

II Informe de la Comisión Evaluadora del SBD



Valoraciones, conclusiones y recomendaciones de la Comisión Evaluadora del SISTEMA DE BANCA PARA EL DESARROLLO

MIGUEL GUTIÉRREZ SAXE • Programa 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

Valoraciones, 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.



PROGRAMA
ESTADO DE LA NACIÓN



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.



PROGRAMA
ESTADO DE LA NACIÓN



CARLOS PALMA RODRÍGUEZ

Licenciado en Ciencias Económicas y Sociales, con énfasis en economía; maestrías en banca, mercado de capitales y riesgos, doctorado 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.



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.



FEDERACIÓN
DE COLEGIOS
PROFESIONALES
UNIVERSITARIOS
DE COSTA RICA

Contenidos

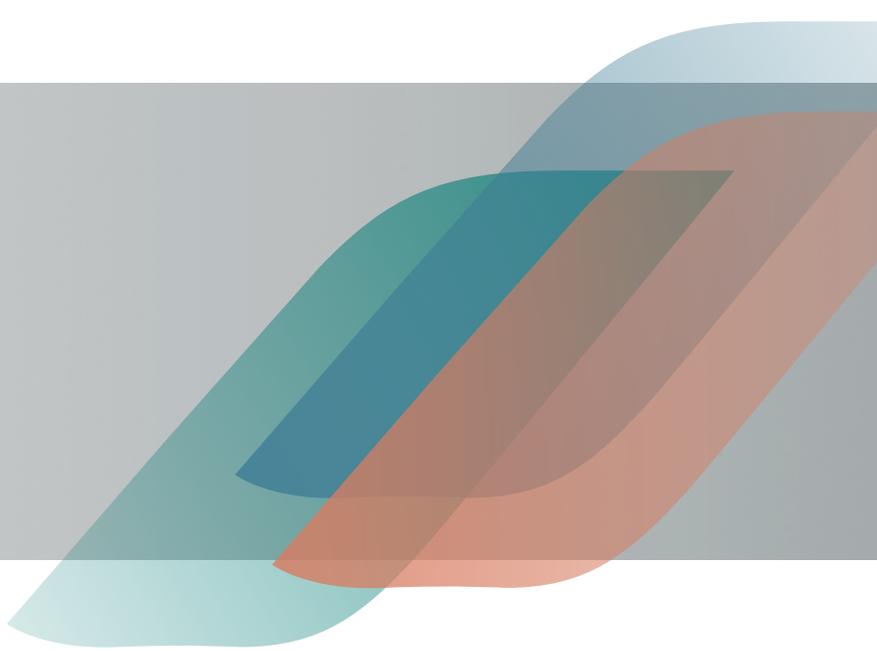
Presentación.....	7
1 Contexto y enfoque de la evaluación.....	11
1.1 Ámbitos del enfoque de evaluación.....	11
1.2 Precedentes de este reporte de evaluación.....	11
1.3 Nuevo contexto de la presente evaluación.....	12
2 El SBD como propuesta de política pública.....	14
2.1 El SBD dentro del estilo de desarrollo del país.....	14
2.2 El SBD dentro de la política nacional de emprendedurismo.....	17
3 Mejora en el marco legal y normativo.....	19
3.1 Efectos de la reforma de la Ley y la normativa de supervisión.....	19
3.1.1 Ampliación el alcance del SBD.....	19
3.1.2 Consolidación de la Secretaría Técnica y Consejo Rector.....	20
3.1.3 Movilización de los recursos provenientes de la banca privada.....	21
3.1.4 Fortalecimiento del Finade.....	21
3.1.5 Fortalecimiento del Fofide.....	21
3.1.6 Ampliación del concepto de aval.....	21
3.1.7 Regulación especial para los fondos del SBD.....	21
3.2 Avances en normativa de supervisión financiera.....	22
3.3 Prácticas internacionales de supervisión.....	24
4 El Consejo Rector y su rol en la conformación del SBD.....	25
4.1 Efectos de la nueva conformación del Consejo Rector.....	25
4.2 Conformidad con responsabilidades y obligaciones de la Ley.....	27
4.2.1 Objetivos, fundamentos orientadores y sectores del SBD.....	28
4.2.2 Orientación de las políticas del Consejo Rector.....	29
4.2.3 Análisis de la conformidad con las responsabilidades y obligaciones.....	32

5 Conformación de la Secretaría Técnica del SBD	41
5.1 Estructura y conformación de la Secretaría Técnica	42
5.2 Análisis de la gestión presupuestaria.....	46
5.3 Análisis de los procesos de control y seguimiento a operadores financieros.....	47
6 Movilización y comportamiento de los fondos	52
6.1 Implementación del nuevo modelo de acreditación	53
6.2 Ampliación en la oferta de programas del SBD.....	53
6.3 Programas del FCD e inciso ii) Artículo 59 Ley 1644.....	54
6.4 Programas del Fofide.....	54
6.5 Programas del Finade.....	54
6.6 Comportamiento de los fondos.....	55
7 Análisis del alineamiento de planes y acciones del INA con el SBD	57
8 Bases para la evaluación de impacto del SBD	63
9 Percepción de la población sobre el SBD	66
10 Presencia del SBD en los principales medios informativos	69
10.1.1 Análisis cuantitativo	70
10.1.2 Análisis cualitativo y temático.....	71
11 Principales amenazas para el SBD	74
Anexo I. Aspectos generales del Sistema de Banca para el Desarrollo.....	78
Anexo II. Análisis del comportamiento de los fondos desde la reforma de la Ley del SBD.....	83
Anexo III. Principales hallazgos en la elaboración preliminar de la línea base para la evaluación de impacto.....	91
Anexo IV. Análisis de la presencia del SBD en los principales medios informativos.....	96
Análisis cuantitativo.....	96
Análisis cualitativo y temático.....	104
Valoración semántica.....	114

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 Empresarial Privado
UCR	Universidad de Costa Rica
UNED	Universidad Estatal a Distancia
Upyme	Unidad para el Mejoramiento de la Competitividad y Productividad de Pymes



Presentación

La Ley 9274 del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD)¹ 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 señalados en el artículo 9 de esta ley.

El informe de la CE será de conocimiento público y será presentado al Consejo Rector del SBD, el Con-

sejo de Gobierno, la Defensoría de los Habitantes de la República, la Contraloría General de la República y la Asamblea Legislativa.

Este mandato corresponde al mismo requerimiento que la anterior Ley 8634 del SBD del año 2008, que es reformada por la Ley 9274 en el año 2014. Por lo tanto, La CE ya cuenta con un precedente, cuando presentó el Primer Informe de Evaluación en el año 2011.

La integración de la CE del SBD también quedó plasmada en dicha Ley, con representantes de la Escuela de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, del Programa Estado de la Nación y de la Federación de Colegios Profesionales Universitarios de Costa Rica. Cumpliendo con las disposiciones de la Ley, esta segunda comisión la integran los señores Carlos Palma Rodríguez, Miguel Gutiérrez Saxe, Jorge Vargas Cullell y Roberto Hall Retana, quienes representan respectivamente las instituciones antes citadas.

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

¹ El anexo I ofrece información general sobre el SBD que permite comprender su conformación y objetivos.

escaso un mes de reglamentada la reforma a la ley. La labor de coordinación fue delegada por decisión de sus miembros en Miguel Gutiérrez Saxe.

La Comisión ha sesionado 21 veces (ver actas en Anexo, tres minutas de sesiones sin quórum²), 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.

La Comisión produjo sobre estas bases una orientación general para la evaluación y un conjunto de hipótesis de trabajo sobre los asuntos más relevantes. Estas hipótesis permitieron dimensionar la necesidad de algunos insumos técnicos y estudios cualitativos. 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 Universidad de Costa Rica, el cual proveyó ocho reportes con diferentes ángulos del accionar del sistema, los que fueron valorados y algunos de sus contenidos adoptados por esta CE. Asimismo, el Instituto de Investigaciones Económicas (IICE) de la UCR ha realizado, por contratación del SBD, una consultoría para desarrollar una plataforma para la evaluación de impacto del sistema y uso de sus fondos que cuyos resultados serán conocidos simultáneamente a este informe. Con el apoyo de la firma a cargo de los elementos publicitarios del SBD se hizo un seguimiento de la presencia de la información del sistema en la prensa nacional, ofreciéndose una valoración sobre la imagen alrededor del SBD. La empresa Interamericana de Comunicación colaboró en el levantamiento de un estudio de presencia mediática para conocer la percepción del SBD en los principales medios

² Una el lunes 23 de noviembre del 2015 para revisión del plan de trabajo y cronograma de la CE, 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 y otra el jueves 29 de setiembre para ver propuesta de Innovación de la ST al CR.

de comunicación del país. Por último, se contó con el aporte de Francisco Sancho y Luis Corrales, quienes ya habían ofrecido consultoría en la primera evaluación, para la sistematización y profundización de los temas que finalmente conforman el enfoque de evaluación de esta Comisión. Los resultados y contenidos de este informe de evaluación, sin embargo, son de entera responsabilidad de la CE.

La Comisión deja constancia de su agradecimiento al Director Ejecutivo de la Secretaría Técnica del SBD y sus diversos funcionarios por el aporte de la información requerida y 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, así como el apoyo de John Molina en posibilitar la comunicación virtual.

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

Finalmente la Comisión deja constancia de algunas 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.

Así las cosas, 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; y ha podido anticiparse y presupuestar algunas acciones, gracias a las sugerencias de la Comisión y, por supuesto, 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 esta y valorar su impacto.

Si los resultados de la evaluación se hubiesen limitado a pocos meses del 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 este 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. En particular, el tema del estudio de impacto y beneficios por fondo está en curso por lo que la comisión no pudo disponer de los resultados finales.

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. Actualmente, se reconoce mayor número y montos de crédito, mayor cantidad de operadores y sectores atendidos y menores tasas de morosidad.

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 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 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 están 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 incumplimien-

tos 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 para satisfacer 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 mu-

chas 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 aplicadas con la promulgación de la ley e identificadas por esta Comisión constituyen esfuerzos muy destacables y decisivos para potenciar la gestión y el uso de recursos del sistema, lo cual impone nuevos y más exigentes retos sobre el impacto que debe mostrar el SBD.

1 Contexto y enfoque de la evaluación

1.1 ÁMBITOS DEL ENFOQUE DE EVALUACIÓN

Esta CE, si bien ha promovido la realización de diversos estudios sobre el estado del SBD, los cuales están disponibles como parte del grupo de anexos, centró 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, seleccionados luego de la revisión preliminar de la comisión sobre el SBD post reforma de la ley, son los que definen el

desarrollo de las secciones que constituyen este informe de evaluación.

1.2 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 y de 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 que fue creado en el 2008 mediante la promulgación de la Ley 8634. La Comisión Evaluadora (2011), 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 reestructuración³.

Como principales inconsistencias señaladas el Primer Informe de Evaluación, la CE (2011) encontró:

³ Gutiérrez et al. 2011. Informe de la CE del Sistema de Banca para el Desarrollo.

- 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% del presupuesto del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) se utilizara en actividades de capacitación y asistencia técnica de manera planificada y coordinada con el SBD.
- Otros aspectos inconclusos 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 con correcciones administrativas de fondo, pero incipientes, durante el periodo de evaluación.

La CE (2011) 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 estratégico en la discusión que para entonces se llevaba en la Asamblea Legislativa para reformar la Ley 8634.

1.3 NUEVO CONTEXTO DE LA PRESENTE EVALUACIÓN



El presente proceso de evaluación se lleva a cabo bajo un nuevo contexto que se caracteriza por:

- Marco legal 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, sujeto a las políticas y directrices emanadas por el Consejo Rector.
- Involucramiento pendiente del INA y otros participantes y colaboradores del SBD.
- Conocimiento público del SBD y generación de amplias expectativas y amenazas.

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) debido a 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 a sólo 6 años después de su publicación original, lo cual es un marcado logro en un sistema legal caracteriza-

do por la lentitud en las reformas legales. Además, la reforma significa el logro de un acuerdo 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 el desbloqueo y 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 la práctica formaban parte de los beneficiarios del SBD, 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, por ejemplo, debe alcanzar al menos el 25% del financiamiento a través de los recursos promovidos por el artículo 59 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional.

Al igual que este nuevo contexto es una mejora para el despliegue y operación del SBD, 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 tiene un enfoque amplio en términos de objetivos y beneficiarios, lo cual implica una alta complejidad para la administración del sistema. Esta complejidad puede considerarse una amenaza, debido a que el resultado podría ser 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, también puede ser considerada como una fortaleza, ya que la amplitud de enfoque 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 pendiente el involucramiento efectivo del INA en el SBD, a través del uso de un 15% de su presupuesto en actividades propias de este sistema. Esta situación es una debilidad que requiere ser subsanada, porque mantiene desalineada la operación del INA con los mandatos de la Ley del SBD y su reforma. Debe reconocerse que los esfuerzos por corregir la alineación de políticas del INA y el SBD en cuanto a coordinación de labores y definición de directrices y políticas son pasos en la dirección correcta, de manera especial, el acuerdo del CR AG-1543-192-2016 del 24 de agosto del 2016, pero pendiente de implementación debido a lo reciente del acuerdo.

Además, otros colaboradores del SBD son Infocoop, Imas y Mideplan, pero el sistema requiere mayor involucramiento de estas entidades para generar la colaboración que define la Ley 9274.

Así, el nuevo contexto se caracteriza por tener un marco legal mejorado, el fortalecimiento de la rectoría y la administración del sistema, una desmovilización de fondos, nuevas fuentes de apalancamiento para el Finade, mejores condiciones para una supervisión diferenciada y una ampliación del enfoque hacia beneficiarios clave de la banca de desarrollo. A la vez, ese nuevo contexto se caracteriza por mayores retos para el incremento de programas, operaciones y fondos colocados, y un diseño y despliegue final del SBD, lo cual queda sujeto, de manera especial, a las políticas y directrices emanadas por el Consejo Rector. Asimismo, el involucramiento efectivo de actores claves como el INA y otros colaboradores sigue siendo una gran tarea pendiente del SBD.

2 El SBD como propuesta de política pública



- La Ley del SBD constituye una política pública orientada a corregir el desbalance distributivo que ofrece el estilo de desarrollo del país.
- El SBD busca la concentración de recursos para promover la inclusión financiera de aquellos sectores pertenecientes especialmente a la vieja economía y los pequeños emprendedores y Mipymes que procuran encausarse en el dinamismo de la nueva economía.
- En el Primer Informe de Evaluación de SBD se destacaba que las altas expectativas con la creación del sistema no se habían satisfecho, por un diseño no funcional y un inicio fallido, que bloqueó importantes fondos previstos para el SBD.
- El nuevo contexto del SBD, se caracteriza por un marco legal mejorado, el fortalecimiento de la rectoría y la administración del sistema y una desmovilización de fondos, lo que ofrece mayor potencial y retos para provocar un mayor impacto de la política pública impulsada a través del SBD.
- La Ley 9274 supone un sustento específico para la política de emprendedurismo, en el tanto el SBD tiene un rol central. Sin embargo, pese a que en el país hay múltiples experiencias, 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 potenciar al máximo las posibilidades del SBD al respecto, evitando duplicar esfuerzos y procurando una adecuada canalización de recursos.

2.1 EL SBD DENTRO DEL ESTILO DE DESARROLLO DEL PAÍS

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 noventa⁴. 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

4 Décimo sexto Informe Estado de la Nación, 2010

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*”⁵. Es en este sector que se han concentrado las nuevas políticas públicas.

El PEN también ha destacado el conflicto distributivo alrededor de este estilo de desarrollo en donde los beneficios “se han distribuido de manera desigual entre múltiples y dinámicas clases sociales, y han dejado ganadores y perdedores netos. Los medianos empresarios, los expertos y la clase alta sistemáticamente encuentran mejores ingresos en la *nueva economía*, no así el resto de las clases sociales -pequeños propietarios y obreros industriales, agrícolas y de servicios, sobre todo de las zonas rurales-, para las cuales la *nueva economía* no supuso ventajas adicionales. De forma semejante ha afectado a los sectores de servicios de apoyo. Es claro que la inserción internacional trajo beneficios, pero también lo es que, en tiempos de repliegue de las políticas públicas, como lo fueron la década de los noventa y los primeros años de la presente, se generaron importantes desigualdades que han dejado bolsones de exclusión social y, en todo caso, crecientes distancias sociales”⁶. El estilo de desarrollo ha reafirmado la concentración de las actividades productivas en la región central, en detrimento de las regiones periféricas.

Una importante lección de este estilo de desarrollo es que el crecimiento por sí solo resultó insuficiente. “Es claro que no basta con que la política económica busque la estabilidad macroeconómica, tampoco la apertura comercial resulta suficiente

para el desarrollo humano. Son necesarios, además encadenamientos fiscales que transfieran a las instituciones capacidad de hacer encadenamientos sociales que generen empleos de calidad y encadenamientos productivos que dinamicen a otros sectores y transfieran tecnología”⁷.

Ya para el 2014, el PEN encontró que en caso de los trabajadores con mayores calificaciones, “hasta el 2010, trabajar en la nueva economía generaba mayores ingresos a la clase alta, los medianos empresarios y profesionales y las clases intermedias. A partir de ese año ya no hay diferencias importantes entre esos grupos y los demás sectores. Con esto, para los medianos empresarios y profesionales pertenecer a algún sector en particular ya no genera diferencias en términos de ingresos, como sí sucedía entre 2001 y 2010. Sin embargo, “los obreros agrícolas que trabajan en la nueva economía sí reciben ingresos superiores al resto, aunque solo representan el 20% de esta clase social. Los demás están concentrados en la vieja economía y en los servicios de apoyo, que es la que registra los menores ingresos”. La vieja economía y los servicios de apoyo son los que generan alrededor de las tres cuartas partes de la ocupación del país.

De esta manera, un estilo de desarrollo conformado tanto por la *nueva* como por la *vieja economía*, 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

5 Décimo quinto Informe Estado de la Nación, 2009

6 Décimo quinto Informe Estado de la Nación, 2009

7 Undécimo Informe Estado de la Nación, 2005

sufrieron el desmantelamiento de las capacidades para su fomento”⁸. Por ser un desarrollo desigual ha terminado por tener importantes costos políticos.

La política pública retroalimentó la división social entre los sectores económicos. Destacan tres cambios:

- i. El desmantelamiento del apoyo institucional a los sectores productivos tradicionales (sector agropecuario e industrial) y los servicios de apoyo; este es un ejemplo del curso de acción adoptado cuando, en ausencia de una reforma de Estado, se fuerzan cambios por la vía indirecta del recorte de las capacidades institucionales.
- ii. El fomento al comercio exterior y la inversión extranjera.
- iii. El desarrollo de la institucionalidad pública en el sector financiero y del orientado a la incorporación al mercado internacional muestra cómo la apertura de un mercado estuvo asociada a la expansión (y no a la contracción) de la institucionalidad pública.

La nueva economía recibe también las mejores condiciones e incentivos de la política pública, específicamente disfrutaban 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. Por otro lado, un conjunto importante de sectores, los que no tienen a su haber políticas de fomento equivalentes y efectivas.

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 y crece rápidamente el empleo informal. Un conjunto importante de personas se ven desalentados a colocarse como parte de la fuerza de trabajo, buscando trabajo por primera vez.

La ley del SBD es una política pública orientada a corregir este desbalance, con la concentración de recursos para promover la inclusión financiera de aquellos sectores pertenecientes especialmente a la *vieja economía y servicios de apoyo*, especialmente los pequeños emprendedores y Mipymes que procuran encausarse en el dinamismo de la *nueva economía*, o desarrollar acciones de mercado interno. Algunas referencias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo concuerdan con esta visión, las que fueron analizadas por el Cicap (documento 4) y más adelante en este informe.

En el Primer Informe de Evaluación del SBD se destacaba que las altas expectativas asociadas con la creación del Sistema no se habían satisfecho. Durante esa primera etapa, el diseño del SBD no resultó funcional y se dio un inicio fallido, frenada la posibilidad de movilizar importantes fondos previstos para la política pública que el SBD implica⁹.

El nuevo contexto que se ha señalado para este nuevo proceso de evaluación del SBD, que se caracteriza por un marco legal mejorado, el fortalecimiento de la rectoría y la administración del sistema y una desmovilización de fondos, ofrece mayor potencial y por lo tanto mayores retos para un mayor impacto de la política pública impulsada a través del SBD.

⁸ Vigésimo primero Informe Estado de la Nación, 2015

⁹ Gutiérrez et al. 2011. Informe de la CE del Sistema de Banca para el Desarrollo.

2.2 EL SBD DENTRO DE LA 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 seguir de manera cauta y con un seguimiento escalonado y paulatino de un proceso que potencie al máximo las posibilidades del SBD al respecto, evitando duplicar esfuerzos y procurando que los recursos se canalicen a cerrar verdaderas brechas o fallas en el mercado.

El Programa Estado de la Nación¹⁰ planteó en el año 2010 la esperanza de que la Ley de la Banca para el Desarrollo mejorara en las condiciones de financiamiento dirigidas a las actividades emprendedoras, para flexibilizarla y ajustarla a las necesidades reales del sector, de manera que permitiera un verdadero, eficiente, eficaz y moderno sistema de apoyo al emprendedurismo nacional. El mismo PEN resalta que el sector emprendedor ha crecido en importancia lo cual merece una adecuada articulación de políticas, ya que con base en los datos de INEC, estima que solo los emprendimientos a nivel de hogares ya representan un 28% del empleo nacional, con diversos tipos de motivaciones detrás de ello: un 46% es por necesidad, un 39% por oportunidad y un 15% por tradición. Pero además caracterizados por la informalidad en mayor medida: un 39% de los emprendimientos son totalmente informales, un 31% son bastante infor-

males, un 20% son poco informales y un 11% son casi formales¹¹.

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 antigüedad¹². Asimismo, al considerar solo el sector semi formal, en el año 2015 hay 85.654 empresas¹³, las cuales se deberían sumar a las 67.272 empresas con esta característica inscritas en la CCSS a finales de ese mismo año.

Las cifras descritas en el párrafo anterior, son una muestra de que el reto de atención con el SBD, para apoyar la inclusión emprendedora y empresarial, supera con creces las 60.000 empresas consideradas como Mipymes a lo interno del parque empresarial formal de Costa Rica, en el año 2011, según estudio del Observatorio de la Mipymes.

El Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 (PND 2015-2018)¹⁴ no genera un marco específico para el rol del SBD en la política nacional de emprendimiento. Su Estrategia Sectorial para el Desarrollo Humano e Inclusión Social propugna el fortalecimiento de las capacidades de las personas en situación de pobreza para insertarse en el mercado laboral, mediante el aprovechamiento de las oportunidades de emprendedurismo y autoempleo. Para ello establece como objetivo la articulación de Programas para la generación de capacidades para la empleabilidad y el emprendedurismo.

Asimismo, en el Plan Nacional de Política Indus-

¹⁰ El emprendedurismo en costa rica. Décimo sexto Informe Estado de la Nación, 2010

¹¹ Encuesta Nacional de Hogares Productores (Enahopro 2015)

¹² Global Entrepreneurship Monitor (GEM), Reporte Nacional de Costa Rica 2014.

¹³ OMipymes Uned Costa Rica 2016.

¹⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”

trial del PND se plantea el fomento de un sector industrial competitivo, fuertemente integrado al resto de los sectores de la economía, con un significativo componente de innovación tecnológica en sus procesos productivos, impulsador de más inversión, emprendedurismo y encadenamientos productivos con las micro, pequeñas y medianas empresas.

En el ámbito de la Ciencia, la Tecnología e Innovación, lo que plantea el PND 2015-2018 es el fortalecimiento de los Centros Comunitarios Inteligentes para que los habitantes accedan, entre otras cosas, al fomento del emprendedurismo.

La Política de Fomento al Emprendimiento de Costa Rica presentada por la administración Solís Rivera resalta el rol que puede seguir el SBD en el fortalecimiento del emprendimiento del país. Esta política busca articular los esfuerzos institucionales públicos, privados y de la academia para fortalecer lo que la política denomina “el ecosistema de emprendimiento costarricense”. El objetivo es crear proyectos empresariales que generen nuevos ingresos y mayores empleos, la formación de emprendimientos sociales, la constante innovación y el aumento de las posibilidades de acceso a tecnologías para la creación de productos y servicios que permitan el crecimiento económico y dinamizar el mercado interno¹⁵.

¹⁵ MEIC 2014. Política de Fomento al Emprendimiento de Costa Rica 2014-2018

La Política de Fomento al Emprendimiento se propone fortalecer el emprendimiento por medio de diferentes acciones de promoción, apoyo y desarrollo del emprendimiento y fomento de la mentalidad emprendedora en los jóvenes, que permitan la generación de iniciativas económicas con potencial de crecimiento y que conlleven a la creación de empresas competitivas, capaces de integrarse a la economía nacional y global.

Uno de los aspectos que se resalta la Política de Fomento al Emprendimiento es la integración y articulación de acciones de diversas instituciones y una de las líneas de acción es 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. Otros actores claves para esta política que son identificados son el Instituto Nacional de la Mujer (Inamu), el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt), la Promotora de Comercio Exterior (Procomer), el Ministerio de Comercio Exterior (Comex) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (Imas).

Se desprende entonces la necesidad de articulación entre distintos planes, estrategias y políticas y la priorización de acciones en aras de construir un proceso consistente y permanente de impulso a la educación emprendedora.

3 Mejora en el marco legal y normativo



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

- Ampliación en el 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 EFECTOS DE LA REFORMA DE LA LEY Y LA NORMATIVA DE SUPERVISIÓN

3.1.1 Ampliación el alcance del SBD

El desarrollo de los productos financieros bajo la Ley 8634 se centró en productos crediticios y avales, con poco avance en los nuevos productos que la Ley establecía, y que buscaban el apoyo a nuevos esquemas de emprendimiento. La reforma de la Ley da un impulso mayor a los nuevos productos a través de una nueva categorización de beneficiarios, donde incluyó organizaciones en modelos asociativos, beneficiarios de microcrédito, emprendedores y reconoció a los participantes no regulados por la Sugef, para dar fortalecimiento al tema de micro finanzas.

En la Primera Evaluación del SBD, se encontró que solo se acreditaban operadores supervisados, y solo se canalizaban recursos a través de micro financieras en un esquema de tercer piso (Finade-operador financiero-micro financieras), lo que representaba una cadena muy larga de intermediación financiera.

Sin embargo, la Ley No. 9274 brindó herramientas importantes para ampliar el alcance del SBD.

- Permitted la acreditación de entidades no supervisadas.
- Brindó la potestad para hacer banca de segundo piso con el Fofide, el FCD y el inciso ii) del artículo 59 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional (LOSBN).

- 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 recursos no reembolsables para desarrollo empresarial y la aplicación de instrumentos de capital semilla y riesgo.
- Brindó pautas específicas para el apoyo que debe brindar el Instituto Nacional de Aprendizaje.

Respecto a la acreditación de entidades no reguladas, hasta la fecha de realización de este informe, se han ampliado los diferentes canales para hacer llegar recursos a la población beneficiaria, teniendo en cuenta que el 50% de los operadores financieros no son entidades reguladas, un 48% son organizaciones cooperativas y tan sólo el 16% son organizaciones bancarias.

Por su parte, la nueva oferta de servicios incorpora, dentro de los programas aprobados, la asignación de recursos correspondientes a productos en esquema de segundo piso. Particularmente están los casos del FCD (con Banco de Costa Rica y el Banco Nacional como administradores) y con el inciso ii) del artículo 59, con los casos del BAC- San José. Además de todos los programas de Finade que se manejan a través de sus operadores financieros.

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 que estipula la Ley. Asimismo, el diseño de la oferta ha previsto la canalización de estos recursos en condiciones diferenciadas respecto al crédito tradicional. Pero todavía es temprano para asegurar que se esté cumpliendo según el objetivo de la Ley, pues se requiere que se active el sistema de información crediticia del SBD y se establezca el seguimiento en campo que corrobore el uso de los recursos según el destino aprobado de los recursos.

En relación con los recursos para desarrollo empresarial, capital semilla y riesgo, se ha podido constatar

que el SBD ha promovido proyectos de diferente índole, mediante recursos en esquemas diferentes al crédito. Ejemplo de esto son: el Programa de Apoyo a Territorios Seguros y los convenios con la Earth University y Ad Astra Rocket para la producción de energías limpias a base de hidrógeno. Se está a la espera de nuevos servicios que se están diseñando para sistematizar la atención en áreas de emprendimiento e innovación, siendo necesario dar consistencia y sistematización al proceso.

Por su parte la falta de despliegue de los servicios no financieros podría estar generando limitaciones a la consecución de participantes activos y adscritos al SBD, ya sea con recursos para servicios no financieros del SBD o con los recursos propios de las Instituciones mismas (BCR, BNCR, BPDC, Infocoop, entre otros). En la medida que se fortalezca en el SBD la estrategia orientada a organizar la demanda de servicios no financieros se podrían agregar recursos que de manera independiente al Sistema, utilizan o planean utilizar esas otras Instituciones.

3.1.2 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 y vincularlos con posibles sanciones en caso de desacato. Este fortalecimiento se fundamenta en el proceso de acreditación y aprobación de programas que le permiten al Consejo Rector dar directrices que deben ser adoptadas por los operadores financieros. Gracias a que existen metas y porcentajes mínimos de desempeño para el Fofide, FCD y el inciso ii), los participantes e integrantes del SBD tienen mayor receptividad a las políticas que emite el Consejo Rector.

3.1.3 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.¹⁶ 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), como operadores financieros con el inciso ii), permitiendo que haya un monto importante de recursos disponibles para la mipyme.

3.1.4 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 de maletín”. Hasta la fecha, no se ha apalancando el Finade con terceros debido a 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. En cuanto a los recursos provenientes del impuesto a la “banca de maletín, se pudo corroborar que ya el Ministerio de Hacienda ha estado recaudando el impuesto. Sin embargo, no se han trasladado los recursos al Finade y se está en las gestiones por parte del SBD, recursos que podrían dar consistencia y sistematización a las acciones enfocadas en posicionar el modelo emprendedor requerido.

¹⁶ La segunda modalidad o inciso ii) de parte de los bancos privados es el producto del 10% del saldo de las captaciones a menos de 30 días, que el banco privado puede dirigir a programas inscritos ante la rectoría del SBD y disponer en al menos cuatro sucursales regionales.

3.1.5 Fortalecimiento del Fofide

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

3.1.6 Ampliación del concepto de aval

La reforma ha permitido la integración de los avales de cartera y los 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 ha sido plasmado sobre la normativa Sugef, la cual permitirá ser adoptada por los operadores financieros.

3.1.7 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 vigentes aplicables a la materia.

La misma Ley indica que “la regulación que llegare a dictarse deberá reconocer que los créditos concedidos bajo el marco legal del Sistema de Banca de Desarrollo se tramitan, documentan, evalúan, aprueban, desembolsan y administran bajo metodologías que difieren de las tradicionales, las cuales deben ser reflejadas por las entidades financieras participantes en sus políticas de crédito”¹⁷.

Para esta regulación especial, el Conassif tomará en cuenta, entre otros, los siguientes principios:

- Distinguir Banca para el Desarrollo como una línea de negocio, que considere las condiciones, el

¹⁷ Artículo 34 Ley 9274

ciclo productivo y naturaleza de las actividades productivas que se financian.

- Simplificar los requerimientos de información mínima en los expedientes crediticios, particularmente los de microcrédito.
- La naturaleza de los Fondos de Avales y Garantías que existen, así como su funcionamiento.
- Reconocer la naturaleza contractual de las operaciones de crédito de los Beneficiarios del Sistema de Banca para el Desarrollo, con el fin de mejorar las condiciones de acceso al crédito.
- La cartera de microcrédito debe ser objeto de una calificación de riesgo acorde con la evolución de la morosidad que presente. Cuando se trate de los beneficiarios estipulados en el inciso 6 del Artículo 6) de la presente Ley el Conassif debe cuantificar la ponderación que aplique, tomando en cuenta la necesidad de aumentar la inclusión financiera y los avales y garantías que sustentan dichos créditos, todo de conformidad con las mejores prácticas internacionales.
- La Sugef llevará un registro de los usuarios y beneficiarios del SBD, donde se incluirá el récord crediticio y demás información financiera relevante, el cual será accesible a los integrantes de este sistema para fines de la gestión de crédito, conforme los principios y objetivos de esta ley.
- Se tomará en cuenta que en el caso del microcrédito se tramita, documenta, evalúa, aprueba, desembolsa y administra bajo metodologías crediticias especiales que difieren a las metodologías tradicionales de créditos corporativos.

3.2 AVANCES EN NORMATIVA DE SUPERVISIÓN FINANCIERA

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), atendiendo a los cambios en la normativa prudencial internacional y en respuesta a las necesidades de crédito de estos sectores en un tiempo de crecimiento vo-

látil y amplios niveles de desempleo y subempleo. Este reglamento traslada en forma significativa el manejo del riesgo a los intermediarios, siendo los expertos en el tema. En términos generales tiene los siguientes alcances identificados:

- Diferenciación técnica según características particulares de la línea de negocio de banca de desarrollo.
- Metodologías respaldadas en políticas de crédito.
- Congruencia con prácticas o estándares internacionales.
- Marco simplificado de requerimientos.
- Consideración de los fondos de avales y garantías y la definición técnica del nivel de cobertura (número de veces) del fondo de avales.
- Divulgación de información crediticia del SBD, como apoyo a la gestión de crédito.
- Calificación de riesgo acorde con la evolución de la morosidad.
- Ponderación o tratamiento que tome en cuenta la necesidad de aumentar la inclusión financiera y los avales y las garantías.

Para efectos de la supervisión que Sugef realiza, se resaltan las siguientes condiciones que la reforma ofrece:

- El reconocimiento como línea de negocio con características y riesgos particulares, que justifican un enfoque de gestión y de supervisión diferenciado.
- Un marco de gestión acorde a los riesgos y características de esta línea de negocio, con un buen entorno de gobernanza que incluye políticas del órgano de dirección.
- La aceptación de metodologías crediticias desarrolladas y en uso por la entidad, plenamente incorporadas al proceso de gestión del riesgo de crédito.
- Un tratamiento estándar del supervisor, con porcentajes de estimación y factores de ajuste de mitigadores que incentive a las entidades a migrar hacia metodologías internas.

- Una regulación menos prescriptiva, con claridad sobre lo que espera el supervisor, en aspectos como: metodologías, manuales de crédito y expediente crediticio.

La reforma regulatoria que supone el nuevo Reglamento (SUGEF 15-16), en cuanto a la operación del SBD, representan los siguientes avances en la particularización de los créditos:

- El marco general sobre las metodologías de calificación de deudores en las etapas de otorgamiento y seguimiento permite que se pueda seguir un enfoque basado en deudores individuales o grupos de riesgo homogéneo. Esto representa un avance en gestión de riesgos ya que, por primera vez, se permite a las entidades usar metodologías propias de evaluación de riesgos en lugar de la metodología estándar, dando flexibilidad y adaptación a la realidad de las personas solicitantes. Es, pues, una norma diferenciada del crédito tradicional, incluso en el tema de documentación y análisis.
- Se establece la base de datos de información crediticia específica para SBD, además del Comportamiento de pago histórico en el SBD (CPH-SBD, calificación asignada al deudor según sus antecedentes crediticios en la atención de todas sus obligaciones financieras con el SBD), que considera el comportamiento de pago de los deudores únicamente dentro del SBD.
- Un elemento fundamental para los tomadores de crédito es la reducción de un 25% del requerimiento de capital para acceder la cartera de microcrédito (ponderación de riesgo baja de 100% a 75% en el cálculo de suficiencia patrimonial). De acuerdo con los artículos 19 y 20 del Reglamento en cuestión, se expande la capacidad de la entidad de colocar recursos en este segmento. Esta condición aplica siempre y cuando el crédito tenga una mora menor o igual a 90 días.
- Se da una reducción de 0,50% a 0,25% el requerimiento de la estimación genérica para créditos de la Categoría Riesgo 1 en moneda nacional y extranjera a deudores generadores de divisas.
- Se reconoce la diversificación del riesgo de crédito con una menor ponderación de riesgo para la cartera de microcrédito, en el cálculo de la suficiencia patrimonial. Esto representa un menor requerimiento de capital para dicha cartera. Además, se le estableció un sistema de estimaciones más sencillo (solamente por criterio de morosidad).
- Se incorpora las garantías mobiliarias como mitigadores de riesgo, lo cual representa un elemento progresista y de mayor inclusión para las mipymes que carecen de garantías tradicionales.
- Se establece la facultad de apalancamiento del fondo de avales del Finade, que aumenta su capacidad de respaldar mayor volumen de garantías.
- Se reglamenta la concesión de créditos de banca de segundo piso, únicamente a través de operadores acreditados.
- Se considera esencial que con este nuevo reglamento se incentiva el microcrédito, desde el sistema financiero supervisado, aumentará en disponibilidad, además de mejorar el acceso, al integrarse con nuevos esquemas de garantías (mobiliarias), con diferente manejo al giro comercial de los bancos, lo cual abre más opciones a los tomadores de crédito de SBD.

