

II Informe de la Comisión Evaluadora del SBD



Síntesis de las conclusiones y recomendaciones de la Comisión Evaluadora del SISTEMA DE BANCA PARA EL DESARROLLO

MIGUEL GUTIÉRREZ SAXE • Proyecto Estado de la Nación, Coordinador de la CE
JORGE VARGAS CULLELL • Director, Programa Estado de la Nación
CARLOS PALMA RODRÍGUEZ • Decano Facultad Ciencias Económicas, UCR
ROBERTO HALL RETANA • Federación de Colegios Profesionales Universitarios

2016

II Informe de la Comisión Evaluadora del SBD

Síntesis de las conclusiones y recomendaciones de la Comisión Evaluadora del SISTEMA DE BANCA PARA EL DESARROLLO

2016



De izquierda a derecha, Miguel Gutiérrez Saxe, Roberto Hall Retana, Carlos Palma Rodríguez y Jorge Vargas Cullell

Comisión Evaluadora del SBD



MIGUEL GUTIERREZ SAXE

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 del Programa Estado de la Nación de la Defensoría de los Habitantes y el Consejo Nacional de Rectores, hasta su jubilación, con quien sigue colaborando.



JORGE VARGAS CULLELL

Ph.D. en ciencias políticas (Universidad de Notre Dame). Director del Programa Estado de la Nación. Ha sido consultor para organismos internacionales.



CARLOS PALMA RODRÍGUEZ

Licenciado en Ciencias Económicas y Sociales, con énfasis en economía ; maestrías en banca, mercado de capitales y riesgos, doctorando en gobierno y políticas públicas, UCR, Cambridge y Kansas, director y asesor bancario, ex Director Escuela Economía y actualmente Decano de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.



ROBERTO HALL RETANA

Licenciado en Arquitectura. Profesor universitario desde hace 20 años. Director de Tesis en Arquitectura. Ex-presidente del Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos. Exvicepresidente de la Federación de Arquitectos centroamericanos. Ex-director de la Federación Latinoamericana de Arquitectos. Gerente General de HALL S.A. Profesional independiente desde 1992. Representante de la FECOPROU, Secretario de la Junta Directiva del Fondo Nacional de Becas.

Contenidos

1. Presentación	3
2. Contexto y enfoque de la evaluación	6
2.1 Ámbitos del enfoque de evaluación.....	6
2.2 Precedentes de este reporte de evaluación.....	6
2.3 Nuevo contexto de la presente evaluación.....	7
2.4 El SBD como propuesta de política pública.....	8
2.5 Política nacional de emprendedurismo.....	10
3. Mejora en el marco legal y normativo	10
3.1 Ampliación al alcance del SBD.....	11
3.2 Consolidación de la Secretaría Técnica y Consejo Rector.....	11
3.3 Movilización de los recursos provenientes de la banca privada.....	11
3.4 Fortalecimiento del Finade	11
3.5 Fortalecimiento del Fofide.....	12
3.6 Ampliación del concepto de aval.....	12
3.7 Regulación especial para los fondos del SBD	12
3.8 Prácticas internacionales de supervisión.....	12
4. El Consejo Rector y su rol en la conformación del SBD	13
4.1 Conformidad con responsabilidades y obligaciones de la Ley.....	13
5. Conformación de la Secretaría Técnica del SBD	17
6. Movilización de fondos	18
7. Análisis del alineamiento de planes y acciones del INA con el SBD	19
8. Bases para la evaluación de impacto del SBD	20
9. Percepción de la población sobre el SBD	21
10. Presencia del SBD en los principales medios informativos	21
11. Principales amenazas para el SBD	22

Glosario

Bancrédito	Banco Crédito Agrícola de Cartago
BCR	Banco de Costa Rica
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica
BPDC	Banco Popular y de Desarrollo Comunal
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CE	Comisión Evaluadora
CGR	Contraloría General de la República
Cicap	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
CICR	Cámara de Industrias de Costa Rica
CNAA	Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria
CNP	Consejo Nacional de Producción
Comex	Ministerio de Comercio Exterior
Conape	Comisión Nacional de Préstamos para la Educación
Conare	Consejo Nacional de Rectores
Conassif	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero
Coopenae	Cooperativa Nacional de Educadores
CPCECR	Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas de Costa Rica
CR	Consejo Rector
Credes	Fondo de Crédito de Desarrollo
Enahopro	Encuesta Nacional de Hogares Productores
ESPH	Empresa de Servicios Públicos de Heredia
FCD	Fondo de Crédito para el Desarrollo
Fidagro	Fideicomiso de Desarrollo Agropecuario
Fiderparc	Fundación Integral de Desarrollo Rural del Pacífico Central
Finade	Fideicomiso Nacional de Desarrollo
Fofide	Fondo de Financiamiento para el Desarrollo
Fomproduce	Agencia Costarricense de Fomento Productivo, Innovación y Valor Agregado
Fundecoca	Fundación Unión y Desarrollo de las Comunidades
GEM	Global Entrepreneurship Monitor
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración
ICT	Instituto Costarricense de Turismo
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IICE	Instituto de Investigaciones Económicas
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
Mipymes	Micro, pequeñas y medianas empresas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PEN	Programa Estado de la Nación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
Procomer	Promotora de Comercio Exterior
Pyme	Pequeña y Mediana empresa
SBD	Sistema de Banca para el Desarrollo
ST	Secretaría Técnica
Sugef	Superintendencia General de Entidades Financieras
Uccaep	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del sector
UCR	Universidad de Costa Rica
UNED	Universidad Estatal a Distancia
Upyme	Unidad para el Mejoramiento de la Competitividad y Productividad de Pymes



1 Presentación

La Ley 9274 del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) establece en su Artículo 50 que el Consejo Rector (CR) instalará y juramentará, cada cuatro años, la Comisión Evaluadora (CE) del SBD, con el fin de realizar una evaluación integral del accionar del SBD. Esta evaluación periódica será en cuanto a políticas, metas, impactos sociales, acceso de oportunidades a las mujeres y a los sectores prioritarios, razonabilidad en el cumplimiento de las directrices y normativas legales y económicas en la gestión de créditos y administración de la cartera. Asimismo, evaluará la adecuación del sistema al Plan Nacional de Desarrollo y otros asuntos que la Comisión considere relevantes. La Comisión deberá evaluar, en forma separada, el impacto socioeconómico de cada uno de los fondos.

El informe de la Comisión Evaluadora será de conocimiento público y será presentado al Consejo Rector del SBD, el Consejo de Gobierno, la Defensoría de los Habitantes de la República, la Contraloría General de la República y la Asamblea Legislativa.

La integración de la CE del SBD por Ley es con representantes de la Escuela de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (UCR), del Programa Estado de la Nación (PEN), y de la Federación de Colegios Profesionales Universitarios de Costa Rica (Fecoprou). La integran así los señores Carlos Palma Rodríguez de la UCR, Miguel Gutiérrez Saxe, Jorge Vargas Cullell (del PEN) y Roberto Hall Retana (de Fecoprou).

Los miembros de la CE han aportado su trabajo de manera ad honorem y fueron juramentados en la sesión del Consejo Rector del 28 de mayo del 2015, a solo un mes de reglamentada la Ley. La labor de coordinación fue delegada por decisión de sus miembros en Miguel Gutiérrez Saxe.

La Comisión ha sesionado 20 veces (ver actas en Anexo, dos minutos de sesiones sin quórum¹), ha basado su trabajo en la recopilación, sistematización y estudio riguroso de la documentación sobre el SBD; en complemento a lo anterior, la Comisión entrevistó a autoridades y funcionarios del SBD, y se reunió con el Consejo Rector para precisar el rumbo de esta evaluación.

