

**UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA DE CIENCIA Y
TECNOLOGÍA**

**PROGRAMA LATINOAMERICANO
DOCTORADO EN CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
-PROLACE-**

TESIS DE DOCTORADO

**PROFUNDIZACIÓN FINANCIERA
OPCIONES PARA LA CANALIZACIÓN
DE RECURSOS A LA MICRO Y PEQUEÑA
EMPRESA EN COSTA RICA**

EDGAR BRICEÑO ROSALES

SAN JOSÉ, COSTA RICA

18 DE SETIEMBRE DE 2015

UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA
TRIBUNAL EXAMINADOR

Dr. Óscar Ugalde Hernández
(Tutor de Investigación)

Dr. Rodolfo Tacsan Chen
(Lector de Investigación)

Dr. Eduardo Castro Gagneten
(Lector de Investigación)

Dr. Óscar Ugalde Fernández
(Presidente de Tribunal)

Dedicatoria

A mi Madre, por quien conocí la perseverancia.
A mi Esposa, por su apoyo incondicional en
todos estos años de esfuerzo.

Declaración Jurada

Declaro bajo fe de juramento que el presente documento de tesis doctoral, titulado "PROFUNDIZACIÓN FINANCIERA OPCIONES PARA LA CANALIZACIÓN DE RECURSOS A LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA EN COSTA RICA" es de mi propia autoría y que en él no se ha reproducido como si fuera mío, total o parcialmente, libros o documentos escritos por otras personas, impresos o no, sino que he destacado entre comillas los textos transcritos y he consignado los datos del autor y su obra. Por tanto, libero a la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología de cualquier responsabilidad sobre lo aquí expresado y las consecuencias que de ello se deriven.

Brindada en san José, Costa Rica el día 18 de setiembre del año 2014.

Edgar Briceño Rosales
Cédula de identidad
6 0123 0867.

Agradecimientos

Todo trabajo de investigación es resultado de la labor de muchas personas. El último en esa cadena (el investigador) explora el campo ya recorrido por otros, busca en las fronteras de conocimiento, estudia en detalle los hallazgos de los que lo antecedieron; corrige los mapas que trazaron otros, cuando es necesario, aportando con respeto nuevas referencias; traza nuevos mapas y rutas que lo conducen a la frontera y termina por aportar algo más.

En este tesonero esfuerzo, el investigador no está solo, cuenta con la guía de otros contemporáneos, quienes por amor al arte aportan también parte de sí para acompañar al investigador; sugerirle caminos alternativos; corregirle y advertirle sobre los peligros o sobre aquel camino andado que no produjo los resultados esperados. Además, encuentra en el camino actores de distinta naturaleza: los que en el pasado han contribuido al desarrollo de las instituciones, a la formulación de la política pública, los que son sujetos pasivos en su condición de beneficiarios, o bien, los que contribuyen como actores en la gestión que se materializa en los programas y recursos.

En esta jornada, el investigador cuenta con amigos de la ciencia que contribuyen, ya sea brindando una dirección, ya sea acompañándolo durante una parte del camino, o bien,

revisando seriamente lo que el investigador ha sometido a su consideración y haciéndole comentarios con intención de mejorar el producto de la misma.

Este trabajo en particular no tiene nada diferente porque aquí coinciden todas estas cosas, por tanto su autor quiere dejar testimonio de perdurable gratitud a un numeroso grupo de actores que en diferentes formas han contribuido para el éxito de la labor encomendada.

En primer lugar quiero agradecer al profesor Óscar Ugalde por su incansable labor y acompañamiento desde los inicios del presente trabajo. Su guía, sus comentarios y sus críticas desde el diseño contribuyeron al resultado y sobre todo a mantener al investigador enfocado en los aspectos más relevantes del problema estudiado.

Agradezco además, al Profesor Eduardo Lizano, por su disposición de escuchar y dedicar parte de su valioso tiempo a comentar los resultados en las etapas intermedias del proceso. Don Eduardo ha sido un polifacético actor: como académico, como presidente del Banco Central de Costa Rica y como miembro de la Academia de Centroamérica ha realizado importantes contribuciones a esta investigación sin proponérselo, debido a su fructífero aporte al proceso de reforma financiera costarricense.

Al Profesor Claudio González-Vega, por su valioso aporte desde el marco teórico y por la información recibida personalmente de él en lo referente al tema de las microfinanzas. Su esfuerzo de síntesis constituyó un buen punto de partida para comprender la naturaleza del microcrédito, la microempresa, las instituciones y el vínculo entre estos tres temas. Desde las aulas universitarias en el segundo lustro de los años 70; pasando por los consejos

personales y las conferencias en distintos foros en que participé durante más de dos décadas, recibí del profesor González-Vega, apoyo, información y método que resultaron de gran utilidad para este trabajo.

Para un amplio grupo de más de cincuenta entrevistados que van desde administradores de programas de crédito de instituciones financieras y públicas; pasando por los gerentes de organizaciones intermediarias, por estudiosos en la materia y por otros investigadores que antes de este trabajo abordaron con destreza diversos temas relacionados, para todos ellos mi perdurable muestra de agradecimiento.

Para los profesores lectores: los doctores Rodolfo Tacsan y Eduardo Castro quienes sacrificaron muchas horas leyendo el voluminoso documento y dedicaron su esfuerzo a descubrir oportunidades de mejora, también quisiera dejar constancia de mi profundo agradecimiento.

Por último, también deseo manifestar mi agradecimiento a todos aquellos funcionarios de Banca para el Desarrollo, en especial a su Director el Señor Miguel Aguiar, por su importante aporte en términos de valiosa y detallada información; y al señor José Antonio Vásquez (asesor del SBD), por sus constantes llamados a la precisión de la interpretación contextual de los hechos y los datos.

Para todos estos actores, deseo dejar testimonio de perdurable gratitud.

Abstract

Basado en el *Enfoque Financiero del Desarrollo* de Mckinnon (1974) y su influencia en la reforma financiera costarricense 1987-2005, este trabajo analiza el esfuerzo costarricense de los últimos tres lustros para promover la *inclusión* de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPYME) como *cliente regular* de crédito del Sistema Financiero Costarricense. Se analiza el vínculo *profundización financiera e inclusión*, primero explorando los determinantes de la *profundización financiera* con un modelo econométrico de panel con efectos fijos y luego profundizando en importantes aspectos de la eficiencia y la eficacia del Sistema Financiero. El trabajo concluye que la profundización financiera costarricense ha sido de mala calidad y que se mantiene por debajo de lo esperado, porque brinda pocas opciones en términos de administración de la riqueza; por condiciones oligopólicas de la industria; por la presencia del *efecto expulsión* del gobierno y por las condiciones de inestabilidad macroeconómica que esto ocasiona. Consecuentemente, concluye que para garantizar la inclusión crediticia más allá de las simples señales del mercado, se requiere un sistema paralelo, suplementario y transitorio como el Sistema de Banca para el Desarrollo, que promueva la inclusión, generando condiciones adecuadas de entrega de los servicios de crédito. Consecuentemente, el sistema financiero deberá integrar intermediarios no regulados como cooperativas y microfinancieras para contribuir directamente a la eficacia aportando metodologías de crédito y condiciones de acceso a los segmentos de la MIPYME escasamente incluidos. El aporte de estas organizaciones a la eficiencia del sistema requiere mejoras operacionales mediante la ampliación de sus carteras, acompañadas de asistencia técnica y fuerte supervisión.

Summary

Based on the development *financial deepening approach* from Mckinnon (1974), and its influence on the financial reform in Costa Rica from 1987 to 2005, this document analyzes the Costa Rican effort of the past three lustrums to promote the inclusion of Small and Medium Enterprises (MSME) as regular credit customers of the Costa Rican financial system. The link between financial deepening and inclusion is analyzed, first exploring the determinants of financial deepening through an econometric model with a fixed effects' panel and then, delving into important aspects of the efficiency and efficacy of the financial system. This document concludes that the Costa Rican financial deepening has been of poor quality and below the expectations because: a. it offers few options in terms of wealth management; b. there are oligopolistic industry conditions; c. the presence of *government crowding out effect* and, d. the conditions of macroeconomic instability that it causes. Consequently, it concludes that in order to guarantee that this credit inclusion goes beyond simple market signals, a parallel, mobile and transitory system such as the *Development Banking System* is required. It would create more credit inclusion and the appropriate conditions for credit services' delivery. Therefore, the financial system must integrate unregulated intermediaries such as cooperatives and microfinance institutions so that it contributes directly in reaching effectiveness through credit methodologies and conditions for credit access to MSME segments sparsely included in the past. The contribution of these organizations to the efficiency of the system requires operational improvements through the extending of their portfolios, accompanied by technical assistance and strong supervision.

PALABRAS CLAVE: Finanzas del desarrollo; Financiamiento a la MIPYME; Banca para el desarrollo; Apoyo a la MIPYME.

Carta filológica

REVISIONES FILOLÓGICAS.

Heredia, setiembre de 2015.

UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA DE

CIENCIA Y TECNOLOGÍA. ULACIT

PROGRAMA LATINOAMERICANO DOCTORADO EN CIENCIAS ECONÓMICAS

Y EMPRESARIALES (PROLACE).

Presenta:

Por este medio yo, Yóbeth Cabalceta Cortés, filóloga, profesional en Literatura y Lingüística por la Universidad Nacional de Costa Rica declaro que he leído y corregido la tesis de doctorado, que lleva por título "Profundización Financiera Opciones para la Canalización de Recursos para la Micro y Pequeña Empresa en Costa Rica"; perteneciente al estudiante Edgar Briceño Rosales, con cédula B -0123- 0867, realizada bajo la tutoría del Dr. Óscar Ugalde Hernández y cuya fecha de defensa está programada para el día 18 de setiembre de 2015.

El texto fue corregido en términos de estilo y coherencia eliminando errores de sintaxis, vicios de lenguaje y faltas ortográficas.

Como filóloga doy mi aval al trabajo escrito ya que el texto es legible, claro y adecuado en su forma y estilo. Lingüísticamente es apto y apropiado para los fines requeridos.

Agradeciendo su fina atención, respetuosamente:

Yóbeth Cabalceta Cortés:

Cédula 502590088.

Filóloga, Universidad Nacional.

Código Colegiado: 012710

Teléfono: 83780444

Correo electrónico: ycluyja@gmail.com



Yóbeth Cabalceta
Filóloga UNA
Código: 012710

PUNTUACION, REDACCION Y COHERENCIA.

Tabla de contenido

Dedicatoria	3
Declaración Jurada	4
Agradecimientos	5
Abstract	8
Summary	9
Carta filológica.....	10
Tabla de contenido	11
Introducción	15
Capítulo I: Planteamiento del problema. Justificación del tema de estudio y definición de los alcances de la investigación.	28
1.1. El Problema:.....	28
1.2 Justificación del tema de estudio y estado de la cuestión	30
1.3 Objetivo General y objetivos específicos de la investigación:.....	36
1.3.1 Objetivo General:.....	37
1.3.2 Objetivos Específicos:.....	37
1.4 Planteamiento de hipótesis:.....	37
1.5 Alcances de la investigación.....	38
1.5.1 Fines prioritarios de la investigación:	38
1.5.2 Propósitos Primarios de la investigación:	40
1.6 Definición de variables:	42
Capítulo II: Marco Teórico	45
2.1. Consideraciones generales:	45
2.2. Mercados financieros y desarrollo económico.....	46
2.2.1 Orígenes de la concepción actual:.....	46
2.2.2 La teoría de la represión financiera: sus principales elementos.....	50
2.2.3. De la represión financiera a la liberalización del mercado financiero y a la profundización financiera.....	52
2.2.4 Grado de influencia de la teoría de la represión y profundización financiera en Costa Rica:	59
2.3. Profundización financiera, desarrollo financiero y crecimiento económico.....	60
2.3.1 Consideraciones generales	60
2.3.2 Los determinantes de la profundización financiera, crecimiento e inclusión	61
2.3.3 Profundización financiera y eficiencia en la prestación de servicios.....	72
2.4 Las Micro y Pequeñas Empresas como agentes del desarrollo económico: la perspectiva actual.	77
2.4.1 Concepto, definiciones y factores condicionantes de origen	78
2.4.2 Las características del sector y las categorizaciones dentro del mismo.....	83
2.4.3 Enfoques de las políticas públicas de apoyo a la MYPE	91
2.5 Un Mix de microfinanzas y acciones de down scaling.....	96
2.5.1 Las Mype como demandantes de servicios financieros	96
2.5.2 La inclusión de la MYPE en los mercados financieros: El papel de las microfinanzas y las actividades de down scaling.....	97

2.6 Panorama institucional y de la industria del financiamiento a la Mype hasta el año 2013.....	115
2.6.1 Marco legal del financiamiento a la Mype.....	116
2.6.2 Las instituciones y los programas de apoyo hasta el año 2013.....	125
2.6.3 La situación del crédito hacia la MIPYME: evolución hasta el año 2013. ...	127
2.6.4 El sector de la MIPYME: dimensiones y estructura en las estadísticas del MEIC.....	131
Capítulo III. Metodología de la Investigación	139
3.1 Consideraciones preliminares	139
3.2 Objetivos de la investigación	140
3.3. Tipo de investigación	143
3.4 Definición de Variables.....	145
3.4.1 Variables dependientes.....	146
3.4.2 Variables independientes	148
3.5 Tipo de enfoque utilizado.....	154
3.6 Universo del Estudio	155
3.7 Fuentes de información	156
3.8 Sujeto y objeto el estudio	162
3.9 Técnicas para la obtención de la información.....	162
3.10 Técnicas de análisis de la información.....	171
3.10.1 Técnicas de consulta de materiales y de información en torno al objetivo B.1:.....	171
3.10.2 Técnicas de análisis cuantitativo de la información para el cumplimiento del Objetivo B.2.	172
3.10.3 Identificación de los factores determinantes de la Profundización financiera para el logro del objetivo específico B.3.....	175
3.10.4 Análisis de los resultados de la profundización financiera en términos del acceso de la MIPYME para alcanzar el objetivo específico B.4.	177
3.10.5 Análisis de resultados para identificar y definir posibles opciones de mejora del sistema actual, acorde a lo establecido para el objetivo específico B.5.	178
3.10.6 Análisis de la información para la propuesta de reformas	179
Capítulo IV: La Situación de la profundización financiera en Costa Rica y su evolución reciente	181
4.1 Consideraciones generales	181
4.2 Panorama general de la reforma financiera en Costa Rica	185
4.2.1 Los cambios en el sector financiero, sus condicionantes y efectos sobre la profundización financiera en Costa Rica.	185
4.2.2 Secuencia y magnitud de la reforma financiera	186
4.2.3 La economía política de la reforma financiera: condicionantes políticos y del entorno internacional.....	190
4.3 Manifestaciones de la profundización financiera y evolución en el periodo 2004-2012: Costa Rica vrs otros países.....	198
4.3.1 Costa Rica: Crédito al Sector Privado respecto del PIB: años 1988-2012 ..	199
4.3.2 Otros indicadores de la profundización financiera.....	202
4.2.1 Acceso a los servicios financieros, infraestructura bancaria y distribución de	204
4.3.2 Distribución del crédito bancario y crédito a la MIPYME	213

4.4 Factores determinantes de la profundización financiera.....	216
4.4.1 Objetivos de la modelización.....	216
4.4.2 Metodología.....	217
4.4.3 Resultados finales del ejercicio de regresión.....	223
Capítulo V: Eficiencia del Sistema Financiero y sus repercusiones en el apoyo a la MIPYME.....	229
5.1 Consideraciones generales.....	229
5.2 Tasas de interés y spread financiero.....	232
5.3 Márgenes de intermediación.....	242
5.3.1 Los MIF según el Banco Central.....	243
5.3.2 Evolución y tendencias de los Márgenes de Intermediación Financiera según tipo de institución financiera.....	249
5.4 Otros indicadores complementarios de la eficiencia del Sistema Financiero.....	256
5.4.1 Productividad y Eficiencia.....	257
5.4.2 Rentabilidad.....	261
5.4.3 Calidad de portafolio.....	265
5.4.4 Estructura de Capital.....	267
Capítulo VI: Eficacia del Sistema Financiero y sus repercusiones en el apoyo a la MIPYME.....	274
6.1 Consideraciones generales.....	274
6.3 Eficacia desde la oferta de recursos: la colocación.....	288
6.4 Eficacia en términos de profundidad de los programas y productos.....	298
6.5.1 El canal de los bancos del estado y los creados por leyes especiales.....	308
6.5.2 El canal de las cooperativas de ahorro y crédito.....	311
6.5.3 El canal de las cooperativas de producción y servicios múltiples.....	313
6.5.4 El canal de las Instituciones de microfinanzas.....	316
6.6 Cobertura geográfica.....	320
6.7 Importancia relativa de los canales de colocación:.....	321
Capítulo VII: Propuesta de reestructuración y funcionamiento del Sistema de Banca para el Desarrollo.....	324
7.1 Consideraciones generales.....	324
7.2 El Sistema de Banca para el Desarrollo después de las reformas.....	329
7.2.1 Características generales del SBD.....	331
7.2.2 Los principales instrumentos del SBD:.....	334
7.2.3 Otros actores importantes del SBD.....	343
7.2.4 Los operadores del SBD.....	347
7.3 Propuestas de mejora del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD).....	349
7.3.1. Sobre los recursos del SBD.....	349
7.3.2 Sobre los Beneficiarios del SBD.....	352
7.3.3. Sobre los Fondos que componen el SBD.....	356
Conclusiones.....	379
1. Sobre el planteamiento de Mckinnon y el “enfoque financiero del desarrollo”:	379
2. Sobre las consecuencias esperadas de la profundización financiera.....	380
3. Sobre la situación de la profundización financiera en Costa Rica y su evolución reciente.....	381
4. Sobre las características del sector MIPYME en Costa Rica:.....	384

5. Sobre el acceso a los servicios financieros, infraestructura bancaria y distribución.....	385
6. Conclusiones sobre el análisis de regresión por bloques de países:	389
7. Otras conclusiones:	390
8. Conclusiones sobre la Eficacia del Sistema	399
9. Conclusiones sobre las propuestas contenidas en el capítulo VII.....	407
10. A nivel de los distintos fondos que componen el SBD.....	411
11. Sobre el sistema de apoyo financiero a la MIPYME.....	416
Índice de cuadros.....	418
Índice de gráficos	421
Siglas y Términos Utilizados con Frecuencia.....	425
Referencias Bibliográficas	428

Introducción

Cada vez que se mencione el tema del apoyo a la Micro y Pequeña Empresa en las esferas públicas, dicha mención estará centrada en el tema del financiamiento. Esto ocurre porque mucha de la ayuda a este segmento del aparato productivo o parque empresarial se traduce en crédito y en servicios no financieros de capacitación o asistencia técnica. Pero estos últimos a su vez, de alguna forma están ligados al financiamiento u obtienen sus recursos de los rendimientos que generan los programas de crédito.

Por otra parte, en cada ocasión que se consulte a un propietario de pequeño negocio sobre cuáles son sus principales problemas para su buen desempeño y alcanzar el éxito, responderá sin duda que el principal es la falta de recursos para trabajar.

En su lenguaje esto significa principalmente crédito. No obstante, a la vez, mostrará su clara aversión al riesgo de utilizar este recurso con lo que revela una aparente paradoja, según la cual, expresa su temor a endeudarse para crecer a la vez que clama por recursos para prosperar¹.

¹ Varias referencias sobre este aspecto que se pueden encontrar en (González-Vega & Miller, El financiamiento y apoyo a la Microempresa, 1990) y (González-Vega, Regulación, competencia y eficiencia en la banca, 1994); en (Castillo & Chaves, 2001); en (Mezzera, 1997) y más recientemente en (Observatorio MIPYMES , 2008), así como en (Monge, Banca de desarrollo y PYMES en Costa Rica, 2009) y (Monge, Acceso al crédito por parte de las PYMES en Costa Rica, 2009), quién a su vez cita a Villalobos (1996) y Beck Et. Al. (2002). Toda esta literatura hace referencia a la idea general de que los empresarios de la MIPYME viven la dificultad de no contar con recursos suficientes para aprovechar las oportunidades de desarrollo, pero a su vez, indican que su principal fuente de financiamiento ha sido sus propios recursos, dadas las dificultades para obtenerlo o las condiciones en que se obtiene.

Una buena parte del esfuerzo por desarrollar este sector productivo ha estado centrada en resolver el problema de la canalización de recursos hacia las pequeñas unidades de producción.

Sin embargo, actualmente no puede decirse que las deficiencias en los mecanismos que canalizan crédito y otros servicios financieros han sido superadas y lejos de esto, más bien se considera que el crecimiento de la oferta de servicios financieros es más lento que el crecimiento de la demanda, especialmente porque este sector gana terreno en la economía nacional.

A finales de la primera década de este siglo XXI el sector de la MIPYME generaba más del 52% de los nuevos puestos que se crearon en el sistema económico, proporción muy similar a la que revelan otros estudios diez años atrás².

Por lo tanto, una buena parte del trabajo que se realiza en el contexto de la presente investigación está orientado a contribuir con la mayor efectividad de los mecanismos que constituyen el sistema de apoyo a la MYPE, procurando un cambio técnico en el sector financiero y una reorientación de los recursos provenientes del ahorro disponible.

El que estos recursos fluyan por canales de mayor efectividad es el reto que tienen los formuladores de las políticas públicas y los responsables del apoyo al sector.

² Véase (PROMICO/OIT, 2000) donde aparecen las primeras referencias para Costa Rica; (Trejos, 2002); (Briceño E. , La situación nacional de apoyo a la mipyme: instituciones, programas e instrumentos, 2002); y más recientemente confirmaciones de esta situación en (MEIC, 2013).

Por décadas, la intención de apoyar los sectores productivos desde la política pública, implicó la búsqueda de esquemas diferenciados que permitieran ser selectivos y mejorar los enfoques para una mayor efectividad de la asignación de recursos financieros al fomento a la producción de pequeña escala. En este contexto, se ha destacado la importancia de las Micro y Pequeñas Empresas (MYPES) en las estructuras productivas como la costarricense.

De manera acorde con Toffler (1979), este segmento tiene ventajas que se derivan de la simplicidad de las unidades productivas, lo cual proporciona flexibilidad para adaptarse a los cambios de entorno y a afrontar las crisis internacionales. No obstante, también presenta algunas dificultades en la organización industrial por su condición de informalidad o incumplimiento de deberes formales según la legislación vigente.

Aparejado a estos reconocimientos, desde los primeros esfuerzos de apoyo se le ha dado al tema del financiamiento un carácter medular, según el cual, el principal problema que enfrenta la producción en pequeña escala es la falta de recursos y que su carácter informal, así como su tamaño, constituyen un obstáculo que las hace poco atractivas para los sistemas formales de intermediación financiera.

Hasta finales de los años noventa, la banca tradicional consideró que este tipo de clientela resultaba ser de oneroso trato y de poca o ninguna rentabilidad. Por tal razón, discriminó en favor de la mediana y gran empresa, atendiendo en especial grandes segmentos de crédito personal y en alguna medida el segmento del pequeño productor agropecuario.

El financiamiento a este segmento de la MYPE resultó un problema que fue atendido en forma parcial con otro tipo de organizaciones, las cuales llevan a cabo labores de canalización de recursos casi siempre al margen de las superintendencias de entidades financieras.

En Costa Rica, este segmento ha sido atendido por los prestamistas informales y por el conjunto de *Instituciones de Microfinanzas* (IMF), no reguladas por la SUGEF el cual en la actualidad constituye la red de instituciones de microfinanzas (REDCOM).

En el sector bancario, los bancos del Estado tradicionalmente han atendido al segmento más moderno de la pequeña y mediana empresa, mientras que el Banco Popular ha estado atendiendo algunos segmentos bajo la modalidad de crédito personal.

Las instituciones financieras de pequeña escala en el ámbito de la intermediación de recursos, bajo un esquema no regulado (las IMF), habían sido hasta finales de los noventa, uno de los canales favoritos tanto de la banca multilateral como de la cooperación internacional, pero recién iniciado el nuevo siglo con el desarrollo de la informática y los sistemas de control masivo de carteras, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han revolucionado el campo de las finanzas, obligando por razones de competencia a una profundización del mercado financiero y a la participación de las Instituciones Financieras reguladas (IFI) a incursionar en el mercado de los pequeños préstamos a la producción.

Dentro de este nuevo escenario las entidades bancarias han estado llevando a cabo acciones de *down scaling* y han empezado a percibir el financiamiento de las unidades de pequeña escala como un segmento de mercado seguro y atractivo en el que vale la pena incursionar.

