos instrumentos, como los bonos de desarrollo, en la canalización de los recursos del FCD mantenidos en inversiones. La CE encuentra que la disponibilidad de los recursos referidos al “peaje bancario” obedece a un aspecto estructural de cómo se originan en dólares a la vista

y se deben colocar en la misma moneda, por lo que el uso de los bonos de desarrollo puede ser un mecanismo para solventar el problema del calce de moneda.

Recomendación 6. La CE recomienda al CR-SBD y a la ST-SBD desarrollar otras iniciativas para generar nuevos esquemas de captación de recursos, con la identificación y trámite de recursos reembolsables o no reembolsables que constituyan nuevos fondos para el SBD. La CE encuentra que es un reto inmediato para el SBD generar recursos frescos para el sistema.

Recomendación 7. La CE recomienda al CR-SBD ampliar los esfuerzos mantenidos por el CR-SBD para lograr que el Ministerio de Hacienda traslade el 15% del “Impuesto a la Banca Maletín”. Este traslado se ha materializado sólo parcialmente, justificado en la regla fiscal que aplica el Ministerio de Hacienda, por lo que persiste el reto de lograr el traslado total.

Recomendación 8. La CE recomienda al CR-SBD impulsar las reformas necesarias para crear mecanismos que aseguren el apoyo del INA a servicios no financieros, como, por ejemplo, que los montos no trasladados efectivamente a los programas del SBD del 15% de los presupuestos ordinarios y extraordinarios se deben transferir el año consecutivo siguiente al FONADE. La CE ha constatado que, en el periodo de análisis, la asignación no sobrepasó el 10% de los presupuestos ordinarios y extraordinarios del INA.

Recomendación 9. La CE recomienda al CR-SBD la materialización del apalancamiento internacional del SBD, pues es un recurso disponible para el acceso a recursos frescos de entidades internacionales de desarrollo y cooperación. La CE ha encontrado pendiente la concreción del apalancamiento internacional para el sistema.

Recomendación 10. La CE recomienda a la ST-SBD priorizar sus esfuerzos para pasar de las etapas piloto y proyectos específicos en materia de emprendimiento e innovación a crear, en conjunto con el INA, un portafolio de productos y servicios financieros y no financieros con amplia cobertura y capacidad para atender la creciente demanda por parte de emprendedores y Mipymes. La CE encuentra que las reformas en los marcos legales del SBD y el INA han venido dándoles mayores facultades en materia de apoyo al emprendedor y la innovación, pero se requiere un portafolio de productos y servicios que amplíe el alcance de sus acciones en esta materia.

Recomendación 11. La CE recomienda a la ST-SBD que, para el seguimiento de las recomendaciones contenidas en sus informes de evaluación, mejore los criterios e indicadores con que se evalúa su seguimiento y aplicación, de manera que sean factibles de revisar y corroborar. La CE ha encontrado un proceso de seguimiento institucional de las recomendaciones del II Informe de Evaluación, con la aplicación de herramientas, un equipo encargado y una metodología; sin embargo, existen áreas de mejora en esta materia.

Recomendación 12. La CE recomienda al CR-SBD impulsar las acciones necesarias para que el SBD juegue un papel central en la creación del entorno habilitador que permita a las Mipymes apuntar a los mercados de futuro, tanto locales como internacionales. La CE encuentra que el SBD debe promover que las empresas beneficiarias logren una transformación basada en la innovación de los productos y servicios, en la sostenibilidad, en el encadenamiento con actividades locales y globales y en otras estructuras institucionales que complementen los incentivos gubernamentales, la inversión privada y, en especial, la colaboración público-privada.

Recomendación 13. La CE recomienda al CR-SBD que fortalezca su estrategia de apoyo al desarrollo territorial, con programas de financiamiento que favorezcan la sofisticación y transformación productiva ecosostenible de actividades de generación de ingresos, de enfoque de género y creación de empleo, en aquellas zonas costeras deprimidas y otras zonas rurales de baja inclusión social. La CE encuentra que el enfoque territorial requiere elevar la competitividad y sofisticación de la Mipyme y el emprendimiento en actividades productivas en estas zonas.

Recomendación 14. La CE recomienda a la ST-SBD continuar con el fortalecimiento de sus instrumentos de gestión y las acciones de desarrollo institucional para el apoyo ejecutivo y operativo del sistema. La CE ha encontrado un fortalecimiento a nivel de la ST-SBD, con el desarrollo de herramientas como la de Gestión para Resultados, el Cuadro de Mando Integral, el Sistema de Inteligencia de Negocios, la Gestión de Proyectos, Gestión de Riesgos y los relacionados con el desarrollo tecnológico, entre otros, y este es un proceso de mejora institucional que debe fortalecerse.