Para la generación de insumos sobre la situación del SBD, se contrataron los servicios del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) de la UCR, el Instituto de Investigaciones Económicas (IICE) de la UCR y la empresa Gil Internacional colaboró en el levantamiento de un estudio de campo para conocer la percepción del SBD entre público externo. Interamericana de Comunicación realizó un estudio sobre la cobertura mediática del sistema. Además, se contó con el aporte de Francisco Sancho y Luis Corrales en la sistematización y profundización de los temas que finalmente conforman el enfoque de evaluación de esta Comisión. Sin embargo, los resultados y contenidos de este informe de evaluación son de entera responsabilidad de la CE.

También dejamos constancia del agradecimiento al Consejo Rector y Secretaría Técnica (ST), por su apertura, disposición a asignar los recursos para los apoyos y por su respeto a la independencia de esta Comisión.

La Comisión deja constancia de su agradecimiento al Director Ejecutivo de la Secretaría Técnica del SBD, y sus diversos funcionarios por el aporte de

¹ Una el lunes 23 de noviembre del 2015 para revisión del plan de trabajo y cronograma de la CE y otra el lunes 8 de agosto del 2016 para ver la perspectiva de los miembros de la Junta Directiva del INA con respecto a la Ley 9274.

la información requerida, la provisión de criterios oportunos de análisis sobre la situación del sistema. Agradecemos su disposición para manejar los procesos de contratación de los equipos de apoyo y su disposición general de dar soporte al trabajo de esta Comisión. Especial referencia merece la insustituible colaboración de Liliana Chacón para la preparación de actas y facilitación del trabajo.

También dejamos constancia del agradecimiento al Consejo Rector, por su apertura y disposición a asignar los recursos para los apoyos y por su respeto a la independencia de esta Comisión.

Es necesario anotar dos consideraciones de enfoque de la evaluación y su desarrollo:

- La Comisión desarrolló su trabajo con sentido constructivo y no con propósitos de acumular en secreto un cúmulo de críticas. Desde un inicio, operó con transparencia ante el SBD y pretendió contribuir a un proceso de mejora continua, al sugerir con sus indagaciones y preguntas oportunidades de mejora. Se encontró con el interés y apertura de sus autoridades, especialmente de su Director Ejecutivo, no con una intención defensiva sino de apoyo al suministrar información, valoraciones y criterios oportunamente; recibieron las observaciones y críticas de buen grado.
- La Comisión puede señalar que a partir del intercambio de ideas y de las sesiones de trabajo de la Comisión Evaluadora, el SBD no ha esperado hasta final para hacer el trabajo. Por el contrario el SBD ha ido adoptando aspectos que resultan en una oportunidad de mejora para el Sistema; ha podido anticiparse y presupuestar algunas acciones, gracias a las sugerencias de la Comisión y a la disposición del SBD de hacer su mejor esfuerzo en aras de la mejora continua.

Este Segundo Informe de Evaluación tiene como objeto el periodo de operación del SBD desde el año 2012 al 2015. Sin embargo hubo una reforma al sistema mediante la Ley 9274 de noviembre del 2014,

reglamentada en marzo del 2015, por lo que esta Comisión Evaluadora, al ser conformada en mayo del 2015, contó con poco tiempo transcurrido desde la reforma como para realizar una evaluación profunda de los efectos de ésta y valorar su impacto.

Si los resultados de la evaluación se hubiesen limitado al 2014, la comisión debió haberse centrado en una valoración conceptual sobre el alcance del cambio en la ley. Por ello, esta comisión planteó al Consejo Rector (CR), y éste aceptó, la propuesta de prorrogar esta segunda evaluación, con el fin de poder dar cuentas sobre la implementación de la reforma, aun así, el tiempo transcurrido no es suficiente: cierto que algunos aspectos del accionar del sistema se pueden medir en cuanto a su avance, pero en algunos ámbitos la ejecución de la reforma está en una etapa muy incipiente, mientras que en otras apenas se calibran los cambios, con resultados muy tempranos.

La Comisión Evaluadora en el 2016 encuentra que el cambio de la Ley 9274 fue positivo, tomando en cuenta que el Primer Informe de Evaluación del 2011 encontró un sistema inoperante por problemas de diseño y de una inicial organización fallida.

La Comisión constata que estos problemas de diseño fueron despejados por la nueva ley, su reglamentación y por los avances en su implementación. Esta evaluación documenta cambios favorables, aunque con resultados con distinto nivel de despliegue, en los ámbitos de la gobernanza del sistema, la operatividad y ejercicio de la rectoría del CR y la puesta a punto de una ST con visión estratégica y destreza de gestión; la movilización de recursos largamente esperada y el traslado parcial de los recursos del peaje a los bancos privados (sin que pueda constatar que su traslado signifique una ampliación a nuevos beneficiarios); la acreditación de operadores y el mejoramiento de las condiciones prudenciales diferenciadas; la puesta a punto, al menos como norma, de las condiciones para las relaciones con los colaboradores.

Asimismo, la Comisión indagó sobre las percepciones de la opinión pública nacional por medio de preguntas sobre el SBD en una encuesta nacional y el seguimiento y detallado de los medios de comunicación; así constató la amplia expectativa del sistema político y de la población en general sobre el SBD. Las valoraciones son muy mayoritariamente positivas.

Aunque la evaluación de impacto de los distintos fondos del SBD es parte de los mandatos, no es posible realizarla aún, pero la Comisión deja constancia del conocimiento que tuvo de los avances en cuanto al desarrollo de la metodología por parte del IICE, e incorpora algunas consideraciones de estos avances. La presentación de informes sobre la línea de base 2014, su seguimiento al 2015, en particular de algunos fondos está en curso, y saldrán simultáneamente con esta evaluación.

La Comisión también documenta un conjunto de limitaciones y riesgos, algunos latentes y otros apenas enfrentados, entre ellos los incumplimientos de la Ley por parte de colaboradores como el INA y las dificultades para el giro oportuno de la recaudación del impuesto a la banca de maletín correspondiente al SBD. Las principales limitaciones se refieren al crecimiento ulterior de recursos y la dificultad de alcanzar a colmar las expectativas y necesidades de las poblaciones objetivo, señaladas

por la ley, con los recursos asignados al SBD. Solo mediante la movilización de los recursos propios y de una sólida política de alianzas con otros operadores será posible lograr la incidencia necesaria para alcanzar metas nacionalmente relevantes en materia de servicio financiero y no financiero a las poblaciones objetivo y desarrollar una política pública significativa con resultados incluyentes de importancia e impacto.

Sin embargo, el mayor riesgo es político y proviene de que el SBD se ha convertido en blanco de muchas propuestas que requieren recursos financieros, implicando la desviación de recursos del SBD para la creación de otros fondos, lo que no tiene lógica en la política pública, pues el SBD no ha logrado tiempo suficiente para cumplir sus objetivos de política. En particular, con mucha preocupación, la Comisión Evaluadora ve planteamientos políticos de usar los recursos financieros del SBD como auxilio para los problemas y desaciertos en la gestión de entidades, fondos, carteras de crédito, entre otros.

Claramente, todas las reformas identificadas constituyen esfuerzos muy destacables y decisivos para potenciar la gestión y el uso recursos del sistema, lo cual impone nuevos y más exigentes retos sobre el impacto que debe mostrar el SBD.

2 Contexto y enfoque de la evaluación

2.1 ÁMBITOS DEL ENFOQUE DE EVALUACIÓN

Esta CE, si bien ha promovido la realización de diversos estudios sobre el estado del SBD, algunos de los cuales están disponibles como parte del grupo de anexos, ha centrado el análisis del periodo de operación del SBD (2012-2015) en los siguientes ámbitos, los cuales son considerados los elementos claves en el actual contexto y coyuntura que atraviesa el sistema:

- El SBD como propuesta de política pública.
- Principales efectos de la reforma legal y normativa en el SBD.
- El Consejo Rector y su rol en la conformación del SBD.
- La conformación de la Secretaría Técnica (ST).
- La movilización de los fondos.
- El alineamiento de los planes y las acciones del INA con el SBD.
- La percepción externa del SBD y algunas amenazas.