Una parte de esta tendencia ha acuñado el término de *microfinanzas* para referirse a toda una nueva forma de ver la prestación de servicios financieros a la micro y la pequeña empresa. Esta visión no solo considera el microcrédito, sino un conjunto cada vez más amplio de servicios financieros asociados y que en las actuales condiciones, constituyen todo un atractivo paquete para las unidades de producción de pequeña escala. Estas experiencias se derivan no solo de los bancos especializados en microcrédito, que eligieron desde hace dos lustros este segmento como estratégico para basar su desarrollo y tuvieron éxito. Se deriva también de las experiencias en el crecimiento de pequeñas organizaciones canalizadoras de crédito que ya sea en un proceso de crecimiento individual; o bien, que en asociación o fusión con otras, alcanzaron niveles que justificaron su incorporación al sistema financiero regulado.

La banca multilateral (BID y BCIE, por ejemplo) ha dedicado sus más recientes esfuerzos a procurar un acercamiento entre canalizadores de ahorro y los usuarios provenientes de los sectores, involucrando todo tipo de organizaciones intermediarias y canalizadoras de recursos.

Las consideraciones anteriores deben valorarse en el contexto de una serie de transformaciones institucionales que ha vivido Costa Rica a partir del año 1981. Se trata

de un proceso de liberalización, el cual ha tenido lugar no solo en el sector financiero, sino que abarca todo el aparato productivo y la institucionalidad costarricense. Dicho proceso, aunque está muy avanzado, a la fecha no se considera debidamente terminado.

La reforma financiera costarricense que inició 1983, se inspiró en el llamado “*enfoque financiero del desarrollo*”, aportado por Mckinnon (1974), el cual a su vez fue precedido por Gurley & Shaw (1963). El enfoque financiero del desarrollo parte de un diagnóstico sobre la causa común del problema de la escasez de capital en los países en desarrollo.

El autor señala que esta escasez se debe a la fragmentación del mercado de capitales y a la represión financiera existente en los mercados de países en desarrollo.

En tales condiciones esta fragmentación y represión de los mercados no provee de los suficientes incentivos al ahorro, distorsiona las tasas de interés y lanza al mercado señales confusas que obstruyen la afluencia del ahorro interno hacia las actividades más productivas. Su principal recomendación resulta en la liberalización de los mercados, lo cual se traduce en eliminar la represión financiera (traducida en exceso de regulaciones), y a la vez, prescribe la liberalización de la tasa de interés, asunto que traería los incentivos necesarios para el incremento del ahorro y de la inversión.

Aunque Mckinnon definió muy tímidamente la profundización financiera, todo su trabajo está enfocado hacia la liberalización que se traduce en recursos abundantes y accesibles para la mayor parte de la población.

La profundización financiera ha sido una de las principales metas de la reforma financiera. Se suponía que los mercados de capital integrados, fomentarían el ahorro al ofrecer tasas más estimulantes y a la vez otorgarían más recursos crediticios y en mejores condiciones de costo para el usuario. Esto evidentemente contaba con sistemas financieros cada vez más eficientes, con costos de transacción cada vez más bajos.

De lo anterior se deduce que la democratización del crédito haría posible integrar los diversos canales de distribución de crédito y además, debido a la competencia normal de los mercados libres, se daría una tendencia a la reducción de los costos de transacción y por tanto, mejores tasas de interés para los prestatarios.

Pero no todo esto ha sucedido en Costa Rica, si bien la reforma financiera ha dado sus frutos, la disponibilidad de recursos para la MIPYME en condiciones adecuadas sigue siendo la preocupación de los gobiernos debido a que el avance logrado en la democratización del crédito no se ajusta a las expectativas.

Sea cual fuere la posición de los distintos tipos de intermediarios en el espectro de la intermediación financiera, el esfuerzo de la sociedad se ha dedicado a acortar las distancias entre ahorrantes en general y usuarios del crédito ubicados en los segmentos de las MYPES, promoviendo acciones de *down scaling* en los regulados y de *up scaling* en los no regulados. En general, parece que la reforma financiera que redujo a regulación y la represión financiera no condujo expresamente a la democratización del crédito y para fomentarla, ha sido necesario buscar incentivos adicionales y crear sistemas colaterales para apoyar el sector financiero costarricense en esta profundización.

Estas situaciones justificaron la necesidad de reevaluar el papel que juegan los diferentes tipos de entidades financieras en el financiamiento de la PYME en el contexto del tipo de profundización financiera que se ha dado en Costa Rica. En esa dirección, el análisis se centró en los esfuerzos oficiales de los últimos diez años por crear estructuras paralelas como el Sistema de Banca para el Desarrollo.

En el caso de las instituciones no reguladas que participan en la cadena de valor del financiamiento, el aspecto más importante no fue preguntarse sobre su papel en el financiamiento, debido a que esa es su misión, sino sobre su capacidad para enfrentar el desafío de atender grandes segmentos de la población MYPE en forma efectiva, dentro de un mecanismo de articulación con el sector financiero regulado.

En el caso de las Instituciones Financieras Reguladas (IFI) el cuestionamiento consistió en determinar si hay incentivo suficiente y capacidad para llevar a cabo esfuerzos de *down scaling*, que permitan su efectiva integración a los procesos de financiamiento de las MYPES.

A pesar de que los esfuerzos de política pública han estado dando sus frutos, en términos de organizar el sistema financiero y dotar a la sociedad costarricense de un sistema especial para el financiamiento de la MIPYME, existe gran descontento sobre lo logrado hasta ahora alrededor del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD)³.

³ Desde sus inicios, un año después de la promulgación de la Ley 8634 en mayo del 2008, diversos sectores interesados han estado manifestando inconformidad en torno a dos situaciones: (a) en cuanto la

En palabras del expresidente de la República, Doctor Miguel Ángel Rodríguez en el periodo 1998-2002, “*la estrategia de canalizar recursos con gotero*”⁴ debía ceder paso a las nuevas dimensiones de la banca regulada para que canalizara mayores cantidades de recursos a un conjunto de unidades de producción de pequeña escala, que si bien son diminutas en sí mismas, su conjunto en la dimensión agregada del sistema económico, es enorme.

El problema que se derivó de esta situación fue valorar si en la búsqueda de un sistema eficiente de canalización de recursos financieros para atender las necesidades de esta población, se debe seguir una estrategia de reemplazo o si por el contrario, deberá colocarse sobre la infraestructura actual, permitiendo la coexistencia y la integración de forma complementaria de ambos modelos.

No se tiene claro a la fecha cuál es la capacidad instalada ni la sostenibilidad de estas pequeñas canalizadoras de crédito. Tampoco se tiene claro si el mantenimiento de estos esquemas constituye una restricción u obstáculo a las estrategias de profundización de *down scaling* iniciadas por entidades reguladas que captan recursos de los ahorrantes o sobre la potencialidad. Tampoco hay claridad sobre la conveniencia de que las unidades

eficacia del sistema en la cobertura de los sectores que se previó fueran los beneficiarios meta; y (b) en cuanto a la eficiencia, en términos de la colocación de suficientes recursos financieros en condiciones adecuadas de márgenes de intermediación, tasa de interés y cantidad entre los distintos segmentos de beneficiarios. Esto se puede apreciar a lo largo de varias iniciativas de modificación de la ley: las contenidas en el Expediente Legislativo No. 17502 y todas las demás iniciativas que convergen en el proyecto de ley “Fortalecimiento del Sistema de Banca para el Desarrollo.

⁴ Discurso pronunciado por el Señor Presidente de la República Dr. Miguel Ángel Rodríguez, con motivo de la segunda reunión de coordinación de Ministros y jefes de Instituciones Autónomas responsables del Sector de la Micro y Pequeña Empresa. San José, 26 de noviembre de 1999.

canalizadoras de pequeña escala, no reguladas, sigan estrategias de *up scaling* en Costa Rica. O bien, si es posible reunir ambos esquemas en un sistema integrado de apoyo que permita potenciar la canalización de recursos en condiciones de mayor efectividad que lo existente hasta el momento.

En este contexto, el reto original para el investigador consistió en desarrollar una propuesta de estructuración y funcionamiento del sistema de canalización de servicios financieros a la MIPYME, centrada en el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), en el cual, los gobiernos han pretendido integrar todo el esfuerzo de apoyo al sector.

El objetivo general que se planteó en la presente investigación fue el de “*analizar la situación actual del Sistema Financiero de Apoyo a la MIPYME en Costa Rica y proponer un conjunto integrado de recomendaciones que contribuyan a una mayor eficiencia y eficacia en la canalización de los recursos*”. Dentro de este marco orientador se plantearon seis objetivos específicos para cubrir un espectro donde destaca la revisión del sistema financiero de apoyo a la MIPYME en el contexto del Sistema Financiero Costarricense y de la reforma a dicho sistema; los factores de la eficiencia y eficacia del sistema de financiero de la MIPYME, la revisión de las condiciones estructurales del sistema actual y la identificación de opciones de mejora.

Para orientar la investigación, la definición de los objetivos se complementó con la formulación de dos hipótesis nulas y dos alternativas: La primera hipótesis nula refiere que el sistema de apoyo financiero a la MIPYME puede continuar en su condición actual con escasa participación de los intermediarios financieros no regulados. La hipótesis

alternativa a esta se puede plantear como: El sistema de apoyo a la MIPYME puede mejorar en términos de efectividad si se da la incorporación de los intermediarios financieros no regulados por la SUGEF.

El segundo conjunto de hipótesis nula y alternativa se refiere a los beneficios que puede derivar la población meta del sistema de apoyo financiero a la MIPYME con la incorporación de estos agentes no regulados.

La exposición escrita de este proceso de investigación, así como sus resultados, sigue el orden establecido en los siete capítulos siguientes de contenido y el capítulo final que resume las conclusiones.

En el primer capítulo se expone el diseño de la investigación y es ahí en donde se realiza el planteamiento del problema, la justificación y se describen los objetivos e hipótesis así como los alcances de la misma.

El capítulo segundo contiene un amplio marco teórico en el cual se tratan los temas del enfoque financiero del desarrollo y el grado de influencia que ha tenido esta teoría en la reforma financiera costarricense. Luego continúa con el enfoque de políticas públicas de apoyo, así como los enfoques sobre la demanda de servicios financieros y el estado de la cuestión.

El capítulo tercero presenta la metodología seguida durante todo el proceso de investigación, así como la definición de variables y las técnicas para obtener la información requerida.

El capítulo cuarto contiene el análisis del proceso de profundización financiera, sus características, evolución reciente y determinantes. Se utilizaron las bases de datos del Banco Central y del Fondo Monetario Internacional sobre indicadores de desempeño y se elaboró un modelo econométrico para identificar los determinantes de la profundización financiera.

Los capítulos quinto y sexto contienen el análisis de los factores de eficiencia y eficacia del sistema de apoyo financiero a la MIPYME. La abundante información cuantitativa en el caso de la eficiencia permitió hacer un análisis comparado de los diferentes canales de distribución. En el caso de la eficacia, la información permitió estudiar esta condición desde varias perspectivas, todas útiles para entender la efectividad y el alcance de los servicios del sistema.

El capítulo siete contiene la revisión de la estructura del sistema, sus componentes y su normativa concluyendo al presentar un conjunto de propuestas de mejora.

Si bien el capítulo de conclusiones contiene un amplio número de estas, que fueron organizadas por tema y enmarcadas dentro de los principales resultados, la conclusión principal a destacar aquí, es que la evidencia permite rechazar las dos hipótesis nulas y en su lugar adoptar las dos hipótesis alternativas, según las cuales el sistema financiero de

apoyo a la MIPYME, en especial en asuntos relacionados con la eficacia puede mejorar si se incorporan las organizaciones intermediarias de recursos financieros no reguladas. Mejoras en la eficiencia también son posibles, si se sigue proceso de fortalecimiento que pasa por incrementar las carteras de crédito con un mayor fondeo y se apoyan sus sistemas de información.

Finalmente, en lo referente a la consulta bibliográfica realizada para efectos del presente trabajo, el autor desea expresar que además de la tradicional revisión del material disponible en bibliotecas, se llevó a cabo una amplia búsqueda entre las fuentes contenidas en internet. En aquellos casos en que la visita a los sitios derivó en la obtención de la obra completa, esta fue citada en la bibliografía como un texto más con todos los detalles propios de una cita. En otros casos en donde la exploración condujo a obras incompletas, o bien, a situaciones donde no se pudo determinar con claridad el respaldo de la fuente, esta fue desechada y no se tomó en cuenta para el desarrollo del trabajo.

Capítulo I: Planteamiento del problema. Justificación del tema de estudio y definición de los alcances de la investigación.

1.1. El Problema:

En páginas anteriores se ha mencionado que la reforma financiera de los últimos cinco lustros se inspiró en gran medida en el *enfoque financiero del desarrollo*, concebido por Ronald Mckinnon, según el cual, los resultados de eliminar la represión financiera y liberar las tasas de interés redundaría en una mayor democratización del acceso al crédito para la población costarricense. Sin embargo, tanto la calidad de la profundización financiera como los efectos de esta sobre la reducción de los costos de transacción no han llenado las expectativas de los costarricenses⁵.

Una razón adicional por la que se puede deducir que no se han llenado las expectativas es porque a la par del desarrollo del sector financiero costarricense marcado en los últimos años por la reforma financiera, a partir del 2008 se creó en Costa Rica el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) como un mecanismo de excepción que viniera a suplementar al

⁵ En el Expediente No. 18.532, mismo contiene el expediente anterior No. 17.502 contiene abundante información referida a las opiniones de distintos actores relacionados con el tema, de donde se desprende que la reforma al Sistema Financiero Costarricense no ha llenado las expectativas para un amplio grupo de personas que esperaba que dichas reformas vinieran a reducir los costos del crédito y a democratizar su acceso a toda la población, especialmente al amplio grupo de pequeños negocios.

sistema financiero costarricense con instrumentos y condiciones que llevaran a una canalización efectiva del crédito hacia las MIPYMES.

La resolución de crear un SBD como un mecanismo de integración de esfuerzos, para la hacer más efectiva la profundización financiera hacia los sectores productivos de la MIPYME, fue el resultado del debate en el cual se consideró como alternativa a la alternativa a la creación de un banco de desarrollo⁶.

Este SBD ha estado funcionando desde el año 2008, con algunos problemas de efectividad, en especial porque ha sido muy difícil poner en marcha uno de los tres fondos que lo componen y porque desde su concepción, no cuenta con infraestructura propia de canalización de recursos.

Una revisión del estado de la cuestión del SBD al inicio del presente trabajo planteó un conjunto de preguntas que orientaron la investigación y contribuyeron a la delimitación de los alcances del estudio:

- ¿Es necesario para el desarrollo del sector productivo costarricense reestructurar el sistema de canalización de servicios financieros hacia la MIPYME?;
- ¿Qué requiere el sistema de canalización de recursos financieros para ser efectivo en el apoyo de este sector, entendiéndose por *efectividad* la presencia combinada de las características de “eficiencia” y de “eficacia”?

⁶ Véase el mismo expediente 18.532 antes citado, especialmente en lo referente al contenido del expediente absorbido No. 17.502.

- ¿Cuáles son los factores críticos del sistema actual que deben revisarse para llevar a cabo un proceso de optimización de su papel, en las dos facetas recién señaladas?
- ¿Cuál será la propuesta de modificación del sistema actual que proporcione las mejores respuestas a las necesidades de la MYPE?

1.2 Justificación del tema de estudio y estado de la cuestión

La búsqueda de soluciones adecuadas al financiamiento de la MIPYME ha recorrido un largo camino con esfuerzos que hasta el año 2008 no fueron ni consistentes ni suficientes. Algunos autores como Monge & Rodríguez (2010) referencian el origen de los esfuerzos de política pública en la segunda década del siglo XX, con el nacimiento del Programa de Juntas Rurales del Banco Nacional, pero este fue un esfuerzo aislado para atender el ámbito rural.

A partir de los años ochenta estos esfuerzos locales se han venido adaptando a las tendencias mundiales, desde la conceptualización del sector informal bajo el enfoque de OIT-PREALC, donde este concebía el sector como una “*anomalía pasajera*”, atendido con políticas, instituciones y programas de corto alcance, financiados y subsidiados por el gobierno; las agencias de cooperación y bancos multilaterales. Sin embargo fue a partir de los años noventa que se consolidó una nueva corriente que reconoce la existencia de un fenómeno permanente y que el tamaño de la demanda de crédito es tan grande que no podrá ser atendida sin la amplia participación del sector financiero⁷.

⁷ Una amplia discusión sobre este fenómeno en América Latina aparece en Goldberg, L. (2006) pp. 4-10. Las etapas y la cronología que siguieron los cambios a nivel nacional tienen gran coincidencia con lo planteado por esta autora, porque precisamente los cambios están determinados por corrientes de pensamiento que definen el llamado consenso de Washington.

Por otra parte, en los últimos diez años, se ha observado que con el rápido desarrollo de la computación y de la informática, segmentos de mercado de atención masiva han llegado a ser de interés para los grandes bancos (Monge, Banca de desarrollo y PYMES en Costa Rica, 2009). Casos como BN Desarrollo del Banco Nacional; los programas de Crédito PYME del Banco Popular y del Bancrédito; así como y el acercamiento reciente del BAC San José y el Banco de Costa Rica, con claros ejemplos acerca de cómo esta tecnología vino a constituir una oportunidad de profundización financiera.

Al mismo tiempo, coexisten un buen número de pequeñas organizaciones de canalización de recursos fuera del esquema de regulación financiera de la SUGEF: Dentro de éstas, destaca *Acorde* como la más grande y orientada al crédito urbano; luego le siguen *Adri*, *Fundabase*, *Fiderpac*, *Fudecosur* y *Fundecoca*, más orientadas al crédito rural. Otro ejemplo lo constituye *Fundación Mujer*, de ámbito urbano y rural pero enfocado especialmente a la Mujer⁸. Estas organizaciones se han desarrollado bajo una cultura de autosostenibilidad y de atención personalizada a una clientela heterogénea.

Todo esto ha conducido a la necesidad de evaluar la posibilidad de integración de esfuerzos tendientes a la profundización financiera, tanto hacia grupos antes prácticamente excluidos, como a regiones marginadas por distancia, dispersión y escala no atractiva de los negocios.

⁸ Todas estas organizaciones y 17 más están afiliadas a la Red Costarricense de Organizaciones de la Microempresa (REDCOM).

El resultado práctico de la unificación de esfuerzos se materializó en la creación del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), creado por la Ley 8634 de mayo del 2008. Sin embargo, desde su creación este ha evidenciado problemas de diseño y de operación que han obstaculizado su desarrollo y desempeño.

En sus primeros años el SBD no encontró el camino para un desarrollo acorde a las expectativas de clientes y promotores (Gutiérrez, Quirós, & Palma, 2011). A pesar de haber cumplido más de un lustro de su creación y de la amplia discusión que se ha generado sobre el tema, aún no se han realizado estudios con el nivel de profundidad requerido, ni con la amplitud de cobertura necesaria para considerar el tema lo suficientemente estudiado para la formulación de políticas. Tampoco se ha analizado la eficiencia de las diferentes opciones de canalización de recursos, ni se sabe si estos son sustitutos o si son complementarios de los ya existentes⁹.

Se ha observado que en aras de la premura que suele caracterizar la acción pública en cada administración de gobierno, se manifiesta por el contrario, la tendencia casi generalizada a la simplicidad de sustituir los mecanismos existentes por los nuevos, los de moda, con la idea de que lo más reciente resolverá abrumadoramente todos los problemas que las prácticas anteriores no han podido.

⁹ Uno de los pocos esfuerzos de evaluación de la situación del SBD es el resultado de la evaluación prevista en la Ley de Creación del mismo y que aparece sistematizada en Gutiérrez, M. *et al* (2011).

Esta actitud de simplificar las cosas ha tenido un alto precio para los países en términos de recursos perdidos y oportunidades desaprovechadas¹⁰. Es entonces en los últimos tres lustros, con la promulgación de la (Ley PyME 8262) en el año 2002 y la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), (Ley 8634) en el año 2008, que se ha observado una tendencia a la unificación de esfuerzos y continuidad en las políticas, instituciones y programas¹¹.

El presente trabajo de investigación pretende abordar el tema de la evaluación de los mecanismos de canalización de recursos financieros, sus posibilidades de integración y de complementariedad en la búsqueda de formas más eficientes y eficaces de canalizar recursos a la Micro y Pequeña Empresa en Costa Rica; lo anterior con el propósito de que estos organismos beneficiarios de crédito, dispongan de recursos en mejores condiciones de oportunidad y costo.

El enfoque de eficiencia está orientado a la necesidad de ahondar en los factores determinantes del costo y precio final de los servicios financieros que se pueden prestar a las MIPYMES y que están relacionados con factores tanto endógenos como exógenos a las instituciones financieras, en sus dos condiciones reguladas y no reguladas en el Sistema

¹⁰ Arroyo, J. y Nebelung, M. (Eds) (2002) refieren una situación de este tipo para el caso de América Central, pero no se distancia mucho de las experiencias narradas para América Latina y en otros países en Desarrollo, en The Ohio State University & Goethe University of Frankfurt (1999). The third annual seminar reader; y en Goldberg, L. (2006).

¹¹ Los esfuerzos iniciados en la Administración Rodríguez-Echeverría que dieron origen a la Ley PYME fueron continuados por el gobierno de la Unidad Social Cristiana en el periodo 2002-2006; los dos gobiernos sucesivos de Liberación Nacional (Administración Arias Sánchez (2006-2010) y la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014). Actualmente, los esfuerzos de consolidación de esfuerzos centrados en ambas leyes pretenden ajustes en la ley del SBD para consolidar un sistema integrado de apoyo.

Financiero. Como el principal servicio financiero que se presta a este segmento de la población es el crédito, la importancia en concreto la tiene la formación de la tasa de interés.

Por otra parte, el enfoque de la eficacia está asociado en este caso a la diversidad de formas en que el sistema financiero regulado y sus complementos de la parte no regulada, pueden integrarse para conformar una serie de mecanismos que permitan acercar con éxito servicios financieros, al menos de crédito, a aquellos subgrupos que conforman el heterogéneo sector de la MIPYME.

En este último aspecto hay dos temas adicionales e interrelacionados a considerar:

Primero, se trata de la deseabilidad de los servicios de crédito, lo cual a su vez, está asociado a la capacidad de los beneficiarios para poder devolver los fondos prestados en forma oportuna y pagar el precio de los servicios suministrados. Dado que se trata de un servicio o una facilidad, donde el monto del principal tiene que ser devuelto junto con el costo de brindar el servicio, los esfuerzos no solo pueden concentrarse en saber si dichos servicios son deseables, sino también a qué costo y si hay posibilidad y disposición por parte de la oferta en proveer servicios a estos grupos, en condiciones adecuadas de precio, calidad y cantidad.

El segundo aspecto tiene que ver con la posibilidad de que los entes regulados y no regulados puedan ser estimulados a dar el paso definitivo de atención a los segmentos poco atendidos, tanto de forma directa como indirecta y siempre que lo permitan las condiciones que exige el mercado para llegar a tales grupos. Esto puede pasar por un lado,

debido a la revisión y adaptación de la regulación prudencial y el manejo del riesgo en entidades financieras y por otro, con motivo de la reducción de los costos del fondeo y ajuste de los costos de intermediación para la atención a estos segmentos.

En este esfuerzo se considera importante no desprenderse de una realidad elemental, en el sentido de que la economía costarricense vive un proceso de apertura que ha sometido a estrés a la totalidad del aparato productivo. Esta condición implica que se enfrenta a procesos de modernización institucional resultantes de la preparación para el tránsito hacia el mercado globalizado.

Este último aspecto ha venido a considerar la introducción de cambios en el paradigma de la atención a la Micro y Pequeña Empresa (MYPE), incorporando la nueva visión: Las microfinanzas, término que se ha acuñado para referirse a una serie de procesos relacionados con la canalización efectiva y sostenible de servicios financieros hacia este sector heterogéneo y disperso¹².

La adopción de cambios en el paradigma tradicional conlleva a la revisión de la situación actual en el contexto de la profundización financiera a la que se ha sometido el Sistema Financiero Costarricense, en la misma tendencia que otros en América Latina y el Mundo.

¹² Una definición acotada del término Microfinanzas aparecen en González-Vega, C. (2002). Una versión ampliada del término se puede encontrar en Goldberg, L. (2006) p. 4. Ambas definiciones hacen alusión a dos factores principales para distinguir las Microfinanzas del resto de los servicios financieros: (a) que se trata de servicios financieros prestados mediante “innovadoras tecnologías” de crédito y otros servicios que hacen estos servicios sostenibles; y (b) que pretenden atender un segmento de población heterogéneo que no es posible alcanzar con las tecnologías tradicionales de la banca institucional.