Recomendación 15. La CE recomienda al CR-SBD y a la ST-SBD abrir un proceso deliberativo sobre la

estructura y composición del gobierno corporativo del SBD. La CE encuentra necesaria la revisión de las prácticas seguidas en países como los de la OCDE para tener miembros nombrados por razón de sus cualificaciones y las especialidades requeridas por la entidad, lo cual evita el riesgo de conflictos de interés sectoriales y permite la independencia respecto a los intereses objeto de la empresa pública.

Recomendación 16. La CE recomienda a la ST-SBD que desarrolle mecanismos complementarios que busquen una estandarización de los servicios y productos ofrecidos por el SBD mediante sus operadores financieros, y que signifiquen una mejora en la calidad y uniformidad de la atención recibida por los beneficiarios. Al momento de finalizar esta evaluación, la CE reconoció el avance de la ST-SBD para generar una normativa de banca ética interna al SBD, en conjunto con INTECO. La CE encuentra que el esfuerzo de un marco normativo de banca ética refuerza la posibilidad de aumentar la calidad y homogeneidad en los servicios que ofrece el SBD por medio de su diversidad de operadores financieros, lo cual requiere complementarse con otros mecanismos.

Recomendación 17. La CE recomienda al CR-SBD promover la reforma legal necesaria para que se elimine el requisito de que la banca privada deba mantener cuatro sucursales en zonas rurales para colocar fondos en el marco del CREDES (59ii), y así fortalecer y ampliar los canales y la participación de los operadores financieros en el sistema, tanto de primer como de segundo piso. La CE encuentra que este es un requisito de presencia física en momentos en que la industria bancaria ha venido reduciendo la necesidad de las sucursales, dados los cambios tecnológicos y la transformación digital en los servicios bancarios. Además, con los agentes colocadores y agentes corresponsales, el SBD ha venido desarrollando nuevas técnicas para la canalización del crédito rural.

Recomendación 18. La CE recomienda al CR-SBD y a la ST-SBD promover el crédito para el desarrollo y la transformación productiva en las regiones rurales o con poca presencia de sucursales bancarias, con el fortalecimiento de figuras como los corresponsales y colocadores de crédito, y modelos como los modelos de negocio de las microfinancieras apoyados en comités locales. La CE destaca la creación y operación de los agentes colocadores de crédito y los agentes corresponsales, que amplían los canales hacia beneficiarios meta del SBD, especialmente en zonas rurales o con poca presencia de sucursales bancarias.

Recomendación 19. La CE recomienda al CR-SBD dictar los lineamientos sobre las metas de colocación de fondos mediante el CREDES (59ii), dirigidas a sectores prioritarios en las zonas fuera de la región central. La CE encuentran que, mediante la política y directrices del CR-SBD, se puede mantener el espíritu del artículo 59 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica de mayor presencia de la banca privada en las zonas rurales.

Recomendación 20. La CE recomienda al CR-SBD y a la ST-SBD generar mecanismos de apoyo a las entidades públicas que colaboran o son aliadas del sistema, para que, mediante convenios interinstitucionales con el SBD y el INA, puedan tener apalancamiento financiero de sus programas dirigidos al financiamiento de la Mipyme o del emprendimiento, y así reduzcan sus limitaciones y restricciones presupuestaria, especialmente por la “regla fiscal”, ante los niveles de endeudamiento del gobierno central. La CE corroboró que las restricciones presupuestarias que experimentan estas instituciones, entre otras razones, debido a la aplicación de la “regla fiscal”, abren un espacio para fortalecer las alianzas con el SBD.

Recomendación 21. La CE recomienda al CR-SBD profundizar las gestiones para la plena integración del INA con el SBD, donde se incluya otras agencias de servicios no financieros y de desarrollo empresarial que puedan apoyar al INA en la modalidad de tercerización de servicios, y donde se genere un marco de trabajo común que focalice los esfuerzos e iniciativas en materia de servicios no financieros, incubación capital semilla y otras áreas asociadas al emprendimiento y la innovación. La CE constató la existencia de un avance significativo en las relaciones entre la ST-SBD y el INA con los esfuerzos mantenidos de coordinación, con la creación de la Unidad de Fomento y Desarrollo del INA y la *Política para la ejecución de servicios no financieros con los recursos del INA asignados al SBD*, entre otras acciones. Sin embargo, se requiere fortalecer las áreas de coordinación y trabajo conjunto.

Recomendación 22. La CE recomienda al CR-SBD generar los lineamientos para crear los requisitos mínimos, contenidos básicos y parámetros de calidad que debe tener la oferta de servicios no financieros requeridos para aumentar el perfil empresarial y financiero de una Mipyme o emprendimiento y que forme parte de programas permanentes del INA -y otras agencias- a disposición de los operadores financieros para sus clientes actuales o potenciales.

La CE encuentra que, en la acreditación de las agencias operadoras para servicios no financieros, se requiere de un estándar en los servicios básicos de apoyo que busque asegurar un concepto de desarrollo empresarial objetivo al que debe conducirse al beneficiario.