Estos ámbitos de evaluación son los que definen el desarrollo de las secciones que constituyen este informe de evaluación.

2.2 PRECEDENTES DE ESTE REPORTE DE EVALUACIÓN

Como un precedente importante, en agosto del año 2011 fue presentado el Primer Informe de Evaluación que evaluó los primeros dos años del SBD, el cual se centró en el diseño del sistema así como en las limitaciones y potencialidades en la puesta en marcha inicial, ya que se trataba de un periodo en el cual aún no se había podido desplegar el potencial del SBD, después de haber sido creado en el 2008 mediante la promulgación de la Ley 8634.

La Comisión Evaluadora en ese entonces encontró que el periodo de puesta en marcha del SBD presentó importantes inconsistencias y se había construido con recursos y componentes disociados que requerían reestructuración².

Como principales inconsistencias señaladas el Primer Informe de Evaluación, la Comisión encontró:

- El principal fondo por volumen de recursos del SBD, el Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD), no había podido ser utilizado para créditos, por normas prudenciales y otros factores que impedían el uso del peaje bancario.
- Para entonces estaban inconclusos los esfuerzos para lograr que el 15% de los presupuestos del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) se utilizaran en actividades de capacitación y asistencia técnica de manera planificada y coordinada con el SBD.
- Otros aspectos incompletos se relacionaban con la falta de desarrollo de productos financieros previstos por la Ley 8634 sobre capital semilla, capital de riesgo, entre otros.
- Además, la rectoría del sistema vivió una situación crítica que llevó a la salida de su primer Director Ejecutivo en el 2010, luego de un conjunto de importantes desaciertos que hacía que el inicio del SBD hasta ese año fuera un hecho fallido, aunque al tiempo de la evaluación habían sido corregidos en parte.

La Comisión Evaluadora encontró que la reestructuración del SBD requería de una mejora al marco legal que sustentaba al SBD, para lo cual la evaluación buscó proponer sustento técnico y sentido

² Gutiérrez et al. 2011. Informe de la Comisión Evaluadora del Sistema de Banca para el Desarrollo.

estratégico en la discusión que para entonces se llevaba en la Asamblea Legislativa para reformar la Ley 8634.

2.3 NUEVO CONTEXTO DE LA PRESENTE EVALUACIÓN

El presente proceso de evaluación se lleva a cabo bajo un nuevo contexto, muy diferente de la situación enfrentada durante la primera evaluación, marcado por la reforma a la Ley 8634 del SBD mediante la aprobación de la Ley 9274, que se publicó el 27 de noviembre del 2014 y se reglamentó el 9 de marzo del 2015.

La Ley 9274 no solamente implica un nuevo marco legal para el despliegue y operación del SBD, sino que tiene un significado más profundo desde la perspectiva del contexto político, ya que el país logró una reforma de una importante ley de movilización de fondos a sólo 6 años después de su publicación, lo cual es un marcado logro en un sistema legal caracterizado por la lentitud en las reformas legales. Además, la reforma significa el logro de un consenso político en la Asamblea Legislativa, que muestra cómo la temática del SBD estaba en el centro de las preocupaciones y voluntades del legislador y el Poder Ejecutivo, así como de las presiones de los grupos de interés, que marcan las coyunturas políticas detrás de la marcha legislativa.

El resultado de la coyuntura política es una nueva Ley del SBD que incorpora cambios orientados a remover importantes barreras que se acuñaron con la Ley 8634 original, facilitando la movilización de fondos que se encontraban virtualmente paralizados en el sistema y fortaleciendo las condiciones para la rectoría y administración del SBD y su supervisión prudencial y gestión de riesgos. Asimismo, hay un mayor apalancamiento del Finade por medio de un impuesto a la “banca de maletín”. Además, con la reforma se hace explícito el apoyo a grupos productivos que en teoría eran atendidos, pero que su mención explícita, ahora facilita la creación de políticas, lineamientos y programas,

con la definición de metas, e indicadores para su monitoreo y seguimiento. Una mención importante es el protagonismo que adquiere el microcrédito.

Al igual que este nuevo contexto también plantea mayores retos para la rectoría y administración del sistema, ya que se dan las condiciones para el incremento de programas, operaciones y fondos colocados como productos de banca de desarrollo.

Asimismo, la Ley del SBD sigue mostrando un enfoque amplio en términos de objetivos y beneficiarios, lo cual implica una alta complejidad para la administración del sistema. Esta complejidad puede ser una amenaza, debido a que podría resultar la dispersión de esfuerzos si hay una interpretación confusa del ordenamiento lógico que debe tener el uso de recursos limitados del SBD. Sin embargo, esta amplitud de objetivos del SBD, puede considerarse a su vez una fortaleza, ya que permite una mayor flexibilidad para administrar el sistema, quedando el diseño y despliegue final del SBD sujeto especialmente a las políticas y directrices emanadas por el Consejo Rector.

Por otro lado, sigue siendo un reto el involucramiento del INA dentro de sus funciones en el SBD, es una debilidad ya que se mantiene el desalineamiento del INA con los mandatos de la Ley del SBD y su reforma.

Así, el nuevo contexto se caracteriza por un marco legal mejorado, el fortalecimiento de la rectoría y la administración del sistema, mejora en la movilización de fondos, nuevas fuentes de apalancamiento para el Finade, una supervisión diferenciada y una ampliación del enfoque hacia beneficiarios clave de la banca de desarrollo. También, el nuevo contexto se caracteriza por mayores retos para el incremento de programas, operaciones y fondos colocados, el diseño y despliegue final del SBD, que queda especialmente sujeto a las políticas y directrices emanadas por el Consejo Rector y el involucramiento de actores claves como el INA.

2.4 EL SBD COMO PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA

Aunque, el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 (PND 2015-2018) no genera un marco específico para el rol del SBD en la política nacional de emprendimiento, esta se puede deducir de la situación general del país y de referencias del PND a la generación de empleo hacia diversos sectores y poblaciones.

El SBD es una propuesta de política pública que busca mitigar el fuerte conflicto distributivo que se ha presentado con el estilo de desarrollo que Costa Rica ha venido siguiendo, especialmente desde la década de los noventa³. Desde entonces, el país ha experimentado una transformación social y productiva que ha configurado lo que El Programa Estado de la Nación (PEN) ha venido llamando una nueva economía “en la que destacan las exportaciones de alta tecnología, el turismo y un conjunto de servicios internacionales, que se ha complementado con una modificación sustantiva en sectores como el financiero, el inmobiliario y el comercial”. La importante diversificación que ha tenido la economía costarricense en las últimas décadas “ha dado paso a la nueva economía, la cual ofrece mayores ganancias en términos de ingresos a sus ocupados, en relación con otras actividades ubicadas en la vieja economía”⁴.

El reto que tiene el SBD por delante es muy grande, de ahí que genere tan amplias expectativas. Según datos de la primera encuesta nacional de hogares productores (ENAHOPRO) del INEC, en el 2014, se registró un total de 340.000 empleados independientes o emprendedores empresariales. Por otra parte el GEM estimó en el año 2014, un total de 300.000 personas, entre los 18 y 64 años de edad, caracterizadas como emprendedoras, vale decir, dueñas de negocios que no superan los 3,5 años de antigüedad⁵. Asimismo, al considerar solo el sector

semi formal, en el año 2015 hay 85.654 empresas, las cuales se deberían sumar a las 67.272 empresas con esta característica inscritas en la CCSS a finales de ese mismo año⁶. Estas cifras ilustran el reto de atención que tiene SBD, para apoyar la inclusión emprendedora y empresarial. Esta situación es un producto histórico de larga data cuyos desequilibrios se han incrementado por un estilo de desarrollo excluyente.