La CE 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. La responsabilidad mayor en el manejo de riesgo por parte del SBD supone un reforzamiento en el ejercicio de la acreditación y manejo de riesgo. El seguimiento y mejora del mismo será tarea posterior a la implementación prevista para octubre del 2016, por lo que quedará para un próximo informe de evaluación valorar los efectos reales de la implementación de la nueva normativa.

3.3 PRÁCTICAS INTERNACIONALES DE SUPERVISIÓN

La regulación financiera internacional ha sobresalido como un posible elemento explicativo del relativo desinterés del sector bancario por las pymes (OCDE, 2012). En el caso particular de América Latina, la aplicación de Basilea II, ha promovido una estandarización del tratamiento normativo de los diferentes sectores.

Debido a la puesta en vigor gradual y rezagada de Basilea II, en la región se ha concentrado particularmente en las adecuaciones de capital. Al requerir mayores provisiones, el capital disponible para el crédito (personal o corporativo) pudo haberse reducido en algunos segmentos de la banca comercial. Sin embargo, episodios de crisis financieras anteriores han dotado a los países en la región de regulaciones exigentes para enfrentar los problemas de riesgo crediticio; en varios de estos casos, más que la regulación internacional su adopción en las regulaciones nacionales, han tendido a perjudicar el crédito para la Mipyme.

Las nuevas regulaciones para el manejo de liquidez, enmarcadas bajo Basilea III y emitidas en respuesta a la crisis económica internacional, buscan fortalecer algunas medidas clave para evitar los problemas de liquidez manifiestos durante la crisis, en particular aquellos relacionados con los requerimientos de capital. Esto se sostiene bajo principios de lograr que las entidades generen modelos de autogestión del riesgo, que se ajusten a la realidad de cada organización.

En general, el nuevo paradigma de regulación ha generado dos efectos sobre el crédito a la Mipyme: por un lado, ha tendido a incrementar los requerimientos de liquidez para el sector bancario y por tanto a reclasificar los préstamos a la pequeña empresa con un nivel de riesgo menor. Como en otros episodios de crisis, los mayores requerimientos de capital pueden inducir un racionamiento del crédito comercial o un sobrecosto de financiación para la Pyme (OCDE, 2012).

Esta CE encuentra que este contexto internacional no es ajeno a la realidad que enfrenta la banca tradicional en el país, por lo que el SBD se constituye en un mecanismo mitigador de esta dinámica, creando instrumentos que la Ley permite para permitir a las instituciones financieras reducir el riesgo adjudicado este sector, mediante normativa prudencial especial, de acuerdo con lo que la Ley 9274 ha provisto.

Un reto mayor lo constituye la estabilidad y el crecimiento de las microfinanzas, en donde el SBD debe apoyar al sistema financiero mediante la potestad que la Ley le ha dado en materia regulatoria y de supervisión. Los aspectos regulatorios que la Ley 9274 introduce respecto a la inclusión financiera de sectores prioritarios son fundamentales para contar con un sistema inclusivo. La supervisión diferenciada es otro instrumento amortiguador de riesgo por parte del SBD para el sistema financiero.

El microcrédito puede ser una plataforma intermedia hacia instrumentos y canales más formales y complejos de acceso al crédito. La promoción del microcrédito en el SBD, bajo el objetivo de lograr la inclusión financiera, impulsaría la formalización financiera, en la medida que los individuos y las microempresas desarrollen un buen historial crediticio, permitiéndoles acceder a un espectro más amplio de servicios. Este es un aspecto relevante a partir de la reforma de Ley No 9274, con la ventaja de que las entidades micro financieras que trabajan con recursos del SBD, entrarán en un esquema de supervisión.

El potencial diferenciador que adquiere el SBD bajo el nuevo marco normativo, se observa que la acreditación de nuevos operadores no regulados y sus programas ha significado que, desde diciembre del 2014, hay cerca de cuatro mil nuevas operaciones de crédito, por un saldo de 26.087 millones de colones. En la sección 6 y el anexo I, se presenta información histórica al respecto.

4 El Consejo Rector y su rol en la conformación 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 la posibilidad de influir en los acuerdos del órgano rector mediante 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 de que la banca estatal permee al Consejo con la realidad de la industria y en igualdad de condiciones con la banca privada.
- Los sectores agrícola e industrial logran un emparejamiento tanto en su representación pública como privada.
- La inclusión de un miembro independiente vinculado al sector profesional da al CR un carácter más técnico.
- Se siguió recomendación de Comisión (2011) de excluir al administrador del Finade.
- Se eliminaron instancias innecesarias como la Comisión Asesora Mixta y Comisión Técnica Interinstitucional de Servicios no Financieros y de Desarrollo Empresarial, siguiendo recomendación de la Comisión (2011).

4.1 EFECTOS DE LA NUEVA CONFORMACIÓN DEL CONSEJO RECTOR

La Ley 9274 introdujo algunas modificaciones con respecto a la conformación del Consejo Rector del SBD. En primer lugar, los representantes del Consejo de Gobierno se definieron permanentemente como los jefes de los Ministerios de Economía,

Industria y Comercio (MEIC) y de Agricultura y Ganadería (MAG), lo cual se hacía en la práctica bajo la Ley 8634, pese a que dichos jefes no eran explícitamente los nombrados por esa Ley. Otro cambio es que la anterior Ley establecía dos representantes de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP),

mientras que la Ley 9274 los definió como un representante de la Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR) y un representante de la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA). Por último, mientras que la Ley anterior fijaba un representante de los bancos estatales, con la nueva Ley se designa a un miembro independiente vinculado al sector de banca de desarrollo, el cual es nombrado por el Consejo de Gobierno mediante terna remitida por el Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas de Costa Rica (CPCECR).

La CE analizó posibles impactos del cambio de esta conformación del Consejo Rector, encontrando que el efecto más importantes es en el equilibrio entre sector público y privado, ya que a diferencia de la anterior conformación del CR, en donde tres representantes provenían de entidades públicas y dos de entidades privadas, ahora la conformación es con dos representantes públicos, dos privados y un especialista técnico independiente. Debido a este equilibrio, es de vital importancia que la terna que el CPCECR envíe al Consejo de Gobierno esté conformada por profesionales del más alto nivel y experiencia.

Este mejor balance en la conformación del CR reduce la potestad directa de los gobiernos de influir en los acuerdos del órgano rector con criterios eminentemente políticos, lo que fortalece el requerimiento de balance técnico en las propuestas. Además, con mayor razón se reduce el riesgo de “clientelismo político” impulsado por los gobiernos de turno.

Otro cambio importante es la ausencia de un representante de la banca estatal lo cual se evaluó con dos enfoques: a) el primero si había una pérdida de experiencia y conocimiento acerca de los pormenores de la industria bancaria que interviene en la banca de desarrollo, y b) el segundo si se evitaba la participación dentro del Consejo Rector de un actor que podría ser “juez y parte”, en el tanto, la labor del Consejo Rector es “definir y coordinar las políticas y directrices que orienten el funcionamiento del

SBD”¹⁸, siendo los bancos estatales entidades afectados por dichas políticas y directrices, con lo cual el representante de la banca estatal era a su vez administrador como administrado dentro del sistema, lo cual podía derivar en un rol de apoyo para lograr un sistema acorde con el sector, pero también podía derivar en prácticas de defensa del sector con enfoque meramente gremial.

La CE encuentra que la exclusión del representante de la banca estatal no provoca una pérdida de experiencia o conocimiento para el Consejo Rector, ni coarta la posibilidad de que los representantes de la banca estatal permeen al Consejo para lograr un SBD acorde con la realidad de la industria, incluso no limita la posibilidad de ejercer una defensa de intereses legítimos gremiales en caso de requerirse. Como administrados, tanto la banca estatal como la banca privada y otros agentes financieros, sean regulados o no por la Sugef, tienen mecanismos de retroalimentación al SBD, cuyo diseño y evolución siempre se pone bajo diversas formas de consultas con la industria bancaria y ahora, se elimina el sesgo existente en favor de la banca del estado al tener solamente ellos representación en la anterior conformación.

Por su parte, hay un cambio en la definición de los miembros provenientes del sector privado que participan en el Consejo Rector. Sin embargo, no se espera que esto tenga un efecto real sobre la dinámica dentro de este órgano, pues los miembros que históricamente han ocupado esos cargos, son los que quedaron formalizados mediante la reforma de Ley, a saber, un representante de la Cámara de Industrias y un representante de la Cámara de Agricultura.

Los representantes del sector público, provenientes del MEIC y el MAG y los del sector privado, Cámara de Industrias y la Cámara de Agricultura, permiten percibir que el Consejo Rector tiene un equilibrio entre la administración del Estado y los sectores adminis-

¹⁸ Artículo 14 Ley 9274

trados en estos dos sectores y suficientes contrapesos entre todos los actores.

Por último, la CE encuentra que la inclusión de un miembro independiente, vinculado al sector profesional, es un elemento a favor de ampliar el espectro de representatividad de criterios dentro del Consejo Rector. Se encuentra que con esta inclusión, el órgano rector adquiere a su vez un carácter más técnico.

Un aspecto destacable es que bajo la nueva Ley el Consejo Rector excluye la presencia del administrador del Finade, que anteriormente estaba presente con vos y sin voto, representando un eventual “conflicto de intereses”, aspecto identificado en la anterior evaluación.

Asimismo, un cambio contemplado en las recomendaciones del Primer Informe de Evaluación es la eliminación del Consejo Asesor Mixto y la Comisión Técnica Interinstitucional de Servicios no Financieros y de Desarrollo Empresarial, dándole más fluidez al accionar del SBD.

Como órgano asesor del Consejo Rector la Ley estipulaba un Consejo Asesor Mixto conformado por representantes del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), INA, bancos públicos, el Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), el Consejo

Nacional de Rectores (CONARE), organizaciones prestadoras de servicios no financieros, y miembros de UCCAEP, del sector agropecuario y del sector de la Mipyme. Las labores que la Ley le asignaba al Consejo Asesor Mixto se enfocaban en analizar el impacto del SBD y contribuir a la definición, formulación, evaluación y orientación de las políticas. No obstante, la Comisión anterior dictaminó que el Consejo Asesor Mixto no había funcionado de esa manera.

Para coordinar las directrices y políticas en servicios no financieros y desarrollo empresarial, la Ley tenía prevista una Comisión Técnica Interinstitucional de Servicios no Financieros y de Desarrollo Empresarial, compuesta por representantes técnicos del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT), el Consejo Nacional de Producción (CNP), el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu), la Promotora de Comercio Exterior (Procomer) y el viceministro de la Juventud. La CE no evidenció operación de esta Comisión Técnica Interinstitucional, en términos prácticos era el MEIC, apoyado en la red de Pequeña y Mediana Empresa (PYME), el ente que estaba realizando esta función.

4.2 CONFORMIDAD CON RESPONSABILIDADES Y OBLIGACIONES DE LA LEY



- El accionar del CR se analiza a través de un contraste de las diversas acciones desplegadas por el SBD con respecto a los objetivos del sistema, sus fundamentos orientadores y las funciones del Consejo Rector.
- La nueva Ley incorpora cinco objetivos adicionales, por lo que se compone ahora de diez 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.
- La CE también considera que esta complejidad puede ser una fortaleza también, 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.

Para evaluar el accionar del Consejo Rector con respecto a las responsabilidades y obligaciones asignadas por la Ley 9274, la CE fundamenta su análisis en el contraste de las acciones desplegadas por parte del SBD –con el CR como cabeza– con respecto a los objetivos dispuestos para el sistema, los fundamentos orientadores que la ley establece, los sectores objetivo y las funciones del Consejo Rector como encargado de definir y coordinar las políticas y directrices que orienten el funcionamiento del SBD.

Para concluir si existe conformidad del accionar del CR con las responsabilidades y obligaciones que la Ley 9274 le otorga, es necesaria la consolidación de todos los diferentes componentes de esta evaluación, los cuales se desarrollan en detalle en las siguientes secciones de este reporte. No obstante, esta sección se enfoca en el Consejo Rector, como primer componente de evaluación, ofrece las conclusiones sobre el accionar del CR orientando cada uno de los objetivos del SBD. Los fundamentos de estas conclusiones se podrán ver con mayor detalle en las secciones respectivas de este reporte y en los diversos insumos de apoyo de esta CE, que se contienen o se mencionan en los anexos.

4.2.1 Objetivos, fundamentos orientadores y sectores del SBD

La reforma de la Ley del SBD definió un total de diez objetivos específicos del sistema, lo que significó la inclusión de cinco objetivos adicionales, ya que en la anterior Ley 8634 se establecían cinco objetivos específicos. Los objetivos para el sistema que conserva la Ley 9274 son los relacionados con el establecimiento de **políticas crediticias** aplicables al SBD, el financiamiento de **proyectos productivos**, **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**. A estos objetivos se le adicionan los que establecen mandatos para la **inclusión fi-**

nanciera, el apoyo al **desarrollo regional** y la **asociatividad**, fomento del **microcrédito**, promoción a la **creación de empresas** mediante los productos crediticios y los avales, más nuevos productos como **capital semilla** y **capital de riesgo** y, por último, el impulso de mecanismos para el **encadenamiento productivo**.

Esta ampliación en el número de objetivos del SBD podría interpretarse como una mayor complejidad. En el Primer Informe de Evaluación del SBD esta Comisión señaló que para entonces “buena parte de las dificultades que enfrentaba el SBD eran consecuencia de un diseño impreciso, para atender un público meta amplio y heterogéneo, con la identificación de actores, recursos, con roles superpuestos y agravado con piezas que se habían venido agregando al esquema. Además de la Mipyme como población meta (heterogénea y desigualmente distribuida) que, en su conjunto, representan cerca del 98% del parque empresarial costarricense”¹⁹.

Esta complejidad no deja de ser una amenaza, pese a que los nuevos objetivos en la Ley 9274 se refieren a temáticas relacionadas con la creación de un SBD. Esto 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.

Sin embargo, esta Comisión también encuentra que la gama de acción que permite la Ley 9274 ante su amplitud de objetivos, puede considerarse una fortaleza en un entorno jurídico y administrativo como el costarricense, en donde la “cosa pública” se vuelve más difícil de administrar cuando la regulación tiende a ser restrictiva y estrecha. La Ley de creación del SBD y su reforma permite una mayor flexibilidad para administrar el SBD, sujeto especialmente a las políticas y directrices emana-

¹⁹ Gutiérrez et al. 2011. Informe de la CE del Sistema de Banca para el Desarrollo.

das 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 emanada de sus políticas y directrices, así como de los mecanismos de administración que impulse por medio de la Secretaría Técnica.

Los objetivos del SBD se muestran en la figura siguiente, los cuadros azules contienen cada objetivo, los cuales establecen el espectro dentro del cual el Consejo Rector tiene sus responsabilidades y obligaciones.



Figura 1. Objetivos, principios y sectores en el SBD



Fuente: Elaboración propia

4.2.2 Orientación de las políticas del Consejo Rector

Una de las funciones esenciales del Consejo Rector en la configuración y operación del SBD, es la emisión de políticas que orienten el funcionamiento del SBD.

Como un primer elemento de evaluación sobre el accionar del CR en el cumplimiento de las respon-

sabilidades y obligaciones que la Ley le otorga, con el apoyo del CICAP²⁰ se revisaron las políticas emitidas hasta el año 2015, para hacer un ordenamiento del conjunto de políticas existentes de acuerdo a los objetivos del sistema, fundamentos orientadores o sectores que busca atender.

²⁰ CICAP Informe I

Esta revisión del conjunto de políticas servirá de marco posteriormente para evaluar el cumplimiento de los mandatos de la Ley. En el cuadro se señala que algunas políticas tienen un abordaje explícito a los mandatos, mientras que en otros casos el abordaje es implícito, por los efectos que su aplicación tiene sobre componentes del sistema.

El análisis propone siete tipos de políticas abordando un ámbito temático de la Ley 9274:

1. Políticas inclusión financiera y económica de los sujetos beneficiarios.
2. Políticas crediticias que promuevan el desarrollo la productividad y la competitividad.
3. Políticas para prioritarios y para neutralizar la desigualdad de género.
4. Políticas Administrativas de la Secretaría Técnica.
5. Políticas de los Fondos del SBD.
6. Políticas para el financiamiento de primas de cosecha.
7. Políticas para los recursos no reembolsables: servicios no financieros, capital semilla y capital de riesgo.

Cuadro 1. Agrupación de políticas emitidas por el Consejo Rector hasta el año 2015

Temas sujetos a ser política del Consejo Rector	Política / lineamiento emitido o acción realizada	Estado*
Políticas inclusión financiera y económica de los sujetos beneficiarios. ²¹	Actualmente se carece de una política formal para atender el tema de inclusión, pero existen diferentes estudios sectoriales y el desarrollo de programas a ciertos segmentos.	Implícita
Políticas crediticias que promuevan el desarrollo la productividad y la competitividad. ²²	Programas aprobados por el Consejo Rector.	Implícita
Políticas para prioritarios²³ y para neutralizar la desigualdad de género. ²⁴	No se cuenta con un mecanismo explícitamente definido para la atención a estos sectores, pero se encontraron algunas 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. No tienen actualmente una política transversal para desigualdad de la mujer, pero se han generado líneas especiales como son el caso de “Adelante Mujeres” con Grammen Costa Rica, “EVAH” de Acorde, Mujeres Jefas de Hogar de Coopenae y Promujer de Coopeservidores.	Implícita
Políticas Administrativas de la Secretaría Técnica ²⁵	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios del Banca para el Desarrollo. • Políticas Laborales Internas y de Desarrollo de Recursos Humanos. • Normas del Talento Humano. • ACUERDO AG-1056-125-2013. Acuerdo de la Estructura Organizacional. • Marco Orientador del Sistema de Valoración de Riesgos. • Procedimiento de Control Interno de la Secretaría Técnica. • Manual de Puestos de la Secretaría Técnica. 	Explícita

Temas sujetos a ser política del Consejo Rector	Política / lineamiento emitido o acción realizada	Estado*
Reglamentos o Políticas de los Fondos del Finade ²⁶ - Fondo Crédito - Fondo de Avales - Fondos de SDE Capital Semilla y Riesgo	<ul style="list-style-type: none"> Regulación mediante el Reglamento a la Ley 9274. Reglamento del Programa de Capital Semilla. 	Explícita
Reglamentos o Políticas de los Fondos del SBD ²⁷	<ul style="list-style-type: none"> Regulación mediante el Reglamento a la Ley 9274. 	Implícita
Políticas para el financiamiento de primas de cosecha ²⁸	No tienen.	No implementada
Políticas para los recursos no reembolsables: servicios no financieros, capital semilla y capital de riesgo ²⁹	Reglamento Operativo del Programa Capital Semilla. Acuerdos de programas específicos.	Implícita

Fuente: Elaboración propia.

*Nota: Una política explícita es aquella que existe de manera expresa por parte del SBD, por lo que trata el tema de manera directa. En algunos casos dicho tratamiento no es directo, pero se identifican acciones que coadyuvan con el tema objetivo del SBD, por lo que bajo esa situación la política se define como implícita.

- 21 **Artículo 4.** a) Establecer las políticas y acciones pertinentes que contribuyan con la inclusión financiera y económica de los sujetos beneficiarios de esta ley.
- 22 **Artículo 4.** 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.
- 23 **Artículo 7.** El SBD, por medio del Consejo Rector, diseñará las políticas para brindar tratamiento prioritario a los proyectos impulsados por mujeres, adultos mayores, minorías étnicas, personas con discapacidad, jóvenes emprendedores, asociaciones de desarrollo, cooperativas, los microcréditos atendidos por medio de microfinancieras, así como los proyectos que se ajusten a los parámetros de esta ley, promovidos en zonas de menor desarrollo relativo, definidas por el índice de desarrollo social calculado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán). Estas políticas de financiamiento y apoyo no financiero posibilitarán un acceso equitativo de estos grupos a créditos, avales, garantías, condiciones y servicios no financieros y de desarrollo empresarial (...)
- 24 **Artículo 8.** El SBD **diseñará las políticas para neutralizar las desigualdades por razones de género, con políticas de financiamiento y apoyo no financiero** que posibiliten un acceso equitativo de las mujeres, en cuanto al acceso al crédito, avales, garantías, condiciones y servicios no financieros y de desarrollo empresarial.
- 25 **Artículo 14, inciso h)** Definir y administrar el funcionamiento de la estructura administrativa de la Secretaría Técnica.
- 26 **Artículo 14, inciso c)** Establecer la **regulación necesaria para el funcionamiento operativo** de los diferentes fondos que conforman el Finade.
- 27 **Artículo 14, inciso e)** Definir, por medio del **reglamento respectivo, las políticas y directrices generales del funcionamiento de los fondos** creados en esta ley.
- 28 **Artículo 14. p)** Definir las **políticas y emitir los lineamientos para la aplicación del financiamiento a las primas de los seguros de cosecha agropecuarios** o bien las primas de otros sectores productivos que así lo requieran.
- 29 **Artículo 15 (...)** Únicamente en el caso de los fondos destinados en los incisos c) y d), al Consejo Rector **corresponderá determinar bajo sus políticas y lineamientos cuáles de los programas acreditados por parte de los integrantes del SBD podrán tener un porcentaje de los recursos que sean de carácter no reembolsables (...)**

No obstante, como se mencionó a partir del intercambio de ideas y de las sesiones de trabajo de la CE, el SBD no ha esperado hasta final para hacer el trabajo y ha tomado medidas para mejorar las políticas, un ejemplo de ello es el acuerdo AG-1538-191-2016 del 27 de julio del año en curso, en el cual el CR acordó solicitar al Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) varios estudios que incluyen, entre otros, los modelos de riesgos, procedimientos, reglamentos operativos, para el diseño

de avales de cartera u otros mecanismos técnicamente viables. También se incluyó una asistencia técnica y consultoría para el análisis y elaboración de reglamentos operativos, políticas, procesos, procedimientos y cualquier otro instrumento requerido para la adecuada regulación y gestión de los diferentes fondos que componen el SBD y las obligaciones contraídas en el artículo 14 de la Ley 9274.

4.2.3 Análisis de la conformidad con las responsabilidades y obligaciones



- 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, lo cual se debe realizar e ir depurando en la medida que las evaluaciones de seguimiento y de impacto arrojen una mayor luz sobre los logros obtenidos en materia de inclusión.
- La labor de dar seguimiento a esos indicadores de impacto ha sido encomendada al IICE de la UCR, cuya propuesta define una línea base de trabajo del año 2014 y a partir de allí un seguimiento anual y una evaluación de impacto a mediano plazo (tema tratado con más profundidad en el apartado 8 de este informe).
- 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.
- Los aspectos anotados arriba, unidos al seguimiento y asignación de recursos, como el caso de los impuestos recaudados a través de la “banca maletín”, son acciones claves de efectuar, ya que son múltiples las necesidades por atender en torno a la inclusión emprendedora y el desarrollo de zonas deprimidas del país.
- 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.
- 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.

La CE efectuó una valoración del cumplimiento de las responsabilidades y obligaciones que la Ley le otorga al Consejo Rector mediante el análisis de acciones para la consecución de los objetivos de la Ley 9274, los cuales son contex-

tualizados dentro de los fundamentos orientadores de tipo transversal que se identificaron anteriormente, la atención de sectores beneficiarios o prioritarios para el SBD y las funciones del CR.

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

La ST tiene una oferta aproximada a los 60 programas a través de sus operadores financieros, donde se establecen varios aspectos que afectan la inclusión financiera, pues se definen plazos, tasas de interés, sectores que atiende y tipos de operadores. Hay un avance significativo en la forma en que se valoran esos programas, y por tanto en el involucramiento del diseño de los mismos por parte del Consejo Rector, aunque la mayoría de criterios aprobados en los programas son muy amplios y generales.

En octubre del año 2012 el Banco Central de Costa Rica (BCCR) presentó, con el apoyo del Programa Estado de la Nación, el estudio Acceso de la Mipyme a los servicios financieros a partir de la implementación de la Ley 8634 del Sistema de Banca de Desarrollo³⁰. Este informe buscó analizar el acceso a los servicios financieros de crédito y avales por parte de la mipyme, y sus grupos objetivos y sectores prioritarios, definidos en los artículos 6, 7 y 8 de la Ley 8636 en la versión de entonces. Para esta evaluación se hizo un análisis de las estadísticas tanto de la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef) como de la Rectoría del SBD, para un periodo desde el 2008 y hasta el 2011. Además, el estudio incorporó la percepción de los usuarios o clientes del SBD (actuales o potenciales), mediante la aplicación de cien entrevistas a la población objetivo.

Respecto a los resultados obtenidos por sector ese estudio arrojó que:

- El acceso de la mujer aún no se percibía como una mejora en la participación en el crédito a la Mipyme del SFN. Sin embargo, en relación con la información provista por el SBD, el apoyo financiero a, las mujeres avanzó de forma positiva en el Fofide y además, en el uso del fondo de avales

y financiamiento del Finade, ello obedeció en mayor medida a programas específicos en bancos estatales.

- En cuanto a jóvenes emprendedores, no se observaba un crecimiento en los cuatro años bajo análisis en participación entre el crédito del SFN o de los bancos públicos. Sin embargo, hubo un avance en los fondos de financiamiento y de avales y garantías del Finade.
- En el tema de discapacitados se evidenciaba mayor rezago en la incorporación de acciones por parte de los entes financieros y el SBD. Aunque existían algunos casos de apoyo aislados, en definitiva no se encontró una estrategia o programa estructurado.
- Con respecto a las familias, no existía una definición dentro de la Ley 8634, ni programas en el SBD que las contemplara como sector prioritario. En un intento de proponer una línea base se propuso el concepto de familias productivas o de hogares productivos.
- Una dificultad para analizar el acceso al financiamiento de las zonas de menor desarrollo fue que solamente el fondo de avales y garantías y el fondo de financiamiento del Finade generaban estadísticas para el seguimiento de este rubro. Las cifras del SFN sólo se podían aproximar mediante la colocación de recursos por provincia.

En términos generales el estudio del BCCR arrojó en ese momento que sin indicadores claros sobre la inclusión financiera es difícil medir el nivel de logro por parte del SBD, labor que actualmente ha sido encomendada al IICE de la UCR, cuya propuesta define una línea base de trabajo del año 2014 y a partir de allí hacer un seguimiento anual y una evaluación de impacto a mediano plazo.

Las cifras actuales del SBD (ver cuadro 2) muestran que todos los sectores prioritarios están siendo objeto de apoyo en el SBD y que dicho apoyo en términos de crédito dirigido a cada sector ha aumentado desde el año 2014 (año de partida de

³⁰ Banco Central de Costa Rica. 2012. Acceso de las MIPYMES a los servicios financieros a partir de la implementación de la Ley 8634 del Sistema de Banca de Desarrollo.

la nueva Ley), salvo para las asociaciones de desarrollo, las personas con discapacidad y la producción más limpia.

La suma del saldo de crédito dirigido a todos los sectores prioritarios de atención se ha venido incrementando, en relación con el saldo de crédito total existente en el sistema, pasando de un 31% en

el 2014 a un 50% a mediados del 2016. Sin embargo, no hay un acuerdo expreso que articule todos estos elementos desde una perspectiva estratégica, priorizada y focalizada, lo cual se debe realizar e ir mejorando en la medida que las evaluaciones de impacto arrojen una mayor luz sobre los verdaderos logros obtenidos en materia de inclusión.

Cuadro 2. Saldo de crédito según sectores prioritarios
(Para los años 2014 y 2015 y el primer semestre del año 2016)

Sector Prioritario	Periodo		
	31/12/2014	31/12/2015	30/06/2016*
Adulto Mayor	5.257.632.145	6.146.572.378	6.715.096.542
Asociaciones de desarrollo	128.295.400	78.169.450	121.722.755
Cooperativas	4.946.945.887	30.733.127.706	35.340.517.911
Jóvenes emprendedores	30.575.196	341.239.339	620.057.322
Microcréditos atendidos por Microfinancieras	2.638.891.836	5.834.832.206	4.447.765.837
Minorías étnicas	0	295.755.827	310.613.036
Mujeres	25.046.462.748	24.938.767.928	37.410.574.213
Personas con discapacidad	6.004.183	5.732.148	4.362.760
Producción más limpia	54.152.439	54.112.788	51.857.490
Proyecto en zona de menor desarrollo	3.604.367.998	6.831.718.158	8.487.618.153
Total	41.713.327.831	75.260.027.928	93.510.186.018
Porcentaje del total del SBD	31%	46%	50%

Fuente: Elaboración propia con datos del SBD

* El año 2016 considera información solo del primer semestre.

Por lo tanto, la CE recomienda fortalecer en enfoque del CR hacia el tema de inclusión financiera por medio 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.

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

Al existir una representación del gobierno dentro del Consejo Rector, se entiende que los acuerdos

podrían tener una vinculación con las acciones estratégicas del plan nacional de desarrollo, así como iniciativas que son impulsadas por los mismos ministerios, como los casos de programas con enfoque de encadenamiento, enfoque de género, impulso al financiamiento del emprendedurismo.

Desde esta perspectiva se pueden ver programas puntuales para ciertos sectores que están orientados a mejoras productivas de forma directa, como son el caso de financiamiento a la actividad cañera, renovación de cafetales y otros proyectos que plantean una potenciación del tema a través de rela-

ciones con actores estratégicos como el IICA para mejorar la productividad ganadera, la EARTH para fortalecer la inserción de tecnología en la agricultura.

Además, se pudo corroborar que el Consejo Rector y la Secretaría Técnica tienen incidencia en algunas de las políticas emanadas por el MEIC, pues cuentan con representación en el Consejo Nacional de Emprendimiento y en la Red Pyme, por lo que es un canal para el cumplimiento de este objetivo del SBD en coordinación con programas para la Mipyme que promuevan el desarrollo, la productividad y la competitividad.

Sin embargo, hay desafíos importantes para el Consejo Rector en lograr definir políticas enfocadas, pues su mandato legal y el conjunto de políticas sectoriales, genera demandas de atención heterogéneas que en algunos casos podrían resultar contradictorias o ambiguas, o al menos competir por recursos escasos ante una necesidad amplia de actividad a potenciar.

En ese sentido no se identificó una política explícita que actúe como enlace directo con las políticas de los ministerios rectores o el Plan Nacional de Desarrollo (PND), aunque para ello se requiere que en el PND se facilite la construcción de esas acciones estratégicas del SBD.

Esta CE recomienda que en el diseño de un sistema de evaluación de impacto del SBD, se generen indicadores que pongan de manifiesto el cumplimiento de este objetivo de *establecer las políticas crediticias aplicables al SBD, que promuevan el desarrollo, la productividad y la competitividad*. Pero más allá de esto es necesario que en el Plan Nacional de Desarrollo se visibilice el impacto potencial del SBD para que de manera explícita oriente su accionar.

4.2.3.3 **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 CR ha sido asimétrico cuando se ven los temas de servicios financieros y no financieros por separado.

Ya con la anterior Ley 8634 el Finade actuaba con un fondo dinámico en el cumplimiento de los propósitos de la Ley. Con la reforma que implica la Ley 9274, tanto el Fofide como el FCD han logrado una movilización de fondos, que desde el año 2014 muestra avances importantes en la canalización de los recursos provenientes de los bancos públicos y privados.

Respecto a las políticas y regulaciones sobre los fondos del SBD, los lineamientos para la regulación de los fondos del Finade están contemplados principalmente en el Reglamento de Ley No. 9274. Con excepción del Reglamento del Comité de Crédito, las demás políticas y reglamentos han sido aprobadas por el CR³¹, como por ejemplo: la Política de Inversiones, Reglamento para la administración, disposición, remate y venta de bienes y el Reglamento de Contrataciones.

Para el Fofide y el FCD no existen reglamentos particulares, pero sí directrices y acuerdos que han guiado la operación de dichos fondos, además de lineamientos que se establecen a través del Reglamento a la Ley No 9274, y condiciones específicas de los programas que se aprueban.

En el ámbito de los servicios financieros, lo que encuentra la Comisión es que hay una movilización de fondos y que el reto está en orientarla en función de las estrategias a priorizar y de los resultados que muestren herramientas como las evaluaciones de impacto.

³¹ Según acuerdo del CR AG-1538-191-2016, del 27 de julio del 2016, se suscribe un acuerdo con el ICAP para mejorar, actualizar y alinear las políticas.

Asimismo, ante la posibilidad de llegar al límite de colocación con los fondos disponibles, cobra alta relevancia la alternativa de apalancar el SBD 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*”. Para esta CE es recomendable una política o estrategia documentada en los planes de trabajo, para orientar esfuerzos en ese sentido.

En esa misma línea de acción, los impuestos recaudados a través de la “banca de maletín” requieren ser involucrados en el presupuesto y planeamiento estratégico del SBD y por ende entregados oportunamente al Sistema por parte del Estado, para que cumplan el fin con el que fueron creados. Esta CE considera necesario el seguimiento y la asignación transparente de los recursos, ya que son múltiples las necesidades por atender en torno a la inclusión emprendedora y el desarrollo de zonas deprimidas, como elemento clave en la mejora distributiva del ingreso.

En materia de servicios no financieros y de desarrollo empresarial, la relación de colaboración con el INA sigue pendiente de implementación, pues ha habido dificultades para que este Instituto se alinee con los requerimientos del CR y de la misma Contraloría General de la República, que como se verá más adelante, demanda una mejor estructuración dentro del INA para el cumplimiento con la Ley del SBD.

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

Para la atención de sectores prioritarios se encontraron 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. Se observó que en el modelo de acreditación actualmente considera los sectores prioritarios como un criterio a

analizar. Para eso se determina el *índice de atención de sectores prioritarios* y básicamente corresponde a puntuar según el porcentaje de cartera del operador en esos sectores.

Por otra parte, el Consejo Rector ha aprobado iniciativas orientadas a sectores prioritarios como los son programas dirigidos exclusivamente a mujeres o personas con discapacidad.

Con respecto a políticas para neutralizar la desigualdad de género, no se encontró explícitamente una política transversal, pero se han generado líneas especiales como son el caso de “Adelante Mujeres”³² con Grameen Costa Rica, “EVAH” de Acorde, Mujeres Jefas de Hogar de Coopenae y Promujer de Coopeservidores, programas que son diseñados esencialmente a criterio de estas entidades.

Esta CE encuentra recomendable la existencia de una política transversal que oriente la generación de programas que coadyuven en la disminución de la desigualdad de género.

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

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. No obstante, la limitación de recursos de Finade para estas actividades hace recomendable por parte de esta CE que el CR profundice sus gestiones con el INA para lograr la tercerización de servicios de ese Instituto que implique el involucramiento de más operadores de servicios no financieros y de desarrollo empresarial. Igualmente debe impulsarlas con el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Instituto de Fomento Cooperativo (Infocoop).

En el caso del IMAS, la Ley 9274 establece que esta “*institución deberá incluir, dentro de sus programas,*

³² Diseño propio de la ST, puesto a disposición de los Operadores Financieros.

el apoyo financiero para las personas físicas en condiciones de pobreza y pobreza extrema, que presenten proyectos viables y sostenibles, que permitan la movilidad social y no posean hasta un veinticinco por ciento (25%) de garantía o contragarantía, para poder tener acceso al fondo de avales del SBD, con el fin de completar la garantía del crédito que solicita”.

Actualmente no se ha utilizado este mecanismo de complementariedad de garantías por parte del IMAS. El CR autorizó mediante acuerdo AG-1184-142-2014, del 20 de agosto del 2014, la asignación de recursos de fondos de avales del Finade, se suscribió el convenio con el IMAS y se elaboró el procedimiento de operación.