Esta revisión no solo conlleva a productos, también es importante el análisis de procesos y de las instituciones participantes.

Conviene revisar la pertinencia y compatibilidad de los componentes del conjunto institucional que se ha encargado de la canalización de recursos. Esto implica el diseño de los fondos dispuestos para atender el segmento MIPYME, en términos de los productos a ofrecer; las restricciones institucionales en el marco de la regulación prudencial que limitan la llegada a estos grupos; la revisión de los factores que podrían influir en el costo y alcance de los servicios y la percepción que tiene el cliente acerca de los mismos en el sentido de su utilidad para su desarrollo.

En estos esfuerzos han participado tanto la Banca Multilateral como las instituciones locales; la banca privada, el Estado y otros programas afines que han utilizado recursos de la cooperación internacional.

Por lo tanto, esta investigación analiza las experiencias y los conocimientos en el campo de estudio y propone cambios en el mecanismo integrado de apoyo al sector MIPYME en Costa Rica para aumentar su efectividad.

1.3 Objetivo General y objetivos específicos de la investigación:

El presente trabajo de investigación pretende el logro de un objetivo general a partir de seis objetivos específicos:

1.3.1 Objetivo General:

Analizar la situación actual del Sistema Financiero de Apoyo a la MIPYME en Costa Rica y proponer un conjunto integrado de recomendaciones que contribuyan a una mayor eficiencia y eficacia en la canalización de los recursos.

1.3.2 Objetivos Específicos:

- Efectuar una revisión de la situación actual del sistema financiero de apoyo a la MIPYME en el contexto de la reciente reforma financiera costarricense.
- Analizar los factores que inciden en la eficiencia del sistema.
- Analizar los factores que inciden en la eficacia del sistema.
- Analizar la tendencia del sistema financiero actual y los cambios recientes a favor de la MIPYME.
- Identificar y definir posibles opciones de mejora para el sistema actual de financiamiento a la MIPYME.
- Proponer la opción más viable en el contexto de las actuales condiciones políticas del país.

1.4 Planteamiento de hipótesis:

La tabla siguiente sintetiza el marco de hipótesis que constituye la guía de investigación:

<p>H¹: El sistema actual de canalización de recursos financieros a la MIPYME puede ser más efectivo si se permite una participación más amplia de las Instituciones de Microfinanzas (IMF) y las Cooperativas no reguladas por el Sector Financiero Nacional.</p>	<p>H₀: El sistema actual de financiamiento de la MIPYME puede continuar en la condición actual con escasa participación de las IMF y las cooperativas y con las mismas pautas de regulación prudencial. H₁: El sistema de apoyo financiero a la MIPYME puede mejorar si se incrementa la</p>
--	---

	participación tanto de las IMF como de las cooperativas.
H ² : La reestructuración del sistema financiero de apoyo a la MIPYME tiene como propósito final mejorar el acceso de los empresarios de la MIPYME a los servicios financieros y por ende contribuir a la permanencia o crecimiento de sus empresas.	H ₀ : La reestructuración del sistema financiero de apoyo a la MIPYME no beneficiará a los empresarios de la MIPYME. H ₁ : La reestructuración del Sistema de Financiamiento a la MIPYME beneficiará a los empresarios de la MIPYME.

1.5 Alcances de la investigación

1.5.1 Fines prioritarios de la investigación:

Con el propósito de contribuir con una mayor efectividad de los mecanismos de canalización de recursos financieros para este sector, en el presente trabajo se pretende alcanzar los siguientes fines prioritarios:

- Identificar las principales variables macroeconómicas, en especial, aquellas relacionadas con el sector financiero que definen y condicionan el proceso de la captación y canalización efectiva del ahorro desde las unidades superavitarias a las unidades deficitarias con proyectos de inversión.
- Profundizar en la esencia de las pequeñas unidades productivas que constituyen el conjunto de la MYPE y del financiamiento a este heterogéneo sector.
- Estudiar con detalle los acontecimientos más importantes del entorno del sector financiero y el sector de la MIPYME a nivel nacional, como contexto en el cual se revisará el funcionamiento y estructura del financiamiento de la MIPYME.
- El horizonte temporal en que se centra el esfuerzo investigativo ha sido delimitado a los últimos siete años, para revisar con profundidad los acontecimientos a partir de la creación del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) y el presente. Esto implica que la investigación se concentrará en el periodo 2008-14; no obstante,

cuando los requerimientos de contexto histórico así lo demanden, se revisará material bibliográfico e información de un periodo más amplio.

- Debido a la importancia que le confiere al SBD la condición de ser el ente integrador de esfuerzos de apoyo financiero a la MIPYME, una buena parte del esfuerzo investigativo se orienta a configurar una propuesta general de mejora del modelo que constituye el SBD. Lo anterior en razón de que, con todos sus defectos, constituye el cuerpo principal del esfuerzo de canalización. El SBD creado por la Ley 8634 de mayo del 2008, tiene como especial propósito la integración de todos estos esfuerzos de financiamiento a la MIPYME, pero desde sus inicios se ha visto enfrentado a una serie de obstáculos a su consolidación, precisamente por problemas de mal diseño¹³. La propuesta provee soluciones o mecanismos de canalización y recuperación de recursos financieros destinados a este segmento de usuarios, que sirva de base para orientar los desarrollos actuales y futuros sobre la materia.
- Para lograr esta propuesta de modificación del sistema, este trabajo analiza los aspectos considerados centrales de la efectividad, como lo son la eficiencia y la eficacia del sistema. Estos factores son vistos como clave para el éxito de la gestión financiera del sistema. El primero porque se concentra en los aspectos del uso de los recursos y el costo que se deriva de las funciones de producción y el segundo porque se centra en los factores del alcance, la cobertura de la población y el logro de las metas.

¹³ En estos momentos y desde 2009, hay antecedentes sobre las intenciones de modificar la Ley 8634. Esto conforma el expediente Legislativo No.17502. Adicionalmente, a la fecha existe una versión de texto sustitutivo de dicho expediente en los primeros lugares de prioridad para lo que resta del presente periodo legislativo.

- Un sistema de canalización financiera efectivo pasa por la consideración de los cuatro entornos determinantes en su funcionamiento: (a) El entorno macroeconómico ligado al sector financiero en general; (b) el entorno tecnológico que define una base tecnológica respecto de la forma en que se combinan los recursos para obtener la eficacia a menor costo; (c) el entorno jurídico administrativo, que está asociado con el papel del sector público en el contexto del Sistema Financiero Nacional; y (d) el entorno social, el cual debe tomar en cuenta el desempeño del sistema dentro del condicionante que significa, tanto la esencia misma del sector de la MIPYME como su heterogeneidad.

1.5.2 Propósitos Primarios de la investigación:

- a) Como todo trabajo de investigación, la parte esencial del esfuerzo se centra en la prueba del conjunto de hipótesis planteadas, utilizando el instrumental de las ciencias empresariales, mucho de este ligado a la Economía, a la teoría de la organización, a las disciplinas contables y al paradigma de la administración financiera.
- b) El segundo factor a considerar es la obtención de la información necesaria para las pruebas de hipótesis mencionadas por medio de distintas acciones estratégicas que constituyen la base del trabajo científico:
 - Entrevistas a informantes clave que han estado relacionados con la dirección técnica, política y de manera administrativa, con el Sistema Financiero Nacional (SFN) y sus vinculaciones con el SBD.

- Entrevistas a informantes clave relacionados con el mundo de las microfinanzas y los programas de crédito, tanto del Sistema Bancario Nacional (SBN) como de otras instituciones no reguladas.
- Revisión de publicaciones y sitios web, así como las bibliotecas de organismos multilaterales y agencias de desarrollo asociadas con el tema del financiamiento de la MIPYME.
- La revisión de los trabajos realizados por expertos internacionales sobre experiencias concretas en el tema del financiamiento a este sector en América Latina.

La presente investigación pretende entregar a la comunidad nacional un aporte técnico-conceptual, consistente en una propuesta de modificación del sistema de financiamiento de la MIPYME en sus rasgos esenciales, con énfasis en el segmento de la MYPE, debido a que la Mediana Empresa tiene mucho menos problemas para acceder a los servicios financieros. Si bien, este tema ha sido ampliamente estudiado a nivel nacional, los resultados a la fecha no parecen mostrar desenlaces concluyentes debido a la falta de integración de los elementos clave del entorno con los de la industria del crédito y en especial con la naturaleza de las finanzas del desarrollo.

La propuesta se basa en una evaluación en las dimensiones de la estructura y desempeño del sistema que ya fueron señaladas. Para tal evaluación se combinará la experiencia resultante de su funcionamiento en el contexto nacional (que contempla las características propias de la realidad del país), con las experiencias a nivel latinoamericano que puedan resultar relevantes.

Finalmente, la propuesta no debe considerarse como un producto que contiene el diseño final y detallado de todos los factores requeridos para la optimización del modelo de canalización de recursos financieros. Se trata de un aporte general que se limita a proporciones manejables por la disponibilidad de recursos y de información.

1.6 Definición de variables:

Una vez definidos los alcances de la presente investigación, es necesario referirse a la correspondencia que se da entre las hipótesis planteadas, las variables a considerar en el método lógico a seguir para la prueba o rechazo de tales hipótesis y las condiciones de impacto que pueda tener una propuesta como la que resulte de este trabajo.

Esta relación pasó inicialmente por considerar los enfoques de investigación que se han seguido para alcanzar los objetivos del estudio:

Se ha seguido una mezcla de enfoques: cualitativo y cuantitativo, en la medida que se ha buscado revisar la trayectoria y desempeño del sistema actual de canalización de recursos hacia la PYME y de esta revisión se espera una propuesta para mejorar su efectividad y poder consolidarlo.

El enfoque cualitativo permitió la integración de la experiencia y percepciones de los agentes participantes; así como una mayor profundidad, dispersión y riqueza interpretativa a la hora de analizar un fenómeno tan amplio como lo es el sistema de canalización de recursos financieros a la MYPE.

Este enfoque ha hecho posible actuar con mayor flexibilidad en las distintas etapas de la investigación y volver sobre aquellos temas que fue necesario revisar a medida que se fue incorporando la información no numérica, asociada a los diferentes entornos que resultan afectados por el sistema¹⁴.

El análisis cuantitativo suplementó el enfoque cualitativo antes descrito, en la medida en que para revisar la estructura, el desempeño, la eficiencia y la eficacia del sistema, fue necesario acudir a información cuantitativa abundante, derivada de los estados financieros de las IFI y las IMF.

La información relacionada con las IFI, por su carácter regulado bajo la supervisión de la SUGEF, tienen un alto nivel de detalle y de estandarización, en tanto que la información relacionada con las IMF presenta mayores dificultades de detalle, consistencia, estandarización y se encuentra menos disponible. Sobre la base de dicha información se han construido indicadores en dos dimensiones: los indicadores de estructura y los de desempeño. Y en dos áreas concretas: los indicadores de eficiencia y los indicadores de eficacia en la labor de las IFI y las IMF.

El análisis cuantitativo ofrece los elementos objetivos para realizar las comparaciones necesarias entre los distintos tipos de instituciones como las IFI (incluye bancos y financieras), cooperativas de ahorro y crédito; así como el conjunto de IMF (no reguladas).

¹⁴ Véase para un mayor detalle, Hernández, R. (2010, Cap. 1)

Dentro del conjunto de variables que han sido consideradas para la evaluación de la estructura y desempeño de las organizaciones, destacan cuatro grupos en términos generales:

	<i>Áreas e indicadores</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Eficiencia</i>
1.	Penetración de mercado	X	
	<ul style="list-style-type: none"> • No. de Créditos/préstamos • Clientes • Clientes según sexo • Clientes por región • Crédito promedio • Créditos por estrato • Clientes según segmento MYPE. 		
2.	Estructura de capital y tasas de interés <ul style="list-style-type: none"> • Tasas por institución activas • Tasas por institución pasivas. • Tasas promedio por grupo par¹. • Fuentes de financiamiento • Apalancamiento • Reservas a Cartera Bruta • Relación Deuda/Patrimonio • Relación Patrimonio a Cartera Bruta 	X	X
3.	Productividad y Eficiencia <ul style="list-style-type: none"> • Productividad por oficial de crédito • Gastos de personal a Cartera Bruta • Gastos operativos a Cartera Bruta • Spred financiero 		X
4.	Rentabilidad <ul style="list-style-type: none"> • Rentabilidad sobre Activo • Rentabilidad sobre Patrimonio • Autosuficiencia Operativa • Autosuficiencia Financiera 		X
5.	Calidad de cartera <ul style="list-style-type: none"> • Tasa de Activo Productivo • Tasa de Activo no Productivo • Mora Legal estricta • Mora Legal (PAR 30)² • Mora Legal (PAR 60) • Mora Legal (PAR 90) • Mora Legal (PAR120) • Mora Legal (PAR180). 		X

1. Ser refiere a grupos de instituciones semejantes en tamaño y condición de regulación.
2. La expresión PAR 30 abrevia la categoría de Portafolio en riesgo con 30 días de atraso. Similar interpretación para las categorías de 60 y 90 y más días de atraso.

Capítulo II: Marco Teórico

2.1. Consideraciones generales:

La revisión de los elementos teóricos que deben acompañar una investigación de esta naturaleza considera al menos tres elementos fundamentales, los cuales permiten el tratamiento del mismo a partir de una perspectiva descendente que va desde los factores macroeconómicos de entorno y de estructura, hasta los elementos microeconómicos de la consideración de las características mismas que determinan la atención de los micro y pequeños empresarios por parte del sector financiero nacional y la industria de las *microfinanzas*.

En este sentido, en una primera parte se hace una presentación de las consideraciones relativas a la importancia de los mercados financieros en la canalización del ahorro y su aporte al desarrollo económico, particularmente en el financiamiento de las actividades del sector productivo.

La teoría central sobre la cual se construye este marco teórico es la teoría de la fragmentación de mercados de capital en países en desarrollo y teoría de la represión financiera, desarrollada por McKinnon (1974), en el primer lustro de los años setenta así como las consecuencias de sus principales prescripciones de la desregulación que resultan en una mayor profundización financiera. Los procesos de financiamiento del desarrollo

pasan por la estimulación de los mecanismos de ahorro-inversión eliminando los obstáculos que inhiben estas actividades.

En segundo lugar, para entender el papel de las micro y pequeñas empresas (Mypes) en las economías y en el desarrollo económico, se hace una revisión a nivel teórico sobre la concepción de las MYPES como sujetos económicos, como agentes de desarrollo económico y como demandantes de servicios financieros, trabajo que a su vez contiene una revisión del origen del concepto, los diferentes enfoques según propósito de intervención y de cómo pueden ser estas concepciones variadas en el contexto de la globalización.

Con los dos elementos anteriores se tiene una visión de los extremos: por un lado, los mercados financieros; y por otro, los agentes de desarrollo en el mundo real. Por tanto, en tercer lugar falta hacer la conexión teórica necesaria acerca de la forma evolutiva en que ha sido considerada la atención de estos agentes y la contribución del sector financiero a su desarrollo. En este sentido se analiza la evolución en materia de financiamiento a las MYPES y el concepto de *microfinanzas*.

2.2. Mercados financieros y desarrollo económico

2.2.1 Orígenes de la concepción actual:

Arthur Lewis,¹⁵ en su trabajo “*La Teoría del Desarrollo Económico*”, es uno de los pioneros en reconocer la importancia de la intermediación y canalización financiera en el

¹⁵ Lewis (1976). El trabajo original en idioma inglés se publicó por primera vez en 1955; la primer edición en español data de 1958, traducida por Stavenhagen, R. y Soberón, O. Se tuvo a mano la quinta reimpresión (1976) publicada por el Fondo de Cultura Económica.

desarrollo económico. En su trabajo publicado por primera vez a mediados de la década de los cincuenta, señalaba desde 1955 en sus múltiples observaciones, que el desarrollo de los mercados financieros es siempre un rasgo característico de las primeras etapas y casi un prerrequisito del futuro crecimiento.

Gurley & Shaw (1960), en sus trabajos en la Brooking Institution a finales del año 1960, analizan la importancia del sector financiero y su impacto sobre el crecimiento dentro del marco de un seguimiento a las observaciones originales de Lewis de los años cincuenta, confirmando el papel determinante de dichos mercados de servicios a la par de otros tales como las comunicaciones.

El trabajo de estos autores constituye un “esfuerzo seminal”, a partir de un mundo neoclásico, sobre el papel que juegan los intermediarios financieros en una economía en crecimiento. Acorde con Marty (1961), una de las principales conclusiones que se derivan de los aportes iniciales de estos dos autores es que *“el crecimiento de la intermediación financiera reduce la tasa de crecimiento de la oferta monetaria por la presencia de sustitutos del dinero”*. En el mundo neoclásico, esta conclusión es importante en la medida en que una presión menor sobre el crecimiento de la liquidez puede conducir a una mayor estabilidad de precios en el largo plazo.

Por su parte, Goldsmith (1963), fue uno de los primeros que han dedicado sus esfuerzos a analizar la importancia del crecimiento de los activos financieros respecto de los activos totales como indicador de crecimiento. Esta es la idea fundamental que introduce y

desarrolla el concepto de profundización financiera, aspecto de gran importancia en décadas posteriores que fuera concebido en el trabajo de Shaw el cual se inició en 1963.

Posteriormente, en el primer lustro de los setenta, Mckinnon continúa los trabajos originales de Gurley & Shaw (1960) desarrollando una teoría que, al reconocer la realidad de los países en desarrollo, se aparta de la concepción original de la teoría neoclásica del crecimiento económico, la cual presupone la existencia de mercados de capital que operan en condiciones de competencia perfecta. Además, el autor mismo reconoce que su enfoque dista también de la concepción keynesiana que centra su interés por explicar los problemas de la escasez de capital en otras variables.

En su lugar, el autor destaca que los mercados de capital en los países en desarrollo funcionan en forma fragmentada¹⁶, donde los agentes económicos enfrentan diferentes precios (tasa de interés) por los mismos servicios financieros. La consecuencia de esta distorsión es una economía de conducta dual, en que los agentes menos favorecidos (a) tienden a tener patrones de consumo distintos del óptimo; (b) funcionan utilizando métodos de producción ineficientes y (c) mantienen inventarios excesivos o por debajo del nivel adecuado¹⁷. Otras consecuencias derivan de la imposibilidad de obtener fondos o de colocar sus ahorros a tasas de interés atractivas.

¹⁶El autor refiere que la estructura fragmentada lo es en el sentido de que las empresas y las unidades familiares se encuentran tan aisladas que han de afrontar diferentes precios efectivos de los factores de la producción y con poco acceso a las mismas tecnologías. Cita como elementos precursores de esta situación al colonialismo y las economías de enclave y a los gobiernos obligados a intervenir mediante la política fiscal de impuestos y subsidios. En la Costa Rica reciente, vestigios de esta fragmentación se aprecian todavía entre la Micro y Pequeña Empresa (MYPE) con sus diferentes grados de formalidad y la mediana y gran empresa.

¹⁷ Esto tiene sus consecuencias en la eficiencia y competitividad de las firmas, inclusive puede conducir a una separación en dos categorías, sector moderno y sector de baja productividad.

Ante esta situación, acorde con el autor, los gobiernos de los países en desarrollo intervienen sus economías, lo cual empeora la situación, a través de lo que él mismo denomina la represión financiera, según la cual, precios y cantidades de recursos financieros están reprimidos por las autoridades monetarias, aspecto que conduce a condiciones sub óptimas en la asignación de los recursos.

El trabajo de Mckinnon descarta las usuales argumentaciones de la concepción neoclásica de los modelos de crecimiento como explicación principal de los problemas de la escasez de capital en las economías en desarrollo, se centra en la consideración de que son las duales y extraordinarias distorsiones de fragmentación, comunes en estos países, las que no permiten el florecimiento de los procesos de ahorro-inversión. Señala además el autor que dichos procesos están “inhibidos” por la implementación de las políticas monetarias y financieras, las cuales influyen más de lo que se supone en estos procesos.

Para reducir la fragmentación e integrar los mercados de capitales, el autor propone crear las condiciones para un desarrollo de los sistemas financieros internos, aspecto que tenderá a aumentar la oferta de recursos con la consecuente igualación de tasas de interés. Para tal efecto, la prescripción principal radica en la liberalización de las tasas de interés, la profundización financiera y la eliminación de los topes de asignación de crédito.

2.2.2 La teoría de la represión financiera: sus principales elementos

En su trabajo original, McKinnon (1974), expresa que la “*banca organizada*”¹⁸ posee una larga trayectoria en lo referente a una baja participación en los países en desarrollo, tanto en los aspectos de cobertura geográfica sirviendo a las pequeñas economías rurales como a los pequeños prestatarios en general. El modelo de atención organizado de esta manera, tiene un sesgo en contra de los pequeños productores de bajos ingresos, puesto que los fondos captados por la misma y que provienen de toda la comunidad, son utilizados con frecuencia en la atención de las empresas de mayor tamaño y para muchas veces para financiar abultados déficits estatales.

Esta situación deja por fuera del grueso del financiamiento a los pequeños empresarios, obligándolos a la búsqueda de soluciones con recursos propios; o bien, por medio de prestamistas usureros, o mediante los préstamos prendarios y las cooperativas.

En su primera obra, Mckinnon presenta una vaga definición del concepto de *represión financiera*, pero interpretaciones posteriores y aportes de él mismo permiten dilucidar una más precisa y completa definición del término¹⁹.

Existe una doble represión financiera porque por un lado, una buena parte de los pequeños productores tiene pocas posibilidades de participar del crédito bancario, cuyos recursos

¹⁸Con este término el autor se refiere a las instituciones financieras reguladas (IFI), las cuales tienen la potestad de captar fondos del público y realizar préstamos a personas y empresas.

¹⁹La definición inicial aparece en Mckinnon, R. (1974), pág. 84 y luego en Mckinnon, R. (1988), realiza una precisión del concepto. Véase además, Macedo, M. (1994).

proviene del ahorro interno, por las razones recién mencionadas²⁰. La otra forma de represión financiera es aquella en la cual, todo el sistema financiero está refrenado por la excesiva participación estatal que trata de mantener bajos los costos de los préstamos fijando tasas a niveles inferiores al costo de oportunidad de los recursos; o bien, mediante la asignación de topes de cartera tratando de dirigir recursos a las actividades consideradas prioritarias para el crecimiento económico.

Las consecuencias de teoría de la *Represión financiera* redundan en una condición en la cual el mercado se ve plagado con serios obstáculos institucionales, tanto por excesos administrativos como por los malos manejos derivados de la política económica. Esta situación impide alcanzar posiciones de equilibrio y comprometen la racionalidad del proceso de asignación de recursos, debido a las distorsiones en los principales precios (las tasas de interés).

De esta forma, las tasas controladas llevan a una incapacidad de las instituciones financieras (IFI) para obtener tasas de rendimiento de alto equilibrio que conceden a sus clientes privilegiados además de reflejarse en bajas tasas de rendimiento para sus depositantes. Esto mantiene los niveles de actividad financiera por debajo de los requeridos para garantizar altas tasas de crecimiento económico. McKinnon, *Mercados de capital y el desarrollo económico* (1974) (p.84).

²⁰ Esto produce un resultado perverso en el sentido de que el ahorro proveniente de todos va a parar a las manos de unos cuantos, mientras que un buen número de pequeños productores quedan fuera de esta facilidad.

2.2.3. De la represión financiera a la liberalización del mercado financiero y a la profundización financiera.

Las expectativas sobre la trascendencia de la teoría hacen que el mismo McKinnon llegue a plantear su teoría como “el *enfoque financiero del desarrollo*”. Expone la definición de desarrollo económico vinculada al sector financiero como “*la reducción de la gran dispersión entre tasas de rendimiento de las inversiones existentes y de las nuevas inversiones que efectúan las empresas nacionales*”. (p.85)

Para Mckinnon, la manera de resolver la situación de represión financiera es la liberalización de las tasas de interés y la eliminación de los topes de cartera en el otorgamiento del crédito. Sobre el primer punto, el doble papel de la tasa de interés, tanto como estímulo para el ahorro como en su condición de costos de la inversión, estimulará el crecimiento del ahorro y la utilización de los fondos por parte de los sectores productivos. Por otra parte, la eliminación de los topes de cartera o límites al crédito por sector, hará posible que los recursos financieros fluyan hacia las actividades más rentables, capaces de pagar los costos de mercado de los recursos.

En el mundo original de Mckinnon la liberalización es entendida como el aumento en la tasa de interés a los niveles que reflejen la escasez relativa de los recursos y la desregulación de la actividad bancaria como la manera más adecuada de estimular el ahorro, la intermediación financiera y la inversión. La liberalización de tasas y la competencia harán reducir los márgenes de intermediación y en consecuencia, se tenderá a una mayor eficiencia en el sistema.