Ahora bien, la nueva economía recibe también las mejores condiciones e incentivos de la política pública, específicamente disfrutan de exenciones de impuestos, o tasas inferiores. Por el contrario, la vieja economía y los servicios de apoyo han sido desplazadas como objeto de política pública.

Así se introdujo un profundo cambio en la orientación de las políticas públicas con resultados notables, con sectores señalados como ganadores netos que tienen de respaldo una política pública más robusta y sistemática que los fomenta, aunque generan tan solo alrededor de un 20% de la ocupación. Por otro lado, un conjunto importante de sectores, los que no tienen a su haber políticas de fomento equivalentes y efectivas. La vieja economía y los servicios de apoyo son los que generan alrededor de las tres cuartas partes de la ocupación del país.

Estos cambios en la estructura económica y de la ocupación en el país, junto con la crisis de finales de la década pasada, ha debilitado la dinámica del empleo en el país. Es así, que por sexto año consecutivo después de una crisis, aún en un marco de crecimiento del PIB, el desempleo y subempleo se han mantenido estancados en los niveles más altos de los últimos treinta años y crece rápidamente el empleo informal. Un conjunto importante de personas se ven desalentados a colocarse como parte de la fuerza de trabajo por lo que la ocupación no crece significativamente.

3 Décimo sexto Informe Estado de la Nación, 2010

4 Décimo quinto Informe Estado de la Nación, 2009

5 Global Entrepreneurship Monitor (GEM), Reporte Nacional

de Costa Rica 2014.

6 OMipymes Uned Costa Rica 2016.

De esta manera, un estilo de desarrollo ha alimentado crecientes desigualdades. “Una alta y sostenida inversión social en educación y salud impidió que las inequidades aumentaran mucho más, pero los efectos redistributivos no pudieron compensar las repercusiones de las cada vez mayores brechas de productividad entre ambos tipos de economía. La apuesta económica descuidó la creación de encadenamientos sociales, productivos y fiscales entre la nueva y la vieja economía, lo que impidió generalizar las mejoras en productividad e ingresos. La política pública fue segmentada: de alta calidad para los sectores de punta, y de baja calidad para las demás actividades, que más bien sufrieron el desmantelamiento de las capacidades para su fomento”. Por ser un desarrollo desigual y desequilibrado ha terminado por tener importantes costos políticos.

La ley del SBD es una política pública orientada a corregir este desbalance, con la concentración de recursos para promover la inclusión financiera de aquellos sectores de la vieja economía y servicios de apoyo para los pequeños emprendedores y Mipymes que procuran encausarse al dinamismo de la nueva economía, o desarrollarse en el mercado interno. Algunas referencias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo concuerdan con esta visión.

2.5 POLÍTICA NACIONAL DE EMPRENDEDURISMO

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, y el brazo financiero y de desarrollo empresarial que representa el SBD podría convertirlo en ese “punto de encuentro” facilitador del impulso al emprendedurismo.

Esta Comisión encuentra que la estrategia en torno al emprendedurismo en el SBD debe evolucionar de manera cauta, con un seguimiento escalonado y paulatino de un proceso que potencie al máximo las posibilidades del SBD al respecto, evitando duplicar esfuerzos y en procura de que los recursos se canalicen a cerrar verdaderas brechas o fallas en el mercado, el cual es muy amplio, veamos:

- Según datos de ENAHOPRO del INEC, en el 2014 se registró un total de 340.000 empleados independientes o emprendedores empresariales. El GEM estimó en el año 2014, un total de 300.000 personas, entre los 18 y 64 años de edad, caracterizadas como emprendedoras⁷. Al considerar solo el sector semi formal, en el año 2015 hay 85.654 empresas, que se deberían sumar a las 67.272 empresas formales del país⁸.
- La Política de Fomento al Emprendimiento de Costa Rica, como una de las líneas de acción, propone crear un Programa de Formación de Emprendedores basado en una alianza MEIC-SBD-INA, para cuya coordinación un representante de SBD integra el Consejo Nacional de Emprendimiento. Se desprende entonces la necesidad de articulación y priorización en aras de construir un proceso consistente y permanente de impulso a la educación emprendedora.

7 Global Entrepreneurship Monitor (GEM), Reporte Nacional de Costa Rica 2014.

8 OMipymes Uned Costa Rica 2016.

3 Mejora en el marco legal y normativo

La reforma con la Ley 9274 arroja los siguientes efectos a destacar dentro del SBD:

- Ampliación al alcance del SBD.
- Consolidación de la Secretaría Técnica y Consejo Rector.
- Movilización de los recursos provenientes de la banca privada.
- Fortalecimiento del Finade.
- Fortalecimiento del Fofide.
- Ampliación del concepto de aval.
- Regulación especial para la supervisión prudencial de los fondos del SBD.
- Un SBD como mitigador de la tendencia internacional que reduce el accionar de la banca tradicional en favor de la Mipyme.

3.1 AMPLIACIÓN AL ALCANCE DEL SBD

El desarrollo de los productos financieros bajo la Ley 8634 se centró en créditos y avales, con poco avance en nuevos productos para apoyo a emprendimiento. La reforma de la Ley le da un impulso a los productos a través de la nueva categorización de beneficiarios (modelos asociativos, microcrédito y emprendedores) y herramientas como:

- Permitió la acreditación de entidades no supervisadas, para dar fortalecimiento a las micro finanzas
- Brindó la potestad para hacer banca de segundo piso con el Fofide, FCD y el inciso ii).
- Estableció un porcentaje del 25% para que recursos de los incisos i) y ii) y de los fondos de financiamiento para el desarrollo, se destinasen (gradualmente) a microcrédito.
- Consideró un monto de recursos no reembolsables para desarrollo empresarial y aplicar instru-

mentos de capital semilla y riesgo.

- Brindó pautas específicas para el apoyo que debe brindar el Instituto Nacional de Aprendizaje.

3.2 CONSOLIDACIÓN DE LA SECRETARÍA TÉCNICA Y CONSEJO RECTOR

La Ley No 9274 consolida a la Secretaría Técnica como una organización ejecutora del Sistema, que auxilia al Consejo Rector. Le brinda las herramientas jurídicas para la autogestión, y le incrementa los recursos para tales labores dentro de ciertos márgenes de acceso a recursos.

En cuanto al aspecto potestativo, la reforma le brindó herramientas al Consejo Rector para poder dictar lineamientos claros y vincularlos con posibles sanciones en caso de desacato.

3.3 MOVILIZACIÓN DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LA BANCA PRIVADA

Uno de los principales aciertos en la reforma de la Ley del SBD es la movilización del peaje bancario o Fondo de Crédito para el Desarrollo, que canaliza el 17% de los depósitos del público en la banca privada hacia el SBD, según el artículo 59 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario. Esta movilización ha sido posible a partir de mayor flexibilidad en la administración de programas del FCD para la banca privada y las condiciones financieras con las que estos bancos pueden hacer estas colocaciones. La pregunta, aún sin respuesta, es si su manejo permitirá abaratar el crédito a sectores ya servidos, o si incorporará nuevos beneficiarios y sectores no atendidos con servicios financieros y no financieros.

Actualmente, existen programas tanto de Bancos Administradores con el inciso i) del artículo 59,

como Operadores Financieros con el inciso ii), permitiendo que haya un monto importante de recursos disponibles para la Mipyme.

3.4 FORTALECIMIENTO DEL FINADE

La Ley No. 9274, le brinda al Finade la posibilidad de apalancamiento, garantía del estado y el ingreso de nuevos recursos procedentes de la Banca Maletín. Hasta la fecha, no se ha apalancando el Finade con terceros, debido a que no ha sido necesario para el sistema y al hecho que durante el proceso de implementación de la reforma, la administración se ha concentrado en el aprovechamiento de los otros fondos y en rediseñar la oferta programática del fideicomiso.