Respecto al Infocoop la Ley dicta que este instituto *“presentará al Consejo Rector, anualmente, un plan integral de apoyo al Sistema de Banca de Desarrollo para su aprobación, el cual contenga como objetivo primordial el coadyuvar a potencializar las herramientas de acceso al crédito que se desarrollen en el SBD, pudiendo establecer los convenios de cooperación necesarios con los integrantes del SBD. Una vez aprobado dicho plan de apoyo, el Infocoop lo incorporará en su plan anual operativo y destinará los recursos necesarios para su efectiva ejecución. El Infocoop procurará que los recursos que se destinen a los beneficiarios de esta ley sean como mínimo el quince por ciento (15%) de las transferencias anuales que le realiza la banca del Estado, incluyéndolo en su plan anual operativo. De igual forma, queda facultado para transferir recursos al Finade, para el apoyo de las actividades relacionadas con los beneficiarios de esta ley”.*

Según la revisión del Plan Operativo de esta organización, no hay evidencia que se traduzca en accionables para el SBD. Pareciera que esta disposición se interpreta como un mecanismo voluntario y no una obligación, aunque la Ley dicta la obligación de presentar anualmente el plan integral al CR, no es contundente en cuanto al uso de los recursos al utilizar el término procurará, lo cual deja abierto el

portillo de las interpretaciones.

El Art 28 de Ley 9274 define que el MEIC y MAG establecerán mecanismos de acreditación para un registro único de operadores no financieros para uso de la ST, lo cual no se ha implementado, según la información suministrada por la dirección ejecutiva del SBD.

Este trabajo de integración y participación de actores estratégicos para potenciar el impacto del SBD debe ser sujeto de programación tanto por parte de la administración del SBD como de las instituciones involucradas, entendiéndose que va más allá de una acción colaborativa. En los casos que la ley no obliga a estos actores, se recomienda a la ST desplegar esfuerzos para lograr su involucramiento.

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

En este ámbito, la CE 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 tecnológica³³.

No obstante, varios programas aplicados y en construcción en el SBD coadyuvan con el cumplimiento de este objetivo, y suman experiencia para participar de manera activa en la integración nacional para la construcción de un mejor entorno asociado con este tema.

³³ De acuerdo al PND 2015-2018 “No existe un marco conceptual claramente definido y socializado de cómo la Ciencia y Tecnología impactan en la calidad de vida de los ciudadanos y el crecimiento económico del país basado en conocimiento e innovación. La causa es una falta de una política pública de Estado sobre Ciencia, Tecnología e Innovación. Y el resultado es que los planes desarrollados no permiten definir acciones estratégicas que se reflejen en el Plan Nacional de Desarrollo.

En definitiva, dada la experiencia internacional, la estrategia de Emprendedurismo 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 o derrochen los recursos país.

Dada la inexistencia de una política explícita en este campo de acción, lo que dificulta el seguimiento y la evaluación de su alcance, la CE recomienda la generación de una política, directriz o lineamiento del CR para el cumplimiento de este objetivo. No obstante, la misma se debe construir de manera cauta, a través de un proceso de involucramiento con diversos actores nacionales que orienten de una mejor forma la realidad existente y el camino a seguir.

La estrategia de atención al emprendimiento e innovación del SBD, en la sesión 195 del 12 de octubre.

A la fecha de redacción de este Informe de evaluación, el CR aprobó en la sesión 195 del 12 de octubre, la estrategia de atención al emprendimiento e innovación del SBD.

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

Este objetivo ya ha venido siendo abordado por parte del CR mediante los programas aprobados y el seguimiento de los mismos en términos de zonas de menor desarrollo y sector agropecuario. A esto se unen los acuerdos del SBD para trabajar con IICA en la configuración de un clúster ganadero y con el ICAP en un clúster turismo.

Debido a lo reciente de la Ley 9274, queda pendiente el despliegue de acciones que formen marco de referencia para los requerimientos de asociatividad e integración, pese a que en términos de cooperativas se han manejado varios programas.

La Ley 9274 le da una nueva potestad al Consejo Rector para promover el acceso a los posibles beneficiarios en regiones del país "... el Consejo Rector queda facultado para implementar mecanismos alternativos o complementarios en las diferentes regiones del país, con el propósito de que se les asegure a los beneficiarios el acceso al financiamiento y a las herramientas que ofrece el Finade"³⁴.

Hasta el primer semestre del 2016, no se ha terminado de conformar una estrategia del SBD que permita aprovechar esta herramienta para generar efectos en la accesibilidad de los fondos en las diferentes zonas del país, pues en la etapa en la que se encuentra el sistema, el enfoque busca construir el andamiaje sobre los operadores financieros de acuerdo con las nuevas disposiciones de la Ley 9274. Esta CE encuentra recomendable el desarrollo de esta estrategia, sin embargo reconoce que la política pública del país en general ha sido difícil de ejecutar en esta materia.

Por su parte, esta CE recomienda la aplicación de los instrumentos que la Ley 9274 prevé como por ejemplo el apoyo para el financiamiento de primas de seguros de cosecha, que podría tener un impacto importante en las regiones agrícolas y aunque el SBD no puede definir la acción autónoma de las aseguradoras, la podría propiciar y promover, con el fortalecimiento de los perfiles empresariales, el impulso de la tecnología y el apoyo de complementos financieros como los avales, herramientas que ya están impulsando pero que requieren seguir un proceso de profundización en la integración estratégica.

4.2.3.8 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 que estipu-

³⁴ Artículo 29 Ley 9274

la la Ley. En cuanto al diseño de la oferta, se puede decir que se ha previsto la canalización de estos recursos en condiciones diferenciadas respecto al crédito tradicional.

También la Ley contempla el establecimiento de metas y sanciones para incumplimiento de operadores, lo que fortalece el diseño de los programas. Y la normativa prudencial se está promoviendo para insertar figuras como grupos solidarios y prendas típicas de microcrédito, entre otros aspectos acoplados al sector.

En el pasado, se identificaron esfuerzos manifiestos por parte del Finade, bajo los términos de la Ley 8634, para facilitar recursos del SBD para operadores financieros de microcrédito, los cuales recibían fondos por medio del Bancrédito como fiduciario del Finade. Este demuestra que hay un compromiso histórico del SBD con el microcrédito, ya que se han impulsado mecanismos novedosos no explícitos en la Ley.

La reforma con la Ley 9274 da mayor realce al compromiso con el microcrédito, promueve mecanismos de supervisión y control de riesgo y otorga mayor flexibilidad a la ST para el logro de este objetivo.

Aunque se han movilizado importantes recursos con este propósito, es temprano para dar un seguimiento pleno del cumplimiento de la Ley, pues se requiere que se active el sistema de información crediticia del SBD y se establezca el seguimiento en campo que corrobore el uso de los recursos según el destino aprobado de los mismos y su respectivo impacto.

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

Aunque hay un Reglamento Operativo del Programa Capital Semilla vigente, este programa está en proceso de análisis y retroalimentación y no generará nuevas operaciones a corto plazo. La administración ha estado trabajando en diversas pro-

puestas para buscar relanzarlo y se espera su reactivación para enero del 2017.

No obstante lo anterior, el primer paso dado permitió por un lado impulsar el interés por la incubación en el país y por otro el acercamiento para conocer las incubadoras y definir planes de acción en torno a ellas, ya existe criterio en torno al grado de compromiso mostrado por las incubadoras lo que permitirá construir futuros modelos de evaluación.

Propiamente en materia de desarrollo empresarial relacionado con capital semilla y riesgo, se ha podido constatar que el SBD está apoyando proyectos de diferente índole, como por ejemplo: el Programa de Apoyo a Territorios Seguros y los convenios con la Earth University y Ad Astra Rocket para la producción de energías limpias a base de hidrógeno. Lo cual sirve de fundamento para incrementar la probabilidad de inserción de este tipo de productos.

Por su parte, diversos operadores utilizan la figura del descuento de factura con alternativa al crédito, generando insumos para la evaluación y mejora del producto.

A pesar del corto tiempo de existencia entre el reglamento y la evaluación por parte de esta comisión, se pudo evidenciar diversas acciones enfocadas hacia el logro de este objetivo. No obstante requieren de un esfuerzo de integración y priorización, por lo que es recomendable definir presupuestos por área de acción asociados con un nivel de “apuesta” por producto y esquemas de costo beneficio. Se recomienda la definición de una política de priorización o jerarquización identificable en los presupuestos de los diversos productos potenciales a impulsar.

4.2.3.10 Promover y facilitar mecanismos para encadenamientos productivos

A través de la relación con los diversos operadores del Sistema, además del acercamiento a aliados estratégicos tipo IICA, EARTH y otros, se han gene-

rado acciones con la intención de cumplir con este objetivo.

Se podría decir que en el corto tiempo de operación después de la definición del reglamento en marzo del 2015, se han recolectado insumos y experiencias que posibilitan amalgamar, en el mediano plazo, una estrategia de encadenamiento sectorial y regional.

Por ejemplo, el convenio del SBD con la Earth enfocado a temas de agricultura de precisión, se posiciona en primera instancia en la región de Guanacaste, lo mismo que el acercamiento a Ad 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 misma zona del país. Por otra parte, los planes de inversión pública nacional ejecutados recientemente han provocado la mejora de la infraestructura del hospital de Nicoya en Guanacaste y otras inversiones público/privadas de potenciación en esa misma región.

En resumen, hay acciones aisladas tanto del SBD como del PND que coinciden en una región y que 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 de desarrollo.

A pesar de su corta edad, las experiencias e insumos que se van sumando en materia de encadenamientos, serán claves en la medida que se construya a mediano plazo una política enfocada en el uso integral y priorizado de los recursos.

Según criterio del Director Ejecutivo del SBD, se espera que al finalizar el año 2016, se presenten los primeros resultados del convenio con el ICAP, para la ejecución de este tema, según el acuerdo adoptado por el CR AG-1538-191-2016, del 27 de julio del 2016.

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.
- 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 acuerdo a las limitantes y necesidades que se conocían en el pasado, y las exigencias de la Ley 9274.
- A corto y mediano plazo, la Secretaría Técnica muestra un tamaño organizacional y una disponibilidad de recursos en proporción a la labor que debe realizar (sostenibilidad financiera).
- La Dirección de Riesgos 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 de microfinancieras, entendidas en un concepto amplio, dado que incorpora “grupos paritarios”, pudiendo coexistir desde operadores más grandes hasta algunos con menor desarrollo.

- Dado a que se está en el proceso de construcción de las políticas, documentación de los procesos para el control y seguimiento a operadores financieros y despliegue general del sistema, esta CE encuentra que no es posible hacer una evaluación del desempeño del sistema y control de operadores financieros bajo los parámetros establecidos en la reforma de la Ley del SBD.
- 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.
- 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, solamente se ha podido constatar la documentación del diseño y se recibió el reporte de la ST sobre los avances en la fase de arquitectura comercial.

5.1 ESTRUCTURA Y CONFORMACIÓN DE LA SECRETARÍA TÉCNICA

Con la Reforma de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, se instaura explícitamente la Secretaría Técnica (ST) como la instancia especializada en la gestión del sistema. Con la Ley No. 8634 solo era mencionada como una instancia técnica y fungía como una dependencia del Consejo Rector. El artículo 10 de la Ley No. 9274 establece que *“para la ejecución, articulación, coordinación e implementación de los alcances de la Ley del SBD, así como de la articulación de la totalidad de recursos establecidos para el SBD, contará con una Secretaría Técnica, la cual será un órgano público con personalidad jurídica instrumental y patrimonio propio”*. El artículo 11 agrega que *“la Secretaría Técnica funcionará bajo la dirección del Consejo Rector, en su condición de máximo jerarca. La administración de la Secretaría Técnica estará a cargo de un director ejecutivo, quien tendrá la representación judicial y extrajudicial de la Secretaría Técnica, con las facultades que establece el artículo 1253 del Código Civil”*.

La Ley 9274 da otras las potestades nuevas a la Secretaría Técnica, por ejemplo, *queda facultada para implementar diferentes herramientas de acceso al*

crédito que se ejecutarán con recursos del Finade, como las siguientes operaciones” (Artículo 27), o que en conjunto con el Conassif establecerá *“los mecanismos necesarios para el desarrollo de información agregada del SBD, con la finalidad de medir su evolución y comportamiento”* (Artículo 35). A la ST le corresponde *“contar con sistemas de información que le permitan tener una gestión documental institucional, entendiéndola esta como el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y posteriormente recuperar, de modo adecuado, la información producida o recibida en instituciones, en el desarrollo de las actividades y en operaciones del SBD”* (Artículo 40).

Una tarea particular es la supervisión para operadores no regulados por la Sugef. Dentro de la ST se crea *“un área especializada para la supervisión de gestión de los operadores del SBD que no realizan intermediación financiera”* (Artículo 42).

Con el apoyo del CICAP³⁵ se diseñó una metodología para identificar las competencias necesarias de la Secretaría Técnica asociadas al cumplimiento de los

³⁵ CICAP, Informe II

mandatos que establece la Ley No. 9274, y el cumplimiento de normas adscritas a la naturaleza misma de la entidad. Desde la perspectiva administrativa, estas capacidades se generan mediante la disponibilidad de recursos (financieros, humanos, materiales, etc.), la ejecución de procesos y el establecimiento de métodos de trabajo.

En la base de la Figura 1 se ubican las competencias genéricas que debe desarrollar cualquier entidad como andamiaje institucional, gracias al soporte administrativo que brindan a la organización.

Por su parte, en el medio de la tabla, se hace referencia a las competencias centrales, donde se definen las capacidades adecuadas para generar los servicios y productos. En el caso de la Secretaría Técnica esto se deriva de las tareas y funciones del Consejo Rector y las que se definen explícitamente para esta organización, las cuales refieren a procesos sustantivos de la organización.

En la parte superior se ubican las competencias que generan un valor para los usuarios o beneficiarios

finales y, para este caso, configuran los resultados (productos y servicios) que debe generar la Secretaría Técnica, en cumplimiento de los objetivos que la Ley.

La siguiente matriz (ver tabla 1) complementa la metodología, ya que permite analizar si la ST se ha conformado estructuralmente acorde con las competencias que requiere, lo que verifica que la adscripción estructural (departamentos), responda a la adscripción funcional (competencias). La marca “check” refleja la constatación de una unidad acorde con las competencias buscadas y la marca “equis” un desarrollo no acorde con las competencias requeridas.

Esta CE encuentra que en la ST, casi en su totalidad, las competencias requeridas tienen un responsable en la estructura facultado para tal fin. Sólo se encontró como un área de mejora, la capacidad para la captación de recursos, el cual requiere de asignación responsable para futuros retos de apalancamiento del Finade.



Figura 2. Competencias de la Secretaría Técnica

Competencias de valor sectorial	Canalización de recursos y gestión de operadores	Información y educación
	Gestión de servicios de desarrollo empresarial y asistencia técnica	Supervisión
Competencias centrales de producción	Acreditación	Emisión de normativa
	Captación de recursos	Gestión del Riesgo
	Diseño de productos	Sistemas de Información
Competencias genéricas	Servicios Generales	Archivo
	Gestión del Talento Humano	Planificación Institucional
	Contabilidad y Presupuestos	Control Interno
	Soporte TIC	Compras

Fuente: Elaboración propia con base en CICAP Informe II

Tabla 1. Matriz de competencias y estructura

Competencia / Responsable	Estructura Organizacional																					
	Dirección Ejecutiva	Gestión Estratégica y Eva. de Impacto	Asesoría Jurídica	Cooperación para el Desarrollo	Dirección Administrativa y Finanzas	Talento Humano	Contabilidad y Presupuesto	Servicios Generales	Dirección de Fomento y Desarrollo	Jefatura Comercial	Gestión de Innovación y Emprendimiento	G. Operadores Financieros	Gestión de Fomento y Regionalización	Dirección de Riesgos	Supervisión de Operadores	Medición de Riesgos	Control Interno	Dirección de TI	Gestión de Operaciones de Soporte	Gestión de Arquitecturas de Servicios y Proyectos	Contratación Externa	
Canalización de recursos y gestión de operadores								✓	✓		✓											
Información y educación	✓							✓	✓		✓											
Gestión de SDE				✓				✓		✓												
Supervisión														✓	✓							
Acreditación								✓	✓					✓	✓	✓						
Captación de recursos				X																		
Emisión de normativa														✓								
Gestión del Riesgo														✓		✓						
Sistemas de Información																				✓	✓	
Diseño de productos								✓	✓	✓												✓
Gestión del Talento Humano						✓																
Servicios Generales						✓																✓
Archivo						✓																
Compras				✓		✓																
Soporte TIC																			X			✓
Control Interno																	✓					
Planificación Institucional	✓																					
Contabilidad y Presupuesto					✓	✓																

Fuente: CICAP Informe II

Cuando se creó el Sistema de Banca para el Desarrollo, mediante la Ley No. 8634, la estructura de la ST en apoyo al CR se basó en una pequeña organización básicamente de soporte administrativo. Esta modesta y limitada estructura contaba con 14 colaboradores, los cuales estaban principalmente en el área de control y seguimiento y en segundo lugar en programas y proyectos.

Tal y como lo muestra el Primer Informe de la CE y los hallazgos de la auditoría interna, esta estructura presentaba deficiencias en el área de contabilidad y ejecución presupuestaria, así como en el diseño de varios de los procesos administrativos (planificación, contratación de personal, contratación administrativa, control interno, entre otros). Por otra parte, las acciones sobre acreditación eran más de índole protocolarias y existían limitaciones importantes en el diseño de programas, pues no eran adoptados por los operadores financieros ya que había dificultades en la movilización del FCD y el Fofide.

Atendiendo esas oportunidades de mejora, y a partir del nuevo escenario que se gestaba con la reforma del SBD, la nueva estructura se conforma con un mayor nivel de complejidad la cual representa una iniciativa de reorganización sustancial. La organización pasa a tener 16 colaboradores adicionales, para un equipo de trabajo de 30 funcionarios. Esto contempla la introducción del fortalecimiento y transformación a Direcciones como las siguientes:

- Administración y finanzas (antes contabilidad y presupuesto)
- Riesgos (antes control y seguimiento)
- Fomento y promoción del desarrollo (antes programas y proyectos)
- Tecnologías de información (nueva)

Cada una de estas unidades fue ampliada en cantidad de colaboradores, con mayores capacidades para la toma de decisiones de su área y con más independencia de la Dirección ejecutiva en comparación a la estructura anterior. La ST cuenta con

perfiles de puesto para cada una de las plazas, los cuales están claramente documentados en el *Manual de Puesto de la Secretaría Técnica*. Dicho perfil cumple con el contenido y la forma, que las buenas prácticas establecen en materia de talento humano. Otro aspecto es que el equipo de colaboradores de la ST tiene una forma equitativa en cuanto al género y existe evidencia de que se ha logrado atraer un personal con alto nivel educativo: el 92% de los colaboradores tienen grado universitario y el 44% tienen especialidades a través de maestrías.

El Consejo Rector, mediante una consultoría externa, definió las referencias para la base salarial de los colaboradores, el salario está definido bajo un esquema de salario único, para contribuir a la retención del talento humano y la eficiencia de la organización, según el criterio experto contratado. En la sesión AG-1241-153E-2015 del 24 de febrero del 2015, el CR aprueba la estructura organizacional y el modelo salarial y otros elementos relacionados con este tema, aspectos que fueron remitidos con los respaldos del caso a la Contraloría General de La República para su aprobación, la cual se dio finalmente con fecha 25 de mayo del 2015 por parte del ente contralor, con la aprobación del presupuesto extraordinario respectivo.

Según la valoración del régimen laboral, los beneficios y conocimiento de los resultados del estudio de clima organizacional desarrollado en el 2015, se puede indicar que el personal en su mayoría se encuentra satisfecho y esto le ha permitido a la ST consolidar un equipo de profesionales con alto nivel de preparación y comprometidos con la organización

Esta CE encuentra que hay evidencia suficiente para indicar que 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.

Se tiene normado los procesos sustanciales en temas de contratación de personal, aspectos labora-

les y compras. El CR ha emitido a su vez diversas políticas laborales internas y de desarrollo de recursos humanos, como:

- Normas del Talento Humano
- ACUERDO AG-1056-125-2013. Acuerdo de la Estructura Organizacional
- Marco Orientador del Sistema de Valoración de Riesgos.
- Procedimiento de Control Interno de la Secretaría Técnica.
- Manual de Puestos de la Secretaría Técnica.

Esta CE encuentra que el crecimiento de la organización en este caso se puede calificar como apropiado, de acuerdo a las limitantes y necesidades que se conocían en el pasado, y es una respuesta pertinente para las exigencias que se tienen a partir de la Ley No. 9274.

El análisis de competencias, la revisión de la estructura organizacional y la caracterización del equipo de colaboradores, permite indicar que la conformación de la Secretaría Técnica responde a las obligaciones y responsabilidades que la Ley dicta. Dentro de las áreas de mejora es importante que la organización se asegure de fortalecer los procesos de captación de recursos, pues representa uno de los desafíos próximos a atender por el SBD y a consolidar la unidad de tecnologías de información, pues resulta ser un área clave en las labores del Consejo Rector y la Secretaría Técnica.

5.2 ANÁLISIS DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA

La CE ha realizado un análisis de la gestión de los recursos financieros de la Secretaría Técnica con base a los informes presupuestarios y de ejecución obtenidos del Sistema de información de Planes y Presupuestos de la Contraloría General de la República y con algunos detalles en los informes brinda dos por la Secretaría Técnica. El análisis está basado esencialmente en el periodo 2012 al 2015.

A partir de la Reforma del SBD, se brindaron los recursos financieros necesarios para la operación del Consejo Rector y la Secretaría Técnica, pasando de 0.5% a 1.5% de los recursos del Finade. Además, se le dio la flexibilidad necesaria para gestionar los recursos, excluyéndola de la Autoridad Presupuestaria en materia salarial, pues el origen y destino de los recursos no tiene implicaciones para Hacienda Pública (Artículo 17). Esto le ha permitido a la Secretaría Técnica constituir una nueva estructura y desarrollar de una manera ágil los diferentes requerimientos que la misma Ley le solicita. De eso queda evidencia al comparar la velocidad de la implementación de la nueva estructura a partir de la reforma de la Ley.

Los ingresos de la Secretaría Técnica crecieron sustancialmente, lo cual se explica por el nuevo porcentaje establecido en la reforma, asignado a los gastos de la Administración. Es importante considerar que este nuevo nivel de ingresos puede elevarse ya que todavía falta incorporar los recursos provenientes de la Banca Maletín destinados al Finade.

Los ingresos de presupuesto de la ST se incrementaron de ¢972,74 millones a ¢3.345,46 millones entre el 2012 y el 2015. Por su parte, los gastos en este periodo ejecutados suben de ¢515,31 millones a ¢2.452,81 millones. Este comportamiento entre ingresos y gastos ha permitido que el saldo positivo resultante del superávit se haya incrementado en el tiempo.

Por lo tanto, esta CE encuentra que a corto y mediano plazo la Secretaría Técnica muestra un tamaño organizacional y una disponibilidad de recursos apropiada a la labor que debe realizar. Cuenta con los recursos suficientes para asumir la planilla de personal, sin que se vea comprometida su sostenibilidad o el desarrollando de iniciativas estratégicas para el futuro de la organización. Sin embargo, también es necesario mencionar que la ST debe continuar con una gestión cuidadosa de los fondos

del Finade. Por la naturaleza y origen de los mismos, debe ser una organización que mantenga un grado de holgura, debido a que cualquier proyecto o suceso que afecte el patrimonio del Finade tiene repercusión directa en los recursos disponibles para la administración de la Secretaría Técnica.

5.3 ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE CONTROL Y SEGUIMIENTO A OPERADORES FINANCIEROS

La Dirección de Riesgos es una de las unidades de más reciente creación en el SBD y muchas de las funciones que realiza nacen a partir de la reforma a la Ley No. 9274. Por tanto, esta área 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.

Fue creada en el mes de octubre de 2015 y desde su formación ha estado desarrollando la operativa de la Dirección y construyendo diferentes herramientas y mecanismos para su funcionamiento, entre ellos el tema de control y seguimiento a los operadores financieros.

Actualmente, se está implementando en SBD un plan piloto que consiste en la aplicación de un modelo de valuación de microfinancieras, entendidas en un concepto amplio, dado que incorpora “grupos paritarios” según la clasificación por tipo de operador, pudiendo coexistir desde operadores más grandes hasta algunos con menor desarrollo, según su nicho de mercado.

En el plan piloto forman parte el Banco Nacional, el Banco Popular, Coopenae, Asociación Grameen, Fundecoca, Fiderpac y Coopeatenas. La principal mejora que se propone en las políticas es la integración, lo que significa que las visitas a los operadores van a ser conjuntas, es decir, el área de Fomento, de Riesgos y el Finade, de tal manera que no se va a pedir información a los operadores en diferentes momentos, con diferentes formatos o duplicación de información.

Una vez consolidado formalmente este instrumental, se procedería a realizar el proceso de control y seguimiento a los operadores.

Dado a que se está en el proceso de construcción de las políticas, documentación de los procesos para el control y seguimiento a operadores financieros y despliegue general del sistema, esta CE encuentra que no es posible hacer una evaluación del desempeño del sistema y control de operadores financieros bajo los parámetros establecidos en la reforma de la Ley del SBD. Como parte del análisis de la estructura de la ST se ha constatado un abordaje muy profesional en la construcción de la Dirección de Riesgos, lo que describe competencias técnicas suficientes en la etapa y despliegue del sistema.

Un elemento fundamental que debe ser considerado, de acuerdo a esta CE, es que el proceso debe complementarse con los procedimientos de la SUGEF, por lo cual SBD no debe promover una duplicación desde la perspectiva de los regulados.

5.3.1.1 Dirección de Riesgos Objetivos

La CE ha querido hacer una valoración de los sistemas de información, cuyo desarrollo es liderado por la Secretaría Técnica. Debido a que la reforma de Ley fue aprobada en el 2014 y brinda un plazo de tres años a partir de su publicación para que se desarrolle la plataforma de información, al momento en que se realiza esta evaluación, dicha plataforma se encuentra a nivel de desarrollo, por lo cual no se puede hacer ninguna valoración del mismo en funcionamiento.

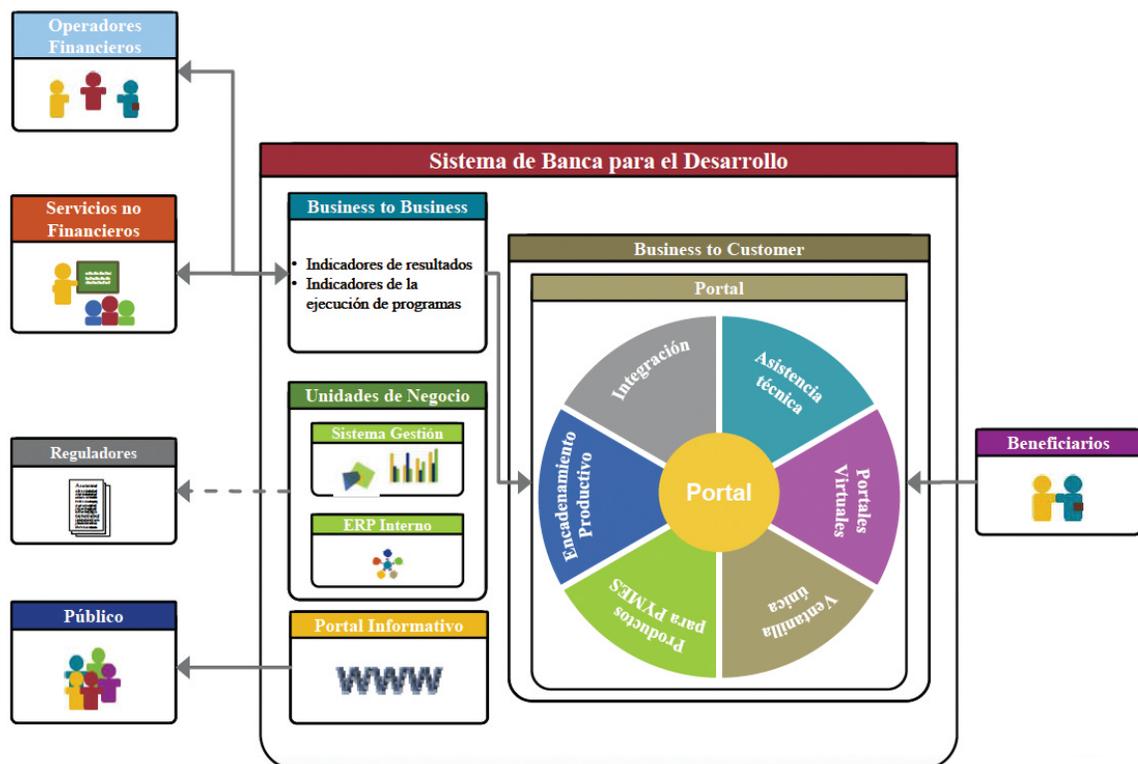
El reconocimiento de que la plataforma existente de información presenta grandes limitaciones, pese a avances que se han registrado desde la Primera Evaluación del SBD en el 2011 - y que se ven posteriormente-, motivó a que en la Ley 9274 se la pusiera como una de las funciones centrales para el despliegue por parte de la ST. De ahí que esta CE se enfoca en los avances para el cumplimiento de la reforma de la Ley, que dicta que la ST “deberá contar con sistemas de información que le permitan tener

una gestión documental institucional, entendiendo esta como el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y posteriormente recuperar, de modo adecuado, la información producida o recibida en instituciones, en el desarrollo de las actividades y en operaciones del SBD”. (Art 40). Asimismo, en las funciones del Consejo Rector se indica (inciso i, artículo 14), que el CR debe “mantener un sistema de información cruzado, permanente y actualizado, de los sujetos que han tenido acceso a los servicios del Finade”, más “los mecanismos necesarios para el desarrollo de información agregada del SBD, con la finalidad de medir su evolución y comportamiento”, lo cual debe desarrollarse en conjunto con El Conassif (Artículo 35).

El modelo de arquitectura aplicativa definido por el SBD está basado en el encadenamiento con todos los actores identificados alrededor del sistema, de tal forma que se pueda crear una red de intercambio de información permitiendo atender absolutamente todos los servicios y procesos de manera digital.

La figura 3 señala la arquitectura de la plataforma que está en desarrollo por parte de la ST, con el apoyo técnico de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) bajo el proyecto Solución de plataforma de sistemas de información.

Figura 3. Arquitectura de la plataforma de información



Fuente: Documento Solución de plataforma de sistemas de información, ESPH

La plataforma comprende complejas tareas de captura de datos, procesamiento de información, análisis de datos, bases de datos, construcción de reportes e interacción con los usuarios. Para llegar a esta propuesta, la Secretaría Técnica llevó a cabo un proceso de planificación y levantamiento de los requerimientos de información. Todos los flujos de información requeridos están en documentos y se seleccionaron posterior a un análisis estratégico de la información relevante.

Los objetivos definidos para el desarrollo de la plataforma son:

- Contar con una plataforma de gestión especializada para la gestión de los servicios financieros ofrecidos por el Sistema de Banca para el Desarrollo.
- Desarrollar un modelo de negocios para la gestión e integración entre los operadores y el SBD, que permita la agilidad en la gestión y colocación de los servicios financieros y no financieros que ofrece el Sistema de Banca para el Desarrollo.
- Potencializar, de forma eficiente, la calidad en la entrega de los servicios para las Pymes que ofrece el SBD y al público general por medio del portal electrónico.
- Facilitar el análisis y exploración de la información generada para la medición del impacto de los programas del SBD, de forma que permite la toma de decisiones para ofrecer más y mejores servicios a los beneficiarios finales del Sistema de Banca para el Desarrollo.
- Utilizar herramientas que permitan gestionar las relaciones comerciales y de servicios con los operadores y con las Pymes, midiendo el impacto de la gestión del Sistema de Banca para el Desarrollo en los diferentes canales Sociales Electrónicos.

Los nuevos sistemas de información y los datos deben estar alojados en una infraestructura tecno-

lógica y de almacenamiento que se debe adquirir. Actualmente no existe ningún servidor acorde con los requerimientos, por lo que la inversión permitirá de dotar equipo para el centro de datos principal y el secundario.

La plataforma está planteada sobre una infraestructura de Oracle, la cual permitiría una gran capacidad de procesamiento y a la vez garantizar la seguridad de la misma. La ventaja de usar una infraestructura como Oracle, es que es una de las tecnologías de base de datos más utilizada, gracias a que se caracteriza por su robustez y por la seguridad (sobre todo en organizaciones financieras). Y, por último, tiene la ventaja de que puede incorporar otros módulos para la inteligencia de negocios y análisis de datos que otras tecnologías en el mercado.

Siguiendo la estrategia de crear un modelo digital de negocios, la ST ha definido el proyecto de dotación de herramientas en tres facetas iniciales: arquitectura comercial, arquitectura operativa y arquitectura de control. Ya se inició la dotación de los componentes para la arquitectura comercial basada en los aplicativos descritos en la Figura 4.

De acuerdo con la ST, estas herramientas permitirán al SBD atender de primera mano una de las actividades más críticas de nuestra institución la cual es dar acceso ágil a los recursos del SBD, esto logrará automatizar todos los procesos con flujos de trabajo.

Como resultado final la arquitectura tendrá los componentes de la figura 5.

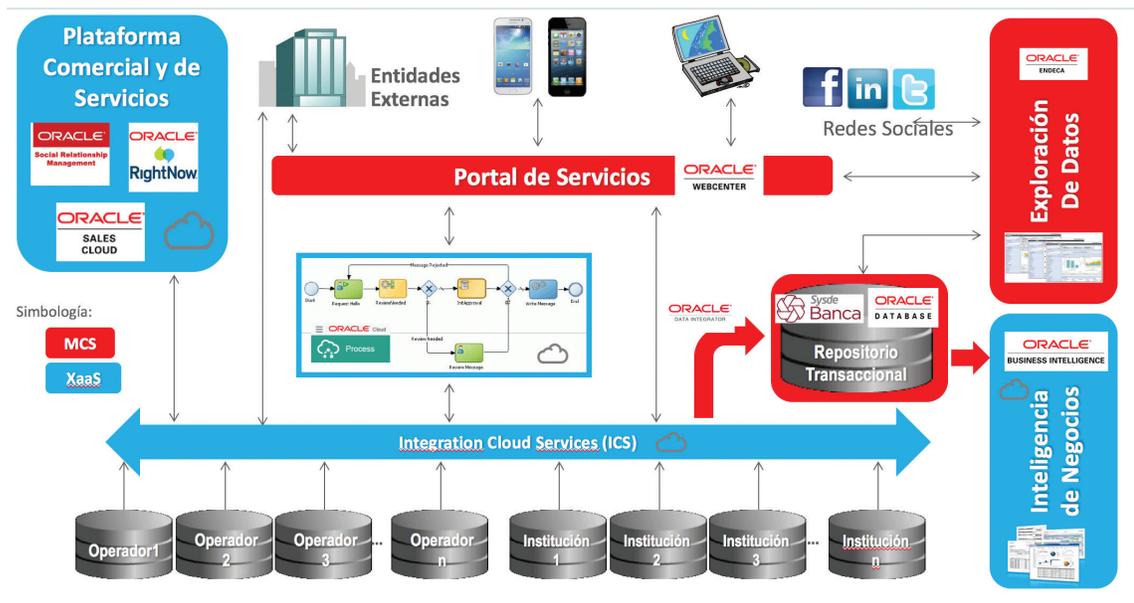
Para el ciclo operativo, la ST ha definido para el 2017 cubrir los procesos de contabilidad y core bancario, con una filosofía de integración de aplicativos modulares, de tal forma que los procesos comerciales y operativos se interconecten para buscar la automatización completa buscando la dependencia humana para la continuidad y entrega de los servicios.

Figura 4. Arquitectura de la Plataforma Digital Empresarial

Desglose de Componentes para la Etapa I del Proyecto



Figura 5. Componentes de la plataforma de información



Como parte de un proceso de transición, la ST ha tomado medidas temporales para resolver sus necesidades de información. Aquí destacan dos plataformas:

- **El sistema de operadores financieros:** la acreditación, al ser un proceso fundamental, tuvo que ser respaldada con un sistema de información que le da trazabilidad a la gestión de esa área. Aquí las entidades financieras pueden presentar su solicitud de acreditación y la plataforma lleva todo el soporte hasta que se emite la resolución del Consejo Rector. Además, queda el detalle de los programas aprobados y permite de forma ágil el manejo de la documentación para los involucrados.
- **La base de datos de colocaciones:** La falta de información de las carteras de los operadores (hacia los beneficiarios), era una de las dificultades que padecía el SBD en sus primeros cuatro años. Sin embargo, hoy en día la Dirección de Riesgos ha desarrollado una base de datos (levantada manualmente), la cual proporciona valiosa información del saldo de colocaciones y

su histórico. Estos datos son compilados a través de un software de inteligencia de negocios, lo cual proporciona datos geográficos, por fondo, por operador, por estado del crédito, por tamaño de empresa, entre otros.