Recomendación 23. La CE recomienda a la ST-SBD fortalecer los mecanismos digitales y los sistemas de información interinstitucionales para centralizar la información e historial de los beneficiarios y que dichos datos estén disponibles para cualquier operador -financiero o no financiero- para facilitar el acceso de un empresario a servicios y productos del sistema, contribuyendo a cerrar la brecha digital de la Mipyme y el emprendedor. El SBD encuentra como un avance importante la plataforma SICVECA SUGEF-SBD para la recopilación de información crediticia de todos los operadores financieros, la cual está integrada con el Centro de Información Crediticia (CIC) de la SUGEF. El registro de información financiera y la conectividad permiten a una entidad financiera ofrecer un producto de crédito en una red en el mercado financiero. Este concepto debe extenderse al registro e integración de la información no financiera, para que se complete el perfil de un beneficiario y le facilite el acceso a los servicios financieros y no financieros del SBD.

Recomendación 24. La CE recomienda al CR-SBD generar un programa de trabajo conjunto con el IMAS para un mapeo de actores mediante el SINIRUBE, que pueda alimentar la articulación de acciones del SBD y el IMAS y permita el financiamiento orientado al escalamiento productivo de empresas y emprendimientos en la población en situación de pobreza, los cuales forman parte de los programas de apoyo productivo del IMAS o del FIDEIMAS y pueden ser financiados como proyectos de la economía social económicamente factibles. La CE pudo constatar una mayor relación del SBD con el FIDEIMAS, lo que es una gran oportunidad para la inclusión financiera de la población en situación de pobreza en los terrenos en los que el IMAS ha sido muy exitoso.

Recomendación 25. La CE recomienda a la ST-SBD realizar el análisis necesario para ampliar la colaboración del SBD con el IMAS, evaluando la posibilidad de adquirir, por medio del fondo de avales del SBD, la cartera de avales que actualmente mantiene el FIDEIMAS. La CE encuentra que este mecanismo permitiría que la totalidad o parte de los avales del FIDEIMAS puedan ser trasladados al SBD, y así apalancar al FIDEIMAS para que pueda avalar

a más personas como parte de la colaboración con el sistema que prevé la Ley del SBD.

Recomendación 26. La CE recomienda a la ST-SBD hacer las gestiones necesarias para lograr la integración del INFOCOOP en la condición de colaborador que la Ley 8643 establece, realizando las instancias necesarias para que esa institución cumpla con la acreditación como operador financiero ante el SBD y la presentación, para la aprobación del CR-SBD, de su plan para destinar a los beneficiarios del sistema, como mínimo, el 15% de las transferencias anuales que le realiza la banca estatal, tal y como lo establece la Ley del SBD. La CE pudo constatar que el INFOCOOP, tenía previsto, en sus presupuestos del 2020 y 2021, recursos para cumplir con el mandato de la Ley 8634, sin embargo, la presentación de un plan para la aprobación del CR-SBD no se concretó.

Recomendación 27. La CE recomienda al CR-SBD un convenio general PROCOMER-INA-SBD que establezca un marco de referencia para las líneas de crédito y de apoyo no financieros de los diversos programas conjuntos, sin que se tenga que recurrir a la firma continuada de convenios para proyectos específicos. La CE encuentra que la alianza lograda entre el SBD y PROCOMER es un modelo de trabajo conjunto que ha arrojado lecciones importantes para el apoyo institucional que busca el SBD y que puede ser replicado. La CE considera que un programa general similar al de prototipado que actualmente ha establecido el SBD con algunas agencias incubadoras podría ser ese marco de trabajo conjunto, pero enfocado en la innovación para la integración con cadenas globales.

Recomendación 28. La CE recomienda al CR-SBD la emisión de directrices necesarias para que la ampliación de productos, en materia de emprendimiento, capital semilla y capital de riesgo, se apoye en lineamientos de manejo de riesgo y sostenibilidad de los fondos del sistema. La CE reconoce que el desafío de generar mayores fuentes de capital semilla, financiamiento y cofinanciamiento, e instrumentos de capital para apoyar emprendimientos productivos implica el uso de fondos no reembolsables o de bajo costo que no pueden ampliarse amenazando la sostenibilidad de los fondos del sistema que la Ley 8634 establece.

Recomendación 29. La CE recomienda al CR-SBD el fortalecimiento del programa de capital semilla en procura de generar mayor apoyo y cobertura a empresas emergentes en diferentes áreas y sectores

y mediante entidades acreditadas, como las agencias de capital semilla. La CE conoció el programa de capital semilla y la figura de las agencias de capital semilla para lograr una mayor especialización de organizaciones en la materia, el reto del sistema es lograr mayor cobertura de los productos y servicios de apoyo para este programa.