No obstante son recursos necesarios para potenciar el sistema, por lo que el SBD hace gestiones para que los recursos recaudados a través de impuestos a la Banca Maletín se trasladen al Finade, dado que se pudo corroborar que ya el Ministerio de Hacienda ha estado recaudando el impuesto.

3.5 FORTALECIMIENTO DEL FOFIDE

La Ley vigente, establece metas, porcentajes de asignación en microcrédito y la posibilidad de establecer sanciones a los operadores financieros ante el incumpliendo de los lineamientos dados por el Consejo Rector. Esto ha tenido efectos en el perfil de los programas aprobados por el Consejo Rector, que actualmente contemplan una caracterización y tasas de interés diferenciadas de la oferta comercial.

3.6 AMPLIACIÓN DEL CONCEPTO DE AVAL

La reforma ha permitido la integración de avales de cartera y avales por pérdida esperada, incrementado la capacidad de cobertura del fondo y minimizando el deterioro del patrimonio que generaban los avales uno a uno.

Aunque todavía no se ha implementado ningún programa bajo este esquema, este mecanismo ya está en la normativa Sugef, vigente a partir

de octubre del año 2016 la cual permitirá ser adoptada por los operadores financieros, de allí la expectativa de la dirección ejecutiva de la ST de su uso a partir de inicios del 2017.

3.7 REGULACIÓN ESPECIAL PARA LOS FONDOS DEL SBD

La Ley 9274 establece que el Conassif deberá dictar la regulación necesaria para los intermediarios financieros que participan del SBD, tomando en cuenta las características particulares de las actividades de banca de desarrollo y considerando los mejores estándares internacionales

El Conassif emitió un Reglamento particular, que rige a partir de octubre del 2016, para la gestión y evaluación del riesgo de crédito para el Sistema de Banca para el Desarrollo (SUGEF 15-16), el cual, entre otras cosas, ofrece una diferenciación técnica según características particulares de la línea de negocio de banca de desarrollo.

La Comisión Evaluadora considera que este reglamento representa un avance sustancial en el objetivo del SBD de establecer condiciones financieras de acuerdo con las características específicas, así como los requerimientos del proyecto y de la actividad productiva que se apoye.

Asimismo se creó la Dirección de Riesgos en la ST, lo cual para esta CE es un avance significativo en la misma dirección mencionada en el párrafo anterior.

3.8 PRÁCTICAS INTERNACIONALES DE SUPERVISIÓN

Esta Comisión Evaluadora encuentra que análogo al contexto internacional, la transformación de la banca tradicional no es ajeno a la realidad del país: limitaciones al crédito para la Mipyme. Por ejemplo, las nuevas regulaciones en manejo de liquidez (Basilea II y III) y la crisis económica internacional,

promueven estandarización normativa de los diferentes sectores, incrementado requerimientos de liquidez y reclasificando a la Mipyme en busca de un menor riesgo.

El SBD es un mecanismo mitigador de esta dinámica, con instrumentos para reducir el riesgo del sector, con normativa prudencial especial. Las re-

formas del Conassif (Sugef 15-16), atienden a los cambios en la normativa prudencial internacional y en respuesta a las necesidades de crédito de estos sectores en un tiempo de crecimiento macroeconómico volátil y amplios niveles de desempleo y subempleo. Asimismo el microcrédito es una plataforma intermedia hacia canales más formales y complejos de inclusión y formalización financiera.

4 El Consejo Rector y su rol en la conformación del SBD

La Ley 9274 introdujo algunas modificaciones Con respecto a la conformación del Consejo Rector del SBD. Se destaca que la nueva conformación de Consejo Rector arroja como efectos más importantes:

- El equilibrio entre sector público y privado, (dos representantes públicos, dos privados y un especialista técnico independiente).
- Se reduce influencia en los acuerdos del órgano rector con criterios eminentemente políticos “clientelismo político”.
- Ausencia de un representante de la banca estatal no provoca una pérdida de experiencia o conocimiento, ni coarta la posibilidad que la banca estatal permee al Consejo con la realidad de la industria, pero ahora sucede de modo parejo con la banca privada.
- El sector agrícola e industrial tiene representación pareja tanto en su componente público como privado.

- La inclusión de un miembro independiente vinculado al sector da al CR un carácter más técnico.
- Se siguió recomendación de CE 2011 de excluir al administrador del FINADE.
- Se eliminaron comisiones innecesarias como la Comisión Asesora Mixta y Comisión Técnica Interinstitucional de Servicios no Financieros y de Desarrollo Empresarial, siguiendo recomendación de la CE (2011).

4.1 CONFORMIDAD CON RESPONSABILIDADES Y OBLIGACIONES DE LA LEY

El accionar del Consejo Rector se analiza a través de un contraste de las diversas acciones desplegadas por el SBD con respecto a los objetivos del sistema. Vale anotar que la nueva Ley incorpora 5 objetivos adicionales, por lo que se compone ahora de 10 objetivos específicos, dándole mayor complejidad a su administración.

Esta complejidad, no deja de ser una amenaza, debido a que la dispersión de esfuerzos y recursos puede ser producto de una interpretación confusa del ordenamiento lógico que debe tener el uso de recursos limitados del SBD para producir un claro impacto social y económico en los beneficiarios objeto del Sistema. Pero también puede ser una fortaleza, en un entorno jurídico y administrativo como el costarricense, en donde la “cosa pública” se vuelve más difícil de administrar cuando la regulación tiende a ser restrictiva y estrecha.

La Ley de creación del SBD y su reforma permite una mayor flexibilidad para administrar el SBD, sujeto especialmente a las políticas y directrices emanadas por el CR. De ahí, que la fortaleza que da la flexibilidad contenida en la Ley será efectiva en el tanto el accionar del CR reconozca que las piezas que permitan un eficaz y eficiente diseño final del SBD, depende de la orientación y priorización emanada de sus políticas y directrices, así como de los mecanismos de administración que impulse por medio de la Secretaría Técnica.

Esta evaluación propuso hacer una valoración del cumplimiento de las responsabilidades y obligaciones que la Ley le otorga al Consejo Rector, mediante el análisis de acciones desplegadas por el SBD con respecto a los objetivos de la Ley 9274. Los resultados del análisis son los siguientes.

Objetivo 1. Establecimiento de las políticas y acciones pertinentes que contribuyan con la inclusión financiera

- Las cifras actuales del SBD muestran que todos los sectores prioritarios están siendo objeto de apoyo en el SBD, sin embargo, no hay un acuerdo expreso que articule todos estos elementos desde una perspectiva estratégica, priorizada y focalizada.
- Evaluación del BCCR en 2012 recomendó indicadores formales dentro del SBD sobre inclusión financiera, para mejor la valoración del cumplimiento de este objetivo.

- La Comisión Evaluadora recomienda un enfoque hacia el tema de inclusión financiera por medio de políticas o directrices que logren definición de metas y prioridades, así como la generación de indicadores para su monitoreo y seguimiento.
- Nuevo modelo de evaluación impacto promovido por esta Comisión será una base técnica para su seguimiento (tema tratado con más profundidad en el apartado 8 de este informe).

Objetivo 2. Establecer las políticas crediticias aplicables al SBD, que promuevan el desarrollo, la productividad y la competitividad

- En principio no se identificó una política o lineamiento explícito que actúe como enlace directo con las políticas de los ministerios rectores o el Plan Nacional de Desarrollo, el cual es muy escueto en el abordaje del SBD.
- Sin embargo, al existir una representación del gobierno dentro del Consejo Rector, se entiende que varios de los acuerdos que se emanan en el SBD podrían tener una vinculación con las iniciativas de desarrollo de los ministerios representados.
- Además, el SBD tiene incidencia en algunas de las políticas emanadas por el MEIC, por la representación en el Consejo Nacional de Emprendimiento y en la Red Pyme.
- Para esta CE es necesario que en el sistema de evaluación de impacto se generen indicadores que orienten las políticas del SBD para promover el desarrollo, la productividad y la competitividad nacional. Pero también es necesario que en el PND se visibilice el impacto potencial del SBD para que de manera explícita oriente su accionar.