En ambos casos, son sistemas de información que están basados en software abierto, que pareciera -en un principio- brindar la facilidad de ser integrada o migrada a la plataforma que se está desarrollando.

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 aún su funcionamiento, solamente se ha podido constatar la documentación del diseño y se recibió el reporte del Director de Estrategia Digital de la ST sobre los avances en la fase de arquitectura comercial.

6 Movilización y comportamiento de los 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 ampliación de programas.
- 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 permitir la movilización de fondos.
- Este proceso de acreditación evalúa tanto aspectos financieros como concordancia con los principios del SBD.
- 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 sino verificar si los primeros esfuerzos han promovido movilización efectiva de recursos.
- 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 porque los nuevos programas, entre otras cosas, han consolidado una oferta diferenciada 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 comienza el proceso de movilización de los fondos, con un rápido crecimiento en créditos en FODIDE, el FCD directamente administrado por banca privada y el fondo de crédito de desarrollo (inciso 59ii) bajo administración de bancos estatales.

6.1 IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO MODELO DE ACREDITACIÓN

La acreditación de los operadores y los programas se realiza siguiendo lo establecido en el “*Modelo para la acreditación, aprobación y seguimiento de Operadores Financieros y Programas en el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD)*” aprobado mediante el Acuerdo AG-1270-157-2015 del Consejo Rector. Como parte de las acciones desarrolladas se contempló a su vez, iniciar con un proceso de re-acreditación, tanto de los participantes como de los integrantes del Sistema de Banca para el Desarrollo.

Se considera por parte de esta CE, que la implementación de este nuevo modelo de acreditación significa una mejora sustantiva respecto a los mecanismos anteriores y es uno de los avances que han permitido ajustar en un muy corto tiempo los operadores y sus programas para la movilización de fondos de acuerdo con la reforma de la Ley.

Este proceso de acreditación evalúa tanto aspectos financieros como de concordancia con los principios del SBD. Además, se contempla una segmentación de operadores entre regulados y no regulados, ya que ambos tienen importancia para el SBD, pero deben ser analizados desde sus riesgos y características particulares.

El modelo incluye una serie de indicadores para el otorgamiento y renovación de licencias y una metodología para el cálculo de indicadores para los programas.

Con la información suministrada por el operador financiero solicitante, el SBD calcula los indicadores para asignar las puntuaciones respectivas, a fin de determinar la pertinencia o no de la solicitud del operador, de acuerdo con los parámetros establecidos para ello.

En el proceso de análisis del modelo de acreditación que se realizó con el apoyo del CICAP³⁶, se hizo

un ejercicio de aplicar la clasificación en programas vigentes, con algunas dificultades para replicar y hacer una trazabilidad del procedimiento para el cálculo de las calificaciones financieras, estratégicas y consolidadas del modelo, verificar el cumplimiento de los requisitos y replicar la recomendación de licencia, de acuerdo con los parámetros y rangos del modelo en cuestión.

Esta CE recomienda que en la trazabilidad de la acreditación de los operadores se expongan 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.

6.2 AMPLIACIÓN EN LA OFERTA DE PROGRAMAS DEL SBD

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 ampliación de programas. 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, sino verificar si los primeros esfuerzos han promovido movilización efectiva de recursos, más allá de los que se daba antes de la reforma.

Algunas de las nuevas condiciones que se originan después de la Ley 9274 son:

- La Ley No. 9274 estableció la posibilidad de sanciones tanto para los operadores del Fofide como del FCD. Esas facultades permiten al Consejo Rector establecer criterios más exigentes en la forma que se aprueban los programas. Esto tiene resultados directos en la forma de segmentar los productos y las tasas de interés de los mismos.
- A partir de la reforma, durante el 2015 se logró la aprobación de programas con el FCD y de los recursos del inciso ii) del artículo 59 de la Ley

36 CICAP Informe I

N.º 1644, Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, activando la operación de la fuente más significativa de recursos para el SBD. Ello ha creado una nueva oferta de programas con los fondos provenientes del peaje a la banca privada.

- El impulso de un nuevo modelo de acreditación incluyó la presentación de los programas bajo un esquema claro y estándar, lo cual ordena y facilita el proceso.
- La definición programática del SBD está en función del segmento al que dirige los recursos y dentro de los mismos, pueden ofrecer diferentes productos como: crédito directo, líneas revolutivas, descuento de facturas, arrendamiento financiero, entre otras. Esto ha permitido una diversificación de instrumentos que se pueden ajustar a diferentes necesidades además de una gran variedad de operadores financieros que participan del SBD.

Para marzo del año 2016, el SBD contaba bajo el nuevo modelo de acreditación con 54 programas, 30 de los cuales pertenecen al FCD y al inciso ii) del artículo 59 de la Ley Orgánica del SBN, 15 al Finade y 9 al Fofide. Otro aspecto relevante son las tasas de interés: 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 gracias a que los nuevos programas han fijado tasas de referencia homogéneas, márgenes de intermediación estándar y consolidando una oferta diferenciada a los productos regulares que ofrecían sus operadores financieros (con tasas más bajas para la opción con fondos del SBD).

6.3 PROGRAMAS DEL FCD E INCISO II) ARTICULO 59 LEY 1644

Los programas con origen en las cuentas corrientes de los bancos privados se han activado a partir de la Ley 9274, movilizandando una serie de recursos importantes hacia los beneficiarios estipulados por ella.

El traslado de los fondos colocados en el segundo piso del SBD se hace a los bancos privados. Esto se produjo por los cambios en las condiciones e incentivos para otorgar créditos por parte de la banca privada. Aún no se tiene información que permita establecer el impacto en la atención de nuevos beneficiarios y sectores.

Un aspecto importante es que se encuentran programas tanto en colones como en dólares, lo que permite a Mipymes tener acceso a recursos en la moneda que más se ajuste, sujeto a la generación de recursos en esa moneda.

Otro aspecto relevante es la tasa de interés al beneficiario, pues en promedio los programas aprobados tienen una tasa activa promedio de 7.09%, con programas que van desde el 3% hasta 14%, este último bajo el entendido que son recursos en segundo piso, con un margen especial por los costos asociados.

6.4 PROGRAMAS DEL FOFIDE

Los programas del Fofide han pasado a una mayor focalización e incidencia en su definición por parte del Consejo Rector, gracias a las potestades que brinda la reforma mediante la Ley No. 9274. Esto se refleja en la tasa activa de los programas en los que, en teoría, los beneficiarios pueden acceder a recursos a tasa de interés de 5.35% y a 11.35% cuando son recursos en segundo piso, aunque los niveles cambian al estar en función de la tasa básica. Otro efecto importante que esta oferta ya refleja elementos diferenciadores del resto de oferta con recursos propios que otorgan dichos integrantes.

6.5 PROGRAMAS DEL FINADE

Este es el fondo más diversificado, pues atiende mayor variedad de sectores y fondea variedad de instrumentos como crédito directo, descuento de facturas, arrendamiento financiero, líneas revolutivas y hasta capital semilla. Sin embargo, hay detalles a considerar, como por ejemplo su tasa de interés activa es un poco mayor a la de los otros fondos,

teniendo un promedio aproximando de 10%. Aun así, es una tasa que ha resultado ser atractiva y logra ser un incentivo tanto para los intermediarios como para las mipymes que presentan sus necesidades de crédito.

Otro aspecto relevante es que la reforma mediante la Ley No. 9274, facilitó la capacidad del Finade para colocar sus recursos mediante entidades financieras no supervisadas en el sistema financiero nacional (microfinancieras, asociaciones, cooperativas), las cuales, en muchos casos, facilitan el acceso al financiamiento, por tener presencia o condiciones especiales para ciertos sectores o poblaciones.

Por otra parte, se pudo observar, que se ha desestimulado la aprobación de programas de avales. Esto, tal y como lo indica la administración, se debe a la afectación que ha sufrido el fondo de avales, en su esquema de colocación de uno a uno y que se hereda de la normativa pasada. Sin embargo, también hay evidencia de que los avances en ma-

teria de supervisión diferenciada con la SUGEF, consideran la implementación del nuevo mecanismo denominado avales de cartera, y el aumento considerable del apalancamiento del fondo de avales, lo cual plantea perspectivas positivas, para lo cual habrá que esperar resultados.

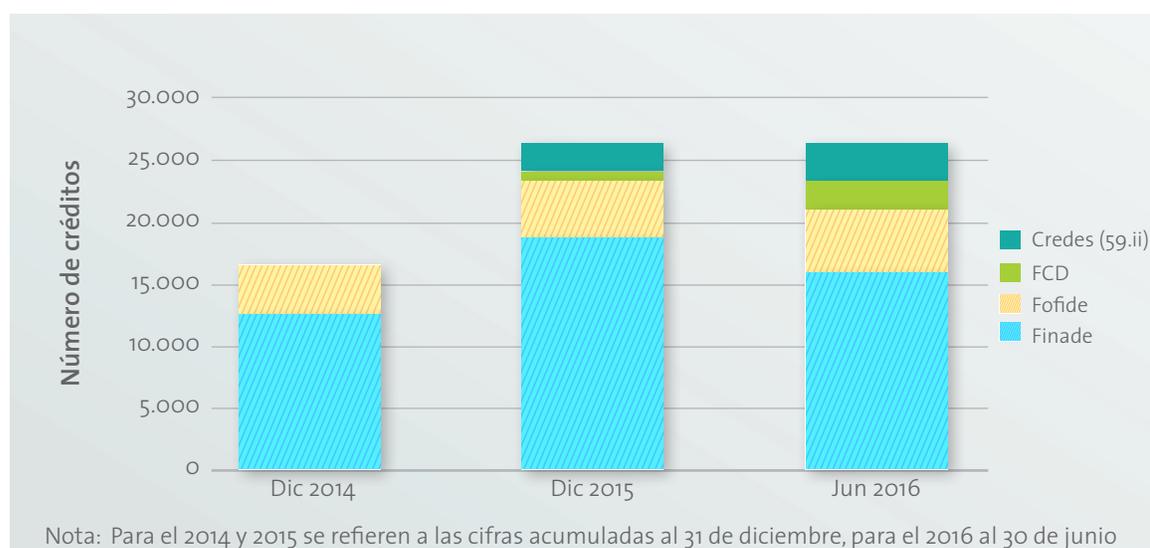
6.6 COMPORTAMIENTO DE LOS FONDOS

Con la Ley 9274, desde el 2014, comienza el proceso de movilización de los fondos, con un rápido crecimiento en créditos en Fofide, el FCD directamente manejado por banca privada y el fondo de crédito de desarrollo (Credes) bajo administración de bancos estatales (ver gráfico 1).

El gráfico 2 muestra que las carteras también muestran el dinamismo que permitió el desbloqueo y movilización de fondos en términos de colones.

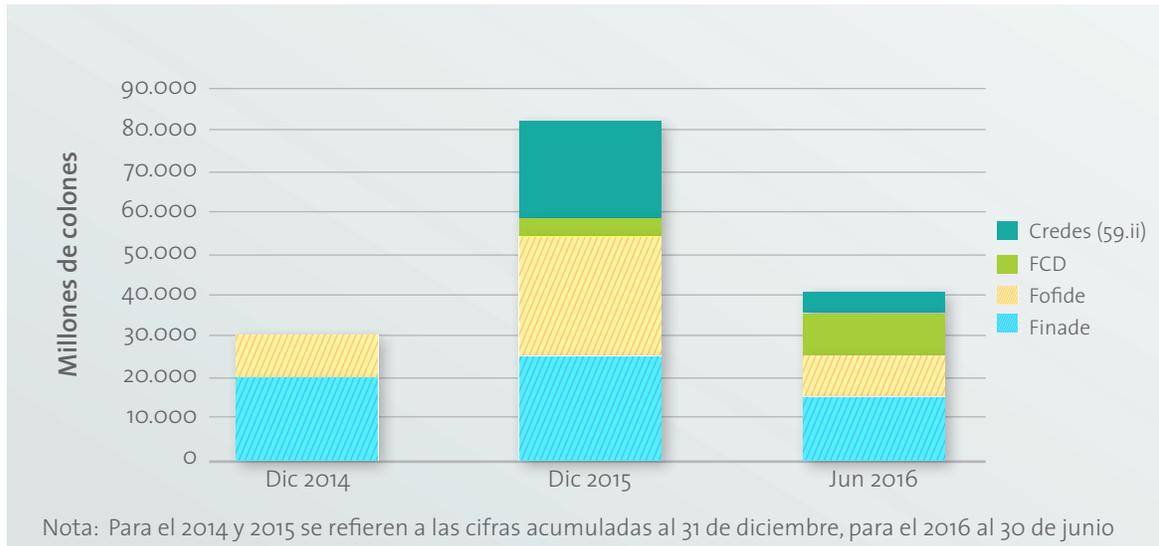
El análisis de los fondos arroja las siguientes observaciones (ver Anexo I para mayores detalles):

Gráfico 1.SBD: **Número acumulado anual de créditos por fondo**
(créditos a Diciembre 2014, Diciembre 2015 y Junio 2016)



Fuente: Elaboración propia con datos del SBD

Gráfico 2.SBD: Saldos anuales acumulados de Cartera de Crédito de los Fondos
(saldos a Diciembre 2014, Diciembre 2015 y Junio 2016)



Fuente: Elaboración propia con datos del SBD

- Hay un aumento en las carteras por tamaño de empresa en el 2015 con respecto al 2014, tanto Finade como Fofide. En el FCD ya muestra movilización para todas las empresas, con excepción de los emprendedores.
- El Finade ha incrementado la asignación para todos los sectores prioritarios y es el único fondo con asignación en todos los sectores. Para el Fofide hay una disminución en mujeres, que es el único sector atendido. Por su parte, el FCD ha aumentado la asignación para cooperativas, microcréditos, mujeres y zonas de menor desarrollo, que son los sectores hasta ahora atendidos.
- Respecto a la distribución de la cartera de crédito por sector económico, para Finade y Fofide prácticamente todos los sectores marcan un aumento del crédito en el 2015 con respecto al 2014. El FCD muestra en sus dos modalidades una mayor concentración en agricultura, con algunos créditos en comercio y servicios (ver gráfico 8).
- Respecto al tipo de operador, el Finade ha venido ampliando la asignación a operadores no supervisados, mientras que por definición el Fofide lo administran los bancos del estado por lo que son operadores supervisados. Dentro de los operadores no supervisados, los programas directos del Finade han disminuido, mientras que operadores como Cooperativas y Microfinancieras han aumentado su participación en la colocación de cartera. Con respecto al FCD, las colocaciones directas de los bancos privados se catalogan como operadores supervisados, mientras que por la modalidad que permite el inciso 59 ii, han aumentado la colocación por operadores no supervisados, especialmente cooperativas, y en menor medida las microfinancieras y otros agentes colocadores.
- Tanto la mora mayor a 90 días como la pérdida esperada han disminuido de manera notoria para Finade entre 2014 y 2015 (ver gráfico 13). Las mayores tasas en Finade se explican por las carteras trasladadas que registran alta mora y pérdida esperada, lo que muy probablemente sólo se pueda solucionar declarando esos créditos como pérdida para limpiar las carteras. Para Fofide estos indicadores han sido menores e incluso experimentan una ligera disminución entre los dos años. Con la movilización de fondos del FCD, los indicadores de mora mayor a 90 días y pérdida esperada resultan de interés. En este caso se compara el cierre del año 2015 con el primer semestre del 2016, y aunque hay un aumento, los porcentajes se mantienen por debajo del punto porcentual.

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



- 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 que expira en febrero de 2017, es el marco que ha buscado la colaboración 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 logró el acople del INA al Sistema.
- Después de un 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 de Ley alrededor del SBD.
- La Contraloría General de la República (CGR), en su Informe No DFOE-EC-IF-27-2015, refuerza el criterio de esta CE, al encontrar 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.
- El INA no ha establecido 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 la rendición de cuentas al sistema, se requiere el cumplimiento de las disposiciones de la CGR en cuanto a:
 - Existencia de una contabilidad separada para la asignación del 15% de los presupuestos del INA para programas del SBD,
 - Un sistema de costeo que incorpore los requerimiento del órgano contralor
- 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.
- Esta CE reconoce que en la medida que el SBD sistematice y organice la demanda de servicios no financieros, 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.

El artículo 40 de la Ley 8634 estableció al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) como colaborador del SBD, para lo cual dicha institución debía incluir dentro 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.

El Consejo Rector del SBD aprobó en el 2012 el Convenio Marco de Cooperación entre el INA y el SBD, el cual estableció “la ejecución de los procesos y proyectos de cooperación y coordinación para implementar los programas aprobados por el Consejo Rector, por medio de actividades de capacitación y desarrollo empresarial, así como todas aquellas que sean de utilidad para promover el desarrollo nacional e internacional de los sujetos beneficiarios del SBD, con el propósito de coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos institucionales”.

La Primera CE encontró en el anterior proceso de evaluación que era “claro que el INA estaba llamada a ser el actor principal en la oferta de los ser-

vicios no financieros para el SBD, pero la amplia gama de demanda de servicios a los que debía responder, había hecho que en ese periodo de arranque, el apoyo al SBD derivara en una percepción de que la institución estaba atrapada por una tensión institucional, al tratar de responder al mandato de la Ley 8634, sin que hubiera podido generar una respuesta correctamente segmentada de los servicios de apoyo empresarial”. Además, se “encontró una palpable discrepancia entre el criterio del INA y la percepción del Consejo Rector sobre que los servicios que proporciona el INA no respondían a demandas específicas de los proyectos y programas que desarrolla el SBD, sino a demandas de la población general, con lo cual se limita el alcance de los objetivos del sistema”³⁷.

La reforma de la Ley del SBD efectuó una precisión de las funciones y competencias del INA como colaborador del sistema, manteniendo el mandato de dedicar una suma mínima del 15% de sus presupuestos ordinarios y extraordinarios de cada año, con el fin de apoyar a los beneficiarios de esta ley

³⁷ Gutiérrez et al. 2011. Informe de la CE del Sistema de Banca para el Desarrollo.

mediante actividades de capacitación, asesoría técnica y de apoyo empresarial, pudiendo ofrecer los servicios de manera directa, mediante convenios o subcontratando servicios. Que el INA pueda hacer uso de la tercerización, más allá del personal a tiempo completo, es clave para facilitar y fortalecer el alcance ante la amplia y variada demanda que supone el apoyo en materia de servicios no financieros a los beneficiarios del SBD por parte de dicha Institución.

Estas tareas incluirán el apoyo en la presentación de proyectos con potencial viabilidad ante el SBD para su financiamiento, el acompañamiento a beneficiarios de financiamiento del SBD, la promoción y formación de emprendedores, así como acompañamiento a proyectos productivos en cualesquiera de las etapas de su ciclo de vida y que requieran acompañamiento para mejorar su competitividad y sostenibilidad, por lo que no serán, de manera exclusiva, cursos tradicionales del INA.

Con estos recursos, la Ley establece que se apoya al beneficiario del SBD, en coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), las políticas públicas en la materia y los lineamientos del CR, en las siguientes actividades:

- i. apoyo a los procesos de pre-incubación, incubación y aceleración de empresas;
- ii. otorgar becas para beneficiarios, sobre todo microempresarios;
- iii. promoción y divulgación de información a beneficiarios;
- iv. apoyo a proyectos de innovación, desarrollo científico y tecnológico, uso de tecnología innovadora;
- v. módulo de capacitación especial de apoyo a la formalización de unidades productivas, coordinando con ministros rectores;
- vi. otros servicios de capacitación y formación profesional pertinentes para el fortalecimiento de los sectores productivos, a criterio del CR.

El Convenio Marco de Cooperación entre el INA y el SBD, suscrito el 3 de febrero de 2012 y que expira en febrero de 2017, es el marco para la colaboración entre las instituciones. Sin embargo, no está adaptado a la Ley 9274, por lo que se alude a instancias en ambas partes que desaparecieron con la reorganización de la Secretaría Técnica y en los cambios que se han producido en el organigrama del INA. Esto ha dificultado la comunicación y coordinación entre las dos partes.

En la sesión 167-2015 del Consejo Rector se dio la aprobación de las Políticas y Lineamientos para la Ejecución de los Recursos del INA, en las que se definen “seis políticas generales que describen los aspectos de interés del Consejo Rector en cuanto a la distribución de los recursos, las actividades y servicios a ofrecer a los beneficiarios de la Ley 9274, la gestión de los recursos, la rendición de cuentas y el proceso de información, divulgación y publicidad a los beneficiarios del SDB”³⁸.

La promulgación de esta política no resolvió la necesidad de encarrilar las acciones del INA referentes al SBD, ya que esa institución se mostró reacia a aceptar inicialmente las políticas emanadas, bajo el argumento de que el CR emitió dichas políticas y directrices sin la participación del INA.

En mayo del 2016, el CR adopta un acuerdo suspendiendo esta directriz. Esta suspensión se produce tras la reunión entre el CR-SBD y la Junta Directiva del INA mediante el acuerdo AG-1491-186E-2016, acerca de suspender la aplicación del acuerdo AG-1331-167-2015 de fecha 12 de agosto del año 2015, relacionado con las “Políticas y lineamientos del Consejo Rector para la ejecución del 15% del presupuesto que el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) aporta al SBD”, por un plazo de hasta 60 días con el fin de efectuar una revisión detallada del documento.

Esta CE encuentra que esa experiencia previa estuvo marcada por un proceso de coordinación y co-

³⁸ Acuerdo AG-1331-167-201512 de agosto del 2015

municación deficiente. En este sentido el CR debe fortalecer su rol director del sistema, haciendo las gestiones necesarias para que el INA siga la aplicación de las políticas.

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 nuevas Políticas y Lineamientos para la Ejecución de los Recursos del INA según acuerdo del CR AG-1543-192-2016 del 24 de agosto del 2016. Sin embargo, por lo reciente del acuerdo, está pendiente de implementación. Desde la perspectiva de esta CE no ha habido un periodo suficiente para que exista alguna modificación en el desarrollo de los programas del INA bajo los requerimientos de la nueva política emitida por el CR y el acuerdo alcanzado.

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 se considera una importante debilidad a ser subsanada con la mayor urgencia, dada la falta de alineación de las acciones de esa Institución con respecto a los mandatos alrededor del SBD, promovidos tanto en la Ley 8634 como la Ley 9274. El proceso ha sido largo, tortuoso y con resistencias por parte del INA. 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 Pymes, que establece para el INA las funciones de brindar, directamente o por subcontratación, asistencia técnica, programas de formación, consultoría y capacitación para mejorar la competitividad de las Pymes, así como diseñar y ejecutar programas de capacitación y formación profesional, tendientes a satisfacer las necesidades del sector empresarial formal, o bien procurar su formalización.

El Plan Estratégico 2011-2016 de esta institución no hace referencia al SBD, excepto para citar la ley 8634 y las políticas institucionales y los objetivos estratégicos no aluden al SBD, lo que parece reflejar un enfoque muy marginal de los mandatos que la Ley otorga al INA al respecto. La CGR encuentra “que una parte importante de la gestión del INA debe enfocarse hacia los propósitos del SBD, por lo que resulta necesario que dichos propósitos estén claramente identificados en su planificación estratégica para lograr un adecuado seguimiento de los objetivos establecidos en la Ley del SBD.” No es sino en el Plan Operativo Institucional 2016 que se introduce el objetivo estratégico de desarrollar programas dirigidos a satisfacer las necesidades de la Pyme, incorporando la temática de emprendedurismo y la ley de Banca de Desarrollo.

Bajo la ley 8262 (art.4) se crea dentro del INA la Unidad para el Mejoramiento de la Competitividad y Productividad de las Pequeñas y Medianas Empresas (Upyme), una instancia dedicada al desarrollo y fortalecimiento de la competitividad empresarial de la Pyme y los emprendimientos empresariales costarricenses, a través de servicios para el mejoramiento de las capacidades de gestión. Sin embargo, la CGR indica que “la Ley de Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa, N° 8262, tiene sus propios fines y objetivos que cumplir, los cuales no necesariamente corresponden a la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo”. Por lo tanto, la CGR “determinó que en el INA aún no se han incorporado formalmente en la estructura organizativa las funciones requeridas para atender en forma especializada la temática correspondiente a banca para el desarrollo”, por lo que no se ha establecido la unidad especializada en banca para el desarrollo.

De los informes de gestión de la Upyme revisados por la CE³⁹, se ha podido concluir que el INA ha mantenido una serie de líneas de trabajo como parte de su apoyo a la mipyme, pero centrado en su propio

39 CICAP Informe IV

enfoque institucional, enfatizando los productos que caracterizan al instituto, tales como: formación, capacitación, asistencia técnica, certificación de la existencia de experiencia en materia de educación técnica, investigación y desarrollo y diseño de instrumentos. Y no se puede efectivamente constatar que se hayan hecho las modificaciones necesarias para implementar todos los mecanismos y procedimientos que se derivan de la ley del SBD.

La CE encuentra que este desalineamiento en el enfoque del INA en relación con los mandatos de la Ley de Creación del SBD y su reforma, ha repercutido en las dificultades del SBD para contar con una rendición de cuentas por parte de esta institución para constatar el grado de cumplimiento de la asignación del 15% de los presupuestos del INA a programas del SBD.

La CGR considera que un punto de partida es la “formulación de programas específicos de capacitación igualmente en coordinación con el SBD, los que deben contener claramente los objetivos y metas a alcanzar en el período correspondiente”.

Según la CGR, en su ejercicio presupuestario, el INA lo que ha hecho es reportar costos correspondientes al programas sobre la Mipyme, implementado al amparo de la ley 8262, como parte de los programas dedicados al SBD. El órgano contralor va más allá de esta aseveración al concluir que “...el INA al no haber destinado ni ejecutado el porcentaje de recursos que establece la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, N° 8634 (15% de sus presupuestos ordinarios y extraordinarios), existe una reducción en la prestación de servicios de capacitación, asesoría técnica y de desarrollo empresarial a los beneficiarios de la Ley del SBD, por cuanto no se asigna presupuestariamente el porcentaje mínimo establecido en la ley y su reglamento para esos efectos, aunado a que también existe un nivel de subejecución del gasto.”

Por este motivo la CGR ha demandado del INA una contabilidad separada, para verificar la asignación

del 15% del presupuesto, así como indicadores de gestión e impacto y algunos ajustes en la metodología de costeo que el INA aplica en sus reportes sobre el cumplimiento del 15% de la Ley del SBD.

Por lo tanto, la CE encuentra que la relación de colaboración entre el SBD y el INA requerirá de una mejoría notable a fin de posibilitar la rendición de cuentas al sistema, lo que requiere del cumplimiento de las disposiciones de la CGR en cuanto a la existencia de una contabilidad separada para la asignación del 15% de los presupuestos del INA para programas del SBD, así como un sistema de costeo que incorpore los requerimiento del órgano contralor, al igual que indicadores de gestión e impacto.

La CE reconoce que los esfuerzos por corregir el desalineamiento de políticas del INA y el SBD ya ofrecen resultados preliminares en cuanto a coordinación y definición de directrices, pero pendiente de implementar el reciente acuerdo del CR AG-1543-192-2016 del 24 agosto del 2016, el cuál considera 6 tipos de políticas y lineamientos, a saber:

- Política 1. De la asignación de recursos, con un mínimo del 15% de sus (INA) presupuestos. Defina la distribución siguiente:
 - Para capacitación un 25%
 - Para asistencia técnica un 25%
 - Para apoyo empresarial (acompañamiento) un 30%
 - Otros servicios de apoyo empresarial un 20%
 - Pre incubación, incubación y aceleración, un 7%
 - Becas un 3%
 - Promoción y divulgación un 5%
 - Innovación y tecnología un 5%
- Política 2. De las actividades y servicios a ofrecer a los beneficiarios de la Ley 9274 y su reglamento.
- Política 3. Sobre los procesos de planificación y control para la ejecución de los recursos que debe asignar el INA.

- Política 4. Sobre la adecuada administración interna de los recursos.
- Política 5. Sobre el cumplimiento de los objetivos de la Ley, y los informes finales de gestión e impacto.
- Política 6. Sobre los procesos de información, divulgación y publicidad a los beneficiarios de la Ley 9274.

Esta CE reconoce que en la medida que el SBD sistematice y organice la demanda de servicios no financieros, la coordinación con el INA puede mejorar e incluso agregar los esfuerzos de otras instituciones en esta materia. Por ejemplo, el SBD por medio de sus operadores puede representar un sistema de ventanilla única que levante las nece-

sidades de servicios no financieros y de desarrollo empresarial, información que podría acceder el INA para la ejecución de algunos programas referentes a la colaboración con el SBD. Asimismo por otras instituciones que presupuestan recursos para este fin, vale decir, bancos, Imas, Inamu, Infocoop, universidades, entre otros. 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.

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.



Bases para la evaluación de impacto del SBD⁴⁰



- El CR y la ST, encargaron al Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) para que generara una metodología para la evaluación del impacto del programa SBD.
- 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 “una fotografía” del instante inicial del proceso de evaluación de impacto. Este 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.

⁴⁰ Elaborado a partir de comunicaciones electrónicas con Edgar Briceño, coordinador del equipo del IICE a cargo del proceso.

El Consejo Rector y la Secretaría Técnica encargaron al Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) en el 2015 que generara una metodología con la que se ha concebido una serie requerimientos y pasos preparatorios para la evaluación futura del impacto del programa SBD. Asimismo, se han definido los criterios técnicos para los cuales se realizará la evaluación de impacto, así como el monitoreo y seguimiento intermedio. De este proceso ha sido informada esta CE y ha dado criterios y sugerencias durante su operación.

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. Como punto de partida, la metodología propone la formulación de una línea de base del programa. Esta línea de base establece una situación de referencia a partir de la cual se considera que el programa o institución a evaluar está en funcionamiento, define la forma en que se manifiesta el programa, los recursos que utiliza, los medios físicos para llevar a cabo su misión-visión y otros aspectos sobre las condiciones de la población potencialmente beneficiaria.

De acuerdo con el IICE, en condiciones ideales, esta línea de base debe elaborarse dentro de las mismas tareas que conllevan al diseño del programa. No todo el tiempo es posible contar con esta ventaja, en este caso la decisión de evaluar el impacto llega cuando el programa se ha puesto en marcha y ya ha pasado algunos años funcionando. En estos casos, es necesario buscar una situación de “second best” que consiste en elegir un año clave en función de la trayectoria del programa o institución, que sea lo más cercano al año de evaluación y construir en la medida de lo posible esa situación inicial. Este año se ha fijado en el 2014, momento en que se emite la Ley 9274 que impulsa reformas para rediseñar el SBD y se definen los componentes que configuran al SBD como programa.

La línea de base consta al menos de dos elementos principales: (a) un estado de situación del programa a una fecha determinada y (b) una base datos de los beneficiarios con la información necesaria para caracterizar a los mismos.

Adicionalmente, como parte de la metodología se propone la necesidad de realizar labores complementarias y periódicas durante los años que dure el proceso de evaluación, las cuales aseguran una más amplia comprensión de los detalles del programa y resultan de gran utilidad para un esfuerzo constante de alineamiento del programa con la misión/visión. Estos esfuerzos están ligados con un trabajo de monitoreo, con una evaluación anual de resultados y con la actualización anual del estado de situación.

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 año 2014 del IICE fue entregado a la CE y contiene un análisis pormenorizado de la situación del SBD durante el año 2014 y su cierre al 31 de diciembre de ese año, el cual constituye “una fotografía” de lo que se considera instante inicial del proceso de evaluación de impacto. Este análisis de situación constituye una parte de lo que se denomina línea de base del programa SBD, por tanto, analiza la situación de las reformas introducidas por la Ley 9274 (LRSBD) a la luz de las restricciones de origen que tenía el sistema. El análisis refiere a una posición relativa del tamaño del SBD en el marco del Sistema Financiero Nacional (SFN), analiza la eficacia relativa en la

utilización de los recursos a la fecha, el papel de los colaboradores en el contexto de la ley anterior y de las reformas, y evalúa los programas, los canales de distribución y los operadores desde la perspectiva de la eficiencia medida en función de los *spread*, márgenes financieros y otros indicadores normalmente utilizados en el análisis de eficiencia y desempeño de instituciones financieras. Asimismo, en el informe se analizan las carteras de crédito desde la perspectiva de calidad de cartera, del destino de los fondos canalizados y del tamaño y sectores productivos en que se encontraban los beneficiarios (El anexo 2 muestra los principales hallazgos en la elaboración de la línea base para la evaluación de impacto).

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 labor de evaluación de impacto deberá iniciarse en la tercera etapa que

comienza a principios del año 2017. Esta evaluación deberá concentrarse en el grupo de programas y beneficiarios como los ya propuestos en los informes anteriores.

Como parte de los primeros insumos en el trabajo del IICE se está preparando un informe con el estado de situación del SBD en el 2015, que será entregado para finales del año 2016, cuyo contenido se orienta a una versión comparada de la situación del SBD en el año 2014 con la situación del SBD al finalizar el año 2015. En dicho informe se da seguimiento al conjunto de indicadores considerados en el primer informe para concluir sobre grado de avance en la visión del SBD, misma que se introdujo con la Ley 9274.

De manera paralela se prepara un informe de Evaluación de resultados de una muestra de programas del SBD en el año 2014: Café, Caña de azúcar y Adelante Mujeres, a ser entregado igualmente al final del año 2016.

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, cuyos resultados muestran que el SBD es bastante más conocido de lo que originalmente esta CE percibía, un 47% de los entrevistados indicaron 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 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.
- La CE considera oportuno recomendar darle continuidad a este tipo de sondeos.

Para este proceso de evaluación del SBD se ha llevado a cabo una encuesta⁴¹ sobre las percepciones nacionales ciudadanas sobre el sistema. El estudio lo preparó *Círculo de estudio de la opinión ciudadana*

na y tomadores de decisiones, al que se le contrató un conjunto de preguntas sobre el Sistema Banca de Desarrollo. Consistió en la aplicación de una encuesta telefónica en todo el territorio nacional con representación en algunas zonas, entre ellas la Gran Área Metropolitana, para 2001 costarricenses mayores de 18 años con teléfono celular, bajo un marco muestra con cuotas por edad, sexo, región y condición de trabajo.

⁴¹ Prefijos activos en todo el territorio nacional seleccionados aleatoriamente por el método de Waksberg. Se establecieron cuotas por edad, sexo, región y condición de trabajo. Tipo de muestreo: Estratificado en tres regiones: GAM, RVC, RP, y cobertura todo el territorio nacional. El margen de error es +-2%. El trabajo de campo se realizó entre el 18 de Septiembre y 12 de Octubre del 2016.

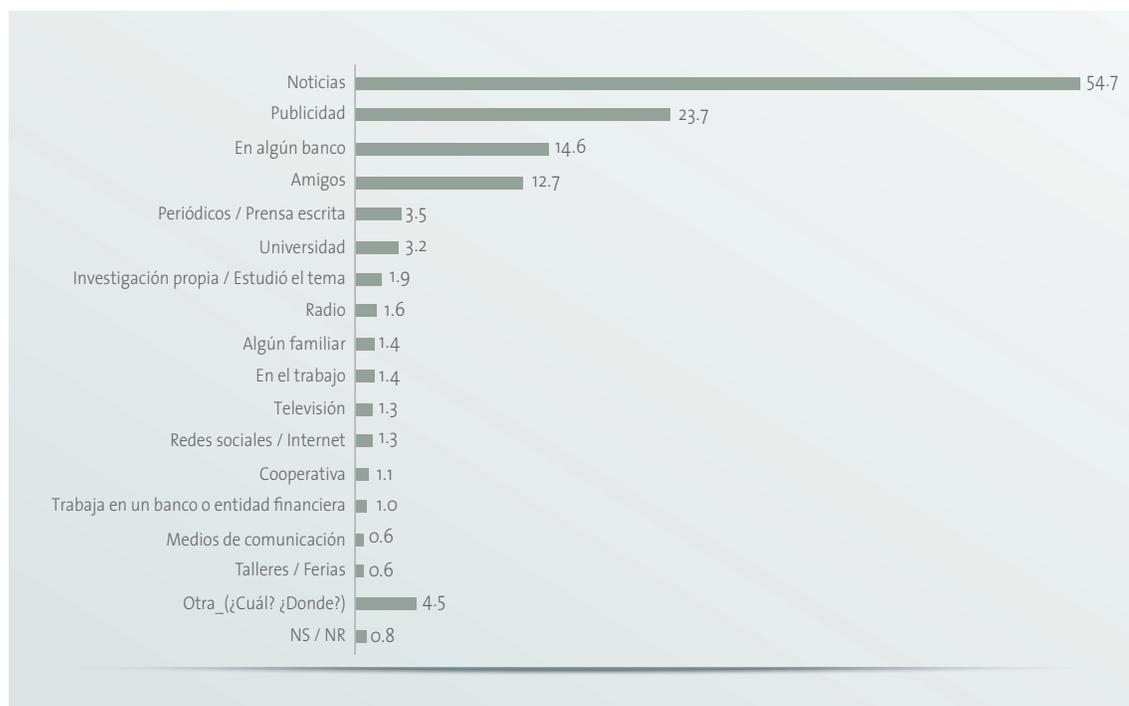
Los resultados generales de la encuesta apuntan que el SBD es más conocido que lo que originalmente esta CE percibía. Un 39% de los entrevistados indican conocer el SBD, prácticamente dos quintas partes de la muestra. De los entrevistados, sólo un 7% afirman haber hecho uso del sistema, de los cuales un 52% lo hicieron por medio del Banco Nacional de Costa Rica como operador, 13% por medio del el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, 13% por medio de cooperativas y mutual, otras instituciones se mencionaron una vez.