Recomendación 30. La CE encuentra aún vigente la recomendación al CR-SBD, contenida en su II Informe de Evaluación, de que “el sistema debe mantenerse vigilante en la observación y seguimiento de proyectos políticos y coyunturas productivas en donde grupos políticos puedan proponer la condonación como una medida real de apoyo productivo, sin reconocer su impacto negativo en la sostenibilidad del sistema”. La CE considera que las iniciativas de condonaciones de deuda son un constante riesgo político para el sistema y un riesgo para la sostenibilidad financiera de sus fondos.

Recomendación 31. La CE recomienda al CR-SBD promover las reformas necesarias para que, con el fortalecimiento de la capacidad institucional de la ST-SBD en la administración del FONADE, pueda asumir nuevos roles en la administración de otros fondos del sistema. La CE encuentra que la transformación del FINADE al FONADE ha mostrado el nivel de capacidad institucional de la ST-SBD en la administración de fondos, lo cual ha significado ahorros administrativos, mejora en la gestión de las inversiones y mejora en otros indicadores de gestión.

Recomendación 32. La CE encuentra vigente su recomendación al CR-SBD de establecer metas específicas -o al menos indicadores de referencia- para la colocación de crédito para los sectores prioritarios, en el contexto de la totalidad de los beneficiarios definidos por los artículos 6 y 7 de la Ley 8634, y de acuerdo al plan estratégico y el enfoque que el sistema ha de perseguir en el futuro. Para el 2020, la asignación a los sectores prioritarios respecto al crédito total del SBD fue del 51%, sin embargo, la CE no ha podido concluir si debe considerarse esta proporción una cifra suficiente, ya que no existen criterios definidos por el CR-SBD sobre las metas de colocación hacia estos sectores respecto al total de beneficiarios definidos para el SBD, así como con respecto al enfoque estratégico adoptado por la institución.

Recomendación 33. La CE recomienda a la ST-SBD plantear una estrategia para cerrar la brecha en la colocación del crédito entre hombres y mujeres, procurando mejorar el indicador del crédito a la mujer

como proporción al crédito de personas físicas. La CE pudo constatar la generación de un Marco de Cooperación INAMU-SUGEF-SBD para acciones de cierre de la brecha financiera de las mujeres. Para el 2016, el SBD colocó el 26% de los créditos a personas física en mujeres, pero, para el 2020, ese indicador fue de 22%, por lo que se requiere identificar si esto puede constituir una tendencia en el futuro y establecer una estrategia para revertirla.

Recomendación 34. La CE recomienda a la ST-SBD profundizar el análisis de las implicaciones de la inclusión financiera que el SBD ha logrado con los nuevos beneficiarios que nunca habían obtenido acceso al crédito en el SFN, para comprender las razones y las circunstancias que promueven la inclusión de crédito de los empresarios históricamente excluidos o autoexcluidos del sistema financiero. La CE ha encontrado que, según la plataforma SICVECA SUGEF-SBD, se han desarrollado un conjunto de indicadores que han arrojado que, desde el 2008, el SBD ha otorgado crédito a un 37% del total de sus beneficiarios que no tuvieron acceso previo al SFN. A su vez, el BCCR encontró que una gran parte de las Mipymes, hogares productivos y sectores vulnerables manifiestan no solicitar ni buscar financiamiento por barreras financieras o por autoexclusión financiera. La identificación de beneficiarios que cruzaron el portal de la exclusión financiera con el SBD es una oportunidad para conocer sobre estas situaciones de exclusión o autoexclusión.

Recomendación 35. La CE recomienda a la ST-SBD generar una estrategia de costos y condiciones de financieras que permita acelerar el uso del aval como parte del apoyo a la MIPYME y el emprendimiento, teniendo como referencia algunas experiencias en el mercado. La CE pudo observar, mediante los grupos focales realizados con los operadores financieros, que los costos del fondo de avales del SBD puede ser una barrera importante respecto a otras alternativas en el mercado, y las figuras como los avales de carteras de crédito, mediante la cobertura de la pérdida esperada, son productos que deben ser promovidos para remover las barreras que implica la insuficiencia de garantías para alguno beneficiarios.

Recomendación 36. La CE recomienda al CR-SBD promover el uso de la garantía mobiliaria mediante incentivos a la adopción de innovaciones en los operadores financieros acreditados, pruebas piloto, fondos ligados con el uso la figura, prueba de integración y mezcla con otros esquemas tradicionales de garantía; junto con la divulgación,

capacitación y facilitación de un repositorio de casos y experiencias a disposición de los operadores financieros. La CE reconoció que las investigaciones del SBD en conjunto con el BCCR han encontrado la necesidad de promover las garantías mobiliarias como instrumento para facilitar los canales de financiamiento a la Mipyme y al emprendedor, y la movilización de los fondos hacia sectores prioritarios, ya que es una figura que se adapta mejor a los esquemas productivos de las empresas de menor escala y a los emprendimientos, en los que una característica es, precisamente, la insuficiencia de garantías.