Objetivo 3. Financiamiento de proyectos productivos mediante mecanismos crediticios, avales, garantías y servicios no financieros y de desarrollo empresarial

- Para la consecución de este objetivo el desempeño del Consejo Rector ha sido asimétrico cuando

se ven los temas de servicios financieros y no financieros por separado.

- Se da una movilización de fondos financieros significativa y el reto está en orientar su uso, en función de estrategias a priorizar y los resultados que muestren las evaluaciones.
- Se requiere avanzar con el apalancamiento del SBD, paralelo a la priorización de la estrategia, como el caso de asignación de los impuestos recaudados a través de la “banca maletín”, ya que son múltiples las necesidades por atender en torno a la inclusión emprendedora y el desarrollo de zonas deprimidas del país.
- En materia de servicios no financieros y de desarrollo empresarial, todavía la relación de colaboración con el INA está pendiente de implementación (los detalles se presentan en un apartado posterior).

Objetivo 4. Establecimiento de condiciones financieras de acuerdo con las características específicas de proyectos y de actividades productivas.

- Hay definidas condiciones que se le solicitan a los operadores financieros a la hora de proponer sus programas y algunas líneas orientadas a algunos segmentos de estas poblaciones.
- El Consejo Rector ha aprobado iniciativas orientadas a sectores prioritarios.
- Con respecto a políticas para neutralizar la desigualdad de género, no se encontró explícitamente una política transversal, pero hay líneas especiales (Adelante Mujeres⁹ de Grammen Costa Rica, EVAH de Acorde, Mujeres Jefas de Hogar de Coopenae y Promujer de Coopeservidores).
- En la disminución de la desigualdad de género, esta Comisión Evaluadora encuentra recomendable la existencia de una política transversal que oriente la generación de los programas al respecto.

⁹ El diseño de Adelante Mujeres es propio de la ST y puesto a disposición de uso de los Operadores.

Objetivo 5. Promoción de la participación de entes públicos y privados que brinden servicios no financieros y de desarrollo empresarial

- Persisten las dificultades para el total involucramiento del INA en su rol de acuerdo a la Ley del SBD.
- Mediante el Finade el Consejo Rector, con el apoyo de la ST, ha logrado el involucramiento de diversos actores en actividades de servicios no financieros y de desarrollo empresarial.
- La limitación de recursos de Finade para estas actividades hace recomendable gestiones con el INA para tercerización de servicios con el involucramiento de más operadores
- Iguales gestiones debe impulsarlas con el IMAS y INFOCOOP.
- Art 28 de Ley 9274 establece que el MEIC y MAG establecerán mecanismo de acreditación para un registro único de operadores no financieros, para uso de la Secretaría técnica, lo cual aún requiere de involucramiento de los ministerios.
- Se recomienda que la ST redoble esfuerzos en aras de lograr el involucramiento de actores estratégicos, que la Ley no los obliga a integrarse y participar.

Objetivo 6. Fomento a la innovación, transferencia y adaptación tecnológica orientada a elevar la competitividad de los sujetos beneficiarios de esta ley.

- La Comisión Evaluadora encuentra que el rezago que pueda tener el SBD en políticas explícitas alrededor del cumplimiento de este objetivo, está en correspondencia con el rezago del sector público de definir y proponer las políticas nacionales alrededor de la innovación, transferencia y adaptación tecnológica.
- No obstante, varios programas vigentes en el SBD coadyuvan con el cumplimiento de este objetivo, pero la inexistencia de una política explícita en este tema dificulta su seguimiento y la evaluación de su alcance.

- La Comisión Evaluadora recomienda la generación de una política, directriz o lineamiento del Consejo Rector que permita este marco de referencia, para la conceptualización y seguimiento del cumplimiento de este objetivo.
- La nueva Estrategia de Innovación y Emprendedurismo del SBD podría constituirse en este marco si sigue una construcción a través de un proceso de involucramiento con diversos actores que orienten el camino a seguir y sea cauta para no duplicar el uso de los recursos país en estas actividades.

Objetivo 7. Coadyuvar al desarrollo productivo en las diferentes regiones del país, fomentando la asociatividad y apoyando las estrategias regionales

- Este objetivo ya ha venido siendo de abordaje por parte del CR mediante los programas aprobados y el seguimiento de los mismos en términos de zonas de menor desarrollo y sector agropecuario.
- Asimismo, hay algunos acuerdos del SBD, como por ejemplo con IICA para el desarrollo de un clúster ganadero y con el ICAP en un clúster de turismo, lo cual también tiene componentes de connotación regional.
- Se recomienda seguir en el despliegue de acciones que formen marco de referencia para los requerimientos de asociatividad e integración sectorial y regional.
- La Comisión Evaluadora reconoce que la política pública del país en general ha sido difícil de ejecutar en esta materia, por lo que seguirá siendo complejo para el SBD.
- Asimismo recomienda el abordaje de instrumentos como financiamiento de primas de seguros de cosecha, que aunque el SBD no puede definir la acción autónoma de las aseguradoras, podría propiciar y promover este tipo de instrumentos, integrando el impulso de la tecnología y el apoyo de complementos financieros como los avales.

Objetivo 8. Implementación de mecanismos de financiamiento para fomentar el microcrédito

- En cuanto a los recursos destinados a beneficiarios de microcrédito, los operadores acreditados y sus programas respectivos han incorporado metas para el cumplimiento de esa condición.
- En el diseño de la oferta, se puede decir que se ha previsto la canalización de estos recursos en condiciones diferenciadas respecto al crédito tradicional.
- La Ley contempla el establecimiento de metas y sanciones para incumplimiento de operadores, lo que fortalece el diseño de los programas.
- La normativa prudencial se está promoviendo para insertar las figuras de grupos solidarios y prendas, figuras de uso típico en el financiamiento internacional del microcrédito.
- Todavía es temprano para asegurar un seguimiento pleno de este objetivo, pues se requiere que se active el sistema de información crediticia del SBD que está en desarrollo y se establezca el seguimiento en campo que corrobore el uso de los recursos según el destino aprobado de los mismos.

Objetivo 9. Promoción de la creación de empresas por medio de instrumentos financieros, avales, capital semilla y capital de riesgo

- Existe el Reglamento Operativo del Programa Capital Semilla, que se considera no generará nuevas operaciones por este año 2016, por estar en proceso de análisis y retroalimentación.
- El primer paso permitió impulsar el interés por la incubación y el conocimiento de actores.
- Experiencias con capital semilla y capital de riesgo se relacionan con programas como: Territorios Seguros y convenios con Earth University y Astra Rocket para la producción de energías limpias a base hidrógeno. Elementos que sirven de fundamento para incrementar la probabilidad de inserción de este tipo de productos con estrategia de integración territorial.

- Diversos operadores utilizan la figura de descuento de factura como alternativa al crédito generando insumos para la evaluación y mejora del producto. Se pudo evidenciar diversas acciones enfocadas hacia el logro de este objetivo, no obstante requieren de un esfuerzo de integración, enfoque y priorización.
- Se está a la espera de nuevos servicios que se están diseñando para sistematizar la atención en áreas de emprendimiento e innovación.
- Es recomendable definir por área de acción presupuestos asociados con nivel de “apuesta” por producto y esquemas de costo beneficio. Se recomienda la definición de una política de priorización o jerarquización en torno a los diversos productos potenciales a impulsar.

Objetivo 10. Promover y facilitar mecanismos para encadenamientos productivos

- Se han venido articulando acciones que surgen desde la misma relación con diversos operadores del Sistema, pero además con el acercamiento, a través de acuerdos, con aliados estratégicos, tipo IICA, EARTH, ICPA.