McKinnon argumenta que las tasas reales positivas estimulan el ahorro y la inversión, lo que tendría un impacto positivo en el crecimiento económico. Asimismo, enfatiza el papel fundamental de las tasas de interés en la inversión y cómo esta última constituye una vía al crecimiento. En su trabajo establece el vínculo entre los procesos monetarios y la acumulación de capital en el mundo en desarrollo bajo “*el enfoque financiero del desarrollo económico*”, deja claro, según este autor, que la tasa de interés es la variable que mueve el sistema y la pieza fundamental de la política de liberalización financiera.

Acorde con esta concepción, para McKinnon (1974):

“esta... (la tasa de interés) debería fluctuar hasta los niveles más adecuados para eliminar el déficit del ahorro interno provocado por tasas de interés artificialmente bajas. El aumento en la tasa de interés implica un aumento en el ahorro y la liberalización de los recursos de usos inferiores, lo cual implica una mayor eficiencia en la asignación de los recursos; la sobreinversión en actividades y la especulación con activos o existencias reales” (p.33).

Sin embargo, en los mismos trabajos el autor es consciente de que la liberalización por sí sola de las tasas de interés no es una garantía por la cual incrementar la actividad financiera y apoyar el crecimiento. Por tanto, llama la atención sobre el hecho de la importancia de incrementar la eficiencia en términos de los costos de intermediación, como una vía para acercar las tasas activas a las tasas pasivas y de esta forma, ensanchar la magnitud real del sistema monetario y mitigar los efectos de la represión financiera²¹.

²¹ Reinterpretando a McKinnon en este aspecto, su planteamiento supone que la competencia entre intermediarios financieros presionará hacia abajo las tasas activas y reducirá los márgenes. Así las cosas la profundización no solo se traduce en mayor cobertura poblacional sino que mayor abundancia de recursos y tasas de interés activas más bajas.

A partir de estos planteamientos la síntesis teórica de Mckinnon, basada en las proposiciones seminales de Gurley, Shaw y Goldsmith, se convierte en la teoría dominante con notable influencia en el mundo occidental. Pero el enfoque financiero del desarrollo requiere de otras condiciones suplementarias: la liberalización comercial que propone en sus trabajos contemporáneos de Little, Scitowsky & Scott (1973)²². La liberalización del mercado real y del comercio internacional, vienen a representar a finales de la década de los setenta, un llamado de atención que inspira los cambios que se iniciaron en Costa Rica a partir de los años 1979 y 1982²³.

Para quienes estaban conscientes en estos años, ya fuera por su contacto directo con las citadas teorías o bien, por su papel determinante en la conducción de la política económica nacional, estas ideas traían consigo múltiples ejemplos de su uso en distintos países latinoamericanos y formaban parte del paradigma implícito en el apoyo de los organismos internacionales. Los procesos de liberalización financiera y comercial que se iniciaron con los Programas de Ajuste Estructural (PAE), desde el primer lustro de los ochenta, estaban influenciados por estas ideas.

²² Little, Scitowsky & Scott (1973). La argumentación principal de esta obra es que la excesiva protección derivada de los modelos de crecimiento basados en la industrialización sustitutiva de importaciones desarrolló un excesiva intervención estatal, con costosas estructuras proteccionistas; un sesgo en contra de la agricultura favoreciendo la industria, en contra de las exportaciones y a favor de los bienes de capital. Se cita aquí porque, la intervención resultante basada en las prácticas

²³ Sobre este particular, el autor recuerda con detalle la llegada del profesor Claudio González-Vega y el gran impacto que causó la introducción de las ideas de estos autores en contraposición con las tesis Keynesianas que se venían enseñando en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, durante los años 1975-80.

A principios de los años noventa, con la experiencia de la liberalización financiera en el Cono Sur y la experiencia en el sureste de Asia, se produjeron una serie de reacciones de crítica y autocrítica respecto de la validez de este enfoque financiero del desarrollo económico (McKinnon,1998). Los planteamientos de los críticos de la teoría de la represión financiera se pueden resumir en la amplia recopilación que hace Macedo (1994).

No obstante, como este autor hace una revisión crítica de la teoría de la represión financiera, donde contrapone un enfoque alternativo sobre el financiamiento del proceso de desarrollo basado en principalmente en la tradición keynesiana, en los siguientes párrafos solo se hará una breve referencia basada en las conclusiones de Macedo (1994) y la réplica resultante de la autocrítica de Mckinnon (1988).

En su percepción, Macedo (1994) parte de un concepto “acotado” de represión financiera refiriéndose a éste como *“aquella situación de un mercado con obstáculos institucionales, tanto de política económica como administrativos, que le impiden alcanzar posiciones de equilibrio, comprometiendo la racionalidad del proceso de asignación de recursos”* (p.31). Esta definición no toma en cuenta la otra forma en que se revela la represión, asociada al efecto expulsión, la cual en general se produce cuando los abultados déficits de los gobiernos compiten en el mercado local de capitales, por los recursos de crédito disponible. Este efecto expulsión aunado a los factores de concentración de los recursos en las empresas de mayor tamaño, sigue siendo una razón de peso para dar cuenta de la falta de recursos para el financiamiento de la MYPE, pero no la única²⁴.

²⁴ En Costa Rica, al igual que en la mayoría de los países de América Latina, el crédito hipotecario para vivienda y el crédito de consumo han tenido una importante participación en el crédito al sector privado.

Macedo busca precisar las limitaciones de las opciones de política que tienen base en la teoría de la represión financiera y a su vez, proponer otras que correspondan mejor a las condiciones estructurales de los mercados financieros latinoamericanos y su inserción en los mercados internacionales de crédito. A diferencia de los planteamientos de McKinnon, este autor concluye sobre la necesidad que existe de ir más allá de la simple tarea de orientación de los recursos e instituciones mediante el desarrollo de nuevas opciones de creación de crédito e intermediación financiera. Pero esta conclusión se deriva de la experiencia más allá de las condiciones observadas por McKinnon en cuando planteó su *“Enfoque Financiero del Desarrollo”*.

De sus argumentaciones se interpreta que si bien la liberalización es una condición necesaria para la reorientación de los recursos e instituciones existentes; esta es una condición necesaria por sí misma que no resulta del todo suficiente para asegurar la canalización de recursos financieros en cantidades suficientes ni en condiciones de eficiencia. Para tal efecto, busca los antecedentes en la controversia de Keynes y los liberales de su época respecto de las instituciones y los mercados financieros en el proceso de acumulación de capital y por consiguiente de crecimiento económico.

Estas ideas “liberales” como las llama el autor (Macedo, 1994, p.32) surgen entre los años 1993 y 1994 con los trabajos de McKinnon (1974) y Shaw (1973) los cuales tratan de

En el caso del crédito hipotecario la solidez de sus garantías justifica los intereses más bajos, pero en el caso de crédito para consumo, las instituciones financieras tuvieron oportunidad de compensar las tasas más bajas del crédito para vivienda con tasas más altas para consumo.

establecer un vínculo entre los procesos monetarios y la acumulación de capital en el mundo en desarrollo; y constituyen el llamado “*enfoque financiero del desarrollo económico*” que se transformó en la nueva ortodoxia en los círculos académicos estadounidenses y en las principales instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Acorde con Macedo (1994), McKinnon & Shaw apoyados en la visión pre-keynesiana y de la rigidez de mercados por intervención estatal, elaboraron el concepto de represión financiera y señalan que este fenómeno es el principal problema porque mantiene las tasas de interés de la economía por debajo de la tasa de mercado y políticas de crédito selectivo con efectos perjudiciales para la asignación del ahorro.

De esta forma Macedo (1994) aborda su conclusión fundamental en contra de los teóricos de la represión financiera, en tanto que expresa:

“el desarrollo insuficiente de los sistemas financieros latinoamericanos en lo que se refiere a volúmenes, plazo y condiciones a mediano y largo plazo, no proviene de la represión financiera, sino de la inestabilidad e incertidumbre sumamente elevada; así como de la falta de confianza de ahorrantes e inversionistas. Las tasas de interés negativas resultan de la inestabilidad macroeconómica, específicamente de la aceleración inflacionaria y no de las políticas públicas de promoción del crecimiento” (p.41).

La réplica de Mckinnon a este tipo de críticas aparece en su sentido teórico, durante el año 1988, pero no fue sino hasta que hizo una gira por países involucrados que escribe su obra (*McKinnon, Financial liberalisation and economic development: a reassessment of intererest rate policies in Asia and Latin America, 1994*) en la cual, hace un revisión de las condiciones que en apariencia presentan contradicciones en lo referente a la validez de la teoría de la represión financiera.

Inicia su trabajo definiendo nuevamente qué se entendía como una economía reprimida, indicando que esta puede considerarse cuando los impuestos del gobierno y cualquier otra cosa distorsionen los mercados de capital doméstico. (McKinnon,1988, p.7). En este contexto, señala que la demanda por dinero ampliamente definida para incluir ahorros y depósitos a plazo, tanto como cuentas corrientes y dinero, ha perdido importancia como proporción del PIB.²⁵

En su conclusión principal sobre la citada revisión, Mckinnon considera que la liberalización financiera y comercial a tasas reales positivas, hizo posible alcanzar la estabilidad de precios en una buena parte de los países bajo estudio. Y aunque se tiene claro que el camino hacia de la liberalización estuvo plagado de obstáculos y de potenciales errores, a su juicio prevalece la tesis de que la liberalización financiera en términos de su aporte al desarrollo económico.

²⁵ A esta demanda de dinero así definida es a la que se denomina M3 tanto en los trabajos de Camacho, A. (1996) como en las estadísticas del informe económico del Consejo Monetario Centroamericano (2000), como se verá más adelante, en el Capítulo II.

Sin embargo, reconoce el autor que hay cosas muy importantes sobre las condiciones iniciales que deben estar presentes y de las cuales ahora se tiene bastante claridad. En este sentido se refiere a los aspectos que deben acompañar el proceso, en especial la constancia, el desarrollo mismo de los mercados financieros y la coordinación con otras facetas de la liberalización, mismos sobre los que ahora se tiene más precisión después de esta vigencia; y finalmente, acerca de la secuencia y magnitud de los cambios, sobre los cuales todavía se tienen serias limitaciones.

Sobre estos mismos aspectos Macedo hace su contribución agregando el detalle propio del análisis estructuralista de corte neokeynesiano, según el cual, hay prerequisites para la liberalización que el enfoque financiero del desarrollo económico no hace explícitos, aunque no signifique que los desatienda o tenga un ligamen con ellos. En particular, el análisis del comportamiento de los inversionistas será particularmente útil cuando se analicen las motivaciones de los micro y pequeños empresarios a la inversión y la importancia del crédito en su desarrollo.

2.2.4 Grado de influencia de la teoría de la represión y profundización financiera en Costa Rica:

La teoría de la represión financiera ha tenido una gran influencia a nivel nacional, pues a partir de esta se organizó toda la liberalización financiera y comercial en Costa Rica a inicios de la década de los ochenta.

En cuanto a la influencia del llamado “*enfoque financiero del desarrollo económico*” puede afirmarse que este ha sido determinante, aseveración que toma como base la

trayectoria de la obra de dos de los principales economistas: Eduardo Lizano y Claudio Gonzalez-Vega; el primero como Presidente del Banco Central y conductor de la Política Monetaria y Financiera, casi ininterrumpidamente desde 1985; y el segundo como investigador; formador de profesionales incorporados a las juntas directivas del Ente Emisor y principal arquitecto de la Política Monetaria y Financiera por un periodo desde 1978.

En la obra escrita por cada uno de ellos se percibe la influencia de este enfoque; de la teoría de la represión financiera y de las implicaciones que este mismo enfoque tiene desde el punto de vista de la liberalización financiera. Muchos de sus escritos: Lizano (2001) como resumen de una buena parte de este esfuerzo de tres lustros; y González-Vega (1994) (en esa misma fecha también por tres lustros), son un claro ejemplo de dicha influencia y del seguimiento e incorporación de los detalles y principales conclusiones de este último cuestionamiento.

2.3. Profundización financiera, desarrollo financiero y crecimiento económico.

2.3.1 Consideraciones generales

En páginas anteriores se ha hecho un planteamiento comprensivo de la teoría dominante sobre la fragmentación de los mercados, la represión financiera, la desregulación y la contribución del desarrollo financiero al crecimiento económico. Para los propósitos y dimensiones del presente trabajo, se tiene claro que su fin principal es que sirva de marco conceptual y referencia para una ubicación en aras de entender cuál es la influencia de la reforma financiera en Costa Rica.

De esta forma se podrá deducir cómo dicha reforma pudo estar condicionada por esta concepción y de qué manera deriva en una serie de hechos que imprimen un perfil particular al proceso de modernización del sector financiero costarricense; y en qué forma a partir de ahí, el proceso de profundización financiera asociado pudo haber permitido dar con mayores oportunidades de oferta de servicios financieros a la MYPE.

En particular, interesa saber si dichas reformas propiciaron una mayor profundización financiera, y si a raíz de las mismas pueden percibirse las acciones de down scaling de los bancos, acciones que permitirán canalizar más recursos a segmentos de mypes. O si por el contrario, la falta de operatividad, del proceso de liberalización resultante de la reforma financiera, en términos de cobertura y eficiencia, no ha logrado ampliar de manera significativa la cobertura al segmento de las MYPE y en consecuencia, no se visualiza una integración de este grupo, sino es por medio de sistemas paralelos especialmente concebidos para ese fin.

2.3.2 Los determinantes de la profundización financiera, crecimiento e inclusión

El éxito en los procesos de profundización financiera está relacionado con factores tanto de la política macroeconómica, como con aquellos que son específicos de la normativa y de las instituciones vinculadas con el ciclo de canalización del ahorro a la inversión.

Para entender los aspectos de eficiencia y eficacia que están presentes en los procesos de ahorro-inversión, conviene a esta altura del desarrollo conceptual, hacer una breve

referencia en el *plano microeconómico* al papel que juegan las instituciones financieras en la canalización de ahorro y el financiamiento de la inversión.

En este sentido, Freixas y Rochet (1997)²⁶ muestran una buena aproximación de lo señalado en el párrafo anterior. En lo que aquí respecta, se hará referencia las instituciones financieras (IFI) ampliando el concepto a todas las instituciones que realizan las funciones esenciales de captación de ahorro del público y la prestación de servicios financieros diversos.

Los autores mencionan en su exposición que no es sino a partir del segundo lustro de los años ochenta que la teoría de la banca ha salido de la tradicional concepción de considerar sus funciones circunscritas a su papel de reducir los costos de transacción. La nueva teoría general clasifica las funciones de la banca en cuatro grupos: (a) facilitación el acceso a los medios de pago; (b) transformación de activos; (c) gestión de riesgos y (d) como procesadores de información y supervisores de prestatarios.

Aunque todas las funciones de las IFI son importantes, en esta sección se han considerado solo aquellas que podrían contribuir a ampliar las tres últimas mencionadas en la enumeración anterior.

²⁶El título original de la obra es *Microeconomic of Banking*, editado por el The Massachusetts Institute of Technology. Boston. La fecha de edición en inglés fue la misma de la publicación en español (1997). Los capítulos 1 y 2 (pp. 1-59) son especialmente relevantes para los presentes propósitos.

Sobre el tema de la *transformación de activos*, los autores consideran tres tipos de ellos: la conveniencia de denominación, la transformación de calidades y la transformación de vencimientos.

La conveniencia de denominación implica, siempre en concordancia con los autores, que la IFI elige la magnitud unitaria (denominación) de sus productos (depósitos y préstamos) que resulte de mayor conveniencia para sus clientes, lo cual justifica la presencia de las IFI en su papel de intermediario entre los títulos de deuda que quieren emitir los prestatarios y lo que desean los pequeños inversionistas.

En lo referente a la transformación de calidades, las IFI tienen la función y habilidad de ofrecer por medio de la emisión de un título propio, una combinación de mejor riesgo y rendimiento que vendiendo o titularizando una cartera de préstamos.

Dentro de las funciones más destacables están las asociadas a la tercera de estas transformaciones. Las IFI modernas *transforman* títulos de corto plazo que son del interés de los depositantes, en títulos de largo plazo más ajustados a los intereses de los prestatarios. Esta actividad lleva consigo el riesgo del calce de plazos, pero los bancos lo corren en forma calculada teniendo en cuenta una serie de instrumentos financieros derivados.

La otra actividad importante de destacar aquí es *la gestión de riesgos*. Freixas y Rochet (1997) consideran tres tipos de riesgo que normalmente se distinguen dentro de la gestión de las IFI: el riesgo crediticio; el riesgo de tasa de interés y el riesgo de liquidez.

Adicionalmente, en los últimos años se ha agregado el riesgo operacional, en razón de que las operaciones fuera de balance se han incrementado recientemente.

En cuanto a los *riesgos de prestar*, los autores mencionan que la naturaleza de los contratos es cada vez de mayor complejidad al entrar en juego mayores dificultades de calcular el riesgo y la aparición de las garantías. A diferencia de las casas de empeño, los bancos se juegan una parte de los riesgos de no pago al aceptar garantías por debajo del 100% de monto del préstamo. Así mismo, entran en juego otros factores tales como la aversión al riesgo y el riesgo moral.

Acorde con (Freixas & Rochet, 1997), *la gestión de los riesgos de variación de la tasa de interés y de liquidez* se refiere al proceso de transformación de activos de corto plazo en activos de largo plazo, a partir de los depósitos y a través de los préstamos. Para estos autores este proceso implica un riesgo adicional que resulta de las diferencias entre las tasas pasivas y activas.

Freixas y Rochet (1997) justifican la existencia de las IFI como agentes especializados en actividades de compra-venta de contratos y títulos financieros. Su principal razón de ser radica originalmente de la presencia de fricciones en las tecnologías de transacción, pero las actividades bancarias son más complejas por dos razones:

- (a) A diferencia de los negocios bursátiles, las IFI normalmente se ocupan de contratos financieros (préstamos y depósitos) que no pueden revenderse, de modo que deben conservar dichos contratos hasta su vencimiento.

- (b) Las características de los contratos o títulos emitidos por las empresas (prestatarios) son normalmente diferentes de las características de los contratos de los inversionistas (depositantes).

De ahí que de acuerdo con lo señalado por Gurley y Shaw (1960) “los bancos tienen por objeto transformar contratos y títulos financieros”. En este sentido, las IFI pueden concebirse como coaliciones de prestamistas y prestatarios que explotan economías de escala o de alcance de la tecnología de las transacciones. Pero esta razón, resulta insuficiente si se toma en cuenta el significativo aporte las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) a la reducción de los costos de Transacción, así como la notable complejidad alcanzada con los nuevos productos financieros que emergen a diario.

A juicio de estos dos autores, lo que verdaderamente justifica la existencia de las IFI, es el tema de las *asimetrías de información*²⁷, en sus tres condiciones: *ex ante* (en atención al riesgo de selección adversa); *durante* los contratos (lo cual implica la posibilidad de riesgo moral); o bien, *ex post* (con la verificación de los estados de la naturaleza).

²⁷ La obra (Akerlof, 1970) introduce el concepto de *asimetrías de información en los mercados*, el cual, fue ampliamente valorado como importante contribución a la economía en 2001 cuando junto con Stiglitz, J. y Spence, M. fue galardonado con el Nobel. Si bien la obra inicial de Akerlof se dirige a los problemas de incertidumbre respecto de la calidad heterogénea de los productos (i.e. mercado de los vehículos usados), del lado de los compradores, en realidad, el problema también tiene amplia aplicación desde la perspectiva de los oferentes de servicios. Esta es la perspectiva que liga el trabajo seminal de Akerlof con las asimetrías de información de los prestamistas (las IFI) respecto de sus decisiones de prestar a los empresarios de la MIPYME, cuando éstos agentes no tienen información confiable respecto de sus actividades empresariales, mientras que los empresarios de la MIPYME sí tienen un amplio conocimiento de las IFI.

Estas asimetrías generan imperfecciones de mercado que pueden considerarse tipos específicos de costos de transacción. Esta es la parte más importante destacada por los autores y que es de suma utilidad para el presente trabajo, debido a que como se verá más adelante, es una de las restricciones fundamentales para la ampliación de cobertura de los servicios financieros a los sectores productivos menos favorecidos, para los cuales siempre se han aludido razones asociadas al problema de la asimetría de información.

La manera más sencilla de justificar la existencia de la IFI es destacar las diferencias entre sus factores y sus productos y concebir su actividad principal como la transformación de determinados activos en otros. Concretamente, las IFI transforman depósitos a la vista en préstamos no negociables. Esto equivale a decir que las IFI suministran servicios de transformación, con divisibilidades, vencimientos y riesgos. (Freixas & Rochet, 1997, p.214).

Las contribuciones de Freixas y Rochet (1997) brindan una percepción ampliada de las razones del negocio de las instituciones financieras y de cómo estas juegan un rol importante en la reducción de los costos de transacción. Al retomar los temas de la profundización financiera, se deben tomar en cuenta estas funciones a efecto de comprender el papel de los determinantes de la profundización financiera y por lo tanto, limitantes en términos de eficacia en el alcance de algunos sectores productivos.

En este orden de ideas, se puede decir que hay otra dimensión de la profundización financiera que puede desprenderse de las definiciones anteriores. Venegas, Tinoco y Torres (2009) señalan que los estudios sobre la experiencia mundial en desregulación

financiera, se pueden distinguir en dos enfoques: (a) aquel que sostiene que dicha desregulación (liberalización financiera) ha fomentado el desarrollo financiero (profundización) y por ende el crecimiento económico a largo plazo; y (b) aquellos otros que afirman que desregulación ha exacerbado la inestabilidad, tanto financiera como económica con sus consecuencias sobre el crecimiento económico de largo plazo²⁸.

Los trabajos que siguen el segundo enfoque sostienen que la liberalización financiera en la práctica no ha alcanzado los beneficios esperados; además esta ha demostrado aumentar la fragilidad de las IFI y la exacerbación de la caída de la tasa de crecimiento económico a largo plazo. (Venegas, Tinoco, & Torres, 2009). Dichas argumentaciones se basan en que la competencia después de la liberalización financiera, no constituye una garantía de que esta eleve la eficiencia de las IFI y que incluso, puede ser que la competencia despiadada genere inestabilidad.

No obstante lo anterior, la mayor parte de los trabajos revisados dan cuenta de una situación donde la liberalización financiera ha venido a mejorar las condiciones de desempeño del sistema financiero. En lo que no se está claro es la relación de causalidad entre el desarrollo financiero y el crecimiento económico, especialmente por los problemas de doble causalidad que se presentan entre estas dos variables.

Venegas et al (2009) concluyen para el caso mexicano, que la desregulación y desarrollo financiero resultante tuvo una influencia positiva, aunque modesta en el crecimiento

²⁸Venegas, et.al. (2009) señalan como representantes de esta corriente a Ranciere, Tornell y Westerman (2006).

económico y por el contrario, en los periodos de represión, esta tendió a disminuir el desarrollo financiero casi de manera proporcional²⁹.

Jahan y Mc Donald (2011) abonan en esta misma dirección al revisar diversidad de casos a nivel mundial. Su trabajo hace dos aportes adicionales: (a) uno en cuanto a la distinción entre distintas calidades de profundización financiera. Consideran los autores que una profundización financiera de mala calidad es aquella en la cual los servicios financieros están disponibles para unas pocas empresas y hogares. La democratización en el uso de los servicios financieros es tan importante como la profundización financiera misma por lo que la buena calidad se asocia a la capacidad de la misma reforma para permear hasta los segmentos de la clientela menos favorecidos³⁰. (b) El otro aporte está relacionado con la distribución del ingreso. Servicios financieros más variados y accesibles permiten canalizar mayores cantidades de ahorro hacia las inversiones productivas con más eficiencia, lo cual no solo contribuye al crecimiento económico ampliando “el tamaño del pastel, sino que lo divide más equitativamente”.

La contribución de Jahan y Mc Donald es de gran utilidad para los efectos del presente trabajo de investigación en la medida que destacan factores esenciales de la democratización de los servicios financieros en los procesos de liberalización y desarrollo financiero. El estudio+ realizado por los autores encontró un creciente número de

²⁹Los argumentos esgrimidos por los autores más se concentran en los problemas de secuencia, suficiencia de las medidas y la magnitud de la misma, que en la liberalización misma. Es decir, la liberalización financiera es un proceso que involucra una serie de acciones simultáneas en distintos campos, cuyo éxito sobre la eficacia de la misma puede estar condicionado a la secuencia, magnitud y completitud de los cambios que deben llevarse a cabo para su éxito.