Recomendación 37. La CE recomienda a la ST-SBD mantener evaluaciones periódicas y generar indicadores de la prestación -y la mejora en el tiempo- de los servicios ofrecidos por parte de los operadores financieros a los beneficiarios, aplicando metodologías diversas como mediciones de cliente incógnito o encuestas a beneficiarios, para conocer la oferta que se hace de productos y servicios del SBD, posibles barreras de acceso o discriminaciones que enfrentan, efectividad y tiempo de respuesta, asesoría ofrecida para hacer más factible el apoyo de los proyectos presentados, alternativas del sistema para emprendimientos o empresas nuevas y la experiencia en la gestión y formalización del crédito, entre otros aspectos de calidad y efectividad del servicio. La CE ha podido corroborar, por medio del estudio de cliente incógnito realizado, que, para los empresarios que buscan información para financiamiento, la atención en los bancos estatales y privados no es expedita y el acceso a esos servicios sigue siendo una barrera importante.

Recomendación 38. La CE recomienda a la ST-SBD realizar los estudios respectivos que permitan profundizar el conocimiento de las estructuras productivas locales en cada región del país, para conocer mejor si la oferta de servicios está en correspondencia con esas estructuras. La CE encuentra necesario que el SBD fortalezca su estrategia de apoyo al desarrollo territorial, con programas de financiamiento acordes con las particularidades locales.

Recomendación 39. La CE recomienda a la ST-SBD un sistema de evaluación de impacto del financiamiento del SBD que se inicie inmediatamente después del otorgamiento del crédito, cuando comienza la relación crediticia del beneficiario con el sistema, bajo acuerdos, condiciones de desembolso o cláusulas de colaboración que permitan un monitoreo continuo de los efectos

del crédito con levantamiento de información para estudios intermedios de efectos o de impacto. La CE ha reconocido la recomendación de la OCDE sobre comenzar el proceso de evaluación en el momento mismo de que se otorga el crédito, con el registro de información acorde con los alcances de las evaluaciones buscadas.

Recomendación 40. La CE recomienda a la ST-SBD la generación de indicadores de impacto como un sistema permanente, y de un mapa de ruta, constituido por varios tipos de estudios, para obtener indicadores de diversa naturaleza de los resultados de los programas del SBD. La CE encuentra que la medición del impacto no debe concebirse como un único tipo de estudio, sino que el sistema requiere de diversos indicadores, los cuales permitan entender aspectos generales y específicos del impacto del financiamiento del SBD sobre el beneficiario.

Recomendación 41. La CE recomienda a la ST-SBD la construcción y mantenimiento de una base de datos de clientes para la generación y el seguimiento de indicadores de impacto. Con la experiencia de la CE en el estudio sobre efectos del financiamiento del SBD, se descubre la necesidad de una base de datos de beneficiarios que no dependa de la anuencia de los operadores financieros para suministrar los datos de contacto de beneficiarios.

Recomendación 42. La CE recomienda a la ST-SBD mantener las bases de datos a la disposición de centros de investigación, empresas consultoras e investigadores individuales que quieran abordar diferentes ángulos del impacto y resultados de las operaciones del sistema, siguiendo los acuerdos pertinentes de cooperación, uso de la información, propiedad intelectual de los resultados y confidencialidad, y en plena observación de la legislación de protección de datos. Igual avance requiere el sistema Business Intelligence del SBD, para permitir la descarga de sus datos de manera que se facilite la construcción de bases de datos, su procesamiento y la generación de información para análisis. La CE encuentra que la disposición de datos e información para investigaciones sobre impacto y resultados puede ampliar las propuestas metodológicas e indicadores de impacto del sistema.

Recomendación 43. La CE recomienda al CR-SBD visualizar el seguimiento de impactos del SBD como

una forma de innovación institucional continua, por lo que podría autorizar fondos concursables para la investigación y generación de indicadores de impacto del sistema sobre los beneficiarios. La CE encuentra que el SBD necesita recibir propuestas de investigación por parte de universidades, centros de investigación, empresas consultoras e investigadores individuales, para entender el impacto del financiamiento sobre los beneficiarios y fortalecer la mejora continua del sistema.

Recomendación 44. La CE recomienda al CR-SBD el desarrollo de estudios cuasi experimentales, con grupos de control en los estudios de impacto, para aislar los efectos reales del financiamiento, con respecto a otros factores que influyen en el desempeño y crecimiento de las empresas. La CE realizó el análisis de efectos del financiamiento sobre los beneficiarios sin contar estrictamente con un grupo de control, pese a ello, la información que brindaron grupos de no clientes del sistema ofrece parámetros de comparación útiles que afirman la necesidad de evolucionar hacia estudios de diseño cuasi experimental.