El sistema ha sido posicionado por las noticias (54,7%) y muy secundariamente por la publicidad (23,7%), como lo muestra el gráfico 3.

La encuesta revela que se tiene una valoración general positiva, con un 76% de las opiniones, en un porcentaje muy bajo la opinión es negativa (ver gráfico 4).

Al comparar el nivel de conocimiento del SBD con programas semejantes del Banco Nacional de Costa Rica y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, se tiene que el sistema es menos conocido. Sin embargo, también resulta interesante que esta comparación indica que las percepciones favorables del SBD son proporcionalmente mayores a estos otros programas (ver cuadro 3).

Gráfico 3. Fuente donde conoció sobre el SBD



Fuente: Círculo de estudio de la opinión ciudadana y tomadores de decisiones

Gráfico 4. Concepto sobre la importancia del SBD para el país



Fuente: Círculo de estudio de la opinión ciudadana y tomadores de decisiones

Cuadro 3. Comparación del SBD y otros programas de banca de desarrollo

	BN PYMES	BN MUJER	Banca Social del Banco Popular
Entrevistas	2001	2001	2001
No lo conoce	46,8	29,4	40,8
Desfavorable	4,8	5,0	5,8
Regular	2,2	2,7	2,8
Favorable	39,9	57,2	44,2
NS/NR	6,2	5,7	6,4
Diferencia	35,1	52,2	38,4

Fuente: Círculo de estudio de la opinión ciudadana y tomadores de decisiones

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. Algunas de las sugerencias de mejora son las siguientes:

- Trámites más ágiles, menos trabas.
- Interés más bajo, menores tasas.
- Que ayuden a la gente que lo requiere, a la gente de menos recursos.
- Más capacitación.

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, deben 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. Los medios informativos tienen un papel relevante en el proceso de comunicación, de allí la importancia de observar lo que ha sucedido en el pasado reciente en aras de orientar la estrategia.

10 Presencia del SBD en los principales medios informativos



- Como parte de la evaluación se realizó 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.
- 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 la 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 Fomproduce, como reclamo de sectores por la lentitud en la colocación de recursos del SBD.

Como parte de la evaluación acerca de la percepción externa del SBD, la empresa Interamericana de Comunicación, por pedido de esta CE realizó el *Análisis de la presencia mediática del SBD en los principales medios informativos del país*, con base en las noticias recopiladas por el sistema de mo-

nitoreo de la empresa Controles Videotécnicos de Costa Rica. Este análisis tiene como propósito cuantificar y calificar la cobertura mediática brindada al SBD, por medio de noticias y opiniones, en los principales medios de comunicación del país, abarcando un periodo de seis años y me-

dio, entre enero de 2010 y julio de 2016. El estudio es una evaluación cuantitativa y cualitativa que refleja las tendencias y la evolución de esta cobertura periodística a lo largo del tiempo, con las variaciones que ha tenido el posicionamiento del SBD en la agenda periodística durante este periodo. (El Anexo II ofrece más detalles sobre este estudio)

Los medios seleccionados para este análisis son:

- *Prensa escrita*: diarios La Nación, Extra y La República. Semanarios Universidad y El Financiero.
- *Radio*: Noticiarios de radio Columbia, Monumental y Radio Nacional.
- *Programas de opinión en radio*: Nuestra Voz (Monumental), Hablando Claro (Columbia) y Desayunos (Radio Universidad).
- *Televisión*: Telenoticias, Noticias Repretel, NC Once y RTN Noticias (Canal 13).
- *Medios digitales*: CRHoy y las páginas web de La Nación, Extra, El Financiero y La República, partiendo del hecho de que existen informaciones que se publican en estas plataformas pero no en las versiones impresas de estos medios.

10.1.1 Análisis cuantitativo

El análisis del periodo 2010-2015 muestra una cobertura con una tendencia creciente sobre el SBD, la cual llega a su máximo nivel en el año 2014, cuando se da la mayor discusión alrededor de la reforma de la Ley sobre el SBD y que coincide con periodo electoral, en donde el sistema fue un importante tema de discusión en campaña. El gráfico 5 muestra el número de noticias con cobertura acerca del SBD y sólo es en el año 2015 cuando se revierte la tendencia creciente de años pasados, pero se mantiene a un nivel de cobertura mayor que los años que preceden el 2014.

Es destacable que el SBD ha mantenido, a lo largo de estos seis años de análisis, una presencia

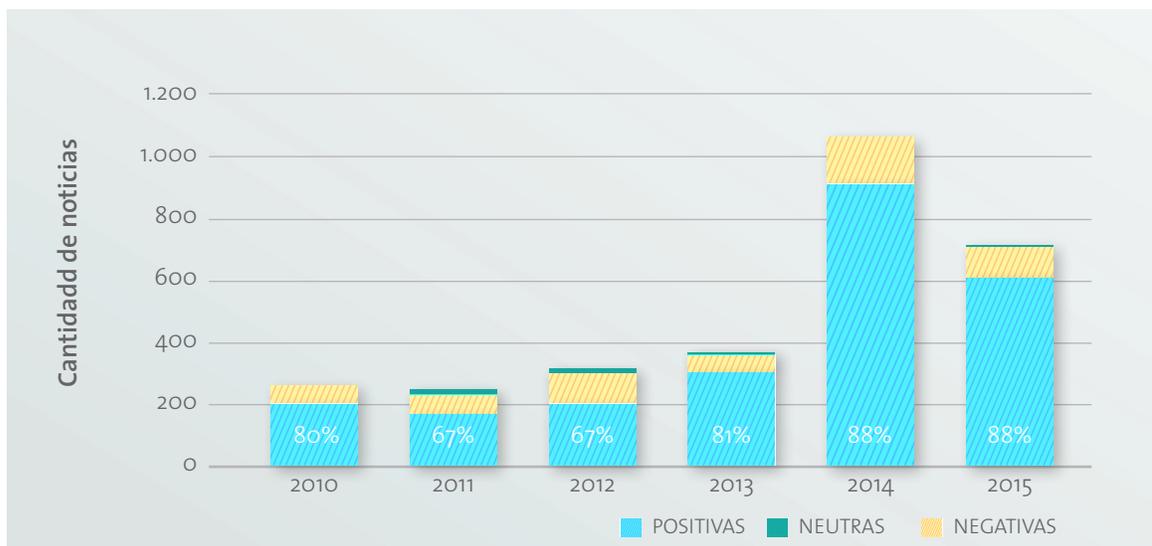
constante, y podría decirse que intensa, en los medios de comunicación.

El gráfico también muestra que la noticia positiva fue la que mayormente estuvo presente respecto al SBD estando entre 67% a 80% antes del año 2014, pero en este año y posteriormente, las noticias positivas alcanzaron un 88%. Durante los seis años de análisis, en promedio, el 82% de las noticias publicadas, en todos los tipos de medio, tuvo un enfoque positivo, lo que significa que por cada cuatro noticias positivas sobre el SBD se publica una negativa.

Desde el inicio del periodo analizado, se pone en evidencia que con respecto al tema SBD hay posiciones y enfoques bien definidos, pues la cantidad de noticias neutras es mínima (2%). El comportamiento de la polaridad de las noticias se asocia, como se verá en el análisis temático, a la aprobación de las reformas al SBD, la entrada en vigencia de la ley y su reglamento, y a la mayor participación del SBD en la gestión de sus propias noticias.

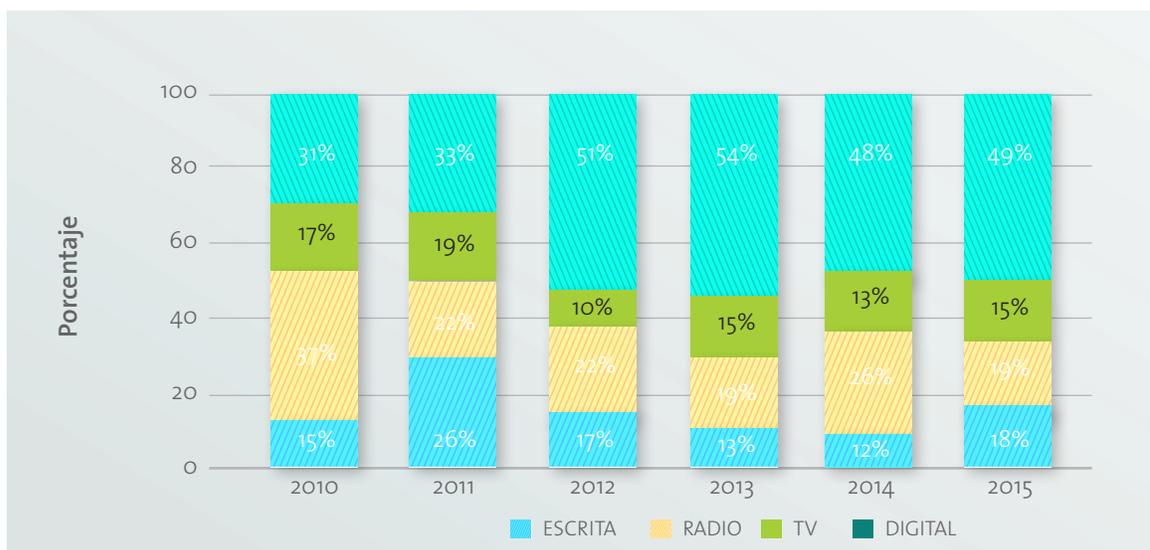
Es muy importante notar el aumento de la presencia de los medios de prensa digitales, que a partir del año 2012, han producido prácticamente la mitad de la información (ver gráfico 6). Esto responde a la tendencia general entre los medios del país, que están volcando sus esfuerzos hacia las plataformas digitales: más rápidas, más amigables con el usuario y menos costosas. El medio que más informaciones publicó sobre el SBD fue La Nación, a través de su plataforma digital nacion.com, con 14% de las notas totales. Le siguen Noticias Columbia, con 11,4% y CRhoy con el 8,8% de las informaciones. Es notoria la poca cobertura de la televisión a las noticias sobre el SBD, siendo Canal 13 el que más espacio brindó, ocupando apenas en noveno lugar. Este comportamiento está asociado a la agenda mediática propia de los telenoticiarios, que privilegian otro tipo de temas para sus informaciones.

Gráfico 5. SBD. Cobertura sobre el SBD por tipo de noticia



Fuente: Elaboración propia con datos de Interamericana de Comunicación

Gráfico 6. SBD. Distribución de cobertura sobre el SBD por tipo de medio



Fuente: Elaboración propia con datos de Interamericana de Comunicación

10.1.2 Análisis cualitativo y temático

Un aspecto muy interesante es que entre 2010 y 2013, durante el período de vigencia de la ley anterior, prácticamente en todos los tipos de medio la proporción de las noticias positivas vino decayendo y en todos los medios estas noticias positivas tuvieron un repunte durante los años 2014 y 2015,

cuando se da la discusión, la aprobación y la puesta en marcha del nuevo diseño del SBD tras la Ley 9274. Por lo tanto, para el análisis cualitativo se ha dividido este periodo de análisis (2010-2015) en dos periodos: antes de la Ley (2010-2013) y el periodo de discusión, la aprobación y la puesta en marcha de la Ley (2014-2015).

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. Destaca además la nueva administración en el SBD y del Finade. En el 2014 el periodo electoral aumenta las discusiones sobre estos temas, las que también propiciaron más divulgación del SBD. 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. También fue negativo la oposición a mayores recursos con un impuesto a la “banca de maletín” y a las fuertes quejas por errores legales con la nueva Ley 9274, lo cual, después de la revisión de esta CE, no ha sido constatado como real. En el 2015 se reflejan la oposición al proyecto de “rescate” al sector turístico, el conflicto con el INA y el impulso de Fomprode, como reclamo de sectores por la lentitud en la colocación de recursos del SBD.

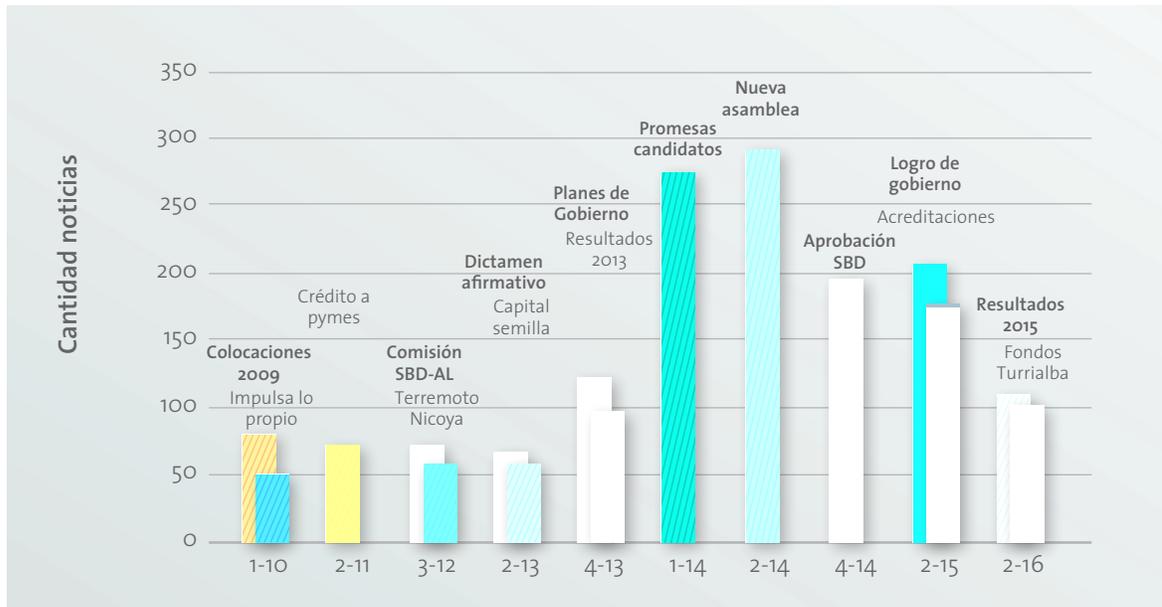
Finalmente, en el gráfico 7 se presenta la relación entre los picos de noticias positivas y los temas que los generaron, como un elemento orientador para los procesos de comunicación requeridos. La participación de los actores políticos, seguida de la información generada por el SBD, han sido los motores de las informaciones positivas en todo el periodo analizado. Los principales voceros del SBD, a lo largo del periodo analizado, también son de nivel político. Tanto los presidentes de la República, desde Oscar Arias hasta Luis Guillermo Solís, como los ministros de Economía de cada gobierno (quienes por ley ostentan el cargo de presidentes del Consejo Rector), han sido las principales fuentes de información de lo que hace o piensa hacer

el SBD. Mucho menor ha sido la participación de voceros técnicos, por debajo incluso de la de los operadores financieros.

La generación de noticias negativas para el SBD también ha tenido un fuerte componente político, como las discusiones en la Asamblea Legislativa por el intento de condonación de deudas a pymes turísticas con recursos del SBD, la propuesta de impuesto a la banca de maletín, o la oposición del Movimiento Libertario al proyecto de reformas al SBD. Otro elemento generador de noticias negativas para el SBD ha sido la percepción de diversos sectores beneficiarios del sistema, de que el acceso a los recursos del SBD es complicado, que los requisitos impuestos por los operadores financiero siguen siendo engorrosos y que los fondos, finalmente, no llegan a los interesados. Si bien esta es una crítica de “baja intensidad”, en cuanto a la cantidad de noticias, sí es un reclamo permanente a lo largo de todo el periodo analizado. Dado que las cifras de colocaciones del SBD evidencian un fuerte aumento, y que se han abierto nuevas fuentes de recurso para financiamiento, es evidente que el mensaje no ha logrado permear bien en esos sectores, para modificarles su percepción.

El tema del SBD, desde su inicio, fue tomado como una bandera por los distintos gobiernos, diputados de la Asamblea Legislativa y partidos políticos. Aunque con menor fuerza en los dos últimos años, esos sectores siguen siendo actores protagónicos. SBD no ha dejado de ser un tema político y se evidencia cuando los principales picos de noticias están relacionadas con declaraciones o actuaciones de esos sectores y actores: propuestas de reformas a la ley del SBD, por parte de Gobierno y diputados de distintos partidos, campaña electoral 2014, proyectos de ley para modificar sus competencias o sus recursos (Conape, Pymes turísticas, INA, Fomprode).

Gráfico 7. SBD. Temas positivos que generaron noticia, según trimestre, período 2010-2016



Fuente: Interamericana de Comunicación

11 Principales amenazas para el SBD



El análisis de percepción y el abordaje noticiosos 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.
- 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, lo 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.
- 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.

Esta Comisión Evaluadora con el desarrollo de este proceso de evaluación del SBD, identificó algunos ámbitos alrededor del SBD que constituyen las principales amenazas para el mantenimiento y crecimiento del sistema. Las principales amenazas identificadas son las siguientes:

1. La amplitud en el número y alcance de los objetivos del SBD puede constituirse en una amenaza, debido a que pueden inducir a la dispersión de esfuerzos y recursos, producto de una interpretación confusa del ordenamiento lógico que debe tener el uso de recursos limitados del SBD para producir un claro impacto social y económico en los beneficiarios objetivo del sistema. Sin embargo, esta Comisión también encuentra que esta amplitud puede constituirse en 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. Pero esta fortaleza será efectiva en el tanto el accionar del Consejo Rector reconozca que las piezas que permitan un eficaz y eficiente diseño final del SBD, depende de la orientación emanada de sus políticas y direc-

trices, así como de los mecanismos de administración que impulse por medio de la Secretaría Técnica. Esto demandará que tales políticas y directrices deben promover claridad en el enfoque y alcance de la asignación de los fondos.

2. El entendimiento de lo que es el SBD y sus alcances dentro de varios sectores es muchas veces equivocado, por lo que la expectativa sobre lo que se espera del sistema puede ser muy alta en áreas en donde el SBD no está llamado a impulsar acciones o en términos en que los recursos no son suficientes. Esto ha provocado y seguirá 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, en procura de mayor impacto como instrumento de política. Es necesario difundir el real alcance del SBD.

El poco entendimiento de los que es el SBD también se da en formadores de opinión (periodistas y medios de comunicación) y tomadores de decisión (Gobierno Central, di-

putados, entidades reguladoras, políticos), dado que no hay una correcta comprensión de acerca de los alcances del SBD y su impacto esperado en el desarrollo social y económico del país. Esto constituye una amenaza por algunas críticas de lo que presumiblemente debe hacer el sistema, alcanzan mucho eco y originan planteamientos de cambios en la Ley, por cuanto se sigue considerando que el SBD está mal diseñado, cuando no es posible esperar que el SBD sea un instrumento de política pública muy amplio y disperso en alcance y focalización de recursos.

3. La falta de una estrategia de sensibilización dirigida a operadores financieros e instituciones colaboradoras o participantes en el sistema, para crear conciencia y compromiso acerca de la importancia del SBD y de las responsabilidades de cada participante, produce que muchas de las frustraciones y opiniones negativas sobre el SBD provengan de la mala atención por parte de operadores o sus funcionarios, sin que el beneficiario logre realmente obtener las oportunidades que el SBD ofrece.
4. Como se analizó en la sección 7, a pesar de la existencia de diversos esfuerzos a través del tiempo, el involucramiento del INA como ente de apoyo en el SBD aún no se ha logrado, lo que es una debilidad. Se ha recalcado que la Contraloría General de la República refuerza el criterio de esta CE, al encontrar un desalineamiento del INA con los mandatos de la Ley de Creación del SBD y su reforma. Esta situación constituye una amenaza, en el tanto que no se logre incorporar a esta entidad, se limitaría significativamente el acceso y acompañamiento de los sectores prioritarios de la Ley 9274.
5. Los intereses alrededor del SBD han tenido históricamente un fuerte componente político, por lo que el sistema ha sido identificado como un instrumento central en el impulso

de la política nacional distributiva y de apoyo al sector productivo. El sistema de SBD por lo tanto, siempre estará en la visión central de grupos políticos para impulsar nuevas propuestas políticas. Si bien estas propuestas políticas pueden eventualmente fortalecer el sistema, muchas de las mismas, por el contrario, pueden platear modificaciones del enfoque actualmente dado al SBD, desviando y hasta debilitando el alcance y el desarrollo que ha venido logrando con el diseño dado por la Ley vigente.

6. 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, aun si se considera la colocación de los ya escasos recursos por colocar y las recuperaciones de los próximos años.
7. Se ha avanzado por parte de las autoridades políticas en la comprensión de que el SBD no debe impulsar su apoyo al sector productivo mediante proyectos de condonación de deudas. Sin embargo, 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.
8. 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.

Con mucha preocupación, la Comisión Evaluadora ve al final de este periodo de evaluación, planteamientos políticos como el de usar los recursos financieros del SBD como auxilio para los problemas y desaciertos en la gestión de entidades como Bancrédito. Los avances obtenidos en la gestión del SBD y Conape, son amenazados cuando estos fondos son propuestos como auxilio financiero para entidades con problemas de gestión, en propuestas cuya fusión de cuerpos administrativos pueden generar mayor burocracia, entorpecer y hacer más compleja la política de apoyo a la Mipyme.

9. La Ley 9274 ha contemplado la posibilidad de apalancar el SBD mediante la creación de un

impuesto a la llamada “banca de maletín”. Hasta el momento de esta evaluación, el Ministerio de Hacienda no ha concretado la transferencia de los fondos recaudados por este concepto. Si la recaudación de este impuesto no llega oportunamente a las arcas del SBD, se limitará aún más la expansión del sistema. Si no se asegura que la Secretaría Técnica por su parte logre apalancarse con el tiempo, mediante el crecimiento de los fondos, se podría entrar en un sendero de expansión vegetativa.

10. 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 Secretaría Técnica, si cada gobierno se plantea una reformulación del SBD, por que se centre en objetivos de corto plazo, sin evaluar su desempeño sobre una ruta de largo plazo.

ANEXO I

Aspectos generales del Sistema de Banca para el Desarrollo

El Sistema de Banca para el Desarrollo fue creado mediante la Ley No. 8634 y después reformado por la Ley No. 9274. La ilustración 1 ofrece un esquema de la conformación del SBD. El SBD está encabezado por el Consejo Rector, constituido por cinco miembros: los representantes de los Ministerios de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y de Agricultura y Ganadería (MAG), un representante de la Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR) y un representante de la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA). Por último, un miembro independiente vinculado al sector de banca de desarrollo, el cual es nombrado por el Consejo de Go-

bierno mediante una terna remitida por el Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas de Costa Rica (CPCECR).

Al consejo rector le corresponde, entre otras cosas, definir y coordinar las políticas y directrices del SBD, establecer los parámetros de funcionamiento y regulación de los fondos, crear los mecanismos de cooperación y coordinación entre los integrantes del SBD y acreditar a las instituciones financieras, no financieras y de desarrollo empresarial que participen en el SBD (ver funciones del Consejo Rector en el cuadro 1).

Ilustración 1. SBD. Funcionamiento del SBD desde la perspectiva de teoría de Sistemas



Fuente: CIPAP informe I.

Como instancia técnica de ejecución de los acuerdos del Consejo Rector y de administración del SBD se cuenta con una Secretaría Técnica, la cual además vela por la correcta asignación del finan-

ciamiento otorgado por el sistema. La administración de la Secretaría Técnica estará a cargo de un Director Ejecutivo, quien tendrá la representación judicial y extrajudicial de la Secretaría Técnica.

Cuadro 1. Funciones del Consejo Rector

- a) Definir y coordinar las políticas y directrices que orienten el funcionamiento del SBD.
- b) Establecer los parámetros de funcionamiento, administración y los mecanismos de control interno del Finade conforme a esta ley.
- c) Establecer la regulación necesaria para el funcionamiento operativo de los diferentes fondos que conforman el Finade.
- d) Definir las estrategias y los mecanismos de cooperación y coordinación entre los integrantes del SBD.
- e) Definir, por medio del reglamento respectivo, las políticas y directrices generales del funcionamiento de los fondos creados en esta ley.
- f) Acreditar a los entes financieros y microfinancieros que participen en el SBD, así como excluirlos del SBD cuando no hayan cumplido las obligaciones establecidas en esta ley. En el caso de los entes y las organizaciones prestadoras de servicios no financieros y de desarrollo empresarial, deberá dar seguimiento y velar por la adecuada coordinación por medio de su Secretaría Técnica.
- g) Remitir, anualmente, a la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y del Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa, a la Contraloría General de la República y al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), un informe sobre el cumplimiento de las metas y los impactos sociales y económicos alcanzados con los recursos del SBD.
- h) Definir y administrar el funcionamiento de la estructura administrativa de la Secretaría Técnica.
- i) Mantener un sistema de información cruzado, permanente y actualizado, de los sujetos que han tenido acceso a los servicios del Finade.
- j) Establecer, en el contrato del Finade y en el contrato para el manejo del Fondo de Crédito para el Desarrollo, las demás funciones que deban llevar a cabo quienes administran estos recursos, para el debido cumplimiento de los fines y objetivos de esta ley.
- k) Generar lineamientos para que, en todo el SBD, se garanticen procedimientos y políticas que otorguen a los sectores prioritarios de esta ley, el acceso equitativo, con acciones afirmativas, al financiamiento y todos los servicios del SBD.
- l) Adjudicar y rescindir, en concordancia con la legislación vigente, la administración del Fideicomiso Nacional para el Desarrollo creado en esta ley.
- m) Distribuir los recursos de los fondos del Finade de acuerdo con las políticas y estrategias que defina. En el caso del Fondo de Financiamiento para el Desarrollo, el Consejo Rector acreditará los programas que ahí se desarrollen.
- n) Impulsar y facilitar el acceso y uso adecuado del crédito agropecuario y acuícola, u otros sectores productivos, y el mejoramiento económico y social del pequeño productor y de la Mipyme empresarial.

- o) Organizar un sistema de ayuda técnica para los beneficiarios de esta ley, promoviendo para ese efecto la cooperación de los diversos organismos nacionales e internacionales especializados en ese tipo de actividad y utilizando los recursos de desarrollo empresarial disponibles para el SBD.
- p) Enviar anualmente un informe técnico a la Sugef que considere el desempeño del fondo de avales, el nivel de riesgo y su sostenibilidad, para que la Sugef defina la capacidad de mitigación de dicho fondo. También, con base en la morosidad y acorde a las mejores prácticas internacionales, la Sugef deberá definir técnicamente el nivel de cobertura (número de veces) del fondo de avales. La Sugef tendrá acceso a la información sobre el fondo de avales, para efectos de sustentar las decisiones correspondientes. Este informe técnico podrá ser contratado con cargo al Finade.
- q) Definir las políticas y emitir los lineamientos para la aplicación del financiamiento a las primas de los seguros de cosecha agropecuarios o bien las primas de otros sectores productivos que así lo requieran.
- r) Gestionar líneas de crédito con bancos estatales, bancos multilaterales, bancos de desarrollo, bancos de exportación y cualquier organismo internacional.
- s) Nombrar y remover, cuando sea el caso, al director ejecutivo y al auditor de la Secretaría Técnica, y asignarles sus funciones y deberes dentro de las prescripciones de esta ley.
- t) Analizar y, si se está de acuerdo, aprobar los programas que los entes financieros le presenten, según las disposiciones de esta ley.

Fuente: Elaboración Propia basado en CIPAP informe I.

Los sujetos beneficiarios del SBD son: emprendedores, mipymes, mipyme agropecuaria, empresas asociativas, beneficiarios del microcrédito. Mientras tanto, los sectores prioritarios establecidos por la Ley son: mujeres, adultos mayores, minorías étnicas,

personas con discapacidad, jóvenes emprendedores, asociaciones de desarrollo, cooperativas, microcréditos, zonas de menor desarrollo y producción más limpia.

Cuadro 2. Objetivos del SBD

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

Por su parte, el cuadro 2 enumera los objetivos específicos planteados para el SBD.

Para cumplir con los diez objetivos específicos del SBD, se han creado tres fondos principales que constituyen el brazo financiero del sistema y una serie de mecanismos de coordinación con los colaboradores y con los operadores del sistema.

El SBD contempla tres tipos de fondos:

- El primero es El Fondo Nacional de Desarrollo (Finade) que fue creado con recursos pertenecientes a fondos y fideicomisos preexistentes, dedicados al sector agropecuario. Este fondo se administra por medio del fideicomiso, cuyo fiduciario actual es el Banco de Costa Rica. Está compuesto por tres fondos menores, con fines específicos: (a) fondo para financiamiento reembolsable para proyectos productivos; (b) fondo para financiar servicios de desarrollo empresarial que contribuyan al éxito del proyecto; y (c) el fondo para avales o garantías para programas

de crédito diferenciado. La ley de creación del SBD no contiene restricciones explícitas sobre el spread que pueden aplicar los operadores de fondos del SBD.

- El segundo es el Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (Fofide). Estos fondos están destinados a programas de crédito a los beneficiarios, se nutren con el 5% de las utilidades de los bancos públicos, donaciones de terceros y los resultados operacionales de la gestión de dichos fondos. Cada banco podrá administrar los fondos que separe por este concepto. El manejo separado será supervisado por la Conassif y la Sugef. La Ley 8634 (LSBD) no contiene restricción alguna en términos de la tasa de interés por lo que al Consejo Rector del SBD solo le quedan sus facultades de persuasión para alinear las tasas de este fondo.

- El tercer fondo es el Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD). En su concepción original está constituido con recursos provenientes de lo establecido en el Artículo 59 de la Ley Orgánica, del Sistema Bancario Nacional (SBN), Ley No. 1644 y sus reformas. Este artículo contiene la disposición de que los bancos privados tendrán posibilidad de captar recursos del público a través de mecanismos de cuentas corrientes, pero deberán reservar un 17% de tales recursos que destinarán a programas de crédito hacia las mipymes. Pueden crear sucursales o agencias en lugares fuera del Área Metropolitana, o bien, trasladarlos a un fondo que será administrado por un banco estatal designado por el Consejo Rector del SBD. Dicho administrador puede dar acceso a los demás integrantes financieros del SBD, bajo la modalidad de banca de segundo piso, excepto a la banca privada.

En cuanto los colaboradores del SBD, las instituciones públicas que participan en el sistema brindando servicios no financieros o servicios colaterales al crédito, la citada ley señala que tanto el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) como el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) deberán destinar,

en el mismo orden, al menos 15% de sus recursos a apoyar programas de Servicios no Financieros (SNF) y el IMAS recursos del Fodesaf para apoyar iniciativas productivas de los pobres que procuren la movilidad social, a efecto de garantizar préstamos en aquellos casos en donde no se cuente con más del 25% de la garantía requerida.

Igualmente, el artículo 51 de la Ley 8634 modificó la Ley de Creación del Infocoop, Ley No. 4179 (del 22 de agosto del 1968), en su artículo 140, en el sentido de: a) Adicionar un inciso k) a dicho artículo para crearle personería jurídica instrumental a la Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión (CPCA). Además, se agregó un artículo 142 mediante el cual se creó el Fondo Nacional de Trabajo Asociado de las Cooperativas de Autogestión (FNA). Dicho fondo se debió capitalizar anualmente con el equivalente a un 1,5% de la Cartera de crédito e inversiones del Infocoop, y con capitalizaciones sucesivas del 0,5% de esa cartera. Este fondo estaba destinado a financiar proyectos viables, a otorgar avales, acompañamientos, estudios de pre-inversión, de viabilidad técnica, factibilidad; a apoyar emprendimientos y a la incubación de empresas.

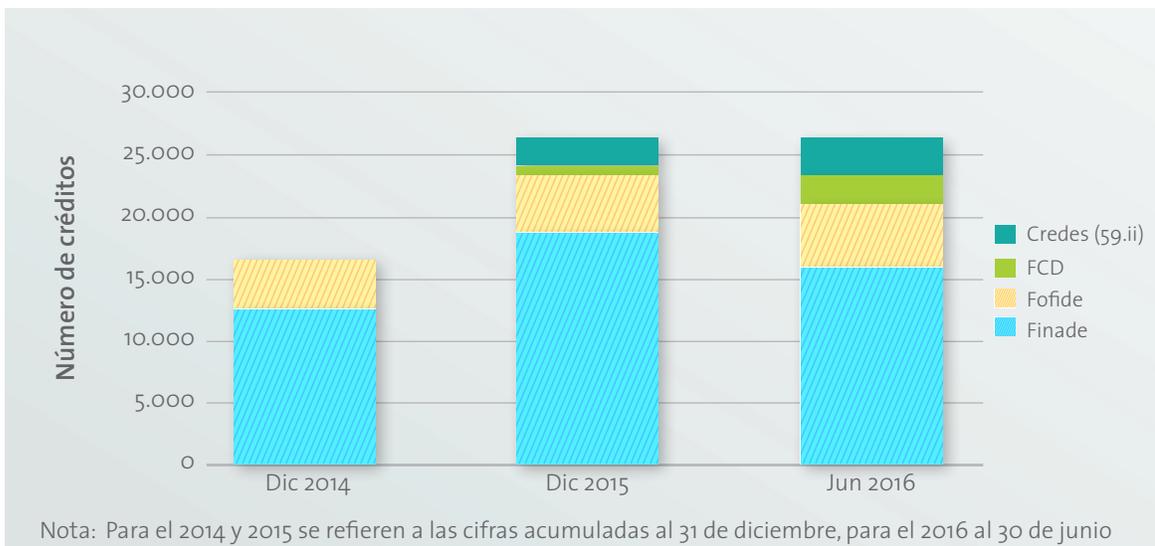
ANEXO II

Análisis del comportamiento de los fondos desde la reforma de la Ley del SBD

Con la Ley 9274, desde el 2014 comienza el proceso de movilización de los fondos, con un rápido crecimiento en créditos en Fodide, el FDC directamente

manejado por banca privada y el fondo de crédito de desarrollo (Credes) bajo administración de bancos estatales.

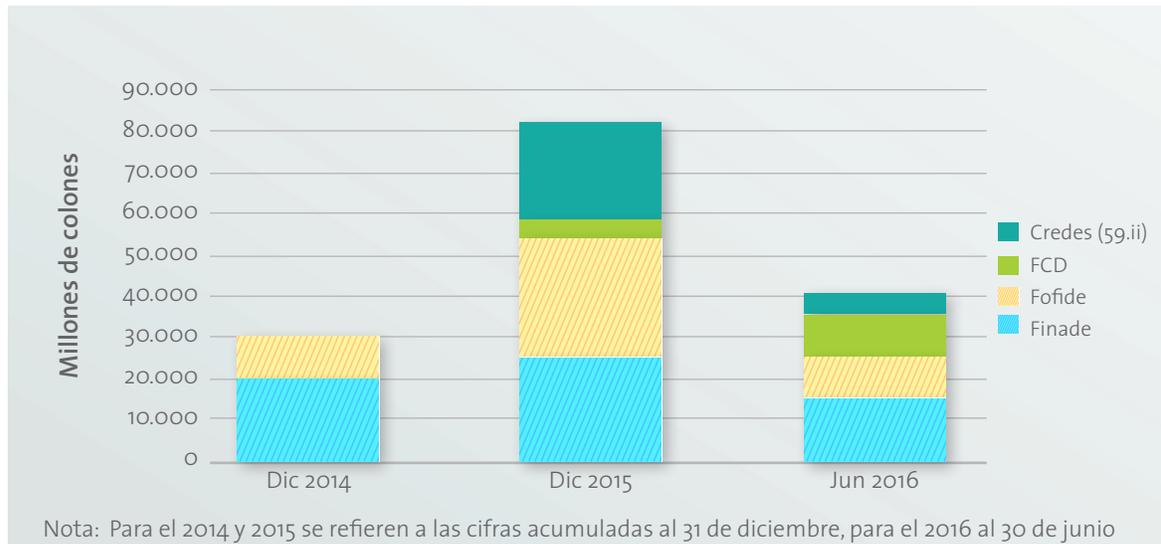
Gráfico 1.SBD: **Número acumulado anual de créditos por fondo**
(créditos a Diciembre 2014, Diciembre 2015 y Junio 2016)



Fuente: Elaboración propia con datos del SBD

En términos de colones, las carteras también muestran el dinamismo que permitió el desbloqueo y movilización de fondos.