- El convenio del SBD con la EARTH enfocado a temas de agricultura de precisión, se posiciona en primera instancia en la región de Guanacaste, de igual manera el acercamiento a Astra Rocket para temas de energías limpias. Relaciones con el IICA para desarrollo del clúster ganadero y con el ICAP para el clúster de turismo, involucran necesariamente el trabajo en esa región. Estas acciones aisladas coinciden en una región, por lo que 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.
- Hay acciones aisladas tanto del SBD como del PND que coinciden en una región y a través de un mayor esfuerzo integrador, los 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.

5 Conformación de la Secretaría Técnica del SBD

El Consejo Rector ha tomado las previsiones de tener una administración interna ordenada que le sirva como soporte para el cumplimiento de las otras funciones que le otorga la Ley, apoyado en que el fortalecimiento de la Secretaría Técnica ha surgido como producto de la reforma de la Ley, aspectos recomendados por la CE del 2011.

La ST refleja un equilibrio entre competencias requeridas y diseño de su estructura, así como en la adecuación de su personal. El crecimiento de la organización está de acuerdo con las limitantes y necesidades que se conocían en el pasado, y las exigencias de la Ley 9274. De esta forma, la Secretaría Técnica muestra un tamaño organizacional y una disponibilidad de recursos en proporción a la labor

que debe realizar (sostenibilidad financiera). Por ejemplo:

- La Dirección de Riesgos (DR) es una de las unidades de más reciente creación en el SBD, y muchas de las funciones que realizan nacen a partir de la reforma a la Ley No. 9274. Esta área de Riesgos todavía está en una etapa de diseño y desarrollo, lo que hace que muchas de las funciones y acciones apenas se están documentando o están en los planes de trabajo futuro.
- Actualmente, se está implementando en SBD un plan piloto, que consiste en la aplicación de un modelo de valuación (por parte de la DR) de microfinancieras, entendidas en un concepto amplio, dado que incorpora “grupos paritarios”, pudiendo coexistir desde operadores más grandes hasta algunos con menor desarrollo.
- Como parte del análisis de la estructura de la ST se ha constatado un abordaje profesional en la construcción de la Dirección de Riesgos, lo que describe competencias técnicas suficientes en la etapa y despliegue del sistema.
- Por su parte, en cumplimiento con el mandato de la Ley, respecto a la provisión de una plataforma de información para el Sistema, se constata que está recibiendo una respuesta ordenada y ajustada con el plazo definido en la Ley. Este proceso está en progreso y bajo un diseño funcional de crecimiento acorde con los objetivos que ha de cumplir, sin embargo, dado su etapa de desarrollo, no se puede evaluar su funcionamiento, se ha podido constatar la documentación del diseño y se recibió el reporte de la ST sobre los avances en la fase denominada arquitectura comercial.

6 Movilización de fondos

Uno de los efectos más importantes de la reforma de la Ley del SBD es que permite la movilización de los diversos fondos del sistema y la ampliación de programas. Asimismo, la implementación de un nuevo modelo de acreditación significa una mejora sustantiva respecto a los mecanismos anteriores y ha permitido ajustar en un muy corto tiempo los operadores y sus programas con la Ley 9274, para promover esa movilización de fondos. Con respecto a la acreditación se destaca:

- Este proceso de acreditación evalúa tanto aspectos financieros como concordancia con los principios del SBD.
- Además, se contempla una segmentación de operadores entre regulados y no regulados, ya que deben ser analizados desde sus riesgos y características particulares.
- Esta CE recomienda fortalecer la trazabilidad de la acreditación de los operadores, de tal forma que se expongan los criterios aplicados para la asignación de calificaciones.

Por el corto tiempo de haberse implementado estos programas, el enfoque de esta evaluación no es analizar si es eficaz o eficiente la movilización de los recursos. El enfoque de evaluación es verificar si los primeros esfuerzos han promovido la movilización efectiva de recursos, para lo cual el sistema se ha apoyado en elementos como los siguientes:

- Para marzo del año 2016, ya el SBD contaba bajo el nuevo modelo de acreditación con 54 programas, 30 de los cuales pertenecen al FCD e inciso ii), 15 al Finade y 9 al Fofide.
- Se encuentra que el SBD ha alcanzado las tasas de intereses más bajas desde su creación, no solo porque desde el 2012 las tasas en el mercado crediticio se han reducido en general, sino también a que los nuevos programas, entre otras cosas, han consolidado una oferta dife-

renciada a los productos regulares que ofrecían sus operadores financieros (con tasas más bajas para la opción con fondos del SBD).

- Con la Ley 9274, desde el 2014 se comienza el proceso de movilización de los fondos, con un rápido crecimiento en créditos en FODIDE, el FCD directamente manejado por banca privada y el fondo de crédito de desarrollo (inciso 59ii) bajo administración de bancos estatales.

7 Análisis del alineamiento de planes y acciones del INA con el SBD

El artículo 40 de la Ley 8634 ya establecía al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) como colaborador del SBD, para lo cual dicha institución debía incluir actividades de capacitación y de apoyo empresarial para los proyectos financiados por el SBD, dedicando como mínimo un quince por ciento (15%) de sus presupuestos ordinarios y extraordinarios, bajo programas que debían ejecutarse en coordinación con el Consejo Rector y bajo la supervisión de la Contraloría General de la República (CGR). En torno a ello, esta evaluación ha encontrado que:

- La reforma de la Ley ofrece una precisión de las funciones y competencias del INA como colaborador del sistema.
- El Convenio Marco de Cooperación entre el INA y el SBD, suscrito el 3 de febrero de 2012, y con fecha de expiración febrero de 2017, es el marco que busca la integración entre las instituciones.
- En la sesión 167-2015 del Consejo Rector se dio la aprobación de las Políticas y Lineamientos para la ejecución de fondos del INA. No obstante, la

promulgación de esta política fue infructuosa ya que no logro el acople del INA al sistema.

- Después de un nuevo proceso de acercamiento del Consejo Rector y la Junta Directiva del INA, en agosto del 2016 se dio la aprobación de las Políticas definidas en el acuerdo del CR AG-1543-192-2016.
- La CE encuentra que a pesar de la existencia de diversas políticas a través del tiempo, el involucramiento del INA como ente de apoyo en el SBD aún no se ha logrado, lo que es una debilidad, dada la falta de alineación de las acciones de esa Institución con respecto a los mandatos alrededor del SBD.
- La Contraloría General de la República, en su Informe No DFOE-EC-IF-27-2015, señala lo que esta Comisión considera un desalineamiento del INA con los mandatos de la Ley de Creación del SBD y su reforma. La CGR encuentra que el INA ha confundido los mandatos establecidos por la Ley del SBD con los mandatos de la Ley 8262 de Fortalecimiento de las Pymes y que el INA no ha esta-

blecido la unidad especializada en banca para el desarrollo.

- La CE encuentra que este desalineamiento ha repercutido en las dificultades para el SBD de contar con una rendición de cuentas por parte del INA. Para esa rendición de cuentas al sistema, se requiere el cumplimiento de las disposiciones de la CGR en cuanto a: i) Existencia de una contabilidad separada para la asignación del 15% de los presupuestos del INA para programas del SBD, ii) un sistema de costeo que incorpore los requerimientos del órgano contralor y iii) indicadores de gestión e impacto.
- Esta CE reconoce que los esfuerzos por corregir la alineación de políticas del INA y el SBD ofrecen

resultados en cuanto a coordinación y definición de directrices, pero pendiente de implementar.

- La comisión recomienda dar los pasos políticos y operativos para identificar y organizar la demanda de servicios no financieros, con los insumos de los acreditados y colaboradores y otros medios que considere oportunos. Así también la coordinación con el INA puede mejorar.
- Es imperativo recordar que el SBD no es solo crédito, los servicios de desarrollo empresarial son claves, de allí lo relevante que el INA se incorpore, como corresponde, al sistema y que la CGR vele por ese involucramiento efectivo y adecuado.