Recomendación 45. La CE recomienda al CR-SBD el uso de indicadores de efectos o impacto que sean factibles de consultar y comprender por los beneficiarios, por ser parte del giro propio de su negocio y parte de sus registros. La CE encontró buenos resultados con indicadores como ventas, exportaciones, clientes, empleados, inventarios, maquinaria y equipo, espacio físico de trabajo y mejora en centros de operación, capacitaciones, encadenamiento, desarrollo empresarial, registro ante entes públicos (formalización) y acceso a tecnología o transformación digital.

Recomendación 46. La CE recomienda que el CR-SBD gire las directrices necesarias que permita la sanción de los operadores financieros del SBD que no suministren, de manera precisa, transparente y oportuna, la información de beneficiarios del SBD que se requiera para estudios de seguimiento o impacto. La CE encuentra que el suministro de información por parte de los operadores financieros es necesario para la verificación y seguimiento de las colocaciones de los fondos del SBD y es fundamental para la calidad de los resultados de los estudios, y su uso se realiza en plena observación de la legislación de protección de datos.



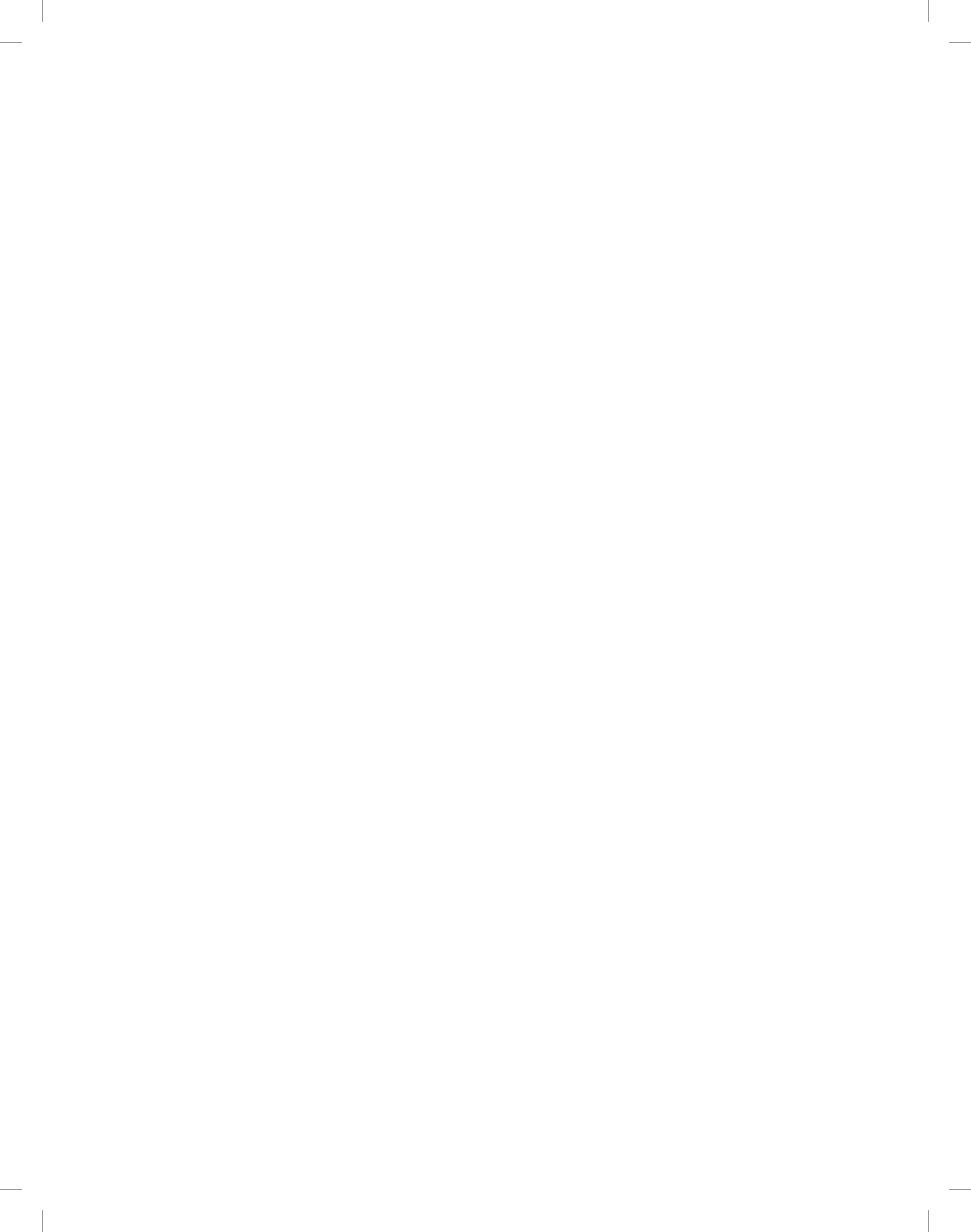
BIBLIOGRAFÍA

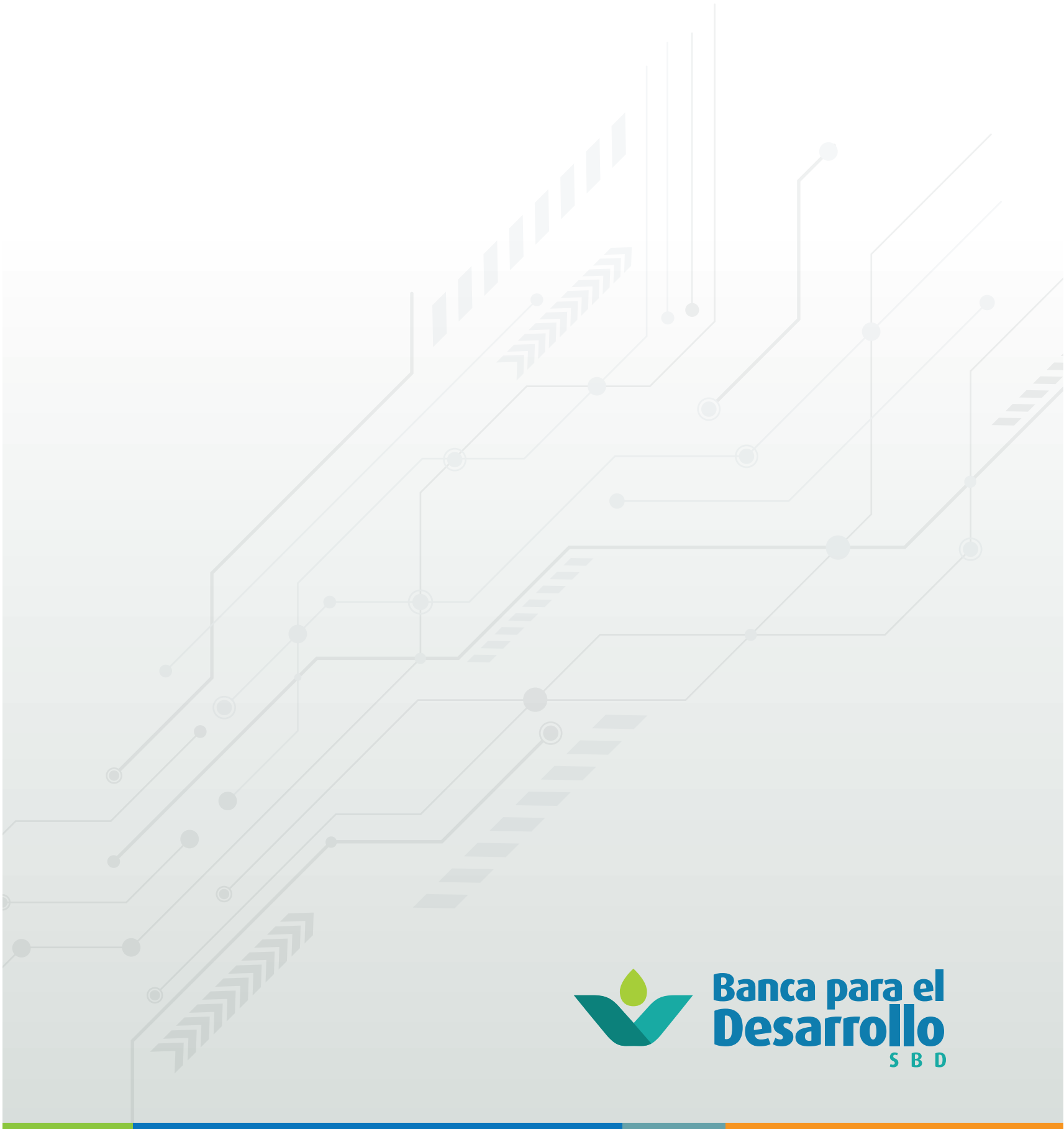
- ACUERDO AG-1583-197-2016. Reglamento operativo sobre la actividad crediticia de primer y segundo piso de los Bancos participantes en el Sistema de Banca para el Desarrollo
- ACUERDO AG-092-16-2018. Ejes de Política de alto nivel del Sistema de Banca para el Desarrollo como habilitador para la gestión del Consejo Rector en su condición de superior jerarca del SBD
- AG-0109-02-E-2020. Lineamientos para el apoyo a proyectos de capital de riesgo del Sistema de Banca para el Desarrollo
- ACUERDO AG-010-01-2020. Política para la Gestión de Capital, Activos y Pasivos de los Fondos Administrados por la Secretaría Técnica del SBD
- ACUERDO AG-020-05-2021. Política para la atención de los sectores prioritarios de la Ley del SBD.
- AIC (2020). Monitoreo y un análisis de la presencia del SBD en medios informativos. San José: Agencia Interamericana de Comunicación.
- ALIDE (2019) Documento técnico: Panorama de la banca de desarrollo y líneas de acción y desafíos futuros. Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE)
- Armijo, Marianela (2009). Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público. ILPES/CEPAL