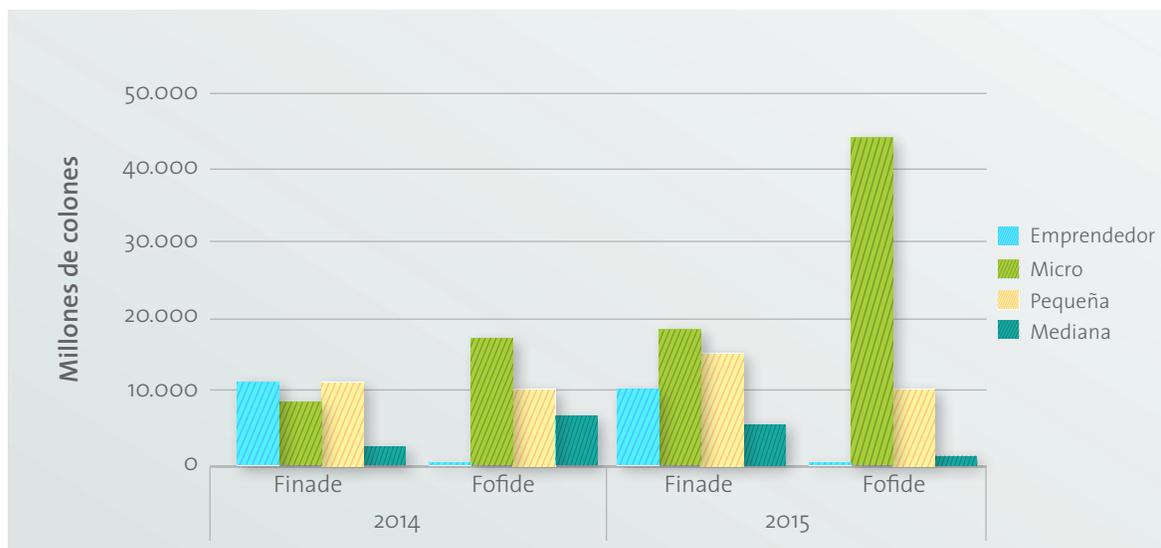
Gráfico 2.SBD: Saldos anuales acumulados de Cartera de Crédito de los Fondos
(saldos a Diciembre 2014, Diciembre 2015 y Junio 2016)



Fuente: Elaboración propia con datos del SBD

En el gráfico 3 se muestra el importante aumento en las carteras por tamaño de empresa en el 2015 con respecto al 2014, tanto Finade como Fofide.

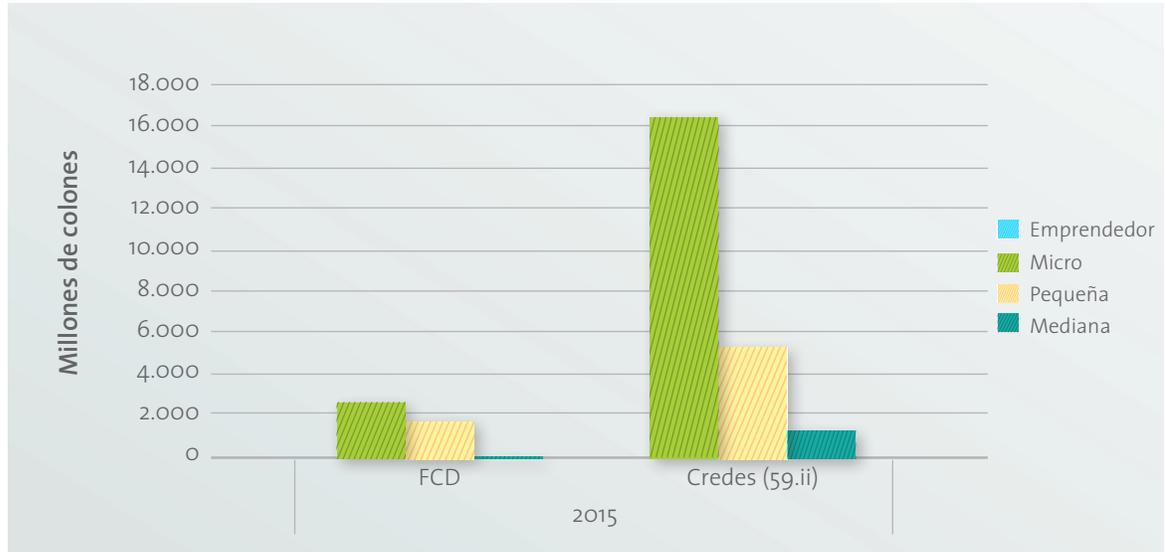
Gráfico 3.SBD: Finade-Fofide: Cartera de crédito por tamaño de la empresa



Fuente: Elaboración propia con datos del SBD

En el FDC ya muestra movilización para todas las empresas, con excepción de los emprendedores (ver gráfico 4).

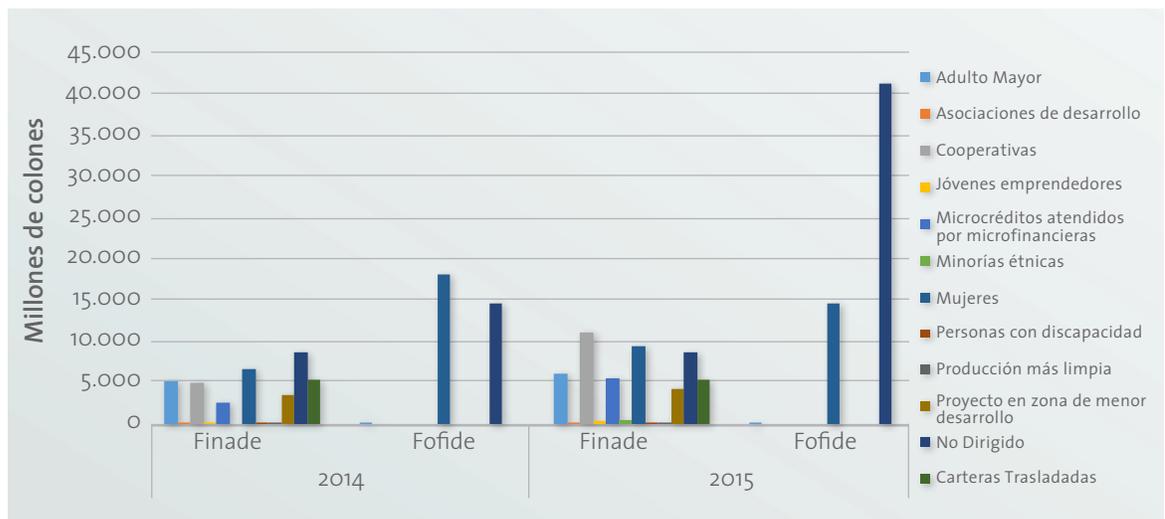
Gráfico 4.SBD: Cartera de crédito por tamaño de la empresa



Fuente: Elaboración propia con datos del SBD

Con respecto a los sectores prioritarios, el gráfico 5 muestra que para el Finade ha incrementado la asignación para todos los sectores prioritarios y es el único fondo con asignación en todos los sectores. Para el Fofide hay una disminución en mujeres, que es el único sector atendido.

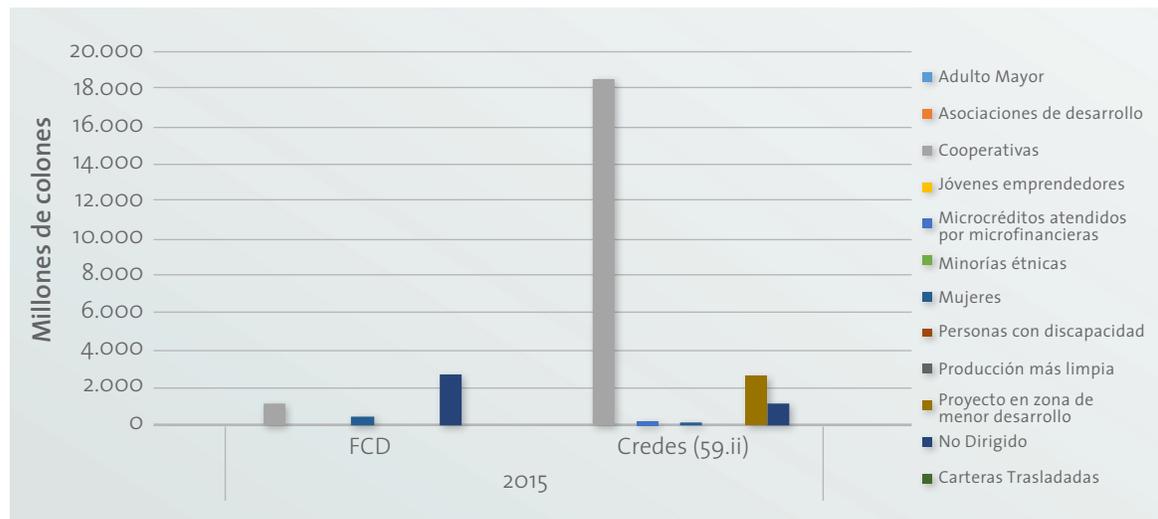
Gráfico 5.SBD: Finade-Fofide: Cartera de crédito por sector prioritario



Fuente: Elaboración propia con datos del SBD

Por su parte, el gráfico 6 muestra que FCD ha aumentado la asignación para cooperativas, microcréditos, mujeres y zonas de menor desarrollo, que son los sectores hasta ahora atendidos.

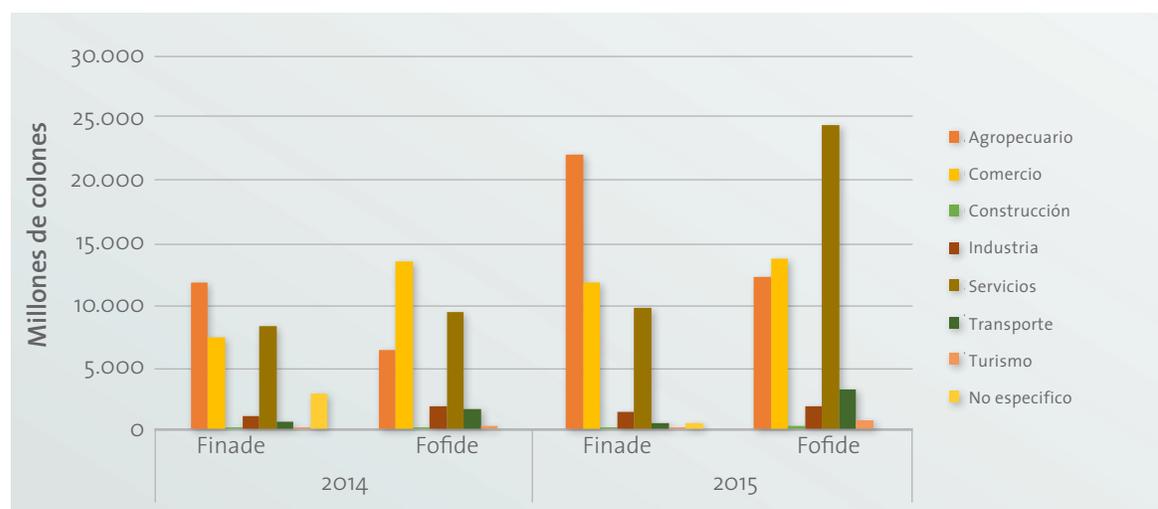
Gráfico 6.SBD: Cartera de crédito por sector prioritario



Fuente: Elaboración propia con datos del SBD

Respecto a la distribución de la cartera de crédito por sector económico, el gráfico 7 muestra que para Finade y Fofide prácticamente todos los sectores marcan un aumento del crédito en el 2015 con respecto al 2014.

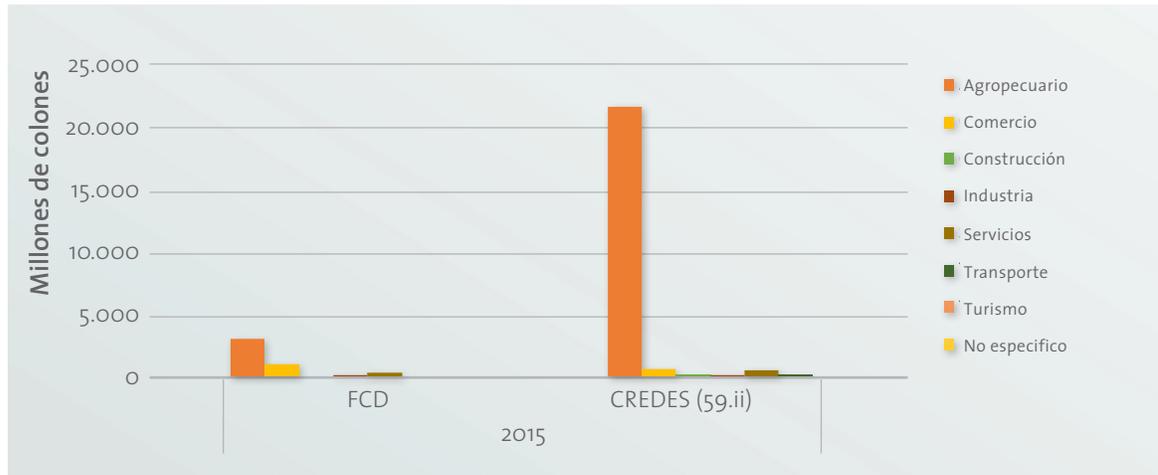
Gráfico 7.SBD: Finade-Fofide: Cartera de crédito por sector económico



Fuente: Elaboración propia con datos del SBD

El FCD muestra en sus dos modalidades una mayor concentración en agricultura, con algunos créditos en comercio y servicios (ver gráfico 8).

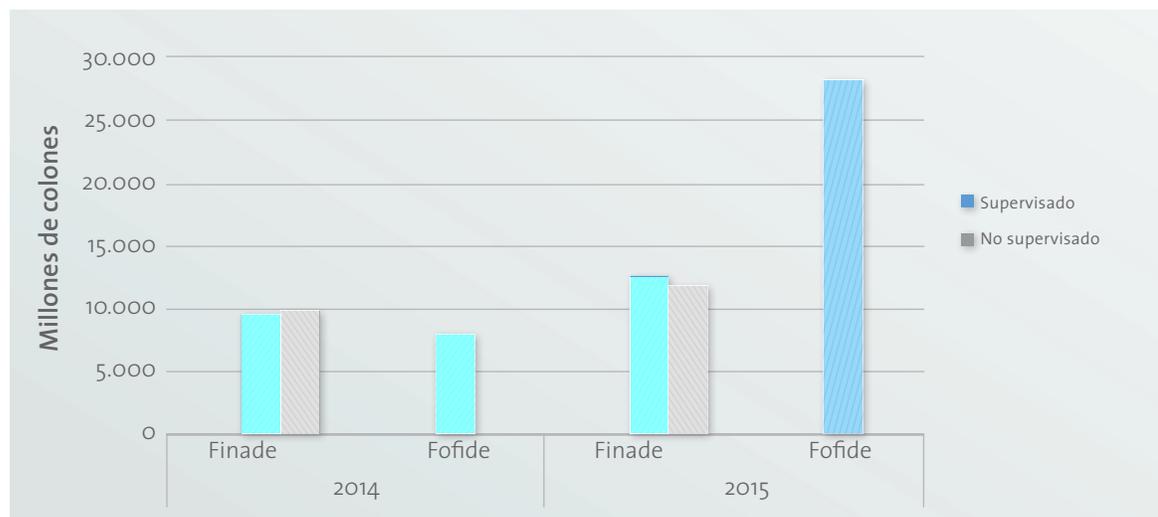
Gráfico 8.SBD: Cartera de crédito por sector económico



Fuente: Elaboración propia con datos del SBD

Respecto al tipo de operador, el Finade ha venido ampliando la asignación a operadores no supervisados, mientras que por definición el Fofide los administran los bancos del estado por lo que son operadores supervisados.

Gráfico 9.SBD: Finade-Fofide: Cartera de crédito por tipo de operador



Fuente: Elaboración propia con datos del SBD

Dentro de los operadores no supervisados, los programa directos del Finade han disminuido, mientras que operadores como Cooperativas y Microfinancieras han aumentado su participación en la colocación de cartera (ver gráfico 10).

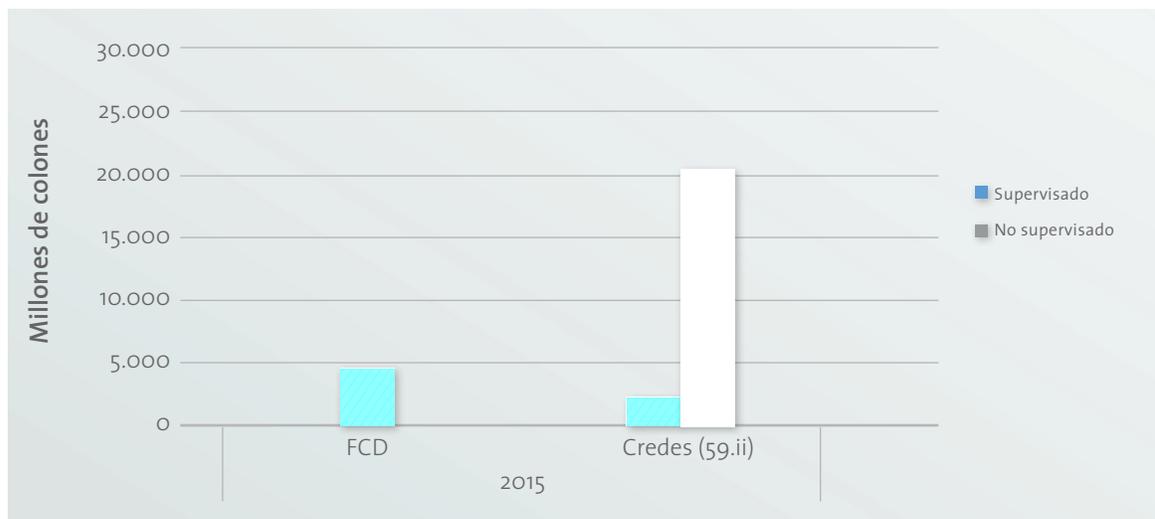
Gráfico 10.SBD: **Finade: Cartera de crédito por tipo de operador no supervisado**



Fuente: Elaboración propia con datos del SBD

Con respecto al FCD, las colocaciones directas de los bancos privados se catalogan como operadores supervisados, mientras que por la modalidad que permite el inciso 59 ii, han aumentado la colocación por operadores no supervisados.

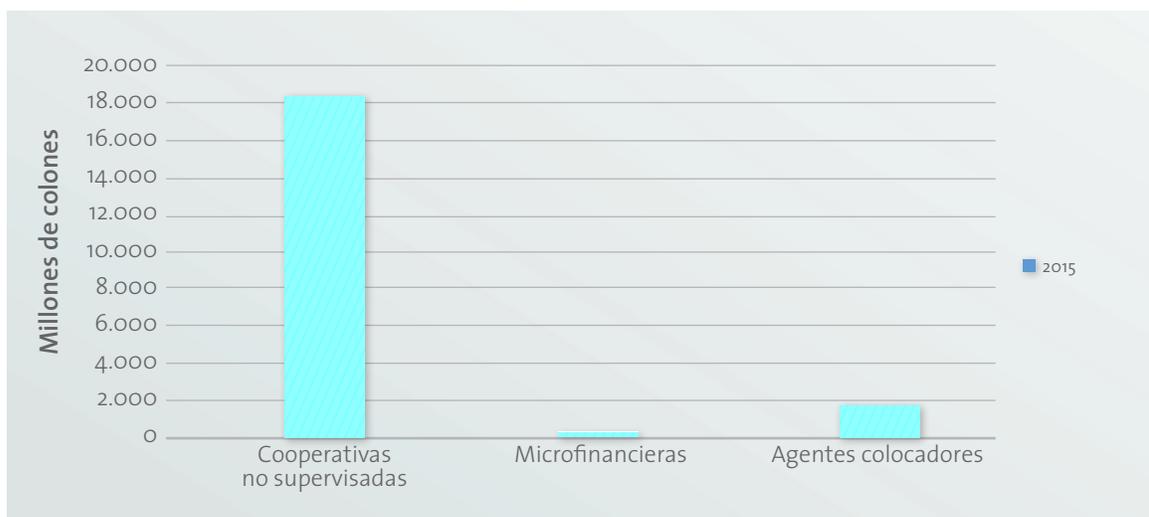
Gráfico 11.SBD: **FCD: Cartera de crédito por tipo de operador**



Fuente: Elaboración propia con datos del SBD

Las colocaciones de operadores no supervisados por la modalidad que permite el inciso 59 ii son especialmente por cooperativas, y en menor medida las microfinancieras y otros agentes colocadores (ver gráfico 12).

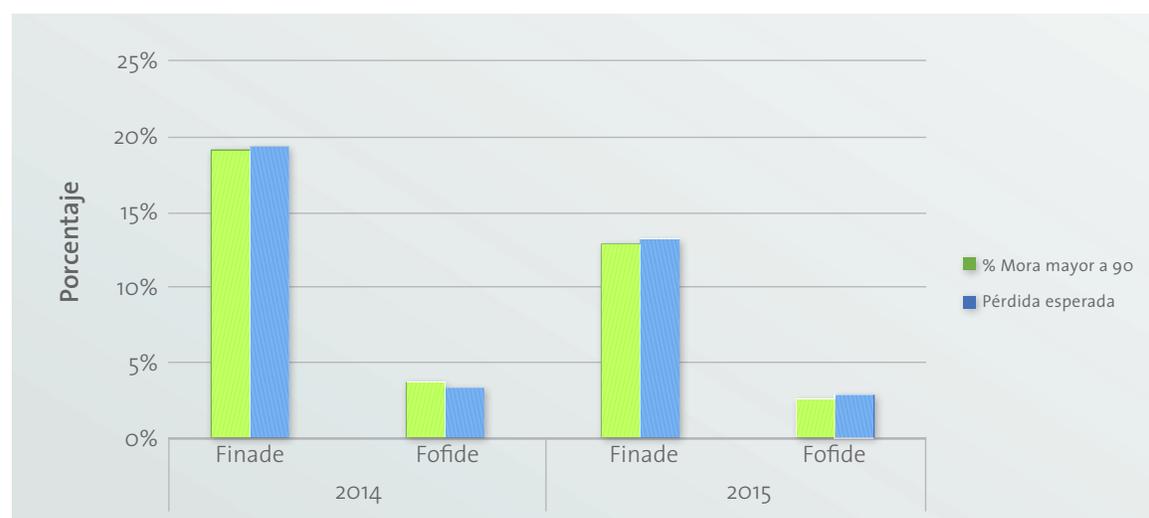
Gráfico 12.SBD: FCD (59.ii): Cartera de crédito por tipo de operador no supervisado



Fuente: Elaboración propia con datos del SBD

Tanto la mora mayor a 90 días como la pérdida esperada han disminuido notablemente para Finade entre 2014 y 2015 (ver gráfico 13). Las mayores tasas en Finade se explican por las carteras trasladadas que registran alta mora y pérdida esperada, lo que muy probablemente sólo se pueda solucionar declarando esos créditos como pérdida para limpiar las carteras. Para Fofide estos indicadores han sido menores, e incluso experimentan una ligera disminución entre los dos años.

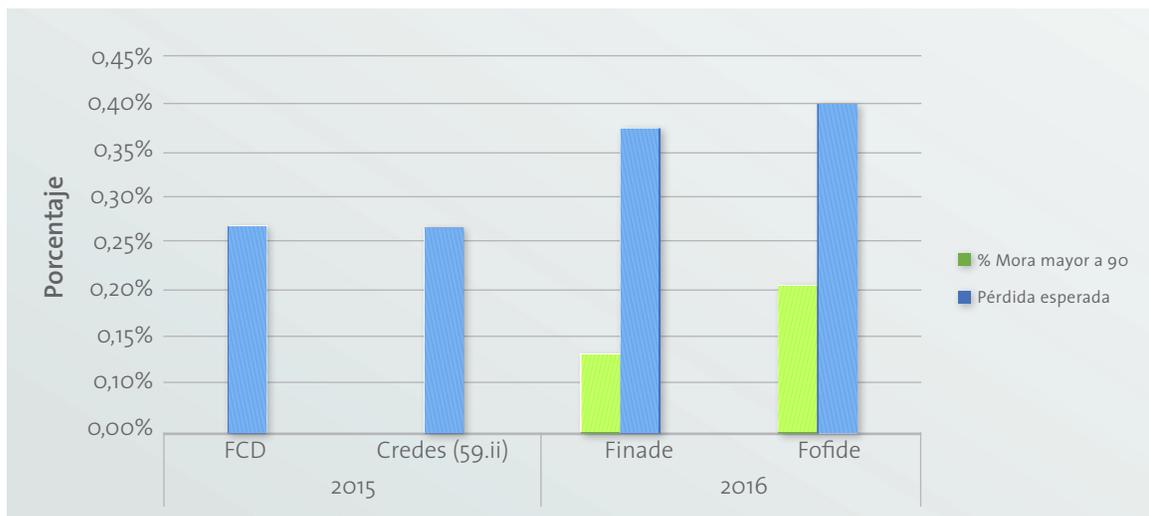
Gráfico 13.SBD: Finade-Fofide: Porcentaje de mora mayor a 90 días y pérdida esperada



Fuente: Elaboración propia con datos del SBD

Con la movilización de fondos del FCD, los indicadores de mora mayor a 90 días y pérdida esperada van cobrando interés. En este caso se compara el cierre del año 2015 con el primer semestre del 2016, y aunque hay un aumento, los porcentajes se mantienen por debajo del punto porcentual.

Gráfico 14.SBD: FCD: Porcentaje de mora mayor a 90 días y pérdida esperada



Fuente: Elaboración propia con datos del SBD

ANEXO III

Principales hallazgos en la elaboración preliminar de la línea base para la evaluación de impacto

El Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE), por encargo del SBD, ha desarrollado un programa de investigación para la evaluación de impacto del SBD, el cual ha tenido como resultado un estudio de situación del año 2014. El propósito del análisis de situación ha sido constituir parte de una línea de base, a partir de la cual se considera que el SBD está funcionando. Aunque el SBD funciona desde 2008, se ha escogido el año 2014 como una situación de partida para el análisis de impacto debido a que fue en este año que se dieron las condiciones para un relanzamiento del mismo, ya que durante el periodo 2008-2014 estuvo caracterizado por restricciones atribuibles al diseño del mismo y contenidas en la Ley 8634. El año 2014 constituye el último año de funcionamiento con tales restricciones y a la vez, un punto de cierre de las anteriores condiciones y el año en que se aprobó la Ley 9274).

El estudio de situación del año 2014 aporta una imagen del SBD sin la reforma integral. Es el año cero de las reformas y por tanto, proporciona una

base para el seguimiento de los efectos de las mismas en el tiempo. En su primer capítulo detalla los aspectos que se consideraron medulares para entender el alcance de las reformas introducidas para modificar la dinámica y la efectividad en el funcionamiento del mismo. A su vez, hace un corto recuento de la situación que se vivía con los colaboradores del Sistema respecto de su efectiva incorporación a las funciones asignadas dentro del mecanismo de apoyo.

En su segundo capítulo hace un recuento de la condición en que se encontraban los recursos en lo concerniente a cómo se había organizado el sistema para la canalización y recuperación de los recursos.

El tercer capítulo analiza las condiciones de mecanismo de canalización de fondos el cual constituye la capacidad instalada del SBD para cumplir con su misión. Debido a que el SBD está diseñado como un mecanismo que no posee infraestructura propia, las condiciones de eficiencia del Sistema son el resultado de la escala, las metodologías de prestación de servicios y de costo de los distintos canales de distribución que resultan de la diversidad de operadores que intervienen en este.

42 Basado en el documento del IICE el estudio de situación de la operación al 2014 y en comunicación por correo electrónico de Edgar Briceño, coordinador del equipo IICE.

En el cuarto capítulo del documento se analiza la cartera crediticia de cada uno de los distintos fondos como una imagen tomada al cierre del año 2014. El año 2014 es el primer año en el cual se contó con una base de datos de la cartera total de los fondos del SBD, la cual pudo obtenerse gracias al esfuerzo realizado en el seno del mismo programa de investigación.

El trabajo termina con un conjunto de y conclusiones derivadas de los principales resultados de la revisión del SBD y que constituyen el punto de partida de los estados de situación para los años siguientes. Los principales resultados y conclusiones se presentan a continuación:

- 1) Sobre los cambios en el marco legal, la nueva ley ofrece soluciones en tanto:
 - Aclararon y fortalecieron la rectoría del sector.
 - Esterilizaron al Consejo Rector de la influencia del sector bancario.
 - Se aclaró mucho más la población meta, dando mayor oportunidad de segmentación de beneficiarios y una definición más concreta de productos.
 - Establecieron un mecanismo de re-acreditación de operadores y programas que permitirá un mayor alineamiento de estos con las políticas del Consejo en términos de eficiencia y cobertura; costo de la canalización y sentó las bases para un uso efectivo de los servicios del SBD.
 - Se definió mejor el papel de los colaboradores del Sistema, incluyendo los bancos públicos.
 - Sentó las bases para una nueva visión del SBD y por lo tanto, para la definición del rol de la Secretarían Técnica y del Fideicomiso Finade.
 - Posibilita la verdadera integración del SBD con el resto del SFN, al dejar las base para la extensión de la normativa Conassif/Sugef, y no como un mecanismo aislado con escasa interconexión con el resto del sistema.
- Al dotar de recursos adicionales a la Secretaría del Sistema, le permite asumir funciones en dirección a la transparencia del crédito mipyme a nivel de todo el SFN.
- 2) Sobre el papel de los colaboradores:
 - La información disponible permite concluir que al 31 de diciembre del año 2014 el papel del INA aún no estaba claramente definido ni se contaba con los elementos de planificación y coordinación suficientes para garantizar el alineamiento de programas y esfuerzos a las políticas del Consejo Rector.
 - En cuanto al Infocoop, aunque ya estaba definido el papel preponderante, no se tenía claro la situación del Fondo Nacional de Autogestión (FNA), ni del papel de apoyo de esta institución a las actividades de las cooperativas. No se encontró evidencia alguna de interés del Infocoop por apoyar y trabajar conjuntamente con el SBD.
 - En cuanto al papel del IMAS, este sí estuvo mejor definido como facilitador del proceso de profundización financiera hacia la población meta de más escasos recursos, mediante el uso del instrumento del fondo de garantías.
 - En el caso de Mideplan, el especialista en cooperación internacional que apoyaría al Sistema, solo se habían realizado contactos exploratorios sin resultados procedimiento alguno.
- 3) Sobre la importancia relativa del SBD en el contexto del Sistema Financiero Nacional.
 - Con una misión ambiciosa como la que se le ha asignado al SBD, al cierre de este año 2014 el peso relativo al SFN resultó muy bajo. Los activos bajo injerencia del primero representan solo un 2% del total del SFN; un 4% del activo de los bancos públicos; un 6,5% del activo de los bancos privados; un 47,5% de los de las IFNB y un 25% de los activos de las cooperativas de ahorro y crédito.

- El SBD muestra muy bajos niveles de apalancamiento respecto del resto del SFN, lo cual sugiere grandes posibilidades de crecimiento.
 - La importancia relativa del SBD con respecto del SFN mejora cuando se trata de patrimonio. El patrimonio de esta institución representa un 4,82% del patrimonio del SFN.
 - La importancia relativa del SBD sigue mejorando cuando se trata de canalización de recursos crediticios. Los recursos involucrados en el SBD representan un 8% del crédito del SFN al sector productivo.
- 4) Sobre la eficacia de los fondos del SBD:
- Se concluye que la colocación efectiva de los fondos, o sea, aquella parte que se ha traducido en carteras de crédito muestra resultados muy modestos durante el año 2014 y que esto refleja las condiciones prevaletentes al cierre del año.
 - El estudio contiene los resultados reveladores para sustentar esta conclusión:
 - En términos globales para los tres fondos, la relación Cartera /Activo Total es del 23%.
 - Desglosado por fondo, el Finade tiene un aprovechamiento en términos de servicios brindados de 67,6% y en el caso del Fofide, la relación Cartera/ Activos es del 76,6%.
 - En el caso del FCD, la relación es prácticamente cero.
 - Aún en tales resultados por fondo, un desglose mayor delata situaciones más preocupantes como el caso del fondo de crédito del Finade, que solo estaba empleado en un 48,1%; y los activos Fofide de los bancos Nacional y Bancrédito niveles de uso del 68,6% y 8,4% respectivamente.
 - En el caso concreto del FCD, la situación al final del 2014 fue muy preocupante porque,
- en la medida en que habían pasado seis años desde la creación del Fondo y no había forma alguna de ponerlo en funcionamiento, ni en su versión más simple a través de los bancos del Estado. Las únicas cinco operaciones del Banco Nacional, más parecen parte de un efecto demostración que una legítima y decidida intención de colocación
- Siempre en este contexto, el estudio pone de manifiesto la importancia de la diversidad de instituciones operadoras en cuanto a conformar una oferta de servicios financieros, con metodologías de colocación y recuperación de recursos que alcancen un amplio espectro de segmentos beneficiarios y con una cobertura nacional. Con niveles de profundización financiera cercanos al 50%; la presencia de operadores regulados y no regulados contribuye a ampliar la cobertura.
 - Los datos resumidos en el cuadro cinco del estudio sugieren inclusive una especialización de los canales según sector productivo: cooperativas para el sector agropecuario, por ejemplo.
 - La revisión de los diecisiete programas existentes durante el año 2014 dan cuenta de una inconveniente tendencia a la dispersión de esfuerzos que ofrece dificultades de control, supervisión y evaluación. Aunque en un principio la necesidad de atender demandas específicas y la necesidad de asignar recursos pudo haber llevado a esta dispersión, lo conveniente para el SBD es focalizar esfuerzos en un conjunto de programas generarles y dejar el detalle a los subprogramas diseñados por los operadores, con metodologías específicas y combinaciones de productos requeridos.
- 5) Sobre las características de los operadores:
- Al no poseer infraestructura propia, las características, el potencial y el nivel de eficiencia el SBD se deriva de las condiciones de los operadores. Estos a su vez, por su naturaleza ju-

rídica y particularidades se pueden clasificar en grupos pares, en la medida en que existan subgrupos de operadores que comparten similares condiciones de organización y funcionamiento. Tanto para el análisis de sus características como para la determinación de su potencial, en este trabajo los operadores se han juntado en seis grupos: bancos públicos, bancos privados, Instituciones financieras no bancarias, cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas de producción y servicios múltiples y las instituciones de microfinanzas.

- En la determinación de sus características, se ha encontrado que esta variedad de más de treinta organizaciones deriva en una amplia diversidad de metodologías de prestación de servicios financieros, con gran presencia regional, factores que pueden contribuir a la expansión geográfica y poblacional de los servicios.
- Los operadores constituyen el mecanismo mediante el cual se canalizan los recursos del SBD, según sus metodologías de crédito, aprovechando esas oportunidades de fondeo y conforme a los grados de libertad que les permite el mercado. La revisión detallada de las organizaciones operadoras condujo a las siguientes conclusiones:
 - El SBD cobró tasas pasivas similares a los operadores pero cada grupo aprovechó la oportunidad definiendo por factores de ruralidad, costos administrativos, relaciones de asociatividad, presencia única en el mercado o competencia, una tasa de interés activa. El *spread* resultante difiere entre grupos en función de la presencia de estos aspectos. Los niveles más altos están en 13,86 puntos porcentuales para las IMF y 9,34 puntos porcentuales para las Instituciones financieras no bancarias.
 - Por el contrario, las cooperativas de producción tuvieron los *spread* más bajos (3,32%)

debido a que manejan relaciones de asociatividad al formar parte de cadenas de valor. En tal sentido consideran que los servicios de canalización de crédito son un servicio más para asegurar entregas de producción y por tanto, no incorporan en sus estructuras de costos todos aquellos en que incurren para la prestación del servicio. Este último aspecto deja dudas acerca de la sostenibilidad del servicio.