³⁰ Después de todo, una buena parte de los pequeños ahorrantes no tienen acceso a los servicios de crédito de las IFI.

investigaciones en los que se demuestra que en países con sistemas financieros bien desarrollados, la liberalización y desarrollo financiero parece tener mayor incidencia en la pobreza que otros con el mismo nivel de ingreso nacional³¹.

Acorde con los autores, la evidencia de que el desarrollo financiero promueve el crecimiento y beneficia en gran medida a los sectores más pobres podría presagiar un periodo de crecimiento sostenido, sólido y a la vez participativo. Sin embargo la experiencia en América Latina, como se verá más adelante, da cuenta de grandes dificultades que deben superarse para alcanzar los amplios segmentos de MYPES, para las cuales, lejos de que los beneficios de cobertura de los servicios financieros lleguen por sí solos como consecuencia de los esfuerzos de profundización financiera, estos segmentos deben ser atendidos con programas especiales.

Aparicio y Jaramillo (2012) dan crédito a los autores Jaffee y Russell (1976), así como los de Stiglitz y Weiss (1981) como precursores del desarrollo de las teorías sobre el rol de la información crediticia en las restricciones al desarrollo de los servicios financieros.

Aparicio y Jaramillo (2012) realizaron un recorrido a lo largo de la literatura existente buscando los determinantes de la profundización de los servicios financieros en una economía encontrando que de manera persistente destacan dos factores como principales:

³¹Sin embargo, los autores llaman la atención de que no todos los tipos de desarrollo financiero reducen la desigualdad, al menos a corto plazo. Admiten haber encontrado casos en que el desarrollo del mercado bursátil en los países emergentes muestra que los ricos son los principales beneficiarios a expensas de la clase media. Los hallazgos de Esterly, Islam y Stiglitz (2001) demuestran que el desarrollo financiero puede plantear riesgos de volatilidad del crecimiento del PIB cuando la relación crédito público/PIB supera el 100%.

(a) la importancia de la información crediticia y (b) el rol de las garantías en las decisiones de las IFI.

Acorde con Aparicio y Jaramillo, el problema de la falta de información sobre los deudores, ha sido considerado en detalle por Djankov, Mcliest y Shleifer (2007) refiriéndose a este como un problema de “*asimetría de información*”, el cual, cuando está presente restringe en forma significativa la expansión de los servicios financieros a amplios sectores de la población.

Basados en un estudio realizado sobre 129 países y para el periodo 1978-2003 estos autores concluyen, que la abundante información sobre la condición de los deudores facilita los servicios financieros, pero esta situación está poco presente en los países en desarrollo y en especial, en los sectores de la economía con altos niveles de informalidad y donde hay muy poca actividad de las instituciones que elaboren información financiera.

El problema de la falta de garantías se refiere a los vacíos que prevalecen en la normativa y las instituciones. Esta carencia se traduce en dificultades para hacer valer los contratos de préstamo y hacer efectiva la recuperación de los fondos prestados.

Camacho, A (1996) interpreta siguiendo a Goldsmith (1963) y a Mckinnon y Shaw (1973) la profundización financiera como “*asociada a un proceso mediante el cual la importancia relativa de los agregados financieros crece más rápidamente que la de los agregados reales como es el caso de los relativos con respecto del PIB*” (p.272).

Señala que el aumento de la importancia relativa de las variables financieras es un reflejo de un mayor nivel de intermediación financiera que mejora la asignación de los recursos hacia las oportunidades más rentables y de un mayor nivel de crecimiento económico.

Esta profundización también conlleva a la diversificación del tipo de productos y servicios ofrecidos por la banca, esta permite hacer más atractiva la canalización de recursos por medio del sistema financiero y mejorar su asignación global.

Para efectos del presente esfuerzo, hay otra dimensión de la profundización financiera que puede desprenderse de las anteriores, esto es la ampliación de la cobertura de los beneficios del sistema de canalización de recursos.

La mayor competencia entre entidades financieras, el establecimiento de más productos financieros y la necesidad de mantener carteras en crecimiento, conllevan a acciones expansivas a regiones donde no se había llegado antes; o bien, llegar a regiones con más presencia que antes. Estos son dos de los factores que definen los temas de inclusión financiera y de cobertura de los servicios financieros. La cobertura geográfica y a cobertura poblacional.

Así mismo, en los esfuerzos globales por ampliar los niveles de operación y motivados por la competencia encuentran incentivos suficientes para efectuar acciones de “down scaling”, que consisten en acercarse a una clientela que en el pasado había sido poco atendida, o del todo despreciada por las entidades financieras reguladas, especialmente por los bancos.

La mayor competencia entre bancos lleva a reducir los costos de atención y a las innovaciones en cuanto a la oferta de nuevos productos y metodologías para la prestación de servicios. No obstante, si la competencia entre IFI no se traduce en una reducción de los costos del crédito y si por problemas de información estas instituciones prefieren “volcar” su atención a los grandes segmentos de asalariados que buscan créditos para el consumo y están dispuestos a pagar tasas de interés más altas, las señales tradicionales del mercado (tasas de interés) poco podrán servir para guiar la canalización hacia actividades productivas de pequeña escala y con algunos grados de informalidad.

De eso trata el presente trabajo, de cómo los efectos de una mayor disponibilidad de recursos, de una mayor competencia y de la mayor disponibilidad de productos financieros se pueden traducir en abundancia de crédito para los sectores productivos de la MYPE, a precios competitivos y en condiciones adecuadas de cantidad y oportunidad.

2.3.3 Profundización financiera y eficiencia en la prestación de servicios

Una vez revisados los efectos que puede tener la calidad de la profundización financiera resultante de los procesos de liberalización, conviene hacer algunas reflexiones sobre otro de los temas de gran relevancia para el presente trabajo. Se trata del concepto de eficiencia.

La efectividad de los canales de canalización toma en cuenta dos factores: los relacionados en primer lugar con la eficacia, los cuales han sido comentados en páginas anteriores; y los de eficiencia, mismos que serán considerados a continuación.

Camacho (1996) distingue dos dimensiones de la eficiencia:

(a) La dimensión *macroeconómica* en el cual distingue a su vez dos tipos de eficiencia: la eficiencia económica, que se mide en términos de las contribuciones del sistema financiero al desarrollo económico; y la eficiencia financiera, la cual se visualiza en términos de la optimización de parámetros que se traducen en un desempeño de instituciones sólidas, seguras y competitivas.

(b) La dimensión *microeconómica* considera al Margen de Intermediación Financiera (MIF) como indicador fundamental de la eficiencia. Este autor define en términos generales el MIF como la diferencia entre el rendimiento financiero del activo productivo y el costo del pasivo con costo (Camacho, 1996, p.284)³².

La explicación de esto se torna simple, si se considera que en el contexto de la eficiencia de los mercados, una reducción del MIF se interpreta como un indicador de progreso hacia una mayor eficiencia, la cual daría oportunidades de incrementar las tasas pasivas que estimularán a los ahorrantes a aumentar sus ahorros; y como una reducción en las tasas

³²Hay distintas formas de calcular el MIF, cada una de las cuales tiene propósitos especiales. Hidalgo y Vindas (1999) realizan un análisis comparado de seis formas distintas de calcular dicho indicador. El trabajo de estas dos autoras está orientado a la evaluación metodológica aplicable al caso costarricense, pero que en su origen, se basa en las experiencias de los cuatro países en América Latina (Chile, Colombia, Bolivia y Perú).

activas, lo cual haría posible que proyectos de inversión que antes no fueran rentables, con tasas de interés más bajas pudieran serlo y de esta forma, se conseguiría incrementar la inversión.

En el mercado de fondos prestables, el excedente de los usuarios de crédito (fondos prestables) crecerá con la reducción de los costos de intermediación y sus efectos que producen un desplazamiento de la curva de oferta de fondos prestables hacia la derecha y hacia abajo. En el segmento elástico de la curva de demanda de fondos prestables, el excedente total (medida del bienestar de los participantes del mercado total del mercado fondos prestables) aumentaría como consecuencia de una reducción una de las tasas activas y una reducción de los costos de intermediación financiera.

Las grandes diferencias que hay entre las funciones de producción de las IFI, en términos de insumos utilizados y servicios ofrecidos al público, hacen difícil la obtención de resultados comparables inter instituciones e inter temporales. Por lo que, tanto desde la perspectiva económica como de la financiera, se han desarrollado indicadores que permiten evaluar la eficiencia en términos relativos (Camacho, 1996, p.266).

De esta forma, los MIF se complementan con el cálculo de razones financieras y sobre esto hay abundante literatura que permite obtener un buen número de razones³³. Sin embargo, todos los esfuerzos enfatizan en tres aspectos de evaluación (Camacho, 1996, p.p.285-286):

³³Una adaptación de tales indicadores para instituciones de *microfinanzas* aparece en BID (1995).

- (a) Razones de rendimiento y eficiencia, asociadas al tamaño de la IFI.
- (b) Razones de rendimiento del capital y uso del apalancamiento financiero (como indicadores de la distribución del riesgo entre los aportes de público y el de los accionistas).
- (c) La eficiencia operativa de diferentes tipos de IFI.

Adicionalmente, debido a que las IFI son eficientes en la medida en que como empresas cada una de estas maximizan el rendimiento del capital, Hidalgo y Vindas (1999) relacionan el MIF con el rendimiento sobre patrimonio (ROE), siguiendo el sistema “Dupont” el cual se basa en tres razones financieras: la razón de rendimiento sobre activo productivo, la razón entre activo productivo a activo total y la razón de activo total a patrimonio.

La primera razón de éstas es el MIF en sí mismo; la segunda es la razón de rotación del activo y la tercera es la de apalancamiento.

$ROE = MIF \times Rotación \times Apalancamiento$. O lo que es lo mismo,

$ROE = ROA \times Apalancamiento$.

El análisis de los indicadores de eficiencia en el desempeño de las IFI, basado tanto en el comportamiento de los márgenes de intermediación financiera (MIF) como en las razones financieras, plantea todavía una aparente inconsistencia desde el punto de vista teórico que resulta fácil de resolver con un poco más de información. La inconsistencia se da porque si bien la industria pudiera estar mejorando sus condiciones de eficiencia, esta no

se refleja en los indicadores como una reducción en los costos del servicio, sino como un incremento en las utilidades de las IFI.

En condiciones de competencia perfecta, las firmas (las IFI en este caso) no reciben beneficios extraordinarios. No obstante, en el caso del sistema financiero (análisis de la industria), la literatura abunda en demostraciones de que esta industria opera en condiciones oligopólicas con un alto poder de mercado concentrado en unas cuantas firmas³⁴ y esa misma literatura da cuenta de cómo esta competencia imperfecta tiene consecuencias en cuanto a rigidez hacia la baja en los MIF, debido a que las firmas coluden para no competir vía precios.

Desde el punto de vista macroeconómico, la reducción de los márgenes lleva implícito una reducción en los costos de transacción y un incremento en la eficiencia del sistema. Pero esta reducción no se da porque los agentes económicos no tienen ni los incentivos ni las presiones derivadas de la sana competencia en el mercado.

Acorde con Camacho (1996), a nivel microeconómico las firmas (IFI) pueden reducir los MIF de tres formas para enfrentar los rigores de la competencia de otras IFI, si es que esta necesidad se presenta: (i) sacrificando utilidades en una industria competitiva; (ii) reduciendo los costos administrativos con un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada y (iii) reduciendo el costo implícito del encaje mínimo legal (EML), el cual se

³⁴Ejemplos de esta situación se pueden visualizar en Aliaga-Díaz, R. y Olivero, M. (2007), así como Durán, R., Quirós, J. y Rojas, M. (2009). El segundo de estos trabajos se refiere al caso de la industria bancaria costarricense.

sale un poco del ámbito de acción de la firma debido a que este elemento está asociado a esfuerzos de control monetario.

Sin embargo, primero tienen que darse amenazas de la competencia para que las IFI por sí mismas hagan esfuerzos y concreten reducciones de los MIF. Estas reducciones pueden ser inducidas en forma colateral a los procesos de liberalización financiera. El trabajo de Durán et al (2009) antes citado considera un conjunto de medidas que podrían ayudar a incrementar la competencia en la industria, tales como una mayor presencia de los bancos extranjeros; disminución de las restricciones a la actividad bancaria; reducción de las barreras de entrada a nuevos bancos y la aplicación de medidas antimonopolio.

2.4 Las Micro y Pequeñas Empresas como agentes del desarrollo económico: la perspectiva actual.

Para comprender el papel que desempeñan las Mypes en las economías y el desarrollo económico se pretende aquí hacer una revisión a nivel teórico de su condición como sujetos económicos; señalando la manera en que estos funcionan como agentes de desarrollo en la economía y de cómo la política pública ha abordado el tema del fomento de estas unidades productivas en el contexto del fomento del desarrollo. Esto implica considerarlos en sus dos dimensiones: la dimensión macroeconómica que conlleva a entender sus orígenes y la existencia de un sector con características similares y su dimensión microeconómica que evidencia signos de heterogeneidad como lo pone de manifiesto Kritz (1985), según se verá más adelante.

Si bien el principal interés en esta sección es destacar el estado del arte en estos puntos en particular, se considera que esto no es posible sin antes hacer un recuento de los principales elementos que desde el origen contribuyeron a la conformación de un sector como este y de cómo estos elementos a su vez influyen en la forma en que las nuevas corrientes de cambio como la globalización, pueden condicionar las acciones a favor del sector mismo. En tal sentido, se tomarán en cuenta tres aspectos: a) los factores condicionantes de origen; b) las formas que adopta el sector y las clasificaciones de que es objeto; y c) los diferentes enfoques según propósito de intervención y de cómo estas concepciones han sido alteradas en el contexto de la globalización.

No se trabaja aquí todavía en el desarrollo de los elementos particulares que vinculan el tema del financiamiento con el tema de la Mype. Para tal efecto hay un paso adicional que dar, el cual es, la revisión de la trayectoria seguida en el esfuerzo por hacer llegar recursos financieros a estas unidades productivas. Esto es tema del siguiente punto. Los detalles de la vinculación en particular se completarán cuando se evalúe la conformación de los actuales esquemas en contraste con las determinantes de la demanda de crédito por parte de estas unidades productivas.

2.4.1 Concepto, definiciones y factores condicionantes de origen

Los términos empleados para definir el sector de interés son tan amplios que conviene iniciar con un conjunto básico de estos para terminar adoptando una definición acorde con los alcances del presente trabajo.

En el contexto local, Briceño (1991) ofrece una amplia comparación entre el tratamiento de la pequeña empresa en los países desarrollados y en los países en desarrollo. En este sentido, afirma el autor que es muy diferente el debate que tiene lugar en los países desarrollados sobre la pequeña empresa y su contribución al desarrollo.

Aún en ausencia de la temática de la globalización, el autor hace referencia al estatus de la cuestión, para definir el papel de la pequeña empresa en las economías que tienden a la integración global, tomando en cuenta al menos tres planteamientos:

- a) la pequeña empresa es más importante donde es menos predominante
- b) el elemento importante para un país no es el tamaño, sino la organización industrial en la que se está inmersa;
- c) La capacidad de un país para construir redes de producción constituye una nueva forma de ventaja comparativa (Briceño, 1991, p.6).

Dichas afirmaciones se sustentan en los resultados de los análisis de las estructuras industriales de los países, tal como en el caso japonés, o de las economías emergentes del sureste asiático. Se deriva de estas observaciones que la base de la economía manufacturera es la integración vertical y horizontal en la medida en que:

- i) Lo que importa no es el tamaño de la empresa sino la calidad de las relaciones de negocios que ligan una empresa con otra. Como ejemplos: el sistema suplidor japonés; los distritos industriales europeos y el Valle del Silicón;

- ii) La capacidad de un país para construir redes de producción fuertes, constituye la nueva forma de competitividad. Se requiere que los diversos grupos y el gobierno constituyan un contexto institucional en que florezcan nuevas relaciones de negocios.

Mientras que en los países desarrollados se concibe que la generación de micro y pequeñas empresas se produce desde arriba por descentralización que asegura una articulación dinámica de este tipo de actividades, en los países en desarrollo la generación se produce desde abajo, producto del exceso de mano de obra en condiciones marginales de los mercados (Briceño, 1991, p.p. 19-21).

En el primer caso, la generación de tipo “top down” garantiza un mayor acceso a los mercados y a la tecnología, en tanto que en los países en desarrollo no se cuenta con una debida articulación entre los sectores moderno y otro sector, el cual contiene a las micro y pequeñas empresas.

El punto de origen del enfoque en el caso de América Latina aparece en los trabajos de PREALC que plantean la premisa de que la infraestructura económica dual, que postula la existencia de mercados *informales* relativamente aislados dentro de la economía moderna, es la base fundamental del desarrollo de actividades productivas de baja inserción³⁵.

³⁵ Para más detalle ver Briceño, (1991. p.21).

Una de las primeras aproximaciones de este enfoque en el plano histórico se asocia con el concepto de *informalidad* de la actividad productiva. Conforme con lo señalado por los autores (Castillo & Bolaños, 2001, p.20), este término fue acuñado por primera vez en 1970 en ocasión de los informes elaborados sobre Ghana y Kenya en el marco del Programa Mundial de empleo, sobre la existencia de un conjunto de actividades:

“las muy pequeñas unidades de producción y distribución de bienes y servicios situadas en las zonas urbanas de los países en desarrollo; dichas unidades pertenecen casi siempre a productores independientes y trabajadores por cuenta propia que a veces emplean a miembros de su familia y algunos asalariados o aprendices. Estas unidades disponen de muy poco o algún capital; utilizan técnicas rudimentarias y mano de obra escasamente calificada, por lo que su productividad es reducida; quienes trabajan en ellas suelen tener ingresos muy bajos e irregulares y su empleo es sumamente inestable. Las unidades antes dichas forman un sector no estructurado porque casi nunca están declaradas ni figuran en las estadísticas oficiales; suelen tener poco o ningún acceso a los mercados organizados, a las instituciones de crédito, a los centros de enseñanza y de formación profesional, y a muchos servicios e instalaciones públicas; no están reconocidas ni apoyadas ni reglamentadas por el Estado, y a menudo, las circunstancias las obligan a funcionar al margen de la ley, e incluso cuando están registradas y observan ciertas disposiciones jurídicas, quedan casi siempre excluidas de la protección social, de la legislación laboral y de otras medidas de protección de los trabajadores”.(p.33)

Otros autores como Goldberg (2006) indican que en el contexto latinoamericano, esta concepción llega con el enfoque PREALC-OIT.

Estas dos concepciones, de ninguna manera excluyentes, permiten desde ahora apreciar dos tipos diferentes de pequeñas empresas que forman parte del mismo conjunto pero que tienen motivaciones de origen diferente: aquellas que nacen como una consecuencia

lógica de descentralización de la actividad productiva dentro de un clima organizacional que favorece los negocios mediante la subcontratación; y aquellas cuyo origen está en motivaciones de supervivencia en un mercado laboral con mano de obra excedente, que nacen como una necesidad de proveer los ingresos para su consumo básico.

Los trabajos de FLACSO³⁶, CEPAL y PREALC³⁷ asocian esta situación con los mismos procesos de desarrollo seguidos en ambos casos. En América Latina se siguió un proceso de desarrollo basado en una industrialización sustitutiva de importaciones, misma que generó un proceso acelerado de urbanización y grandes concentraciones poblacionales en las ciudades capitales, con un sistema incapaz de absorber el crecimiento de la mano de obra.

Los trabajos de FLACSO adicionalmente establecen una clara diferenciación en relación con que el estilo de desarrollo seguido por los países no solo afecta en forma significativa el nivel de vida y las oportunidades de la población, sino también el origen y naturaleza de las pequeñas unidades productivas³⁸. En este sentido, dichos trabajos muestran evidencia para el caso centroamericano y en particular para el caso costarricense, el cual presenta condiciones especiales respecto del resto de países, en especial por el desarrollo

³⁶ Véase Pérez-Sáinz (1996)

³⁷ Este asunto también es tratado con detalle por Kritz, E. (1985) quien discute en detalle a nivel teórico la diversidad de la economía informal asociada a los procesos de urbanización en América Latina. Plantea la homogeneidad macroeconómica del sector en contraste con lo que él llama la heterogeneidad microeconómica del mismo y estudia los distintos regímenes de acumulación. Estos estudios se fundamentan en PREALC (1981).

³⁸ Ver Pérez-Sáinz: (1996), citado en Castillo & Bolaños(200, p.107)

de una amplia clase media con niveles de salud y escolaridad mayores en promedio que las del resto del área ³⁹ .

Acorde con Goldberg (2006) el enfoque PREALC-OIT prevaleciente en los años ochenta concebía el sector informal como “una *anomalía pasajera* que desaparecería junto al desarrollo”, en el segundo lustro de los ochenta esta situación cambia para reconocer que la informalidad resultó ser un fenómeno permanente que podía constituir un buen instrumento para la lucha contra la pobreza.

Este planteamiento fue corroborado en el trabajo de Trejos, J. (2002) que constituye una sistematización del esfuerzo de caracterización del sector de la Mype en Centroamérica a partir de los trabajos individuales que el mismo realizó para cada uno de los países entre los años 1999 y 2001⁴⁰.

2.4.2 Las características del sector y las categorizaciones dentro del mismo

En páginas anteriores se ha mencionado que se tiene una dinámica de nacimiento del sector de la Mype que al menos tiene dos condiciones diferentes de origen y que esto a su vez distingue entre dos lógicas de funcionamiento, según se trate de países desarrollados o subdesarrollados:

³⁹ Véase Pérez-Sáinz: (1994, p.108), citado por el mismo autor supra.

⁴⁰ El trabajo de síntesis Promicro (2002); y uno de los casos individuales lo constituye Pronamype/Promicro(2000).

En principio el planteamiento sobre el origen del sector MYPE se considera inherente al proceso de desarrollo de los países. En los países desarrollados este se plantea como un fenómeno “*top down*”, mientras que en los países en desarrollo, este es consecuencia del excedente de mano de obra en mercados marginales. Sin embargo, para el caso de los países en desarrollo, esta misma apreciación puede también ser interpretada como una situación dual en la que, a la par del crecimiento del sector informal derivado de este excedente de mano de obra, se puede estar produciendo una especie de fenómeno “*top down*”, ya que en alguna medida en estas economías una parte del sector moderno puede estar generando derivaciones de este tipo, aunque sin la debida estructuración y posibilidades de inserción como las que se dan en los países desarrollados.

En este sentido las categorizaciones al interior del sector de la Mype están asociadas a este tipo inicial de distinción. Las definiciones aportadas por Castillo y Bolaños (2001) resumen un amplio espectro en función de tres criterios: a) las definiciones basadas en dimensiones cuantitativas; b) las definiciones que se basan en dimensiones cualitativas, y c) las que están basadas en la lógica de funcionamiento, donde esta última considera las motivaciones de origen a que hacen referencia las páginas anteriores⁴¹.

Las definiciones con base en *criterios cuantitativos* contemplan como variables principales el número de trabajadores, el valor de los activos y los montos de ventas.

⁴¹ Véase Castillo y Bolaños (2001, p.p. 7-21) especialmente. Esta síntesis incluye las concepciones de OIT; BID y las definiciones de los programas nacionales y del Ministerio de Economía, Industria y Comercio que a su vez fueron recopiladas por Briceño y Zúñiga (1999).

Las definiciones con sustento en *factores cualitativos* consideran regularmente las relaciones capital trabajo; la forma en que se organiza la producción y por último, el grado de vinculación con el mercado.

En lo referente a las definiciones basadas en la lógica de funcionamiento, los autores distinguen desde la perspectiva de OIT dos categorías de Mypes: i) las que siguen una lógica de acumulación; y ii) las que siguen una lógica de subsistencia.

Las primeras siguen la motivación de racionalidad económica propia del sistema capitalista respecto del rol de la empresa, de maximización de beneficios, por lo que en un plazo relativamente corto pueden derivar en empresas medianas y grandes, en vista que desde su origen tienen clara su misión y la acumulación que se deriva de la producción constante de beneficios les permitirá una capitalización e inserción gradual al sector moderno.

Pero esta no es la única situación previsible en este tipo de negocios de pequeña escala. También puede concebirse una situación en la cual, el negocio permanece pequeño y genera a su vez condiciones de ingresos para su propietario que le permiten a este una vida digna y ahorro que no necesariamente invierte en el mismo negocio. Las razones pueden ser muchas, pero entre ellas se citan aquellas que están vinculadas a que los individuos pueden creer que negocios de mayor tamaño implican mayores riesgos en detrimento de la estabilidad y tranquilidad de los empresarios.