- Bermúdez, Lina y Bonilla, Julio (2022). Evaluación de servicio de los operadores del Sistema de Banca para el Desarrollo. San José: Dichter & Neira. Estudio contratado por el Sistema de Banca para el Desarrollo.
- Bermúdez, Melvin y otros (2021). Análisis con los Operadores del Sistema de Banca para el Desarrollo sobre el Papel y Perspectiva del Sistema. San José: Estudio contratado por el Sistema de Banca para el Desarrollo.
- Bermúdez, Melvin y otros (2021). Efectos del financiamiento del SBD en indicadores seleccionados de crecimiento y desarrollo de MIPYMES y emprendedores. San José: Estudio contratado por el Sistema de Banca para el Desarrollo.
- BCCR (2018). Informe sobre el acceso de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, a los servicios financieros. San José: Banco Central de Costa Rica
- CE (2011). I Informe de Evaluación de la Comisión Evaluadora del Sistema de Banca para el Desarrollo. San José: Comisión Evaluadora del Sistema de Banca para el Desarrollo
- CE (2016). II Informe de Evaluación de la Comisión Evaluadora del Sistema de Banca para el Desarrollo. San José: Comisión Evaluadora del Sistema de Banca para el Desarrollo
- CEPAL (2021). Innovación para el desarrollo: La clave para una recuperación transformadora en América Latina y el Caribe. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021.
- Criterio C-019-2017 de la Procuraduría General de la República
- Directriz 045-MH-MCEE. Directriz para mejorar la eficiencia y la inclusión financiera a nivel de personas y Mipymes.
- Fernández, Carmen et al. (2020). Hacia la transformación digital de la banca pública de desarrollo en América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo
- Ferraz, Joao y Ramos, Luna (2018). Inclusión financiera para la inserción productiva de las empresas de menor tamaño en América Latina: Innovaciones, factores determinantes y prácticas de las instituciones financieras de desarrollo. Informe regional. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- INEC (2022). Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares 2021. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos
- Jiménez, Pamela y Segura, Rafael (2019). Análisis de sobrevivencia del parque empresarial costarricense. Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2019.
- OCDE (2007). OECD Framework for the Evaluation of SME and Entrepreneurship Policies and Programmes. ISBN 978-92-64-04008-3 – © OECD 2007