- La comparación de tasas activas y pasivas a nivel de grupos de operadores revela que, al menos para los operadores no bancarios:
 - La participación como operadores del SBD en el año 2014 les brindó la oportunidad de reducir el costo del pasivo. Sin embargo, la proporción de esta reducción estuvo en función de la diferencia entre el costo promedio de su pasivo total y la tasa pasiva del SBD; de la proporción de la deuda con el SBD vs la deuda total; y finalmente, de la proporción del año 2014 en que se dio la diferencia de tasas.
 - Sin embargo, en términos generales debe destacarse lo importante que pudo haber sido Finade para la reducción del costo del pasivo en el año de estudio. Basados en la información del Cuadro 10 los grupos que más pudieron haberse beneficiado con la participación en Finade por reducciones en la tasa pasiva fueron las IMF grandes; las cooperativas de ahorro y crédito y las IFNB. No obstante lo anterior, estas reducciones no necesariamente se tradujeron en tasas activas más bajas para los clientes.
- Una limitante de la comparación de los indicadores de eficiencia aquí propuestos es que, al menos para el caso de las IFI (bancos y financieras), los MIF y los índices de

desempeño se calculan para una mezcla de servicios financieros y para toda la totalidad de la clientela de las IFI. Si bien algunas IFI tienen departamentos especializados en la atención de la mipyme, los procesos de prestación de servicios financieros se realizan utilizando toda la infraestructura de la organización.

- La misma suerte corre el análisis por medio de indicadores de desempeño y de gestión financiera de las instituciones financieras. Los distintos índices se calculan para toda la organización sin poder separar cuánto influye cada categoría de servicio financiero o de población en tales indicadores.
- Del análisis de otros indicadores de productividad y eficiencia de los operadores financieros queda claro que el gasto de personal y los gastos administrativos en general juegan un rol muy importante en el costo y en gran medida, constituyen factores adversos para la participación de algunas organizaciones en el SBD en un entorno de competencia. Si bien existe oportunidades de mejora en la eficiencia con un esfuerzo combinado de racionalización de costos administrativos y de incrementos de tamaño de cartera, este tipo de medidas requiere de un cuidado especial y seguimiento de parte del SBD.

6) Sobre el nivel de dependencia de los operadores de los recursos del Finade.

- Salvo en el caso de las cooperativas de servicios múltiples, cuyo indicador de depen-

dencia de los fondos del Finade es del 26,5% y en menor medida las IMF con un 9,1%, los demás grupos de organizaciones manejan muy bajas relaciones de dependencia respecto de la proporción que significan los recursos Finade en el pasivo total de dichas organizaciones.

- Los niveles de dependencia a nivel de grupos son bajos en su mayoría y cuando dos grupos de operadores que concentran una alta proporción de los recursos del Finade, estas magnitudes se diluyen en el pasivo total de estos grupos de operadores.

7) Sobre las carteras activas del SBD.

- La revisión de la cartera del SBD implicó la consideración de tres carteras la del Finade, la cual se divide en dos; la del Fofide y la del FCD. La condición de congelamiento de la cartera del FCD en el 2014 hace innecesario referirse a esta en las conclusiones.
- En cuanto a la cartera Finade, esta muestra una condición dual porque por un lado, el Nivel 1 está constituido por los saldos de las operaciones de los fideicomisos trasladados con motivo de la constitución del patrimonio del Finade, según lo establecido en la Ley 8634 (LCSBD). En este caso, se trata de una cartera deteriorada, con altos niveles de morosidad y con atrasos muy superiores a 365 días.

La otra parte de la cartera Finade está constituida por el Nivel 2 y presenta condiciones de normalidad en un alto porcentaje de las operaciones.

ANEXO IV

Análisis de la presencia del SBD en los principales medios informativos

Como parte de la evaluación acerca de la percepción externa del SBD, la empresa Interamericana de Comunicación, por pedido de esta CE realizó el Análisis de la presencia mediática del SBD en los principales medios informativos del país, con base en las noticias recopiladas por el sistema de monitoreo de la empresa Controles Videotécnicos de Costa Rica. Este análisis tiene como propósito cuantificar y calificar la cobertura mediática brindada al SBD, por medio de noticias y opiniones, en los principales medios de comunicación del país, abarcando un periodo de seis años y medio, entre enero de 2010 y julio de 2016. El estudio es una evaluación cuantitativa y cualitativa que refleja las tendencias y la evolución de esta cobertura periodística a lo largo del tiempo, con las variaciones que ha tenido el posicionamiento del SBD en la agenda periodística durante este periodo.

Los medios seleccionados para este análisis son:

- **Prensa escrita:** diarios La Nación, Extra y La República. Semanarios Universidad y El Financiero.
- **Radio:** Noticiarios de radio Columbia, Monumental y Radio Nacional.

- **Programas de opinión en radio:** Nuestra Voz (Monumental), Hablando Claro (Columbia) y Desayunos (Radio Universidad).
- **Televisión:** Telenoticias, Noticias Repretel, NC Once y RTN Noticias (Canal 13).
- **Medios digitales:** CRHoy y las páginas web de La Nación, Extra, El Financiero y La República, partiendo del hecho de que existen informaciones que se publican en estas plataformas pero no en las versiones impresas de estos medios.

ANÁLISIS CUANTITATIVO

Periodo 2010

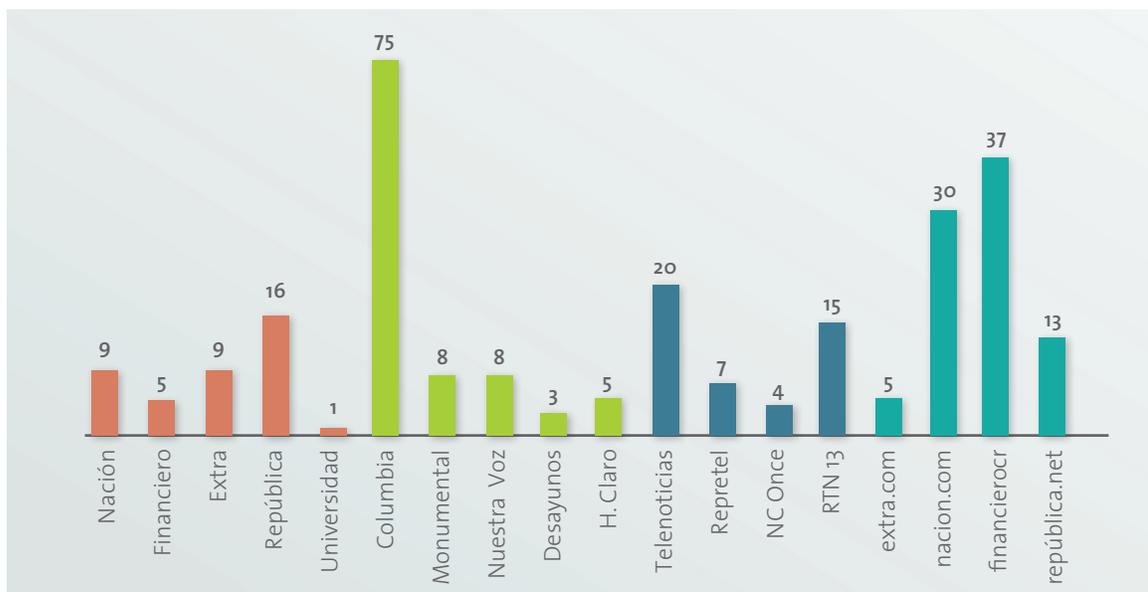
Durante el año 2010 se registraron en los medios seleccionados 270 noticias relacionadas directa o indirectamente con el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD). Los medios con mayor participación en la divulgación de informaciones fueron la radio (37%) y los medios digitales (31%). La prensa escrita y los noticiarios de televisión aportan el otro tercio del total de noticias sobre el SBD.

El gráfico 1 muestra el nivel de cobertura específico brindado por cada medio a las informaciones relacionadas con el SBD. Destaca la gran cobertura

brindada al tema por Noticias Columbia, un comportamiento que se mantendrá a lo largo del periodo en estudio. Los medios digitales, como nacion.

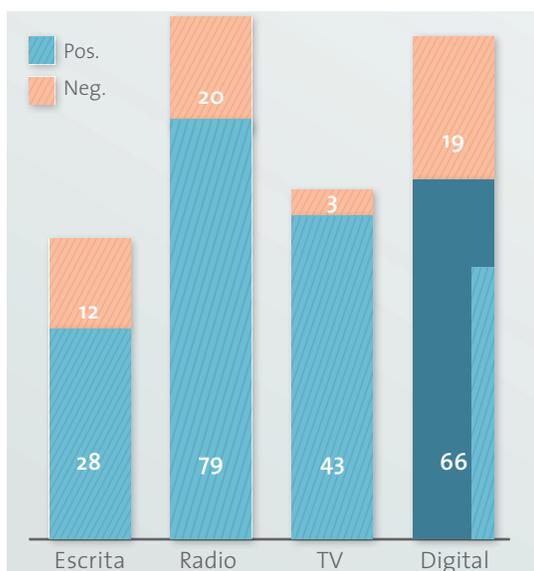
com y elfinanciero.cr.com también muestran un alto porcentaje de participación.

Gráfico 1.SBD: Participación total de medios 2010



Fuente: Interamericana de Comunicación

Gráfico 2.SBD: Porcentaje de notas positivas y negativas con respecto al total según tipo de medio 2010



Fuente: Interamericana de Comunicación

Para el año 2010, las informaciones publicadas sobre el SBD fueron exclusivamente positivas o negativas, pues no se registraron informaciones de tono neutro. Es destacable el hecho de que por cada ocho noticias positivas se reportaron apenas dos noticias negativas, un comportamiento que será similar a lo largo de todo el periodo en estudio.

El gráfico 2 muestra la cantidad de noticias según su polaridad, según cada tipo de medio. La radio fue el medio que más noticias divulgó sobre el tema, con un 80% de noticias positivas respecto a su total, pero la televisión, aunque proporcionó una cobertura menor, alcanzó un 94% de noticias positivas. La prensa escrita divulgó un 70% de noticias positivas y un 30% de noticias negativas, en tanto que para los medios digitales esa proporción fue 78% y 22% respectivamente.

Periodo 2011

Durante el año 2011 se registraron en los medios seleccionados 262 noticias relacionadas directa o indirectamente con el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), de las cuales el 58% corresponden a informaciones divulgadas por la radio y por medios digitales, tal como se puede apreciar en el gráfico 3. La presencia de noticias del SBD se nota relativamente balanceada entre radio, prensa escrita y medios digitales, pero no sucede igual en el caso de los noticieros de televisión, que aportan apenas el 18% de las informaciones sobre el tema.

En cuanto al nivel de cobertura específico brindado por cada medio a las informaciones relacionadas con el SBD y se puede notar la baja participación de noticieros como Repretel y NC Once, ambos del mismo grupo televisivo.

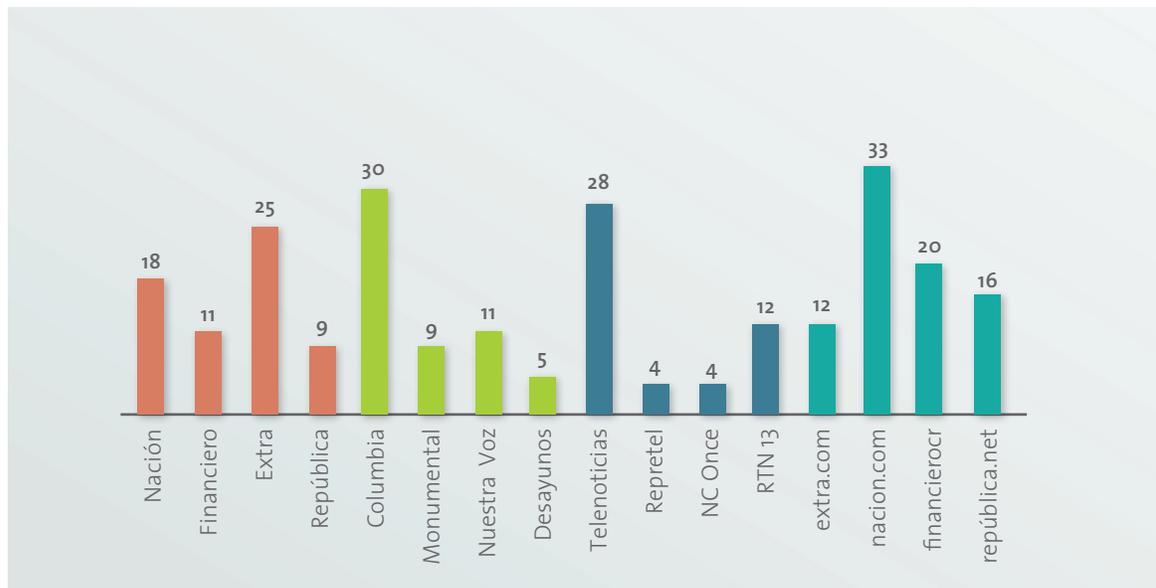
En medios impresos resalta la cobertura brindada por Diario Extra, así como las de Noticias Columbia

en radio, Telenoticias en televisión y nacion.com en medios digitales.

Para el año 2011, las informaciones publicadas sobre el SBD fueron mayoritariamente positivas (62%), mientras que las negativas alcanzaron el 27% y las neutras apenas el 6%. Este comportamiento de las noticias se mantuvo similar a lo largo de todo el periodo 2011, siempre con un predominio de las noticias positivas, y con una leve presencia de noticias neutras.

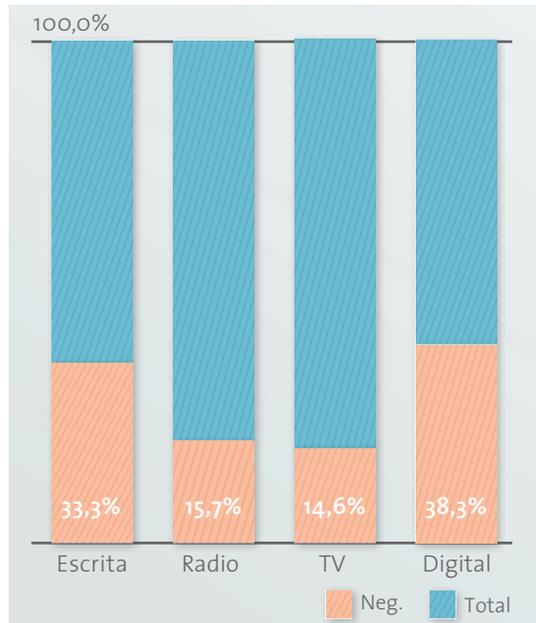
Finalmente, el gráfico 4 muestra la participación de noticias negativas por tipo de medio, con respecto al total. Se evidencia que los medios electrónicos fueron los que, porcentualmente, publicaron más notas de polaridad negativa sobre el SBD con respecto a su total de notas sobre el tema, con un 38,3%, en tanto que las informaciones divulgadas por los telenoticieros registraron apenas un 14,6% con polaridad negativa y la radio un 15,7%.

Gráfico 3.SBD: Participación total de medios 2011



Fuente: Interamericana de Comunicación

Gráfico 4.SBD: Porcentaje de notas positivas y negativas con respecto al total según tipo de medio 2011



Fuente: Interamericana de Comunicación

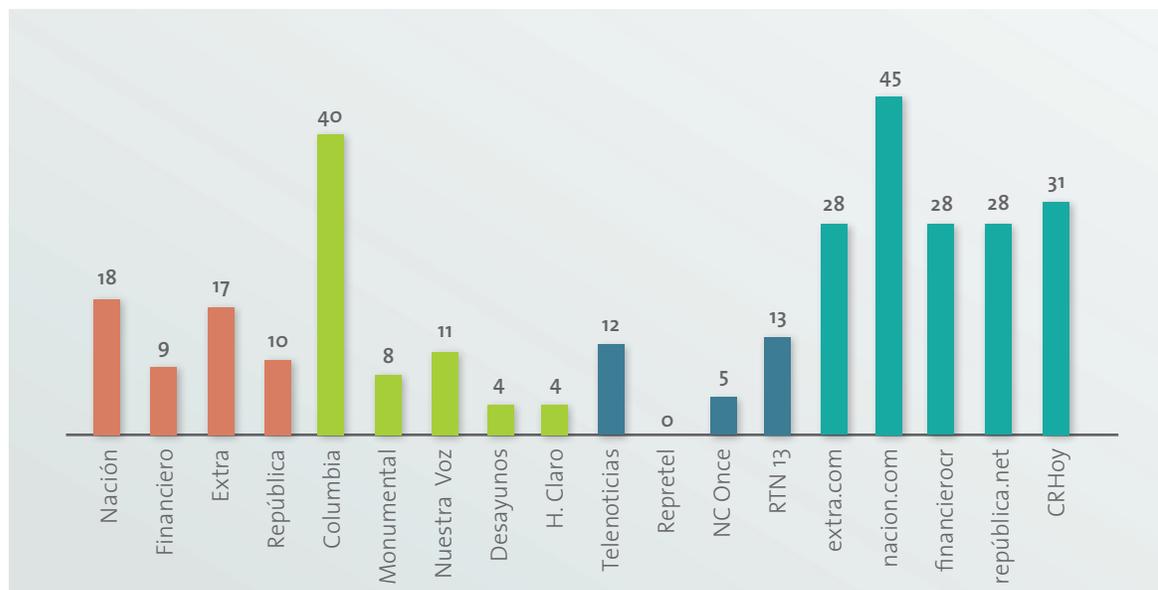
Periodo 2012

Durante el 2012 se registraron 311 noticias referentes al Sistema de Banca para el Desarrollo, lo que equivale a un crecimiento del 18,7% con respecto al año precedente (262 noticias).

El 51% de las informaciones fueron divulgadas por medios digitales. En tanto que los telenoticiarios transmitieron apenas el 10% de las noticias. Parte del crecimiento de las informaciones de medios digitales se debe al surgimiento, este año, del periódico digital CRHoy, y marca el inicio de una tendencia de primacía de la prensa digital sobre los otros canales informativos.

El gráfico 5 muestra el nivel de cobertura específico brindado por cada medio a las informaciones relacionadas con el SBD. Se observa, igual que en el año anterior, una muy baja participación de los telenoticiarios, así como un aporte destacado, en cantidad de notas, de Noticias Columbia y nacion.com.

Gráfico 5.SBD: Participación total de medios año 2012

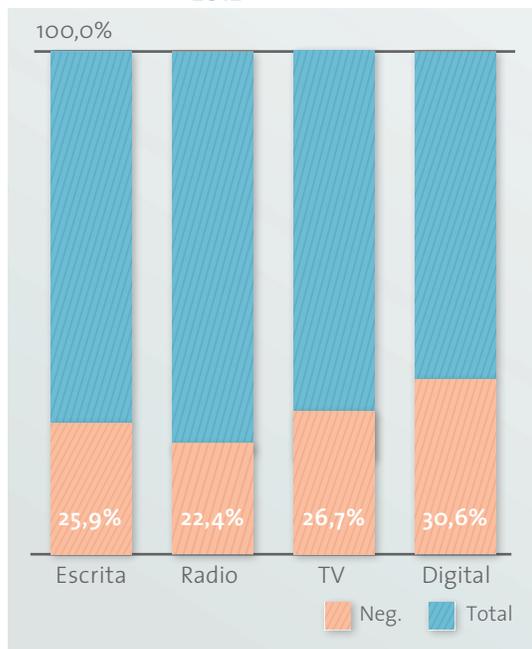


Fuente: Interamericana de Comunicación

Para el año 2012, las informaciones publicadas sobre el SBD fueron mayoritariamente positivas (67%), mientras que las negativas alcanzaron el 28% y las neutras apenas el 5%, como se observa en el gráfico 6.

Finalmente, la participación de noticias negativas por tipo de medio, con respecto al total indica que los medios electrónicos siguen siendo los que divulgaron más notas de polaridad negativa sobre el SBD (30,6%), con respecto a total de sus noticias publicadas.

Gráfico 6.SBD: Porcentaje de notas positivas y negativas con respecto al total según tipo de medio 2012



Fuente: Interamericana de Comunicación

Periodo 2013

Durante el periodo 2013 se registraron 360 noticias relacionadas directa o indirectamente con el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), lo que representa un aumento del 15,7% en la cobertura, con respecto al año anterior.

Acorde con la tendencia que viene reflejando en los medios de comunicación nacionales, se incrementa en este año la cobertura brindada por medio de plataformas digitales (53%), que superan ya al conjunto de las noticias ofrecidas por prensa escrita, radio y televisión, en tanto que estos tres medios muestran un comportamiento más balanceado en entre ellos en cuanto a cantidad de noticias sobre el SBD.

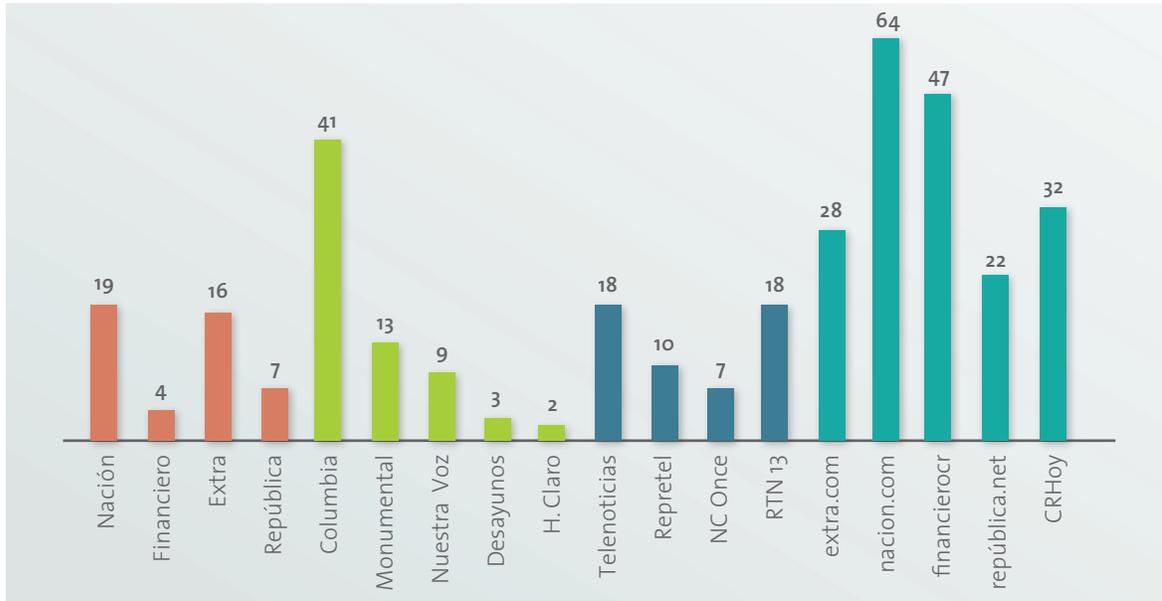
Hay un aumento de las noticias a través del año como coincidencia en el tiempo con la apertura de la campaña electoral con miras a las elecciones de febrero 2014. Una posible explicación es que los medios tradicionales están recurriendo a las plataformas digitales para dar cabida a toda su cobertura periodística, dadas las limitaciones de espacio y de tiempos con que cuentan en las plataformas tradicionales, y que la ampliación de esos espacios para las noticias, como en el caso de la prensa escrita, implica también aumento de costos de papel, impresión, y otros, cuyo financiamiento depende básicamente de la publicidad.

El gráfico 7 muestra el nivel de cobertura específico brindado por cada medio a las informaciones relacionadas con el SBD y reafirma la primacía de las noticias de plataformas digitales con respecto a otros canales de comunicación.

Destaca, en el caso de la radio, la atención brindada al tema por parte de Noticias Columbia, por las plataformas digitales de La Nación y El Financiero y sigue siendo notoria la baja participación de los telenoticiarios en esta cobertura informativa.

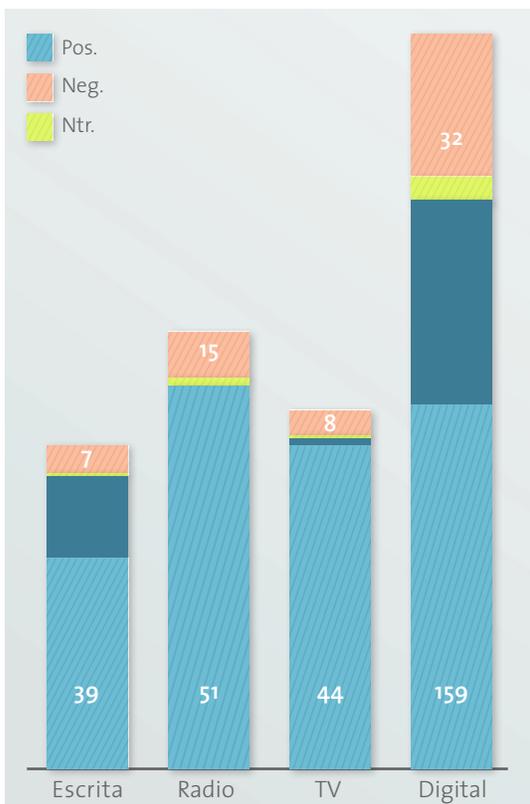
Finalmente, el gráfico 8 muestra la distribución de las noticias según su polaridad y tipo de medio,

Gráfico 7.SBD: Participación total de medios año 2013



Fuente: Interamericana de Comunicación

Gráfico 8.SBD: Porcentaje de notas positivas y negativas con respecto al total según tipo de medio 2013



Fuente: Interamericana de Comunicación

con respecto al total. Se evidencia que los medios electrónicos fueron los que publicaron más notas positivas y también la mayor cantidad de noticias negativas. Sin embargo, proporcionalmente, estas informaciones negativas representan apenas el 11,4% de todas las notas digitales, por debajo del promedio de informaciones negativas del total de medios (15%).

Periodo 2014

El año 2014 es el más significativo de todo el periodo analizado, no solo por la cantidad de noticias generadas alrededor del Sistema de Banca para el Desarrollo, sino por acontecimientos relevantes de ese periodo. En primer lugar, destaca el hecho de que el SBD se posicionó como un tema central de la campaña política 2014 y caballo de batalla de los principales partidos políticos. En segundo lugar, por la aprobación del proyecto de reformas en la Asamblea Legislativa, que finalmente se convirtió en ley en octubre de este año y fue sancionada de inmediato por el Poder Ejecutivo.

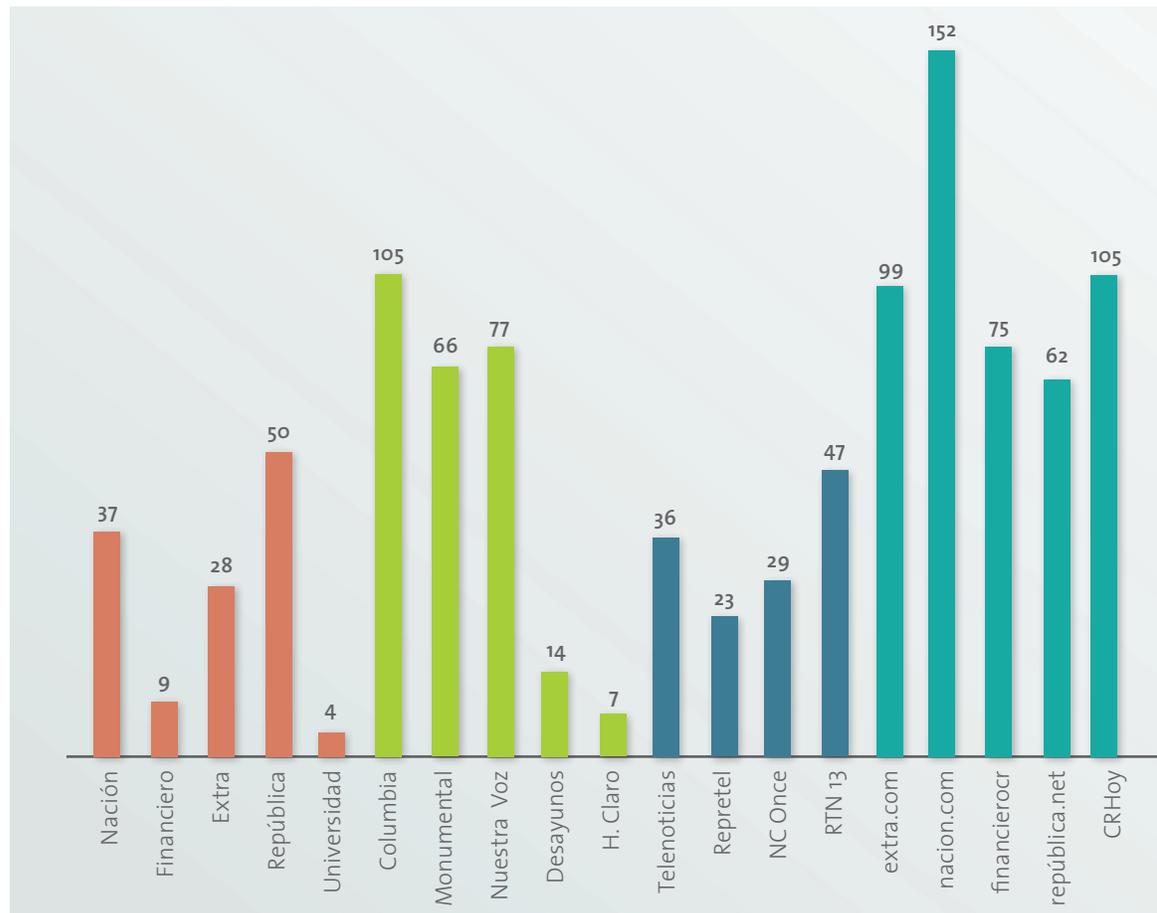
Este comportamiento extraordinario se refleja en las 1025 noticias referentes al Sistema de Banca

para el Desarrollo publicadas durante el 2014, lo que equivale a un crecimiento del 285% con respecto al año precedente (360 noticias).

El 48% de las informaciones fueron divulgadas por medios digitales, seguidas de la radio, con el 26% de las notas, en tanto que los telenoticiarios y la prensa escrita alcanzaron apenas el 13% de las publicaciones.

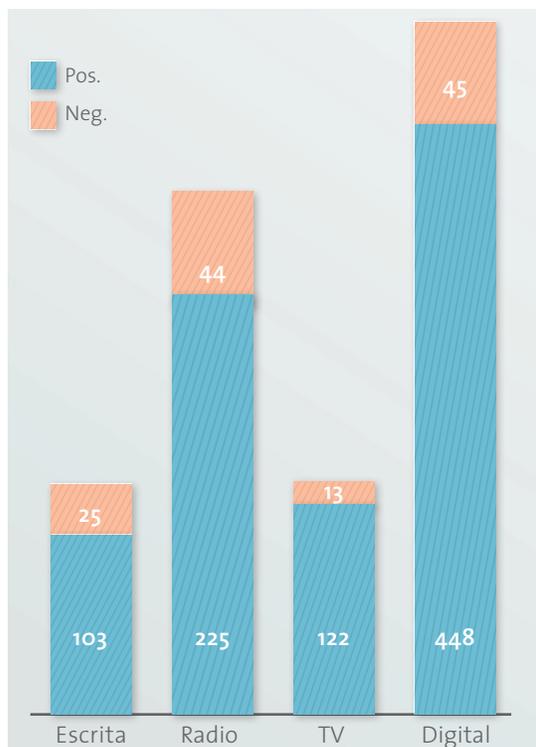
El gráfico 9 muestra el nivel de cobertura específico brindado por cada medio a las informaciones relacionadas con el SBD. Se observa, igual que en el último trimestre del 2013, una alta participación de plataformas electrónicas como las de diario Extra, La Nación y El Financiero, y del medio digital CRHoy.

Gráfico 9.SBD: Participación total de medios año 2014



Fuente: Interamericana de Comunicación

Gráfico 10.SBD: Porcentaje de notas positivas y negativas con respecto al total según tipo de medio 2014



Fuente: Interamericana de Comunicación

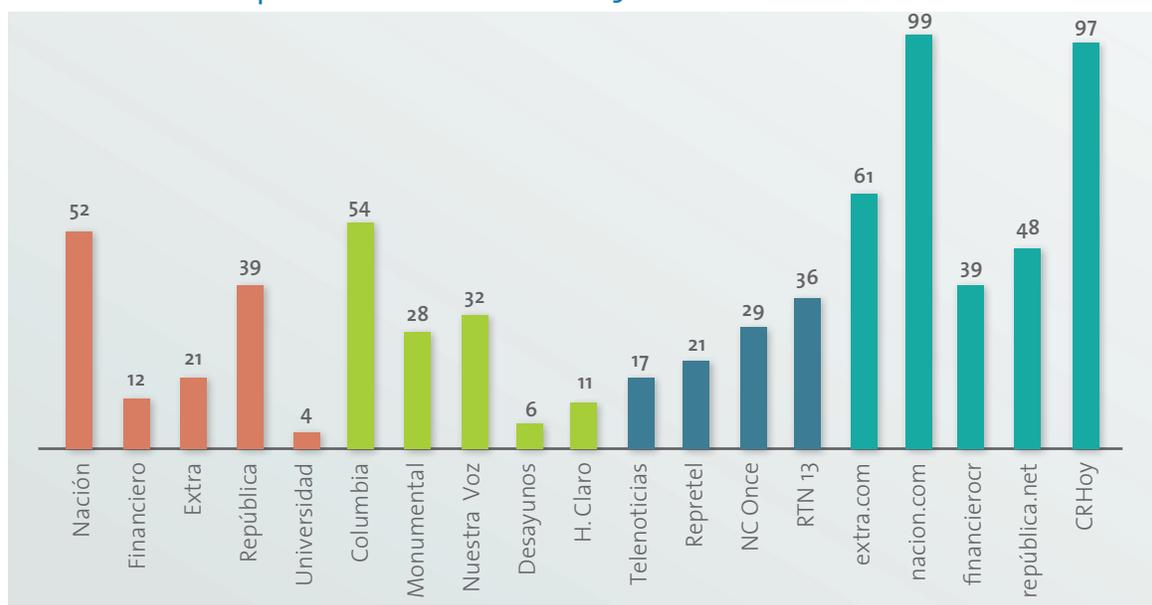
Como en años anteriores, es notoria la fuerte presencia de Noticias Columbia, acompañado en esta ocasión con un comportamiento destacable del programa de opinión *Nuestra Voz*, de radio Monumental. La prensa escrita, por el contrario, es la de más baja participación noticiosa relacionada con el SBD (ver gráfico 10).

Periodo 2015

Durante el año 2015 se registraron 706 noticias ligadas a Banca de Desarrollo y, conforme a la tendencia de los últimos años, los medios digitales representaron la mayor cantidad, con un 49% del total. Los noticiarios de televisión siguen siendo los de menor participación, con el 15% de notas sobre el SBD.

La participación específica de cada medio, en cantidad de noticias sobre el SBD, muestra que medios digitales como nacion.com, CRHoy y diarioextra.com son los que recogen mayor cantidad de noticias sobre el SBD, seguido por Noticias Columbia y el diario La Nación en su versión impresa, como se detalla en el gráfico 11.

Gráfico 11.SBD: Participación total de medios año 2013



Fuente: Interamericana de Comunicación

ANÁLISIS CUALITATIVO Y TEMÁTICO

Periodo 2010

Durante el primer semestre del 2010, las principales noticias positivas fueron la colocación del SBD beneficiando a productores agropecuarios y Mipymes de todos los sectores productivos, y la capacitación en el desarrollo de planes de negocios, brindada por el SBD, a través del programa “Impulsa lo propio”. Además, el convenio suscrito entre el INA y el SBD para brindar capacitación a los microempresarios que acceden a los fondos del Sistema, así como la propuesta del INA de destinar un 33% de los fondos de capacitación para el SBD a fomentar empresas por medio de capital semilla. Asimismo, la propuesta de crear un impuesto a la banca privada, que sustituya al peaje bancario y la creación de una normativa diferenciada para el SBD.

Las noticias negativas en el primer semestre del 2010 resaltan las manifestaciones de los diputados, quienes aseguran que el sistema no ha cumplido con el propósito de llevar recursos a los pequeños productores o empresarios que no tienen acceso a la banca tradicional, y proponen extender el plazo de la comisión legislativa especial que analiza las reformas al SBD. Se menciona que el SBD, a dos años de su creación, sigue enredado en una maraña legal que impide hacer llegar crédito a los beneficiarios, y con fondos sin utilizar. Se suma la insatisfacción de los productores agrícolas, por la manera lenta entrabada en que está operando el SBD.