En el caso de las que siguen una lógica de subsistencia, su principal motivación es el consumo y sus escasos niveles de beneficio en el mejor de los casos, solo les permite la reproducción simple. Esta situación abarca los patrones esgrimidos en el contexto de la informalidad antes mencionada.

En este contexto, el Proyecto Centroamericano de Apoyo a los Programas de Microempresa (Promicro-OIT)⁴², que estuvo en funciones por dos lustros en Centroamérica, adoptó conceptos que adaptó a la realidad centroamericana. En este contexto, *“el término microempresa se refiere genéricamente a las unidades productoras de baja capitalización, que operan bajo riesgo propio en el mercado y que por lo general nacen de la necesidad de sobrevivencia de sus propietarios”* (p.3).

De acuerdo con los planteamientos de la OIT, la baja capitalización propia de este tipo de unidades productivas tiende a reproducir un círculo vicioso, donde la baja productividad conduce a bajos ingresos y esos a su vez a escasa capacidad de inversión productiva, misma que redundando en baja productividad.

Esta situación hace que se produzcan diferencias significativas entre este grupo de empresas con otras modernas, dichas diferencias se pueden puntualizar de la siguiente manera:

⁴² Dicho proyecto tuvo gran influencia en las acciones de apoyo a la Mype en Centroamérica en la década de los noventa y cerró actividades el 30 de junio del 2002, cediendo su espacio al emergente Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (CENPROMYPE).

- La baja capitalización que obstruye su inserción en el mercado, normalmente las relega a un mercado de “*no transables*”, con una oferta de baja calidad;
- El crecimiento y permanencia en el mercado de estas empresas se asocia más con la sobrevivencia que con la búsqueda del lucro,
- Por lo general el nacimiento y permanencia de estas empresas se asocia con el autoempleo, debido a su origen común y a la similitud en sus características.

La racionalidad económica que motiva este tipo de actividades afecta las posibilidades de desarrollo que estas puedan alcanzar, de manera que el significado más importante e inmediato de desarrollo de estas actividades está asociado a la idea de capitalización y de la forma de inserción en el mercado. (PROMICO/OIT, 2000, p.6).

Desde el punto de vista de Promicro-OIT, puede decirse que respecto de la atención de este tipo de empresas existen dos opciones:

- Crecimiento y transformación de las unidades productivas.
- Evitar el deterioro de la calidad del empleo y la calidad de vida de la Microempresa.

La tesis central de Promicro-OIT es que el círculo vicioso mencionado se puede revertir si se logran canalizar recursos externos que provean financiamiento y servicios de desarrollo empresarial en condiciones adecuadas para la inserción en la economía de los países. Pero las condiciones básicas para que se cumpla este argumento es que aún con

sus limitaciones, estas empresas cuentan con oportunidades de desarrollo en donde la viabilidad de sus negocios radica en que una baja tasa de interés les permita retornos de la inversión suficientes para capitalizar y transformarse⁴³.

Aunque optimista en este sentido, la misma OIT es consciente de que el trabajo a favor del crecimiento y transformación de estas unidades productivas es una tarea ardua y que por esta vía no garantiza más que resultados limitados, debido a que los mismos dependen también del desarrollo de un entorno o clima propicio para la inversión y el crecimiento.

No obstante, el enfoque de OIT sí proporciona buenos pronósticos en términos de la segunda posibilidad de mejorar la calidad del empleo y en consecuencia la calidad de vida de los microempresarios.

La concepción de la OIT en términos de la conceptualización de la Mype es importante en vista de que, sin desconocer la existencia de otras causas en la generación de estas actividades productivas en la economía, como lo es la versión latinoamericana del “*top down*” antes descrito, enfatiza en aquella fuente principal la cual explica la mayoría de los casos en la génesis de las Mypes en países como los centroamericanos incluido Costa Rica.

⁴³ Aunque hubiera recursos de financiamiento a más bajo costo, si no existen oportunidades reales en el mercado o si faltan otros ingredientes para constituir una oferta competitiva, el financiamiento puede resultar contraproducente y causarle más problemas que los que se pretende resolver.

En el estudio detallado de la situación costarricense que luego extiende a la centroamericana, Trejos, J. en (Pronamype/MTSS y Promicro-OIT, 2001, p.p. 15-16), procura la “operacionalización del concepto” siguiendo la línea de lo propuesto por Briones (1998); Van Hemelryck (1993); CEPAL (1997) y Tapia (1997). Mediante la clasificación CIIU a cuatro dígitos y mediante procesos sucesivos de exclusión de los estratos modernos y formales, define los estratos de ***baja productividad*** excluyendo la actividad agrícola.

De esta forma, en términos de sus posibilidades de acumulación, el autor identifica tres sub-estratos dentro del estrato de ***baja productividad*** que distingue del ***sector moderno***:

- ***Empresas de acumulación ampliada***: El establecimiento que permite remunerar a su propietario y generar excedentes o ahorro y puestos de trabajo que cumplen con la legislación laboral en cuanto a pago de seguro social y de salario mínimo.
- ***Empresas de acumulación simple***: la unidad productiva solo es capaz de regenerar su propio proceso productivo y para ello tiene que seguir prácticas contractuales ahorradoras de costos salariales, tales como el no pago de salario mínimo o formas de aseguramiento indirectas.
- ***De subsistencia***: Apenas remunera a su propietario sin la retribución correspondiente al capital productivo, con lo que produce descapitalización y no puede cubrir los costos laborales de la seguridad social.

En las páginas anteriores se ha procedido a la búsqueda de definiciones y categorizaciones que han permitido visualizar el sector de la Mype como un sector homogéneo desde el punto de vista macroeconómico y altamente heterogéneo conforme a los argumentos planteados por Kritz (1985) para el sector informal urbano.

Esto ha conducido el discurso hacia el reconocimiento de dos razones fundamentales mediante las cuales se crece y se reproduce el sector. Las dos principales motivaciones marcan la trayectoria de desarrollo de las unidades productivas: la lógica de la acumulación puede conducir a un proceso de transformación de empresas mientras que la lógica de subsistencia conduce prácticamente a la reproducción de las empresas sin muchas esperanzas, más que las de una leve mejora de las condiciones de ingresos y empleo en el seno de las mismas.

Aún en estos términos se puede visualizar un sector de baja productividad en donde se ubican empresas de acumulación ampliada que pueden seguir un proceso de transformación hacia el sector moderno. Esta visualización resulta particularmente importante en virtud de que prepara el terreno para interpretación de las políticas públicas que han regido el apoyo a la Mype en los últimos lustros.

El detalle de cómo han sido estas políticas, cuáles sus componentes y de qué manera han incidido en el sector, es un aspecto que se abordará más adelante. Por ahora, en la sección siguiente se presenta un recuento de los principales enfoques que han estado inspirando la intervención del estado en el apoyo de la Mype.

Finalmente, es necesario recapitular sobre una definición lo más aproximada posible de lo que debe considerarse Mype para efectos del presente trabajo, condicionada por los elementos de las políticas públicas. Para tal efecto, se entiende a las Mype *como un conjunto heterogéneo de unidades productivas de pequeña escala, que en el mejor de los casos definen una condición fragmentada, en la que un segmento obedece a una lógica de top down y el otro, también de un alto grado de heterogeneidad, de baja productividad y altos niveles de informalidad, cuya producción está más orientada a la demanda interna.*

2.4.3 Enfoques de las políticas públicas de apoyo a la MYPE

Esta primera concepción es válida para las Mypes del “top down”. No obstante, es preciso no abandonar la condición dual antes expresada en donde además de las Mypes de este primer grupo, está el segundo grupo compuesto por las Mype de subsistencia o de acumulación simple cuya oferta de bienes y servicios está dirigida fundamentalmente al mercado nacional.

La política pública de apoyo a la Mype, no puede concebirse como tal en América Latina sino más bien como una derivación o caso especial de la política de fomento a la industria, primero en el contexto del fomento a la misma bajo el modelo de sustitución de importaciones durante los años 50 y 70's ; luego de fomento de las exportaciones durante los años 80's y finalmente, de inserción en la economía mundial a partir de los años 90's; en primer plano bajo la modalidad de la apertura comercial y luego, como una preparación para enfrentar el fenómeno de la Globalización.

En vista de lo anterior, conviene aquí concentrarse en el marco referencial que se forma de la consideración simultánea de los dos aspectos más importantes; dichos aspectos están delineando la conformación tanto de la política de fomento a nivel de las economías nacionales como de los procesos de integración del comercio mundial. Se trata del proceso de globalización y sus efectos sobre los mercados y en consecuencia sobre el sector además de la influencia de la concepción de competitividad sistémica en la conformación de nuevos regímenes de fomento a las actividades productivas.

Competitividad sistémica y sus aportes al apoyo a la Mype.

En su trabajo sobre la aplicación del enfoque de la competitividad sistémica a la organización de la PYME en Centroamérica, (Hernández R. , 2001) señala que en los últimos años se ha desarrollado una importante interacción entre el proceso de globalización y uno de localización, donde las empresas se desempeñan mejor en el mercado globalizado donde cuentan con redes bien desarrolladas.

Si bien la globalización ha impuesto mayor presión sobre la competitividad de las empresas, también han aumentado las exigencias de las empresas en sus localidades.

Esto ha obligado a las empresas a limpiar sus estructuras de costos mediante los dos modelos de gestión predominantes del *justo a tiempo* y donde cada empresa justifica su existencia en el mercado especializándose en un conjunto de “*competencias básicas*” o “*core business*” delegando parte de sus actividades productivas consideradas

complementarias en otras empresas. Esto derivó en el concepto de “*Outsourcing*”. Los modelos *outsourcing* favorecen encadenamientos hacia atrás, en detrimento de la integración hacia atrás bajo, condiciones de mercado que favorecen reducciones de costos y flexibilidad. No obstante, las condiciones favorables de funcionamiento de los mercados es algo más que el simple libre cambio. Se trata de la creación estructuras que favorezcan el funcionamiento de la empresa en red.

Acorde con Hernández (2001), el término ventaja competitiva acuñado por Porter (1986) en sus trabajos sobre los análisis de los factores en las empresas y de clusters de empresas también por Porter (1990), marcó la diferencia clara entre ventaja competitiva y el término tradicional de ventaja comparativa derivada del mundo clásico de Smith y Ricardo. “A diferencia de las segundas que se heredan, las ventajas competitivas se crean mediante la acción de cuatro factores que actúan interconectados: Instituciones de apoyo; empresas de apoyo; demanda sofisticada y empresas clave con competencia local” (p.15).

Desde los inicios de la década de los noventa, la OCDE ha llevado a cabo esfuerzos diversos con el propósito de sistematizar los enfoques de competitividad y los ha resumido en un concepto integral de “*competitividad estructural*” (OCDE, 1992), en el que se distinguen tres factores: La innovación como elemento dinamizador del Desarrollo Económico; la capacidad de innovación de una organización industrial capaz de ir más allá de las teorías tayloristas, que desarrolle competencias propias de aprendizaje y el papel de las redes de colaboración orientadas a la innovación y apoyadas por diversas instituciones para fomentar las capacidades de innovación.

Acorde con Hernández R. (2001) el concepto de competitividad sistémica reconoce que un desarrollo industrial exitoso⁴⁴ trasciende a la consideración de una simple función de producción a nivel micro y a las condiciones macroeconómicas estables (nivel macro). Para este autor, es necesario contar con políticas específicas del gobierno o de las ONG orientadas a fortalecer la competitividad de las empresas (nivel meso). Adicionalmente, considera determinante que la capacidad de vincular las políticas meso y macro está en función de un conjunto de estructuras políticas y económicas, así como de un conjunto de factores socioculturales y patrones básicos de organizaciones (nivel meta).

Siguiendo a Hernández (2001), lo que verdaderamente distingue el concepto de competitividad sistémica como algo nuevo a inicios de siglo es un conjunto de elementos que integran la diferenciación de cuatro niveles analíticos (Meta, Macro, Meso y Micro) con un mix conceptual relacionado con la teoría de la innovación; las teorías evolutivas dentro de la línea de pensamiento Schumpeteriano y la nueva economía institucional, todo esto dentro del funcionamiento del mercado con reglas y derechos de propiedad bien definidos⁴⁵.

Por tanto, en la misma línea de Hernández (2001), la competitividad en este sentido es sistémica al menos por tres razones básicas: (a) Porque la empresa no es competitiva por sí misma sino debido a que está inmersa en una red de apoyo, la cual a su vez constituye

⁴⁴ En este contexto, desarrollo industrial debe interpretarse como desarrollo empresarial en general, pues tanto la MIPYME como el sector productivo son más que industria manufacturera.

⁴⁵ Los cuatro niveles analíticos de la competitividad sistémica son: **Meta** (patrones de organización política y económica orientados al desarrollo de la estructura competitiva en su conjunto); **Macro** (Estabilidad económica y desregulación que estimule la generación de negocios); **Meso** (Desarrollo institucional que contribuya a la creación de ventajas competitivas, habilidades laborales, para exportación, tecnológicas y de financiamiento) y **Micro** (desarrollo de capacidades gerenciales para incorporar procesos de mejora continua y formación de redes con fuertes externalidades).

un ambiente de competencia; (b) porque un entorno pro-innovación moldea el comportamiento de las unidades productivas con una visión de competencia e innovación; finalmente, (c) en razón de que el Estado tiene un papel decisivo en el momento de definir el desarrollo industrial y la reestructuración productiva de un país, especialmente mediante nuevas modalidades de gobernabilidad.

En resumen, este concepto de competitividad sistémica presentado aquí es una aproximación analítica para entender los factores que contribuyen a lograr un desarrollo industrial exitoso. Este concepto constituye a su vez una buena aproximación para comprender los factores que determinan la competitividad de la PYME.

En lo referente a la segunda concepción, de “baja productividad”, el enfoque de políticas públicas ha cambiado desde la vieja concepción de PREALC-OIT, de las Mypes como una “anomalía pasajera”, mencionado por Goldberg (2006) y prevaleciente en el primer lustro de los ochenta, hasta la concepción de que la Mype informal es un fenómeno no solo permanente e institucionalizado, sino que puede ser un gran aliado para “aliviar” la pobreza.

Durante el primer lustro de los noventa se consolida esta concepción de que la informalidad (Mype de baja productividad) puede contribuir ampliamente al alivio de la pobreza. Adicionalmente se reconoce que la dimensión de este segmento es de grandes

proporciones y que su atención requiere acciones de apoyo directo, con recursos que escapen al escaso presupuesto público⁴⁶.

2.5 Un Mix de microfinanzas y acciones de down scaling

2.5.1 Las Mype como demandantes de servicios financieros

El enfoque de fragmentación de mercados de Mckinnon (1974) da cuenta de cómo la represión financiera, incluido el efecto expulsión, raciona el crédito en las economías de países en desarrollo y de cómo los principales afectados de esta situación son los empresarios de pequeña escala.

Acorde con el autor, esta situación es la principal justificación de que estas pequeñas unidades revelen una marcada preferencia a autofinanciar sus modestas decisiones de inversión⁴⁷, y el por qué estas unidades se sienten inhibidas en sus intenciones de modernizarse y pasar a otros niveles de competitividad.

En palabras del propio Mckinnon, *“la acumulación de capital autofinanciado, cuando el ahorro y la inversión tienen lugar dentro de la misma empresa, pueden muy bien ser suficientes para una difusión lenta de la tecnología”* (p.16). La consecuencia de esto es

⁴⁶Goldberg (2006) hace referencia al contexto de la llamada “era Reagan” como un periodo en el cual se privilegió el apoyo directo desde el sector privado o de las organizaciones de la sociedad civil para incentivar la Mype y se abandonó el apoyo a través de la acción estatal.

⁴⁷Diversos estudios en Costa Rica revelan una alta proporción de Mypes que optan principalmente por el autofinanciamiento. Monge, R. et.al. (2007) cita varios autores que coinciden en sus trabajos sobre la marcada preferencia de las Mypes por el autofinanciamiento. Los datos disponibles revelan proporciones por encima del 70% de empresas que optan por el autofinanciamiento.

que el autofinanciamiento derivado del aislamiento puede hacer caer a las Mypes en la trampa del equilibrio a bajo nivel, bloqueando por completo la innovación y aprovechamiento de oportunidades de transformación. Esto redundaría en que el empresario Mype se desvíe hacia variaciones marginales dentro de una tecnología tradicional.

Los mismos resultados de (Monge, Acceso al crédito por parte de las PYMES en Costa Rica, 2009) realizados sobre la base de un estudio acerca de la institución de *microfinanzas* ACORDE, parecen deducir que el tema de la aversión al riesgo es el motivo fundamental de esta preferencia por el autofinanciamiento. No obstante, los aportes de McKinnon, (1974) señalan que la actitud “refractaria” de los empresarios de pequeña escala a “emprestar”⁴⁸ es más una consecuencia de la falta de disponibilidad del recurso en las condiciones requeridas, dada la incertidumbre que fragmenta la estructura de tasas de interés y creando un sesgo en contra de las MYPE.

2.5.2 La inclusión de la MYPE en los mercados financieros: El papel de las microfinanzas y las actividades de down scaling.

El cambio de siglo coincide con la aparición de una nueva visión de la forma en que debe producirse la inserción de las MYPE en el mercado de servicios financieros. Esta nueva visión fue puesta de manifiesto en el Seminario Anual sobre los Nuevos Desarrollos de las Microfinanzas, celebrado en Frankfurt, Alemania en setiembre de 2001 y que fue organizado por la Universidad de Goethe y la Universidad del Estado de Ohio.

⁴⁸Término utilizado por el autor para referirse a “optar y administrar un crédito”.

Diversos autores señalan la importancia de este cambio que se estuvo fraguando desde el último lustro del siglo pasado: (Von Pischke, 1998), (González-Vega & Miller (Edits), 1997), (Goldberg, 2006), (Peck, 1998) y otros, indican que los enfoques de atención a las Mype y al sector informal en general con base en las *microfinanzas*, resulta insuficiente en vista de la magnitud de los recursos requeridos y de la sostenibilidad de las instituciones intermediarias.

El nuevo enfoque de sector financiero, según Von Pischke⁴⁹ redonda en una nueva manera de crear un eficiente sector financiero concentrado en construir instituciones financieras con credibilidad, sobre una sana y robusta captación de fondos.

En su justificación de por qué el desarrollo de las microfinanzas considera, por una parte, que este enfoque emerge como una reacción ante lo que él denomina el fracaso de desarrollar intermediarias financieras sostenibles y por otra, a que la liberalización financiera creó nuevos horizontes bajo los esquemas de profundización financiera, los cuales a su juicio permiten ahora atender una mayor clientela de una forma sistémica y a más bajo costo.

Bajo este nuevo enfoque se están desarrollando nuevas opciones más consistentes con la naturaleza de las finanzas; se pasó de una modalidad de fondeo basada en el crédito de terceros, a la intermediación financiera basada en la captación del público, aprovechando las nuevas oportunidades que brinda la profundización financiera. Adicionalmente, se

⁴⁹ Ver Von Pischke (2001) en (The Ohio State University & Goethe University of Frankfurt, 2001).

pasó de la condición pasiva de la venta, a la elaboración y puesta en marcha de planes de mercadeo de los productos en las microfinanzas.

Esto que él llama la nueva frontera se constituye adoptando un enfoque de construcción de un tejido institucional, en el que el papel principal en el financiamiento debe centrarse en la profundización financiera, por medio de la cual las IFI deben realizar labores de down scaling y atender el grueso del segmento MYPE y dejando a las instituciones de la microfinanzas un papel complementario en las finanzas rurales y para otros grupos marginados.

A juicio del autor, el mensaje de fondo que sustenta esta nueva visión es que las tasas de interés son precios y no instrumentos de política; que se le da énfasis al desempeño financiero y a la creación del ambiente en el cual queda claro el rol pro-activo de la supervisión.

Las nuevas tecnologías y “*enfoques florecientes*”, como él denomina, dan respuestas innovadoras a la flexibilidad creada por la liberalización financiera y que está orientada a grupos más grandes e interesada en el buen desempeño financiero.

A su juicio, la nueva visión implica una estrategia de reemplazo de los viejos esquemas basados en los programas de crédito subsidiado anterior a los años ochenta y de las variaciones resultantes del nacimiento de las instituciones de *microfinanzas* en los años ochenta.

Von Pischke (2001) advertía desde entonces que a pesar de que estas nuevas tendencias estaban cobrando fuerza a nivel mundial en diversas formas área geográfica mundial, en ese entonces persistía cierta problemática en las *microfinanzas* puesto que los viejos esquemas se resistían al cambio por diferentes razones:(a) La posición de los gobiernos justificando la intervención argumentando los fracasos del mercado y la necesidad de una política pública; y (b) El instinto de conservación de los donantes atenta contra la sostenibilidad de las microfinanzas, razón por la cual se mantiene en boga el crédito para estimular la producción y la autosuficiencia alimentaria, los seguros para reestructurar patrones de producción, las microfinanzas que empoderan el sector referido a la mujer; el crédito para erradicar la pobreza y el crédito para reiniciar la recuperación después de conflictos armados.

Esta visión expuesta por Von Pischke quedó inmersa en la posición de la escuela de Ohio State University y ha tenido una marcada influencia en el desarrollo de la investigación y de la implementación de modelos que refuerzan el papel de las microfinanzas en todo el mundo y en particular en América Latina. Las contribuciones paralelas del Profesor González-Vega, como uno de los principales representantes de dicha escuela, no comparten plenamente el enfoque antes señalado, pero en línea central, aquellas y los planteamientos de este último han influido desde entonces en el desarrollo de las microfinanzas y en la introducción de esta nueva visión en Costa Rica.

En el contexto costarricense, la primera década del siglo vino a evidenciar otras cuestiones relacionadas con la insuficiente profundización financiera, con la ampliación de cobertura que se deriva de los esfuerzos de “down scaling” y con las consecuencias en términos de

abandono de la población meta que resultaron de los esfuerzos de “up scaling” realizados mediante unos pocos casos de regulación de instituciones de microfinanzas. Sobre este asunto se volverá más adelante, una vez que se incorporen los aportes de González-Vega.

La nueva visión, como denomina González-Vega, al enfoque contenido la obra (González-Vega & Miller, El reto de las microfinanzas en América Latina: la visión actual, 1997), es el resultado de un esfuerzo personal, de otros profesores y de varias generaciones de estudiantes de post-grado de la escuela de Ohio State University. En el caso particular del Profesor González-Vega se trata del esfuerzo continuo de cuatro lustros estudiando el crédito al pequeño productor con punto de partida en los estudios de las finanzas rurales y las experiencias de la USAID en América Latina.

Su trabajo intenta sistematizar con un compendio teórico de cinco capítulos la nueva visión de las microfinanzas y su posible impacto en América Latina. Si bien la obra del profesor González-Vega ha sido muy prolífica, a la fecha de publicación de este texto antes mencionado ya había alcanzado su nivel máximo de madurez y en otras publicaciones más recientes no se aprecian elementos nuevos, encontrando solo variaciones del mismo tema⁵⁰.

De este enfoque, es importante retomar, comparando con el aporte de otros autores, los elementos que constituyen planteamientos relevantes para el presente trabajo: i) la

⁵⁰La evolución de esta obra puede apreciarse a través de (González-Vega & Miller, El financiamiento y apoyo a la Microempresa, 1990, p.p. 19-41); González-Vega, C. y Miller, T. (Ed.), 1993, p.p 53-78) y (González-Vega & Miller, El reto de las microfinanzas en América Latina: la visión actual, 1997, p.p.11-92).

naturaleza de las transacciones financieras; ii) los criterios de evaluación de las IMF; y iii) la tecnología de crédito y su desarrollo organizacional.

El punto de partida de este análisis está relacionado con la forma en que tradicionalmente los administradores de servicios financieros perciben las operaciones en el mercado de estos servicios:

En primer lugar, cuando un prestamista que sigue prácticas prudentiales valora la posibilidad de brindar un servicio financiero como el crédito, tiene claro que por lo menos debe considerar tres aspectos fundamentales respecto de su deudor:

La voluntad de pago; la capacidad de pago y la proporción que arriesga la otra parte en el negocio. La disposición al pago es un aspecto que normalmente se valora en función del historial del cliente. La capacidad de pago está ligada a la capacidad que tiene el proyecto de poder cumplir con las especificaciones de un contrato.

Se trata de una valoración del proyecto o negocio considerando su proyección futura y los elementos críticos que podrían influir para que el cliente no pueda cumplir con el contrato, aspecto que implica la valoración de los riesgos asociados al mismo. Y por último, es necesario considerar lo que el empresario arriesga junto con el acreedor, para cubrir aquellas situaciones en que no se pueda cumplir con el contrato.

i) La naturaleza de las transacciones financieras

De acuerdo con lo expresado por el profesor González-Vega, el problema central de las transacciones financieras radica en que los acreedores no poseen suficiente información sobre los posibles deudores. Los acreedores entregan poder de compra hoy a cambio de una promesa de pago futuro, misma que si no se cumple, hace que el acreedor sufra una pérdida patrimonial. Para evitar esta pérdida los acreedores necesitan información sobre el potencial deudor y de un marco legal que haga valer el contrato de préstamo en caso de incumplimiento de pago.