- OCDE (2016). Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, Edición 2015, Éditions OCDE, Paris
- Ley 1644. Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional
- Ley 1644. Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional
- Ley 7732. Ley Reguladora del Mercado de Valores
- Ley 8262. Ley para el Fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas
- Ley 9274 de Reforma integral de la ley N.º 8634, ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, y reforma de otras leyes
- Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas
- Ley 9654. Reforma Ley Sistema de Banca para el Desarrollo, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, Ley del Impuesto sobre la Renta
- Meneses, Karla y Gutiérrez, Miguel (2011). Tipos de economía, heterogeneidad productiva y ocupación en los Censos 2000 y 2011. Ponencia para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. – San José, C.R.: CONARE - PEN, 2011
- MH (2022). Estrategia de Deuda de Mediano Plazo para el periodo 2022-2027. San José: Ministerio de Hacienda
- MIDEPLAN (2017). Manual de evaluación para intervenciones públicas: Gestión de evaluaciones en el Sistema Nacional de Planificación. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- MIDEPLAN (2018). Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2019-2022. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- PEN (2011). Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. – San José, C.R.: CONARE - PEN, 2011
- PEN (2019). Informe del Estado de la Nación 2019. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. – San José, C.R.: CONARE - PEN, 2019
- PEN (2020). Informe del Estado de la Nación 2020. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. – San José, C.R.: CONARE - PEN, 2020.
- PEN (2021). Un programa para impulsar la innovación transformativa para la economía del bienestar. Documento de Trasfondo Conceptual
- Sancho y Corrales (2019). Estudio técnico para la evaluación del sistema de garantías mobiliarias. San José: Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) y Banco Central de Costa Rica (BCCR).
- SBD (2016). Informe Integrado del Sistema de Banca para el Desarrollo 2016
- SBD (2017). Informe Integrado del Sistema de Banca para el Desarrollo 2017
- SBD (2018). Informe Integrado del Sistema de Banca para el Desarrollo 2018
- SBD (2019). Informe Integrado del Sistema de Banca para el Desarrollo 2019
- SBD (2020). Informe Integrado del Sistema de Banca para el Desarrollo 2020
- SGF-2336-2019. Lineamientos de atraso máximo y atraso medio de la sección VI-Comportamiento de pago histórico en el SBD
- SUGEVAL (2020) Reglamento sobre Fondos de Inversión de Capital De Riesgo
- Work Economic Forum (2020). Markets of Tomorrow: Pathways to a New Economy. Work Economic Forum. Insight Report, October 2020









**Banca para el
Desarrollo**
S B D