8 Bases para la evaluación de impacto del SBD¹⁰

El Consejo Rector y la Secretaría Técnica encargó al Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) en el 2015 que generara una metodología con la que se ha concebido una serie de requerimientos y pasos preparatorios para la evaluación futura del impacto del programa SBD. De este proceso ha sido informada esta CE y ha dado criterios y sugerencias durante su operación.

El proceso fue diseñado por el IICE con la estrategia siguiente:

- La primera etapa del programa de evaluación de impacto fue la propuesta de la metodología por parte del IICE, la que establece una serie de pasos preparatorios respecto de las condiciones para evaluar el SBD.
- La segunda etapa del programa de evaluación de impacto consiste en obtener cinco productos sustantivos: 1) El diseño de un sistema de indicadores de seguimiento para el monitoreo trimestral de los resultados del SBD; 2) Un informe de evaluación de resultados de una muestra de programas del SBD en el año 2014: Café, Caña de azúcar y Adelante mujeres; 3) Informe de estado de situación del SBD en el año 2014; 4) Informe de estado de situación del SBD en el año 2015 y 5) Informe de línea de base de la evaluación de impacto para el SBD: análisis de información y propuesta técnica.
- El informe de Estado de Situación del SBD en el 2014 del IICE fue entregado a la CE y contiene un análisis pormenorizado de la situación del SBD durante ese año, como “una fotografía” del ins-

¹⁰ Elaborado sobre la base de comunicación electrónica con Edgar Briceño, coordinador del equipo IICE.

tante inicial del proceso de evaluación de impacto. Ese año es la situación de referencia a partir de la cual se considera que el SBD está en funcionamiento bajo el nuevo diseño y define los componentes que configura al SBD como programa.

- Para completar la formulación de línea de base del programa SBD, el IICE prepara para finales de este año 2016 una serie de recomendaciones técnicas y una estrategia para llevar a cabo las primeras evaluaciones de impacto.
- La evaluación de impacto se implementará a inicios del año 2017. Esta evaluación deberá concentrarse en el grupo de programas y beneficiarios como los ya propuestos en los informes anteriores.
- La metodología de evaluación del impacto está diseñada para ser aplicada en el futuro, ya que para este tipo de evaluación, se requiere el tiempo suficiente para el despliegue y operación del sistema, lo que es aplicable para la próxima Comisión Evaluadora.

9 Percepción de la población sobre el SBD

Para este proceso de evaluación del SBD se ha llevado a cabo un estudio sobre las percepciones ciudadanas sobre el sistema, el trabajo de campo se realizó entre el 18 de setiembre y 12 de octubre del 2016, sus principales resultados son:

- El SBD es más conocido que lo que originalmente esta CE percibía, con un 39% de los entrevistados indicando conocer el SBD, aunque sólo un 7% afirman haber hecho uso del mismo.
- El sistema ha sido posicionado por las noticias (54,7%) y muy secundariamente por la publicidad (23,7%).
- Se tiene una valoración general buena con un 76% de las opiniones en esa condición.
- Las oportunidades de mejora sugeridas por quienes conocen directamente al SBD apuntan a la mejora en los trámites y en la orientación de los programas a las personas con menos recursos.
- Esta CE encuentra que a partir de estas percepciones emanadas, la estrategia de comunicación del SBD al país en general y a los beneficiarios en particular, así como la priorización y articulación con los operadores, 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.

10 Presencia del SBD en los principales medios informativos

Como parte de la evaluación se realizó también el análisis de la presencia mediática del SBD, que ofrece las tendencias y la evolución de la cobertura periodística y las variaciones que ha tenido el posicionamiento del SBD, para el periodo 2010/2015. Y que arroja los comentarios siguientes:

- Es destacable que el SBD ha mantenido, a lo largo de estos seis años de análisis, una presencia constante, y podría decirse que intensa, en los medios de comunicación.
- Es destacable el hecho de que por cada ocho noticias positivas se reportaron apenas dos noticias negativas, un comportamiento que es similar a lo largo de todo el periodo en estudio (2011-2015).
- Entre el año 2011 al 2013, como noticias positivas destaca el rol del MEIC en apoyo a la Mipyme, al emprendimiento y al microcrédito, así como

las acciones del SBD en temas de emprendimiento, apoyo al sector agrícola, y creación de instrumentos como arrendamiento financiero. En el 2014 el periodo electoral aumenta las discusiones sobre estos temas. En el 2015 reflejan la firma del reglamento a la Ley, la utilización de fondos del peaje bancario y la acreditación de operadores financieros.

- Las noticias negativas antes del 2014 se asociaron a la fuerte discusión y críticas sobre las dificultades del SBD, y desde el 2014 las que se generaron a luz de los atrasos en la discusión y reforma de la Ley y la discusión sobre el rol de CONAPE. En el 2015 se reflejan la oposición al proyecto de “rescate” al sector turístico, el conflicto con el INA y el impulso de Fomprodece, como reclamo de sectores por la lentitud en la colocación de recursos del SBD.

11 Principales amenazas para el SBD

El análisis de percepción y el abordaje noticioso en los medios de prensa, permite identificar como principales amenazas las siguientes:

- La amplitud en el número y alcance de los objetivos del SBD puede constituirse en una amenaza que pueden inducir a la dispersión de esfuerzos y recursos. Sin embargo, esta Comisión también encuentra que esta amplitud puede constituirse

en una fortaleza en el tanto el accionar del Consejo Rector reconozca que el diseño final del SBD depende de la orientación de sus políticas y directrices.

- El entendimiento de lo que es el SBD y sus alcances dentro de varios sectores es muchas veces equivocado. Esto constituye una amenaza porque originan planteamientos de cambios en la

- Ley, cuando no es posible esperar que el SBD sea un instrumento de política pública tan amplio y disperso en alcance y recursos como para atender todas las demandas (en el anexo I del documento de la versión extendida de esta evaluación, se incluye una elaborada explicación sobre la operativa del SBD).
- La falta de una estrategia de sensibilización dirigida a operadores financieros e instituciones colaboradoras o participantes en el sistema, produce que muchas de las frustraciones y opiniones negativas sobre el SBD provengan de la mala atención por parte de operadores, colaboradores o sus funcionarios.
 - El involucramiento del INA como ente de apoyo en el SBD aún no se ha logrado, de no concretarse se limitaría significativamente el acceso y acompañamiento de los sectores prioritarios de la Ley 9274.
 - Los intereses alrededor del SBD han tenido históricamente un fuerte componente político, por lo que el SBD estará en la visión central de grupos políticos para impulsar nuevas propuestas, que impliquen modificaciones del enfoque actualmente dado al sistema, desviando y hasta debilitando su alcance.
 - La misma notoriedad del SBD, así como los altos niveles de presencia en la agenda del sistema político ha generado amplias expectativas difíciles de satisfacer con el volumen de operaciones alcanzado.
 - El sistema se debe mantener vigilante en la observación 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.
 - La percepción en algunos sectores de que el SBD no opera en el cumplimiento de sus objetivos, o que no moviliza eficientemente sus recursos, o el interés que despierta la acumulación de recursos para el sistema productivo, ha convertido al SBD en blanco de todas las propuestas que requieren recursos financieros. Estas propuestas generalmente implica la desviación de recursos del SBD para la creación de otros fondos. Esta distracción planteada de los fondos del SBD no tiene lógica en la política pública, pues el SBD no ha logrado tiempo suficiente, especialmente después de la reforma con la Ley 9274, para desplegar su potencial y cumplir sus propios objetivos de política.
 - La Ley 9274 ha contemplado un impuesto a la llamada banca de “maletín”. Si la recaudación de este impuesto no llega oportunamente, se limitara aún más la expansión del sistema.
 - El cambio de gobierno cada cuatro años puede constituirse en una amenaza para la estabilidad para el sistema o para la continuidad profesional de la ST.