En el caso de las Mypes la obtención de información para pronosticar el comportamiento del deudor potencial, implica seguir un procedimiento costoso comparado con el tamaño de la transacción financiera. Al mismo tiempo, los deudores potenciales también incurren en altos costos de trasladar esta información al acreedor cuando quieren ser sujetos de crédito.

Esta situación se conoce como “*Asimetría en la información en los mercados financieros*”: En palabras del Profesor González-Vega, “los deudores saben más que los acreedores sobre el proyecto a financiar y sobre sus intenciones de pago”⁵¹.

El acreedor por su parte, no sabe si puede creer al solicitante o no, cuando este afirma que tiene capacidad de pago y voluntad y que será todo lo diligente para asegurar el éxito del proyecto. Aquí surge una oportunidad de riesgo moral.

⁵¹ Recuérdese el origen del concepto mencionado en páginas anteriores: (Akerlof, 1970).

El *riesgo moral* ocurre cuando una de las partes en cualquier contrato impone riesgos adicionales a la otra parte, más allá de lo que el contrato especifica y la parte lesionada no tiene control sobre estos riesgos aunque sí tiene que pagar las consecuencias.

Acorde con la misma fuente, en los contratos de crédito existe un entendimiento en cuanto al riesgo esperado en el proyecto que el deudor llevará adelante con los fondos del préstamo, pero con sus acciones el deudor puede modificar el riesgo convenido. Recibidos los fondos por parte del deudor, puede ser que este no sea todo lo diligente que ofreció ser y puede cambiar la naturaleza o destino de los fondos.

Como hay que buscar protegerse de estos riesgos, las prácticas usuales en manejo de crédito indican que las garantías pueden constituir una solución al problema del riesgo moral y de la asimetría de información. No obstante, esta solución muchas veces constituye una forma costosa de resolver el problema y una barrera poco franqueable para el pequeño empresario.

La solución alternativa al problema del crédito a la Mype, es encontrar acreedores que posean información privada acerca de ciertas Mypes o que tengan la posibilidad de supervisar a los deudores de forma conveniente, a un costo razonable.

Es precisamente en esta posición que se producen diferencias de interpretación entre los planteamientos de Von Pischke y los del profesor González-Vega, pues los sistemas de regulación de la actividad financiera establecen una serie de limitaciones para las

instituciones reguladas que no les permite proceder a formalizar contratos sobre la base de esta información o de la posibilidad de esta vigilancia de los deudores a un costo razonable. La regulación prudencial, necesaria en sí misma para mantener la integridad del sistema financiero, constituye un obstáculo difícil de superar para las IFI que han intentado por su cuenta acciones de *down scaling*.

No obstante, como se verá más adelante, estas diferencias no son abismales, sino de grado menor pero en el fondo sí abonan en contra de la interpretación de Von Pischke, en lo referente a que es mediante acciones de *down scaling*, que implican a su vez una estrategia de reemplazo de instituciones, la forma en que debe abordarse el tema. Esto es, sobre los escombros de una amplia infraestructura de *Instituciones de Microfinanzas (IMF)*, las cuales deben desaparecer para dar paso a las instituciones reguladas (IFI) en condiciones más eficientes.

González-Vega (1997) señala que “*la tecnología de crédito basada en la información es más cara que la basada en garantías y obliga al cobro de tasas de interés más elevadas*” (p.32). Si bien este asunto está claramente ligado con la vieja visión de que la tasa de interés debe liberarse a efecto de que refleje los verdaderos costos del esfuerzo de intermediación financiera en segmentos Mype, no toma en cuenta los efectos que podría tener el aprovechamiento de las economías de escala, la introducción de metodologías eficientes y los beneficios de una mayor competencia por obtener clientes. Los costos de supervisión y de información se reducen significativamente con la afiliación de la clientela a largo plazo, más allá que casos aislados de otorgamiento de créditos.

El costo de una transacción financiera (realizar un préstamo) tiene dos facetas: los costos de pedir prestado (de emprestar) en que incide el cliente y los costos de prestar en los cuales incurre el prestamista.

En el primer caso, estos costos incluyen no solo los gastos de papeleo y de valoración de garantías, transporte, alimentación. De igual manera hay que tomar en cuenta costos implícitos que incluyen el valor de lo que el cliente deja de hacer en el mejor uso alternativo del tiempo utilizado en las gestiones, hasta la formalización y concreción del mismo.

El costo de prestar desde la perspectiva del prestamista, está relacionado con la evaluación del sujeto de crédito, el costo operacional de administración del crédito y los costos de seguimiento de la operación hasta su repago.

En conformidad con el autor, la magnitud de los costos de prestar representa una barrera de acceso al crédito en cuanto a que produce un costo diferenciado de las distintas clientelas y un costo de transacción del deudor, el cual está asociado no solo al costo de los trámites sino que considera adicionalmente los costos implícitos del tiempo dedicado a la gestión del crédito.

Del trabajo de González-Vega (1997) se pueden distinguir tres componentes de los costos de prestar: *el costo de manejo de las transacciones; el costo de reducir el riesgo de los préstamos y el costo de las pérdidas por incobrables.*

En el caso de los microcréditos se tienen costos fijos altos que son independientes del tamaño del crédito. *Los costos de prestar con frecuencia incluyen crear una infraestructura para acercarse al cliente* (González-Vega & Miller, 1997, p.40).

Los deudores escogerán fuentes de crédito no por el nivel de la tasa de interés, sino por la conveniencia, oportunidad y bajos costos de transacción. En este sentido, la competencia de las organizaciones de microfinanzas son los prestamistas informales.

Refiriéndose a las décadas de los setenta y ochenta y al primer lustro de los noventa, González-Vega (1997) señala que:

“en el pasado las dificultades propias de los mercados financieros fueron ignoradas con frecuencia a la hora de adoptar políticas y regulaciones. En su lugar se supuso que todo lo que se necesitaba era la intervención del estado para superar las imperfecciones del mercado. La intervención estatal, sin embargo, no hizo que las dificultades de las transacciones financieras desaparecieran. Los intentos por extender la frontera de las microfinanzas por decreto fracasaron” (p.44).

Así los procesos de reforma financiera, tanto a nivel macro como micro son una condición necesaria para enfrentar los retos de las *microfinanzas*. Estas reformas del marco regulatorio y de las políticas de las organizaciones, sin embargo, no son condición suficiente para la expansión de la frontera de las *microfinanzas*. Acorde con el mismo autor, para prestarle servicios financieros a la Mype se requiere de tecnologías financieras de bajo costo y mejores diseños organizacionales.

ii) Criterios de evaluación de las microfinanzas

Siguiendo los criterios de Yaron, González-Vega, señala que la evaluación de las instituciones de microfinanzas debe realizarse sobre la base del cumplimiento de dos tipos de objetivos: a) Objetivos de cobertura y los objetivos de sostenibilidad. Los aspectos de cobertura han sido considerados como parte de los criterios de eficacia en el desarrollo del presente trabajo de tesis, en tanto que los criterios de sostenibilidad, están más asociados al tema de la eficiencia.

Conforme con el autor, *La amplitud cobertura* se mide por el monto desembolsado y el número de clientes atendidos, en tanto que *la profundidad* da cuenta del éxito alcanzado en superar las dificultades de llevar crédito a clientes difíciles (tamaño promedio bajo del crédito y distribución de la cartera basado en criterios sociales).

En cuanto a la profundidad, resulta claro que el trascender hacia los clientes difíciles, medido en términos de tamaño promedio del crédito puede resultar una buena medida. Sin embargo, en cuanto a la utilización del monto desembolsado como el número de clientes atendidos, parece limitado si se toma en cuenta que en materia de financiamiento, lo importante es la permanencia de los beneficiarios como clientes de la organización.

Por otro lado, *la calidad* se calcula por el nivel de los costos de transacción que se les impone a los clientes y mediante lo apropiado de los términos de los contratos de préstamos.

Los criterios de Yaron (1994) sostienen que para lograr la sostenibilidad es necesario que el intermediario financiero, como cualquier otra organización en el mercado, sea capaz de generar ingresos suficientes a través del tiempo para cubrir al menos el costo de oportunidad de todos los factores de la producción y de los activos (fondos que administra) y que al mismo tiempo sea capaz de cumplir con todas sus obligaciones (González-Vega, 1997 & Miller (Edits), p.70). No obstante, otros autores como Peck (1998) incorporan otros elementos como la cobertura de los costos de la erosión del dinero por motivo inflación y de la cartera por el riesgo de morosidad e incobrables. Aunque el enfoque de Peck es más amplio, los criterios fundamentales de Yaron son congruentes, si bien insuficientes, según se ha mencionado. Las precisiones de Peck sobre estos temas adicionales pueden considerarse complementarias del análisis basado en la metodología de Yaron.

La viabilidad financiera se mide frecuentemente con base en índices de dependencia de subsidio propuesto por Yaron. Estos índices reflejan las variaciones porcentuales en los rendimientos de cartera necesarios para compensar por la eliminación de los subsidios (González-Vega & Miller (Edits),1997, p.70).

En lo referente a la importancia y determinantes de la viabilidad financiera, la gran dificultad radica en lograr estructuras de costos que garanticen la viabilidad, sin que sea necesario abandonar a la clientela meta.

Como parte de esta “nueva visión⁵²”, tanto la posición de Von Pischke como la de González-Vega plantean que las IMF tienen dos caminos para mantener su crecimiento sobre la base de recursos financieros externos en monto creciente y seguro a largo plazo: (a) De cara a la banca multilateral y de los fondos privados, una dinámica relación de crecimiento de los pasivos de las IMF apoyada en niveles de apalancamiento más parecidas a las de las IFI; o bien, (b) una estrategia de *up scaling*, la cual le permitiría la captación de fondos del público tal como lo hacen las IFI.

La tesis que se esgrimía en el primer lustro de esta nueva visión era que la expectativa de tasas de rendimiento más altas volcaría fondos de otras actividades a las de microfinanzas, pero la experiencia del último lustro no ha resultado muy fructífera al respecto.

González-Vega, et. al (1997) concluye que la condición de contar condiciones de fondeo de largo plazo variadas y a costo razonable es fundamental para la sostenibilidad de las IMF, pero adicionalmente, las IMF deben estar en condiciones de velar por la integridad de los fondos prestables.

Las condiciones para la prestación de servicios financieros a bajo costo están por una parte del lado de eficiencia operativa de las IMF (lo cual se reflejaría en reducciones del costo operativo) y de las economías de escala que derivan de los aumentos del tamaño de las carteras de crédito. No obstante, también depende del punto de partida o de las tasas pasivas. Sobre este último aspecto, el profesor González-Vega da como un hecho que

⁵² Vigente a finales de los años noventa.

dichos costos dependerán de la escasez relativa de los recursos, pero realmente no basta con considerar este camino cerrado o plagado de obstáculos, en la medida que una buena parte de los recursos disponibles debe competir con actividades comerciales y para el consumo, que tradicionalmente están dispuestas a pagar tasas mayores que el crédito productivo. Fuera de los esquemas de la liberalización financiera, existe una gama de opciones que podrían dar como resultado una mayor disponibilidad de recursos a una tasa pasiva más baja sin que por ello tengan los costos o complicaciones de las opciones tradicionales, antes comentadas.

“Lo que importa para la organización de microfinanzas es un margen financiero que cubra plenamente el costo no financiero de la movilidad de fondos, y los costos y riesgos de prestar, y que deje un excedente que haga posible un crecimiento de la organización”. (González-Vega, et. al, 1997, p.78). Sin embargo, la experiencia en el primer lustro del presente siglo, sobre el desempeño de las IMF, sugiere que estas instituciones enfrentaron un problema mixto, tanto en términos de altos costos del fondeo, como de bajos niveles de cartera y altas expectativas de excedentes, derivadas de condiciones de exclusividad de la atención de clientelas, en especial en el área rural.

Por tanto, no resulta del todo válido afirmar que la única opción sostenible de reducir los márgenes financieros de las IMF, sea mediante las economías de escala que resultan del crecimiento de la cartera y las innovaciones financieras que permitan recuperar una cartera dada con menos costos.

iii) La tecnología crediticia y sus efectos en la competitividad de las IMF

Siguiendo a González-Vega et. Al (1997), el éxito en la prestación de servicios financieros a la MYPE depende de la adopción de tecnologías financieras apropiadas, de bajo costo pero que protejan la viabilidad de la IMF y a la vez mantengan los objetivos de cobertura de la clientela para la cual fueron diseñadas.

Este autor compara las condiciones de los IFI con los de las IMF y destaca que los primeros poseen ventajas y desventajas importantes en comparación con los segundos para la prestación de servicios financieros a la Mype. Cuando González-Vega et. al (1997) expresa que *“la tecnología bancaria tradicional es usualmente demasiado cara para ofrecerle crédito a los pobres de manera rentable”* (p.87), el problema principal radica en que de conformidad con la normativa prudencial, las IFI deben considerar este tipo de sujetos de crédito siguiendo los mismos procedimientos que siguen para las empresas medianas y grandes, con algunas pequeñas diferencias en cuanto a valoración del riesgo y en cuanto a la calificación de las operaciones en función del riesgo crediticio y sus consecuencias en términos de las estimaciones para incobrables.

Las ventajas tecnológicas de las IFI no resultan suficientes para la atención de la Mype. Una atención eficiente requiere en palabras de González-Vega una *“verdadera revolución tecnológica”* (p.87), la cual puede iniciarse constituyendo programas y/o departamentos especiales para atender esta población. Este es el camino que han seguido algunos bancos a nivel latinoamericano que han superado las primeras etapas de desarrollo⁵³.

⁵³ Entre los casos ejemplo a considerar referentes a comentario de González-Vega (1997) está BN-Desarrollo del Banco Nacional de Costa Rica.

Acorde con el mismo autor, (González-Vega & Miller, 1997), por especificación de diseño desde su inicio, las IMF han logrado tecnologías de prestación de servicios más orientadas en ofrecer estos a clientelas marginales. Estas metodologías explotan ventajas en términos de proximidad a la clientela, mejor información y relaciones y mejor control en la supervisión de los deudores(p.87).

Los acreedores alternativos usualmente sufren debilidades en su diseño organizacional. Con frecuencia han sido pioneros en el desarrollo de tecnologías de microcrédito, pero su permanencia no está garantizada en vista de las deficiencias en su infraestructura institucional. Una estrategia alternativa consiste en mejorar el desempeño en incrementar la institucionalidad de las organizaciones no bancarias.

En ambos casos, up scaling y down scaling, González-Vega recomienda unir a ambos grupos de modo de que se pueda obtener “lo mejor de los dos mundos” y definir modelos híbridos que conduzcan a una mayor profundización y cobertura poblacional dentro de la Mype.

A manera de resumen, pueden deducirse, en línea con el profesor González-Vega los elementos más importantes de una tecnología exitosa, mismos que se extraen de Interdisziplinäre projekt Consult (1994)⁵⁴:

- 1) El punto de partida de las mejores tecnologías de crédito es el reconocimiento de la estrecha relación que existe entre el cliente y la diversidad de servicios financieros que este demanda.
- 2) Mientras las tecnologías bancarias tradicionales enfatizan en aspectos patrimoniales, las de *microfinanzas* prestan más atención a la capacidad y a la voluntad de pago del prestatario. Un elemento central de estas tecnologías es que el oficial asume la responsabilidad principal tanto durante la evaluación y otorgamiento del préstamo, así como el control del deudor y su eventual cobro.

El otro elemento central de estas tecnologías es la celeridad con que las solicitudes de préstamo son atendidas y resueltas. Esta es una de las cualidades que a la vista de los usuarios del crédito constituye un elemento de gran importancia en sus decisiones de tomar créditos. Aunque es en González-Vega & Miller (Eds), (1997) donde se insiste más claramente en esta percepción, otros autores como (Monge (2009) y como Briceño (2002) confirman esta cualidad como la condición especial de las tecnologías ágiles de las IMF que abonan a costos de transacción más bajos.

El Trabajo del profesor González-Vega contenido en González-Vega & Miller (Eds) (1997) finaliza este tema señalando de esta misma fuente, los elementos comunes en estas tecnologías exitosas:

- a) *“Contacto directo entre el oficial y el cliente*
- b) *relación personal a largo plazo entre el oficial de crédito y el cliente*
- c) *tecnología intensiva en información del hogar-empresa, donde cualquier garantía juega un papel secundario*

- d) *procesamiento ágil y rápido que minimiza el tiempo de resolución, gracias a una infraestructura reducida ubicada en proximidad al cliente*
- e) *trámite sencillo, procedimiento simplificado gracias a la informática*
- f) *seguimiento de un estricto calendario de pagos, con seguimiento del oficial desde el primer día. El cumplimiento es el elemento central para continuar la relación con los préstamos” (p.54)*

En este sentido, ayuda mucho a manera de conclusión considerar las palabras de (Otero & Rhyne (1998), para reafirmar los determinantes del éxito en el diseño y desarrollo de las tecnologías e instituciones de *microfinanzas*:

“Los principios que sustentan las nuevas metodologías para ofrecerle servicios financieros a los pobres son los mismos que se encuentran en cualquier sistema financiero e implican... una perspectiva de mercado que entiende las preferencias de los clientes y que diseña sus productos para responder a estas preferencias; el reconocimiento de que las facilidades de depositar pueden ser tan importantes como los préstamos para las Mypes, instituciones financieras y la economía; y la insistencia de que las instituciones financieramente viables se dedican exclusivamente a prestar servicios financieros”. (p.83).

2.6 Panorama institucional y de la industria del financiamiento a la Mype hasta el año 2013.

Una vez expuestos los elementos centrales que constituyen el marco teórico del tema a considerar en la presente investigación, es necesario realizar una revisión sucinta de los factores fundamentales que definen el estado de la cuestión del financiamiento para Costa Rica. La revisión de estas particularidades, permitirá hacer un ordenado tránsito hacia la

identificación de la metodología seleccionada para el logro de los objetivos propuestos en el presente trabajo.

Lo que se expone en esta parte del trabajo es la visión que constituía el estado de la cuestión al año 2013, por lo que en el comentario de la información, así como de la condición jurídica institucional no aplica la metodología desarrollada en el capítulo siguiente. Solo se trata de una visión panorámica de la situación existente al 2013, la cual justificó la revisión y la incorporación de las reformas ocurridas en el 2014⁵⁵.

Para lograr este propósito se hará un corto recorrido por cuatro aspectos fundamentales: El marco legal del financiamiento de este sector; las instituciones y programas de apoyo en el presente; la situación del crédito y su evolución reciente y finalmente, las dimensiones y estructura del segmento MIPYME.

2.6.1 Marco legal del financiamiento a la Mype.

Hasta el año 2002, el marco normativo para la atención a la MIPYME, fue un conjunto desarticulado de normas que intentaban coordinar los esfuerzos de la política pública de apoyo al sector, en un contexto de lo que denominaba régimen de “competitividad sistémica”⁵⁶. Sin embargo, esta situación daba a los encargados de la gestión pública de

⁵⁵ Como se verá más adelante, a partir del año 2012 tanto el Consejo Rector como la Secretaría Técnica del SBD se enfocaron en dos tareas fundamentales: (a) el fortalecimiento de los canales de distribución, incorporando la mayor variedad y cantidad disponible de operadores; y (b) la sistematización resultante de la revisión integral de la Ley 8634, Ley de creación del SBD. Esta situación hizo necesario separar para efectos de prospectiva, la revisión de los resultados de las condiciones y del desempeño del SBD.

⁵⁶Un detalle de todo este andamiaje normativo aparece descrito en (Briceño E. , La situación nacional de apoyo a la mipyme: instituciones, programas e instrumentos, 2002).

apoyo al sector muy pocos instrumentos concretos, grandes problemas de coordinación y de rectoría del sector.

Con la aprobación de la Ley PYME y su reglamento establecieron las bases de la convergencia de todos los esfuerzos en dirección de concretar una voluntad de apoyo a este sector. Pero poco tiempo después de su puesta en vigencia, tanto el Sector Público como las organizaciones del sector privado interesados en el fomento de las PYME, comprendieron que los instrumentos de la ley resultaban insuficientes para la tarea de fomento, en especial, en lo referente a la canalización del crédito.

El suplemento legal para atender este problema de escasos instrumentos que logren una decidida acción en el campo del financiamiento se incorporó a la legislación en el siguiente lustro, con la promulgación de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo.

De esta forma, el marco legal y los principales instrumentos de dominio público quedó constituido por las leyes: Ley PYME No. 8262 del 2 de mayo del 2002; y la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, No. 8634, del 7 de mayo del 2008. Ambas leyes conforman el marco legal que organiza la actividad de promoción y fomento del desarrollo de la MIPYME.

Desde la perspectiva institucional, la ley pyme cuenta con dos instrumentos de fomento: el FODEMIPYME y el PROPYME. El primero es el Fondo Especial para el Desarrollo y el segundo es el fideicomiso del programa de fortalecimiento para la innovación y el desarrollo tecnológico (PROPYME). El primero se constituyó con un capital semilla del

Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC), y se esperaba que se fuera fortalecido con fondos de otros bancos del Estado y con la posibilidad de donaciones de terceros, asunto que no se produjo⁵⁷. El segundo se constituyó con fondos del presupuesto nacional. Ambos en su dimensión financiera significan el financiamiento de actividades de las MIPYMES.

La Ley Pyme nació en un contexto en el cual, los bancos del Sistema Bancario Nacional y en especial los bancos estatales estaban llevando a cabo acciones de down scaling, pero pese a éstos, tanto la impresión de los rectores del sector (el MEIC) como en los mismos bancos, se consideraba que dichos esfuerzos resultaban insuficientes en términos de inclusión financiera.

Desde el punto de vista de la Ley Pyme, para resultar beneficiarios de dicha ley hay que estar inscritos en el Registro Pyme del MEIC y cumplir con al menos dos de tres requisitos de formalidad. Los requisitos de formalidad quedaron definidos en el artículo 3 de la Ley⁵⁸. Si bien estos requisitos están definidos en términos de cumplir dos de los tres especificados, esto constituye una gran dificultad para un amplio número de Mypes⁵⁹.

En resumen el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) contempla tres tipos de fondos:

⁵⁷Un mayor detalle sobre este particular aparece en (Briceño & De Sárraga, 2010).

⁵⁸Los requisitos de formalidad de la ley se refieren al pago de cargas sociales, cumplimiento de obligaciones tributación y cumplimiento de obligaciones laborales. Art. 3 de la Ley 8262.

⁵⁹Castillo y Chaves (2001) hacen una amplia revisión de las condiciones de formalidad en el segmento de la Mype, lo cual deja claro que para ser condiciones de umbral, constituyen una gran limitación para la población Mype.

- 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 diferenciado⁶⁰.

- El segundo es el Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (FOFIDE). Estos fondos se destinarán 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.
- El tercer fondo es el Fondo de Crédito para el Desarrollo (FOCREDE), constituido con recursos provenientes de lo establecido en el Artículo 59 de la Ley Orgánica, del Sistema Bancario Nacional (SBN), 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

⁶⁰Un mayor detalle del contenido de la Ley aparece en Briceño y De Sárraga (2010).

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 dará acceso a los demás integrantes financieros del SBD, bajo la modalidad de banca de segundo piso, excepto a la banca privada. Las utilidades que se deriven de esta administración se trasladarán al FINADE. El fondo contiene una restricción que se traduce un techo para la tasa de interés que puede cobrar a otros agentes por esta labor de intermediación: Para fondos en colones, este techo será el equivalente al 50% de la Tasa Básica Pasiva del Banco Central a seis meses (TBPbCCR) más un punto porcentual. En el caso de depósitos en dólares, será el 50% de la Tasa LIBOR a un mes más un punto porcentual.

Por último en este resumen, en el capítulo VI de la Ley, se dispone que al menos el 40% de los recursos deberán ser colocados como parte de la cartera hacia el sector agropecuario o a negocios de la economía rural. Además, 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.

Si bien la ley de SBD contiene muchos detalles, en los párrafos anteriores se ha expuesto lo más importante en términos de creación de los fondos con los que se pretende aumentar las disponibilidades de crédito hacia la MYPE. Briceño & De Sárraga (2010) concluyen

que esta ley viene a fortalecer la intención de promoción de la MIPYME, que se quiso concretar con la Ley No. 8262 y que no fue posible por la falta del ingrediente principal, el crédito.