En el segundo semestre del 2010, las noticias positivas se refieren a la necesidad de reformar la ley del SBD para hacerlo funcional y nombramiento de una comisión legislativa que investigará por qué no ha logrado cumplir sus funciones. Se suma la petición del INA para que le quiten las “amarras legales” que le impiden dar acompañamiento a los beneficiarios del SBD desde el principio. Asimismo, el anuncio de que pequeños productores de café podrán tener acceso a crédito, con avales del SBD, para renovación de sus cafetales, y que el SBD ha-

bilitó un fondo de emergencia para atender a los agricultores afectados por los temporales de octubre pasado.

Como noticias negativas en el segundo semestre del 2010, se destacan las críticas de la Cámara de Comerciantes detallistas y Upanacional, quienes aseguran que el SBD no cumple con la expectativa de facilitarles el acceso al crédito. Además que el SBD perderá fondos al condonar deudas de los fideicomisos de Reconversión Productiva y Fidagro, en cumplimiento de la Ley de Fortalecimiento del Sector Agrícola. Se suma que la Ministra de Economía y presidente del Consejo Rector, anuncia una reorganización de personal del SBD, porque muchos no cumplen con el perfil requerido para sus puestos, lo que implica el despido de 15 funcionarios.

Periodo 2011

Durante el primer semestre del 2011, las noticias positivas sobre SBD están relacionadas con la disponibilidad de recursos del sistema para pequeños productores arroceros, la solicitud de Corfoga de una línea de recursos específica del SBD para el sector ganadero y la salida de la licitación para administrar los recursos del Finade, al vencerse periodo de administración del Bancrédito. Además, la publicación de varios reportajes sobre las actividades específicas de dos operadores financieros del SBD, la política nacional arrocera, el interés del Movimiento Libertario en tramitar proyecto de reformas a la ley del SBD y los créditos para Mipymes en bancos públicos del sistema bancario nacional, además un artículo de la ministra de Economía sobre la propuesta de reformas urgentes al SBD.

Durante este primer semestre del 2011, las informaciones negativas registran el retiro de la corriente legislativa del proyecto de reforma a la ley de Banca para el Desarrollo, por parte del Gobierno y la falta de consenso de varios sectores, que impidió enviarlo de nuevo. También se refieren a la inconformidad de los caficultores que piden cambios al plan

de renovación de cafetales, pues alegan dificultad de acceso a recursos del SBD por la falta de claridad sobre las garantías. Asimismo, destacan las críticas de sectores políticos por el atraso en la convocatoria del proyecto de reforma al SBD y reclamos de sectores productivos por mayor acceso a los recursos del sistema. Además se cuestiona que el SBD se queda sin capital porque los fondos del sistema se están agotando y otros no se pueden utilizar por falta de reglamentación.

En el segundo trimestre del 2011 los principales temas que fueron recogidos positivamente por la prensa se refieren a que el Gobierno busca ayudar a las pymes a acceder a los recursos del SBD, por medio de ampliación de las garantías; se anuncia de nuevo el envío a la Asamblea Legislativa del proyecto de reformas al SBD y se detalla que existe un ambiente positivo en AL por la convocatoria de reformas a SBD en sesiones extraordinarias. Otras noticias positivas se refieren al acceso a los fondos de SBD para renovación de cafetales y a la salida de la licitación para la administración del Finade. De igual manera, se menciona la defensa hecha por el MEIC al SBD, tras el informe de la CE, la reafirmación de que las reformas propuestas por el Ejecutivo en el nuevo proyecto serán beneficiosas para las pymes y el anuncio de que el SBD abrió un programa de financiamiento para capital semilla.

En el segundo semestre del 2011, como noticias negativas los medios citaron el informe de la CE del SBD, el cual concluye que los recursos no están llegando a las pymes y lo califica de inoperante y poco efectivo. Así mismo, la prensa informa (y editoria- liza también) acerca de la “piñata” en contrataciones de personal y de servicios por parte del SBD y publica un artículo de opinión en el que se critica la reducción de recursos a Conape para pasarlos al SBD. Por otro lado, figuran la insistencia de Conape en que podría quedarse sin fondos por traslado de recursos al SBD; la paralización de la adjudicación del Finade, por apelación de Bancrédito ante la Contraloría General; la suspensión del debate

sobre el plan de reformas al SBD, por prioridad de los proyectos fiscales, y las dificultades de acceso de pymes y emprendedores a recursos del SBD, por falta de reformas y reglamento.

Periodo 2012

En año 2012, el primer semestre registró como noticias positivas en este periodo se centra en la adjudicación al BCR como nuevo administrador del Finade, el nombramiento de Miguel Aguiar como nuevo Director Ejecutivo del SBD y la posibilidad de financiamiento a los productores de piña, con recursos del SBD. Además, se cubren los temas que se refieren a la posibilidad de colocación de recursos a cooperativas por parte del SBD, la utilización de las oficinas Crea Pymes del MEIC como agencias de promoción del SBD y el lanzamiento del plan para renovación de cafetales con fondos de Banca para el Desarrollo. Además el rechazo de la Contraloría General a la apelación de Bancrédito para administración del Finade.

En cuanto a los temas negativos de primer semestre del 2012, continúa siendo noticia el transitorio en la ley del Sistema de Banca para el Desarrollo que traslada recursos de Conape al SBD, entre 2008 y 2014. También volvió ser noticia negativa la decisión de Bancrédito, de apelar la administración del Finade adjudicada al BCR y sumó a este apartado el anuncio de que este año habría menos recursos para pymes por recorte a las metas de colocación del SBD para el 2012. Como un tema recurrente es el proyecto de reformas a la ley de creación del SBD, que en esta ocasión sufre un nuevo atraso de cinco meses, y la responsabilidad se le achaca al Gobierno. Figura también un extenso artículo de opinión de un dirigente de Upanacional, en el cual afirma que la ley de SBD ha sido una burla y que en Costa Rica no hay, ni habrá, banca de desarrollo.

En el segundo semestre del 2012, como aspecto positivo figura el aumento de noticias positivas, con respecto a los trimestres anteriores, está asociado a la mayor generación de informaciones por parte

del MEIC y del SBD, como las referidas a que el MEIC ofrecerá más apoyo a las pymes por medio del SBD, la disponibilidad de recursos por parte de SBD para apoyar a los productores afectados por terremoto de Nicoya, la aprobación de un programa de arrendamiento financiero para que las pymes adquieran equipos o maquinaria y otro para que los taxistas puedan adquirir nuevas unidades con créditos fondeados por el SBD. También figuran como temas importantes la convocatoria a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa del proyecto de reformas al SBD y la instalación de la comisión legislativa que se encargará de estudiar dicho proyecto; el aval del Tribunal Contencioso Administrativo a la adjudicación de la administración del Finade al BCR; la noticia de que las microfinancieras buscan acercarse al SBD y un artículo de opinión de la ministra de Economía sobre el SBD como instrumento de inclusión financiera.

En temas negativos del segundo semestre del 2012, destaca la decisión de Bancrédito, de llevar el conflicto por la administración del Finade al Tribunal Contencioso (resuelto en este mismo periodo a favor del BCR) y el atascamiento del proyecto de reformas a Banca para el Desarrollo. Además, la aprobación en segundo debate por la Asamblea Legislativa, de una ley que devuelve a Conape los fondos que se le habían rebajado para destinarlos al SBD, y la oposición del Banco Central a la propuesta de algunos diputados para designarlo como administrador de los fondos del peaje bancario para el SBD.

Periodo 2013

Durante el primer semestre del 2013 las noticias positivas sobre SBD están relacionadas con la disposición de c/. 10 mil millones para que los cafetaleros puedan financiar el combate a la roya del café, las gestiones del Banco de Costa Rica para obtener el aval de la Contraloría General de la República a la administración del fideicomiso Finade, la pronta definición de la entidad financiera que administrará los fondos del “peaje bancario” y la presentación

de un proyecto de ley que pretende gravar banca de maletín que opera en el país, para financiar el SBD. Además, los temas se relacionan con la modificación a la normativa regulatoria de créditos para pymes; el dictamen afirmativo al proyecto de reformas del SBD en la Asamblea Legislativa; la apertura de una oficina de Creapymes en Limón, con atención del SBD, y la creación de un fondo de capital semilla de c/. 1.000 millones para pymes. Sigue siendo noticia en este trimestre la propuesta de crear un impuesto “que pondrá freno” a la banca de maletín.

Las informaciones negativas en el segundo semestre del 2013 se refieren a la aprobación de la ley que devuelve a Conape los recursos que se le habían rebajado para SBD; la nueva directriz de Sugef que restringe el otorgamiento de créditos mientras que el SBD aún no funciona como debiera; la dificultad de acceso al crédito que restringe poder de inversión de las pymes y varias notas referidas a que los recursos del peaje bancario llevan años sin ser utilizados. Asimismo, se generaron noticias negativas, se encuentran el reclamo de los empresarios por la lentitud en la aprobación de las reformas al SBD, un estudio del Banco Central que revela desmotivación en las pymes y desconocimiento acerca de lo que es el SBD, así como varias noticias que mencionan la poca cobertura del SBD y la dificultad de acceder a esos recursos, lo cual hace que un 67% estén aun sin utilizar.

Durante el segundo semestre del 2013 los principales temas mencionados positivamente se refieren a la existencia de consenso en los programas de los candidatos presidenciales para impulsar y fortalecer el SBD, la colocación de 4.000 millones de colones del SBD por medio de Coopealianza, la propuesta de reformas al peaje bancario para poder utilizarlo, la puesta en marcha el programa *Adelante Mujer*, con el que espera llevar financiamiento y apoyo a 8.000 microempresarias, y la firma de un convenio entre SBD y Acorde, por 2.000 millones de colones, para capacitar y financiar a microempresarias. Otras noticias positivas son coincidentes con

la mayor cantidad de publicaciones en plataformas digitales, especialmente nacion.com y el financie-rocr.com, que registran 57 y 40 noticias favorables, respectivamente. Las menciones positivas están relacionadas con temas como las promesas de los principales candidatos a la Presidencia de la República, de fortalecer la banca de desarrollo y apurar las reformas necesarias, y el reto del candidato del Partido Acción Ciudadana, Luis Guillermo Solís, y de la fracción del PAC al resto de los congresistas, para aprobar el proyecto de reformas al SBD. Otros temas que generaron noticias positivas fueron el anuncio de los resultados de colocación del SBD durante el 2013, que beneficiaron a más de 33.000 microempresarios -entre ellos 10 mil mujeres- con créditos por 27.000 millones de colones y el lanzamiento del programa Yo emprendedor, que otorgó 860 millones de colones de capital semilla a 13 emprendimientos.

Las noticias negativas durante el segundo semestre del 2013 registran las objeciones de la banca y los reguladores a las reformas al SBD en cuanto a normativa diferenciada y peaje bancario, que la Banca de Desarrollo no sale del laberinto de las reformas y el poco acceso de pymes al crédito de SBD también afecta las exportaciones.

Consecuente con lo anterior, en las menciones negativas figuran la inconformidad y reproches al gobierno saliente y los diputados, por los atrasos en aprobación a reformas del SBD y persisten las quejas por las dificultades de acceso a los créditos del SBD.

Periodo 2014

En el primer semestre del 2014 las noticias positivas se relacionan con los discursos Principales candidatos a la Presidencia de la República hacen de SBD su caballo de batalla y prometen aprobarlo para ayudar al agro y las Pymes. Los Diputados tratan de consensuar y apuran el paso para aprobar el proyecto de SBD antes de que termine el gobierno. Diferentes sectores productivos presionan para

que quede aprobado. Asimismo, SBD abre segundo concurso de capital semilla por 1.000 millones de colones para emprendimientos y presenta informe sobre resultados de crédito a Pymes. Además el SBD y su capital semilla podrían convertirse en opción para el desempleo. Por último, los diputados aprueban SBD en primer debate y lo envían a consulta a la Sala Constitucional.

Los temas negativos en el primer semestre del 2014 se relacionan las mociones y oposición al impuesto a la banca de maletín frenan discusión de reformas a SBD en la Asamblea Legislativa. Además, la Contraloría General de la República señala debilidades y falta de controles en la Administración de los recursos del SBD. Otro tema es que Reformas a Banca de Desarrollo no serán aprobadas en este Gobierno, con la noticia de que Servicios técnicos de la Asamblea Legislativa encuentra errores que hacen inviable e inconstitucional la reforma al SBD, y el Movimiento Libertario frena discusión del proyecto de SBD.

En el segundo semestre del 2014, las noticias positivas se relacionan con que la Sala Cuarta da luz verde al proyecto de SBD y la SUGEF avala esquema de supervisión crediticia establecido en la reformas al SBD. La Alianza SBD, IMAS, BCR y Popular permitirá acceso a crédito a personas en condiciones de pobreza. Pero destaca la aprobación en segundo debate de la reforma a la ley del SBD y firma por parte del Presidente.

Las noticias negativas al final del 2014 se relacionaron con que Ley de SBD aprobada carga con errores legales.

Periodo 2015

Durante el primer semestre del 2015, el grueso de las informaciones positivas se refiere a la promulgación del reglamento a la ley de Banca para el Desarrollo, firmado por el Presidente de la República el 3 de marzo del 2015, que permitirá disponer de más recursos del SBD para financiar a las Pymes y pequeños productores. Además, resalta la mayor

presencia mediática el plan de readecuación de deudas a las Mipymes del sector turístico, la acreditación de operadores financieros y el reconocimiento de la reforma a la ley del SBD como uno de los principales logros de la administración Solís Rivera.

Las noticias negativas durante el primer semestre del 2015 destacan un proyecto de ley impulsado para condonar deudas a empresarios turísticos, lo que cargaría con más obligaciones para los recursos recién liberados para el SBD. Asimismo, lo referente a los operadores financieros que no pueden colocar recursos del SBD porque el Consejo Rector no los había acreditado, mientras los productores reclaman más celeridad.

Durante el segundo semestre del 2015 las noticias positivas se centran en los convenios y programas de los operadores financieros para colocar recursos del SBD, los resultados de colocación del sistema durante el 2015 y la aprobación en comisión de un proyecto sustitutivo para refinanciar las deudas de las Pymes del sector turístico. Además, destaca la noticia positiva más destacada del periodo fue el anuncio del Plan Impulso para la reactivación de la economía nacional, en el cual se promete duplicar, en un año, el monto de las colocaciones del SBD. También se registra la colocación de recursos del SBD por parte del Banco Nacional y la aprobación del proyecto para readecuar deudas a las pymes del sector turismo.

Las noticias negativas en el segundo semestre del 2015 se relacionan con la crítica del Presidente de la República por la lentitud en la tramitación de los recursos del SBD, secundado en esa apreciación por los ganaderos de Guanacaste, y semanas después por los exportadores, quienes afirman que los fondos del SBD siguen sin llegar hasta ellos. Se registra además la fuerte crítica del sector agrícola al desempeño del SBD, la posición del BCR, de no querer colocar los recursos del peaje bancario, y el informe de la Contraloría General, donde se indica que el INA desvió recursos destinados al SBD.

Un aspecto muy interesante es que entre 2010 y 2013 prácticamente en todos los tipos de medio la proporción de las noticias positivas vino decayendo, y en todos los medios estas noticias positivas tuvieron un repunte durante los años 2014 y 2015, cuando se da la discusión, la aprobación y la puesta en marcha del nuevo diseño del SBD tras la Ley 9274. Por lo tanto, para el análisis cualitativo se ha dividido este periodo de análisis (2010-2015) en dos periodos: antes de la Ley (2010-2013) y el periodo de discusión, la aprobación y la puesta en marcha de la Ley (2014-2015).

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. Destaca además la nueva administración en el SBD y del Finade. En el 2014 el periodo electoral aumenta las discusiones sobre estos temas, las que también propiciaron más divulgación del SBD. 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. También fue negativo la oposición a mayores recursos con un impuesto a la “banca de maletín” y a las fuertes quejas por errores legales con la nueva Ley 9274, lo cual, después de la revisión de esta CE, no ha sido constatado como real. 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.

Cuadro 1: Temas noticiosos sobre el SBD antes de reforma de Ley 9274

AÑO	NOTICIAS POSITIVAS	NOTICIAS NEGATIVAS
2010	<ul style="list-style-type: none"> - Colocación del SBD beneficiando a productores agropecuarios y Mipymes. - Capacitación en el desarrollo de planes de negocios, brindada por el SBD, a través del programa “Impulsa lo propio”. - Convenio entre el INA y el SBD para brindar capacitación a microempresarios. - Propuesta del INA de destinar un 33% de los fondos de capacitación para capital semilla. - Propuesta de crear un impuesto a la banca privada, que sustituya al peaje bancario. - Creación de una normativa diferenciada para el SBD. - Necesidad de reformar la ley del SBD. - Nombramiento de una comisión legislativa que investigará SBD - Petición del INA para quitar “amarras legales” para dar acompañamiento a los beneficiarios del SBD. - Anuncio de que pequeños productores de café podrán tener acceso a crédito, con avales del SBD, para renovación de sus cafetales. - El SBD habilitó un fondo de emergencia para atender a los agricultores afectados por los temporales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Manifestaciones de diputados de que el SBD no ha cumplido con su propósito. - El SBD, a dos años de su creación, sigue enredado en una maraña legal que impide hacer llegar crédito a los beneficiarios, y con fondos sin utilizar. - Insatisfacción de los productores agrícolas, por la manera entrabada con que opera el SBD. - Críticas de la Cámara de Comerciantes detallistas y Upanacional de que el SBD no cumple con la expectativa de facilitarles el acceso al crédito. - El SBD perderá fondos al condonar deudas de los fideicomisos de Reconversión Productiva y Fidagro, en cumplimiento de la Ley de Fortalecimiento del Sector Agrícola. - La Ministra de Economía y presidente del Consejo Rector, anuncia una reorganización de personal del SBD, porque muchos no cumplen con el perfil requerido para sus puestos, lo que implica el despido de 15 funcionarios.
2011	<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilidad de recursos del sistema para pequeños productores arroceros. - Solicitud de Corfoga de una línea de recursos específica del SBD para el sector ganadero. - Salida de la licitación para administrar los recursos del Finade, al vencerse periodo de administración del Bancrédito. - Varios reportajes sobre las actividades específicas de dos operadores financieros del SBD. - Interés del Movimiento Libertario proyecto de reformas a la ley del SBD. - Créditos para mipymes en bancos públicos del sistema bancario nacional. - Artículo de la ministra de Economía sobre la propuesta de reformas urgentes al SBD. 	<ul style="list-style-type: none"> - Retiro de la corriente legislativa del proyecto de reforma a la ley del SBD por parte del Gobierno y la falta de consenso de varios sectores, que impidió enviarlo de nuevo. - Inconformidad de los caficultores sobre plan de renovación de cafetales, por la falta de claridad sobre las garantías. - Críticas de sectores políticos por el atraso en la convocatoria del proyecto de reforma al SBD. - Reclamos de sectores productivos por mayor acceso a los recursos del sistema. - El SBD se queda sin capital porque los fondos del sistema se están agotando y otros no se pueden utilizar por falta de reglamentación.

AÑO	NOTICIAS POSITIVAS	NOTICIAS NEGATIVAS
	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno busca ayudar a las Pymes a acceder a los recursos del SBD, por medio de ampliación de las garantías. - Se anuncia en Asamblea Legislativa del proyecto de reformas al SBD y se detalla que existe un ambiente positivo. - Acceso a los fondos de SBD para renovación de cafetales y a la salida de la licitación para la administración del Finade. - Apoyo del MEIC del informe de la Comisión Evaluadora sobre el SBD, sobre que reformas propuestas por el Ejecutivo en el nuevo proyecto serán beneficiosas para las Pymes. - Anuncio de que el SBD abrió un programa de financiamiento para capital semilla. 	<ul style="list-style-type: none"> - Informe de la CE del SBD, el cual concluye que los recursos no están llegando a las Pymes y lo califica de inoperante y poco efectivo. - La “piñata” en contrataciones de personal y de servicios por parte del SBD. - Reducción de recursos a Conape para pasarlos al SBD. - La paralización de la adjudicación del Finade, por apelación de Bancrédito ante la Contraloría General. - Suspensión del debate sobre el plan de reformas al SBD, por prioridad de los proyectos fiscales. - Dificultades de acceso de pymes y emprendedores a recursos del SBD, por falta de reformas y reglamento.
2012	<ul style="list-style-type: none"> - Adjudicación al BCR como nuevo administrador del Finade. - Nombramiento de Miguel Aguiar como nuevo Director Ejecutivo del SBD. - Posibilidad de financiamiento a los productores de piña, con recursos del SBD. - Colocación de recursos a cooperativas por parte del SBD. - Creación de programa Pymes del MEIC como agencias de promoción del SBD. - Lanzamiento del plan para renovación de cafetales con fondos de Banca para el Desarrollo. - Rechazo de la Contraloría General a la apelación de Bancrédito para administración del Finade. - MEIC ofrecerá más apoyo a las Pymes por medio del SBD. - Disponibilidad de recursos por parte de SBD para apoyar a los productores afectados por terremoto de Nicoya. 	<ul style="list-style-type: none"> - Transitorio en la ley del Sistema de Banca para el Desarrollo que traslada recursos de Conape al SBD, entre 2008 y 2014. - Decisión de Bancrédito, de apelar la administración del Finade adjudicada al BCR. - Menos recursos para pymes por recorte a las metas de colocación del SBD para el 2012. - Proyecto de reformas a la ley de creación del SBD, que en esta ocasión sufre un nuevo atraso - Artículo de opinión de un dirigente de Upanacional, en el cual afirma que la ley de SBD ha sido una burla y que en Costa Rica no hay, ni habrá, banca de desarrollo. - Atascamiento del proyecto de reformas a Banca para el Desarrollo. - Aprobación en segundo debate por la Asamblea Legislativa, de una ley que devuelve a Conape los fondos que se le habían rebajado para destinarlos al SBD. - Oposición del Banco Central a la propuesta de algunos diputados para designarlo como administrador de los fondos del peaje bancario para el SBD.

AÑO	NOTICIAS POSITIVAS	NOTICIAS NEGATIVAS
2012	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobación de un programa de arrendamiento financiero para que las pymes adquieran equipos o maquinaria y otro para que los taxistas puedan adquirir nuevas unidades con créditos fondeados por el SBD. - Convocatoria a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa del proyecto de reformas al SBD e instalación de la comisión legislativa. - Aval del Tribunal Contencioso Administrativo a la adjudicación de la administración del Finade al BCR. - Microfinancieras buscan acercarse al SBD. - Artículo de opinión de la Ministra de Economía sobre el SBD como instrumento de inclusión financiera. 	
2013	<ul style="list-style-type: none"> - Disposición de 10 mil millones de colones para que los cafetaleros puedan financiar el combate a la roya del café. - Gestiones del Banco de Costa Rica para obtener el aval de la Contraloría General de la República a la administración del fideicomiso Finade. - Definición de la entidad financiera que administrará los fondos del “peaje bancario”. - Presentación de un proyecto de ley que pretende gravar banca de maletín que opera en el país, para financiar el SBD. - Modificación a la normativa regulatoria de créditos para Pymes. - Dictamen afirmativo al proyecto de reformas del SBD en la Asamblea Legislativa. - Apertura de una oficina de Creapymes en Limón, con atención del SBD. Creación de un fondo de capital semilla de 1.000 millones de colones para pymes. - Crear un impuesto “que pondrá freno” a la banca de maletín. - Consenso en los programas de los candidatos presidenciales para impulsar y fortalecer el SBD. - Colocación de 4 mil millones de colones del SBD por medio de Coopealianza. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobación de la ley que devuelve a Conape los recursos que se le habían rebajado para SBD. - Directriz de Sugef que restringe el otorgamiento de créditos mientras que el SBD aún no funciona. - Dificultad de acceso al crédito que restringe poder de inversión de las Pymes. - Notas referidas a que los recursos del peaje bancario llevan años sin ser utilizados. - Reclamo de los empresarios por la lentitud en la aprobación de las reformas al SBD. - Estudio del Banco Central que revela desmotivación en las pymes y desconocimiento acerca de lo que es el SBD. - Noticias que mencionan la poca cobertura del SBD y la dificultad de acceder a esos recursos, lo cual hace que un 67% estén aun sin utilizar. - Objeciones de la banca y los reguladores a las reformas al SBD en cuanto a normativa diferenciada y peaje bancario. - Banca de Desarrollo no sale del laberinto de las reformas y el poco acceso de Pymes al crédito de SBD también afecta las exportaciones.

AÑO	NOTICIAS POSITIVAS	NOTICIAS NEGATIVAS
	<ul style="list-style-type: none"> - Propuesta de reformas al peaje bancario para poder utilizarlo, la puesta en marcha el programa Adelante Mujer, con el que espera llevar financiamiento y apoyo a 8.000 microempresarias. - Firma de un convenio entre SBD y Acorde, por 2.000 millones de colones, para capacitar y financiar a microempresarias. - Promesas de los principales candidatos a la presidencia, de fortalecer la banca de desarrollo y apurar las reformas necesarias - Reto del candidato del Partido Acción Ciudadana, Luis Guillermo Solís, y de la fracción del PAC al resto de los congresistas, para aprobar el proyecto de reformas al SBD. - Resultados de colocación del SBD durante el 2013, que beneficiaron a más de 33.000 microempresarios. - Lanzamiento del programa Yo emprendedor, que otorgó c/. 860 millones de capital semilla a 13 emprendimientos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inconformidad y reproches al gobierno saliente y los diputados, por los atrasos en aprobación a reformas del SBD. - Persisten las quejas por las dificultades de acceso a los créditos del SBD.

Cuadro 2: Temas noticiosos sobre el SBD durante discusión y después de reforma de Ley 9274

AÑO	NOTICIAS POSITIVAS	NOTICIAS NEGATIVAS
2014	<ul style="list-style-type: none"> - Discursos Principales candidatos a la Presidencia de la República hacen de SBD su caballo de batalla y prometen aprobarlo para ayudar al agro y las pymes. - Diputados tratan de consensuar y apuran el paso para aprobar el proyecto de SBD antes de que termine el gobierno. - Diferentes sectores productivos presionan para que quede aprobado. - SBD abre segundo concurso de capital semilla por 1.000 millones de colones para emprendimientos. - Resultados de crédito a pymes. - El SBD y su capital semilla podrían convertirse en opción para el desempleo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Las mociones y oposición al impuesto a la banca de maletín frenan discusión de reformas a SBD en la Asamblea Legislativa. - Contraloría General de la República señala debilidades y falta de controles en la Administración de los recursos del SBD. - Reformas a Banca de Desarrollo no serán aprobadas en este Gobierno. - Servicios técnicos de la Asamblea Legislativa encuentra errores que hacen inviable e inconstitucional la reforma al SBD. - Movimiento Libertario frena discusión del proyecto de SBD. - Ley de SBD aprobada carga con errores legales.

AÑO	NOTICIAS POSITIVAS	NOTICIAS NEGATIVAS
	<ul style="list-style-type: none"> - Diputados aprueban SBD en primer debate y lo envían a consulta a la Sala Constitucional. - Sala Cuarta da luz verde al proyecto de SBD y la Sugef avala esquema de supervisión crediticia establecido en la reformas al SBD. - Alianza SBD, IMAS, BCR y Popular permitirá acceso a crédito a personas en condiciones de pobreza. - Aprobación en segundo debate de la reforma a la ley del SBD y firma por parte del Presidente. 	
2015	<ul style="list-style-type: none"> - Promulgación del reglamento a la ley de Banca para el Desarrollo, firmado por el Presidente de la República, que permitirá disponer de más recursos del SBD para financiar a las pymes y pequeños productores. - Mayor presencia mediática del plan de readecuación de deudas a las mipymes del sector turístico. - Acreditación de operadores financieros. - Reconocimiento de la reforma a la ley del SBD como uno de los principales logros de la administración Solís Rivera. - Convenios y programas de los operadores financieros para colocar recursos del SBD. - Resultados de colocación del sistema durante el 2015. - Aprobación en comisión de un proyecto sustitutivo para refinanciar las deudas de las pymes del sector turístico. - Anuncio del Plan Impulso para la reactivación de la economía nacional, en el cual se promete duplicar, en un año, el monto de las colocaciones del SBD. - Colocación de recursos del SBD por parte del Banco Nacional. - Aprobación del proyecto para readecuar deudas a las pymes del sector turismo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto de ley impulsado para condonar deudas a empresarios turísticos, lo que cargaría con más obligaciones para los recursos recién liberados para el SBD. - Operadores financieros que no pueden colocar recursos del SBD porque el Consejo Recor no los había acreditado. - Productores reclaman más celeridad. - Crítica del Presidente de la República por la lentitud en la tramitación de los recursos del SBD. - Ganaderos de Guanacaste denuncia atraso en ejecución de recursos del SBD. - Exportadores, quienes afirman que los fondos del SBD siguen sin llegar hasta ellos. - Fuerte crítica del sector agrícola al desempeño del SBD. - Posición del BCR, de no querer colocar los recursos del peaje bancario. - Informe de la Contraloría General, donde se indica que el INA desvió recursos destinados al SBD.



VALORACIÓN SEMÁNTICA

Un ejercicio de valoración semántica por medio de la herramienta de nube de palabras, para las noticias positivas presenta la evolución de la temática entre el 2010 y el 2015.

La Figura 1 muestra la evolución por semestre de las palabras positivas. En el año 2010 las palabras positivas se refieren a rescatar palabras como comisión y reformas, que aluden a las discusiones en la Asamblea legislativa, sistema y millones, relacionados con los resultados del año anterior y también se encuentra una referencia a las empresas y empresarios. En el 2011 hay influencia de términos de las noticias positivas que destacan el proyecto de ley y el tema de créditos.

En el 2012 refleja los temas de apoyo a los caficultores y otros productores, así como las referencias positivas hacia el fideicomiso Finade. El aumento de noticias positivas, al final del 2012, está asociado a la mayor generación de informaciones por parte del MEIC y del SBD, como las referidas a que el MEIC ofrecerá más apoyo a las pymes por medio del SBD, la disponibilidad de recursos por parte de SBD para apoyar a los productores afectados por terremoto de Nicoya, la aprobación de un programa de arrendamiento financiero para que las pymes adquieran equipos o maquinaria y otro para que los taxistas puedan adquirir nuevas unidades con créditos financiados por el SBD. También figuran como temas importantes la convocatoria a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa del proyecto de reformas al SBD y la instalación de la comisión legislativa que se encargará de estudiar dicho proyecto; el aval del Tribunal Contencioso Administra-

tivo a la adjudicación de la administración del Finade al BCR; la noticia de que las microfinancieras buscan acercarse al SBD y un artículo de opinión de la ministra de Economía sobre el SBD como instrumento de inclusión financiera. Destaca, el apoyo de un operador financiero (BCR) a casos de emprendedurismo.

La nube de términos positivos del primer semestre del 2013 se refleja con claridad los temas del crédito para que los productores de café combatan la roya y la selección del banco que administración del Finade. Los temas positivos del segundo semestre del 2014 permiten ver ya la incursión de la campaña política y cómo el tema del SBD se vuelve motivo de debate entre los partidos, con foco en las reformas que requiere el sistema.

La nube de palabras positivas, en el primer semestre del 2014, evidencia la fuerza que toma la discusión del proyecto de reformas en la campaña política, la Asamblea Legislativa y la agenda del partido ganador en las elecciones de febrero 2014. Para el segundo semestre del 2014 refleja la aprobación del proyecto de reformas al SBD por parte de la Asamblea Legislativa.

Las palabras correspondiente a las noticias positivas del primer semestre del 2015 reflejan la firma del reglamento a la ley, la posibilidad de utilizar fondos provenientes del peaje bancario y la acreditación de operadores financieros como el Banco Nacional el Banco de Costa Rica. Las noticias positivas del segundo semestre 2015 muestran las colocaciones logradas por el SBD y por el Banco Nacional con recursos del sistema.

En el caso de las noticias negativas, el próximo gráfico muestra la evolución semántica entre el 2010 y el 2015. En el año 2010, el primer semestre parece hacer una referencia directa a los temas relacionados con los recursos del sistema que llevan años sin poder ser utilizados. El segundo semestre 2010 refleja las quejas de los comerciantes detallistas, el funcionamiento del sistema y las demandas de los productores del sector agropecuario.

Para el 2011, reflejan los temas pendientes, como la reforma a la ley, la cantidad de recursos que no han podido ser distribuidos y el conflicto con Conape y las referencias a fondos (recursos, millones, créditos, dinero), que se pueden asociar a la dificultad de colocación de créditos.

En el 2012 se sigue reflejando el conflicto con Conape, los fondos asociados a este tema, y las referencias a la disminución de crédito disponible. Además, se puede identificar el tema del Banco Central y el peaje bancario, mientras que para el final del año el caso de Conape, apenas mencionado, deja de ser un referente negativo para el SBD.

En la nube de términos negativos del primer semestre 2013 surge con fuerza el tema del traslado

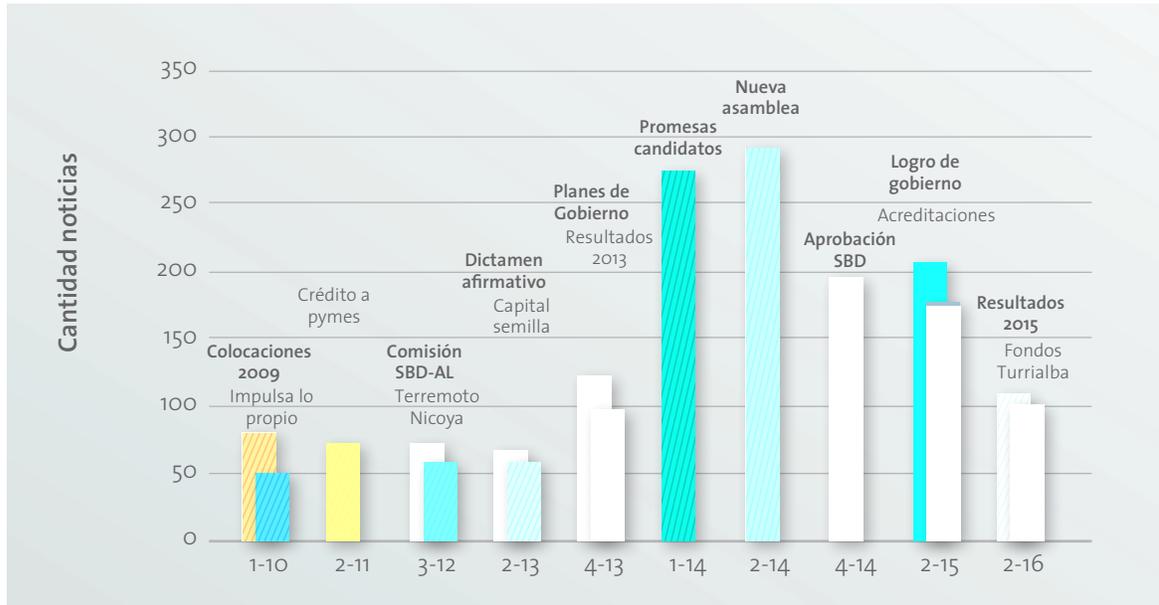
de fondos a Conape y las dificultades de acceso al crédito a las pymes, según el estudio del BCCR. El segundo semestre refleja las críticas de los partidos y de los diputados de las Asambleas y a la necesidad de reformarlo para hacer fluir los recursos hacia las pequeñas empresas.

Por su parte, la nube de términos en el 2014 asociados a las noticias negativas reflejan también la discusión del proyecto en la Asamblea, la oposición del Movimiento Libertario y la que ejerció el diputado saliente Luis Fishman. Las noticias negativas en el segundo semestre reflejan fundamentalmente la consulta del proyecto de SBD a la Sala Constitucional.

Las noticias negativas en el primer semestre del 2015 reflejan la oposición del presidente Luis Guillermo Solís y otros sectores a que se tramite el proyecto de “rescate” al sector turístico en los términos en que está planteado en la Asamblea Legislativa. En el segundo semestre aflora el conflicto con el INA y la creación de Fomproduce, así como los reclamos de distintos sectores productivos por la lentitud en la colocación de recursos del SBD.

Finalmente, en el gráfico 12 se presenta la relación entre los picos de noticias positivas y los temas que los generaron, como un elemento orientador para los procesos de comunicación requeridos.

Gráfico 12. SBD. Temas positivos que generaron noticia, según trimestre, período 2010-2016



Fuente: Interamericana de Comunicación