La labor del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) en el área de los servicios de desarrollo empresarial tiene un sesgo de corto plazo, en la medida en que está orientada a contribuir en la organización de la capacitación y la asistencia técnica⁶¹. El MEIC, aún en su condición de rector del sistema, no cuenta con recursos de dominio directo que le permitan apoyar financieramente programas de apoyo a estas actividades de desarrollo empresarial. Su papel es de promotor y de aglutinador de esfuerzos, para lo cual ha estado desarrollando una red de instituciones de apoyo, incluyendo tanto públicas como privadas.

En correspondencia con lo anterior, el esfuerzo del SBD contempla que del fondo para financiar servicios de desarrollo empresarial, emerja un fondo que puede resultar en brazo financiero de una estrategia desde la perspectiva de la acción pública para atender, al menos parcialmente, programas con el descrito en el presente trabajo.

Desde el punto de vista de la profundización e inclusión financiera, se suponía que las reforma financiera, iniciada en el segundo lustro de los ochenta y los programas de *down scaling* de las IFI vendrían a ampliar la cobertura de los segmentos de la MIPYME, pero en vista de los resultados, la situación no llenó las expectativas. Aunado a esto se

⁶¹ Briceño & De Sárraga (2011) consideran en mayor detalle el grado de avance en la oferta de servicios de desarrollo empresarial y el papel de estos servicios en el desarrollo del sector.

esperaba que con la creación y puesta en vigencia de la Ley del SBD, se dieran las condiciones para una canalización efectiva de recursos crediticios al sector.

En gran medida, esta situación se asemeja a la solución adoptada en los años ochenta de creación del *Sistema Financiero para la Vivienda*, que tiene como núcleo el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) y que se encuentra bajo la rectoría del Ministerio de la Vivienda (MIVAH). Mediante este modelo, los responsables de la ejecución de la política pública buscaron crear un mecanismo especializado dentro del SFN para asegurar la canalización rápida y efectiva de recursos financieros (poder de compra) para financiar la construcción de vivienda de interés social, así como el desarrollo de una oferta de productos acorde con las necesidades, en precio y calidad razonable, para el segmento de población de escasos recursos.

Debido a los problemas de vulnerabilidad y capacidad de pago de los beneficiarios, el sistema se aseguró en gran medida el acceso de los pobres a una vivienda digna, ya fuera mediante subsidios hasta el 100% del costo de las viviendas, o bien, hasta modalidades mixtas de bono y crédito, según las condiciones de pobreza de las familias beneficiarias (BANHVI, 2012)⁶². No obstante, para otros segmentos o estratos medios de ingreso, la

⁶²Plan Estratégico Institucional 2012-2015. Este plan resultó de un proceso de planeamiento estratégico facilitado por De Sárraga, A. y Briceño, E. (2012). En dicho documento, los directivos de la institución, así como el grupo gerencial concluyen que en los dos últimos lustros (primera década del presente siglo) el mercado financiero ha avanzado significativamente en profundidad, crecimiento y cobertura, así como en la definición de productos financieros más adecuados a las necesidades de los clientes del mercado de la vivienda en Costa Rica. Y que por otra parte, el sistema financiero (mecanismo paralelo) que se pretendió crear, tanto como el BANHVI se han sumido en un dilema existencial, irresuelto hacia el 2012, en el cual no se tiene claro si el Banco debe ser una institución típicamente distribuidora de subsidios de la vivienda, o bien, el principal protagonista en la canalización de recursos de crédito para la vivienda; o bien, una mezcla incompleta de ambos.

evolución del mercado financiero expresada en términos de avances significativos en profundidad, crecimiento y cobertura, así como en la definición de productos financieros más adecuados a las necesidades de los clientes del mercado de la vivienda, han permitido situaciones de *down scaling* para la atención de estos grupos.

La diferencia del modelo del SBD respecto del recién descrito de financiamiento de la vivienda de interés social, radica en presionar por el desarrollo de nuevos instrumentos de crédito y otros servicios financieros sin pasar por las opciones del subsidio. La idea es promover la inclusión financiera de los segmentos de la MIPYME, mediante la integración más eficiente de los fondos públicos de apoyo al agro y la canalización obligatoria de recursos adicionales como los provenientes de las FOFIDE y FOCREDE.

En cuanto a los resultados del esfuerzo de consolidación del SBD, el primer informe de la Comisión Evaluadora del Sistema de Banca para el Desarrollo⁶³, efectuado a mediados del 2011, destaca que si bien se trata de un sistema que a la fecha no terminaba de desplegarse a los tres años de existencia, desde esa época se podían apreciar inconsistencias de diseño normativo y de operación que restringían la posibilidad de éxito en términos de los fines perseguidos de inclusión financiera y de canalización de suficientes recursos crediticios para la MIPYME.

⁶³Véase los detalles de la evaluación en Gutiérrez, M.; Quirós, O. y Palma, C. (2011). Por la forma en que se origina este mandato de evaluación, su contenido es el resultado de la conjunción de esfuerzos de muchos involucrados que hicieron aportes que identifican los principales problemas en la ejecución de la ley y la creación del sistema.

Dentro de los principales problemas detectados se encuentran: (a) La imposibilidad de poner en operación el FOCREDE, el cual ha sido constituido con fondos del mal llamado “*peaje bancario*”; (b) la dificultad operacional de que el INA pueda gestionar proyectos de Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE), a favor de las MYPES utilizando el 15% del presupuesto que debe reservar para este fin, según indica el artículo 40 de la Ley ; (c) los problemas de inclusión financiera que se derivan de la falta de adecuación de la normativa prudencial de calificación de los riesgos crediticios; y (d) otros problemas de rigidez operacional de la secretaría que derivan en insuficiencia de capacidad instalada y sujeciones presupuestarias.

Todos estos aspectos y un espectro mucho más amplio de reformas fueron considerados en el proyecto de ley denominado Fortalecimiento del Sistema de Banca para el Desarrollo, expediente No. 17.502.

El proceso que derivó en el proyecto de reformas a la Ley contiene modificaciones para facilitar el funcionamiento de los tres fondos; modificaciones en la Ley Pyme (No. 8262) para una mayor funcionalidad en la integración del FODEMIPYME con los fondos del SBD; reformas para posibilitar el funcionamiento del fondo para SDE y una serie de modificaciones que han complicado su aprobación en la Asamblea Legislativa, relacionadas con la Ley del Impuesto sobre la Renta y con la Ley del SBN. En el primer caso, modifica las tarifas e introduce impuestos a la actividad financiera; y en el segundo

caso, amplía potestades de intermediación y de oferta de servicios financieros por parte de las IFI⁶⁴.

2.6.2 Las instituciones y los programas de apoyo hasta el año 2013.

Indistintamente de la forma que se ha organizado el SFN para articular una oferta de fondos de crédito para a MIPYME, conceptualmente hablando se cuenta con una amplia gama de protagonistas, que inicialmente se pueden clasificar en dos categorías: (a) los entes bajo supervisión financiera (IFI); y (b) los entes no regulados, precisamente porque no llevan a cabo labores de captación de recursos del público (IMF). Ambos segmentos de intermediarios financieros interactúan bajo la modalidad de banca de segundo piso, la cual consiste en que los primeros en captar fondos del público y otras fuentes como el crédito directo, establecen programas de colocación abriendo líneas de crédito a los segundos, mismos que a su vez los colocan entre los beneficiarios finales del programa.

Mediante mecanismos simbióticos, las IMF se aprovechan así sus mayores posibilidades de fondeo de las IFI, mientras que las IFI aprovechan las tecnologías de crédito de las IMF para extender su cobertura y llegar a los clientes que resultan de difícil acceso con sus tecnologías convencionales. La principal dificultad con estos mecanismos es la repartición del margen de intermediación financiera, debido a que las IFI no se han mostrado muy anuentes a compartirlo y en su lugar pretenden un “*mark up*” proporcional, argumentando que los costos de la atención de los MYPE debe hacerse a tasas más altas⁶⁵.

⁶⁴ Ley No. 9272 del 26 de noviembre del 2014.

⁶⁵Un tratamiento de este tema aparece claramente en Briceño y De Sárraga (2011). Se tiene conocimiento de los casos de BN-Desarrollo del Banco Nacional, los cuales mantuvieron por mucho tiempo la misma tasa para sus operaciones de segundo piso, que la que le cobraban a sus clientes directos. Debido a que el

Dentro de las IFI se distinguen los bancos comerciales tanto públicos como privados. Los primeros apuntan hacia programas masivos de crédito que a su vez mantienen relaciones de banca de segundo piso con las IMF, con el objetivo de llegar a segmentos más alejados de mayor riesgo crediticio. Los bancos privados están más enfocados hacia la PYME urbana, pero también intentaron programas de banca de segundo piso con las IMF.

En el actual contexto del SBD y en particular dentro del FOFIDE, en Costa Rica los cuatro bancos públicos tienen programas, pero sobresale el Banco Nacional con su programa de BN-Desarrollo, el cual inició más orientado al pequeño productor agropecuario y luego se amplió a otros segmentos. El Banco de Costa Rica (BCR) y el *Bancrédito* tienen sus propios programas. El programa del Banco de Costa Rica se parece más al de los bancos privados en orientación hacia las PYME. Los programas del Banco Popular (BPDC) y del *Bancrédito* se han orientado más a las MYPE, pero en el caso del BPDC, los esfuerzos de banca de segundo piso están orientados a las cooperativas de autogestión, así como a las de ahorro y crédito.

Las cooperativas de ahorro y préstamo tienen un régimen especial de regulación prudencial dentro de la SUGEF y se nutren de fondos tanto de captaciones del ahorro público como de recursos provenientes de préstamos especiales del mismo SFN.

Adicionalmente, en un nivel intermedio está la *banca internacional de fomento* y los *fondos especiales provenientes de otras ONG internacionales*. Lo frecuente en el caso de

BN-Desarrollo es el programa de crédito de los bancos del estado más amplio en tamaño y cobertura, los demás bancos han seguido esta práctica.

los Bancos Internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) es que dichas instituciones realicen operaciones de fondeo en condiciones especiales a las IFI locales (incluyendo las Financieras), pero en ocasiones, estos organismos han desarrollado programas de financiamiento a las IMF para atender a la MYPE⁶⁶.

En el caso de las IMF, la Red Costarricense de Organización de la Microempresa (REDCOM) agrupa a las diecisiete organizaciones más importantes a nivel nacional. La mayor parte de las organizaciones nacieron entre el segundo lustro de los ochenta y el primero de los noventa, con un patrimonio proveniente de donaciones de agencias de cooperación internacional. Una buena parte de estas organizaciones fueron apoyadas en sus inicios con préstamos del BID, tres de éstas se tuvieron acceso a créditos de BCIE y en la actualidad se encuentran consolidando alianzas con el SBD para canalizar recursos del FINADE y del FOFIDE.

2.6.3 La situación del crédito hacia la MIPYME: evolución hasta el año 2013.

La principal dificultad para la presentación de información sobre la canalización de crédito a la MIPYME está en la falta de interés por parte de las instituciones reguladoras y supervisoras del SFN en solicitar a las IFI, desgloses del crédito con una separación para este segmento y sus componentes en Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Esta dificultad

⁶⁶El BID ha probado todas las opciones, incluyendo el financiamiento de las IFI (Financieras y Bancos) y las IMF, en la mayoría de los casos considerando sus condiciones de no reguladas; y en otros casos, promoviendo iniciativas de *up scaling* para el caso de las IMF ACORDE y *Adri*.

es aún mayor si se toma en cuenta que se requiere, por parte de los regulados la aplicación de definiciones operacionales que les permita asignar una categoría a cada subgrupo.

Previendo esta situación y con el interés de evaluar periódicamente los resultados del esfuerzo de canalización de recursos que se pretende que tenga lugar con la puesta en vigencia de la Ley Pyme, en su artículo 7 se le otorgó al MEIC la rectoría del sector para que hiciera cumplir la obligatoriedad contenida en el artículo 29 de la citada ley, de que las IFI y las IMF deben presentar informes semestrales y anuales sobre los resultados de la gestión crediticias a favor de este segmento.

Por otra parte, la Ley 8634 de creación del SBD en su artículo 43 contiene un mandato adicional para que por lo menos una vez cada cuatro años, el Banco Central de Costa Rica (BCCR) rinda un informe sobre el acceso de la MIPYME al crédito indicando factores de cobertura poblacional, género de los beneficiarios, sectores prioritarios y factores limitantes de la intención de canalizar recursos hacia este segmento.

A pesar de las voluntades respecto de contar con información de calidad y del esfuerzo realizado, a la fecha no se puede decir que se cuenta con información adecuada sobre el particular, situación que se deduce de la última experiencia contenida en MEIC (2014). En este informe, el MEIC reconoce que de las 36 instituciones financieras, reguladas y no reguladas, solo 19 aportaron información y de estas solo 17 lo hicieron en forma completa y consistente con los requerimientos para efectos de agregación. ↑ Por lo tanto, a la fecha solo se puede contar con resultados parciales pero útiles en términos de que las IFI e IMF que aportaron la información constituyen los principales actores de la oferta de crédito.

Los datos que a continuación se comentan, permiten brindar una idea aproximada de la distribución del crédito y de la evolución reciente⁶⁷. Las fuentes utilizadas para los comentarios siguientes son MEIC (2014) y BCCR (2013). Los primeros se refieren al año 2012 y anteriores, en tanto que en el caso de los segundos, los datos se refieren al 2011 o anteriores, pues se basan en otro estudio previo de Corrales y Sancho (2012). Cada fuente de éstas constituye la respuesta a los mandatos contenidos en la normativa indicadas en párrafos anteriores.

En términos generales, la creación del SBD se da dentro de la dinámica de los esfuerzos de *down scaling* de las IFI, por lo que no se puede deducir de lo acontecido entre el 2008 y el 2011, si la creación del SBD ha mejorado las condiciones de acceso al crédito por parte de las MIPYMEs. En términos de número de deudores MIPYME registrados, estos pasan de representar un 5,6% en el 2008, a un 7,1% del total de deudores atendidos por el SBN en el 2011.

En términos de operaciones aprobadas, los datos permiten apreciar un incremento en la participación de la MIPYME del 2,6% en el 2008 a un 3,7% en el 2011. En saldos de cartera, se puede observar una muy leve mejora, pues la cartera MIPYME aumenta su participación del 8,4% al 8,6%, para los mismos años respectivamente (Banco Central de Costa Rica, 2013, p.10).

⁶⁷Para apreciar la situación de periodos anteriores, del 2010 hacia atrás, véase Briceño y Zúñiga (2002); Briceño (2002) y Briceño y De Sárraga (2010). En dichos trabajos se realizó un esfuerzo de cuantificación por el lado de la oferta de los fondos destinados al financiamiento de la MIPYME, provenientes de una multiplicidad de fuentes.

(Meic, 2014) revela que del total de fondos colocados durante el 2013 en el segmento de la MIPYME, un 51,74% fue aportado por los bancos públicos; un 12,54% por la banca privada, un 10,63% por los fondos especiales y un 25,09% por las IMF, incluyendo las cooperativas de ahorro y crédito⁶⁸.

Un dato que revela un mayor grado de evolución durante el periodo, es el que se encuentra relacionado con los programas de crédito dirigidos a la MIPYME y los emprendedores como una categoría especial. En total, la información recopilada da cuenta de un incremento de 24 programas para alcanzar un total de 85 en el 2013 y a partir del 2011. El mayor crecimiento se reporta en los bancos públicos y en los fondos especiales creados a partir de la Ley Pyme No. 8262. En el caso de los bancos públicos, se pasó de 10 programas en el 2011 a 29 programas en el 2013 y en la categoría de fondos especiales se pasó de 4 a 14, durante el mismo periodo. Este dinamismo no es tan claro en la banca privada, pues en este caso, se pasó a 16 programas pero con un incremento de 3 respecto del mismo año 2011. Las IMF muestran una reducción de 8 programas para los mismos años.

En Términos de participación de las instituciones financieras en el financiamiento de la MIPYME en el 2013, la información contenida en MEIC (2014) da cuenta de que el 54,9% de los fondos son aportados por la banca pública (incluyendo el BPDC); un 38,9 % por la banca privada y solo un 5,8 % por las IMF. Los fondos especiales todavía no tienen representación que supere el 1%.

⁶⁸El sector cooperativo de ahorro y crédito está muy mal representado en la muestra de organizaciones que aportaron información durante el periodo 2013.

En relación al tamaño de las empresas beneficiarias, la misma fuente muestra una tendencia que se ha manifestado desde los inicios de los programas de crédito MIPYME, según la cual, los bancos públicos se enfocan al segmento de la Mype, con predominancia en la Microempresa. Los bancos privados atienden principalmente el mercado de la PYME con énfasis en la Mediana empresa. Las IMF tienen una condición muy parecida a la de los bancos públicos, en cuanto a los segmentos a los que se enfocan sus servicios y atención. Los fondos especiales son consistentes con las razones de su creación y por tanto atienden marcadamente a las Mype. El cuadro siguiente muestra la tendencia mencionada.

Cuadro 1
Costa Rica: Colocaciones de crédito en el sector MIPYME
por tipo de Institución Financiera y según categoría de empresa.
Año 2013.

(Cifras en porcentajes)

Institución Financiera	Tamaño de Empresa			Total
	Micro	Pequeña	Mediana	
Bancos públicos	47.3	26.1	26.6	100.0
Bancos privados	12.4	39.8	47.8	100.0
Instituciones Microfinancieras	27.8	50.2	22.00	100.0
Fondos Especiales	51.1	42.5	6.4	100.0

Fuente: Elaboración propia con datos de MEIC (2014)

2.6.4 El sector de la MIPYME: dimensiones y estructura en las estadísticas del MEIC.

Debido a las condiciones especiales de informalidad que vive una alta proporción de la MIPYME, no es tarea sencilla obtener una cifra confiable sobre la cantidad o la proporción de las MIPYMES en Costa Rica. Varios estudios se han realizado en estos dos últimos

lustros y todos ellos son de carácter puntual, con el propósito de caracterizar el sector y medir algunas de sus variables fundamentales⁶⁹.

Para efectos del presente estudio interesa encontrar un dato lo más pertinente posible que considere la MIPYME rural, tomando en cuenta dos cosas:

- (a) En primer lugar, que el criterio de establecimiento en la agricultura o en el medio rural, no está necesariamente asociado a una finca en particular, puesto que un productor puede tener varias fincas o bien no tener ninguna y llevar a cabo una actividad productiva de carácter agropecuario⁷⁰.
- (b) En segundo lugar, no toda la actividad en el mundo rural es de carácter primario (agrícola, pecuario o de extracción). Las estadísticas revelan que cada vez toman mayor importancia los otros sectores como el comercio y los servicios.

Una cuantificación para una fecha reciente, al igual que las realizadas en el pasado, debe iniciar con la definición de un concepto operacional sobre Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

¹⁰⁰. Véase (PRONAMYPE-MTSS/PROMICRO-OIT, 1999) ; (Castillo & Bolaños, 2001); (Observatorio MIPYMES , 2008) y (Briceño & De Sárraga, 2010). El Observatorio de las MIPYMES lleva a cabo una amplia encuesta de la que se obtienen detalles muy importantes sobre las características de la MIPYME. Las características de los MIPYMES no varían significativamente en periodos cortos de tiempo como un lustro.

⁷⁰Allan Bojanic y Octavio Ramírez, ambos expertos de la FAO en Costa Rica, han expresado que existe un gran vacío estadístico en Costa Rica y en muchos países de América Latina en cuanto a las estadísticas sobre el mundo rural, en vista de la ausencia de censos agropecuarios, pues los más recientes datan del año 2000. Existe a juicio de los expertos de FAO una gran variedad de datos que no permiten saber con razonable claridad ni la cantidad de explotaciones del sector rural ni el número de fincas. Los datos pueden variar entre 70.000 y 140.000 dependiendo de la fuente. Estas declaraciones fueron brindadas por ambos expertos en el Taller Mejoramiento de las Estadísticas Agrícolas Mundiales para América Latina y el Caribe, realizado del 24 al 28 de mayo del 2010.

En el contexto del marco normativo⁷¹, cabe hacer una separación especial para introducir las definiciones de lo que se considera MIPYME en Costa Rica:

Se distinguen dos definiciones desde la Ley PYME No. 8262:

- i. “Unidad productiva de carácter permanente (al menos un año de permanencia en el mercado) que dispone de recursos físicos estables y recursos humanos, que maneja y opera bajo la figura de persona física o persona jurídica en actividades industriales, comerciales y de servicios, excluyendo aquellas actividades económicas de subsistencia”.
- ii. La de carácter operativo para uso del MEIC, la cual se concreta por medio del reglamento a la Ley: Además de cumplir con los requisitos de formalidad: pago de cuotas a la CCSS; cumplidas las obligaciones tributarias, patente municipal; las empresas deben registrarse en la DIGEPYME.
 - La calificación del MEIC se hace basada en fórmulas que ponderan tres variables: No. de empleados permanentes; Ventas Netas y Activos Fijos de la empresa y activos totales. Utilizan una fórmula especial para Industria y otra para servicios.
 - Para fines prácticos: Micro hasta 5 trabajadores
Pequeña entre 6 y 30 trabajadores
Mediana entre 31 y 100 trabajadores.

⁷¹El artículo 3 de la Ley 8262 (Ley Pyme) contiene la definición oficial.

A diferencia de situaciones anteriores de estimación puntual, los esfuerzos derivados de la puesta en ejecución de la Ley Pyme y la Ley del SBD, han permitido la coordinación institucional y la participación del INEC para la confección de un directorio de establecimientos y la realización de estimaciones oficiales sobre la MIPYME.

El primer paso en la tarea de estructuración de un directorio MIPYME se llevó a cabo en agosto del 2010 con la creación de la Comisión Interinstitucional MEIC-INEC-BCCR-MIDEPLAN-INA, el Observatorio para el Desarrollo y el Observatorio PYME. El camino hacia la obtención del directorio inició con la revisión de 77 indicadores internacionales en 10 países y a la identificación de variables consideradas prioritarias por dicha comisión. (Meic, 2014).

El INEC aportó su Directorio de Unidades Institucionales y Establecimientos (DEE).

- Se descartaron los registros de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) porque incluye patronos que no necesariamente son empresas⁷².
- Se descartaron los registros de patentes municipales porque se considera que una empresa puede tener varias patentes⁷³.

⁷² No obstante, si se tiene claro cuáles son las limitaciones, el tomar en cuenta dicha fuente puede ser una referencia de mucha utilidad para determinar un dato más confiable.

⁷³ Tiene mucho sentido desechar esta fuente pues hay dos riesgos asociados a su consideración: el primero es el señalado en las razones que se han esgrimido, el riesgo de sobreestimación porque un negocio puede tener varias patentes. La otra es que los archivos municipales están plagados de patentes y de expedientes de empresas que ya no existen. La revisión de estos archivos en la experiencia de FUNDES Internacional, en su proyecto de simplificación de trámites municipales para varios países en América Latina reveló que la mortalidad de los negocios es muy alta. Los negocios cambian de nombre y ni sus dueños, ni las municipalidades se ocupan de retirar las empresas que ya no existen.

- Se descartó el registro de la Dirección General de Tributación Directa porque incluye empresas que pueden formar parte de un grupo corporativo.
- Igualmente, se descartó el Registro del Sistema de Información Empresarial (SIE) del MEIC porque aunque clasifica las empresas de acuerdo con las definiciones MIPYME, su condición de voluntario deriva en que se trata de un registro incompleto.

Sobre la base del DEE, se construyó el universo PYME y se realizó una encuesta a 2,679 establecimientos que permitió profundizar en las características de las MIPYME y su contribución a la economía nacional.

La revisión de los resultados permite puntualizar en lo siguiente:

- La definición MIPYME se refiere al concepto de establecimiento con más de un año de permanencia. No necesariamente incluye a los trabajadores por cuenta propia, una modalidad que sí es considerada en otras definiciones y una buena parte de la microempresa informal, por lo que esta cifra puede subestimar la MIPYME en su dimensión de sector informal.
- Aunque al inicio se refiere al tema del MIPYMER (Pequeño y Mediano Productor Rural), en la mayoría de sus cuadros de salida no se considera este segmento.
- Con la coordinación del esfuerzo institucional, ahora es posible contar con revisiones sistemáticas anuales del estado de situación de las MIPYMES. La versión 2013 es la segunda de éstas.

En lo referente a los resultados de esta segunda evaluación, (MEIC, 2013) contiene tanto información a nivel de sector como información detallada al interior de los segmentos de la MIPYME, de las regiones y sobre las variables fundamentales de caracterización. El resumen de sus principales hallazgos tiene sentido como una forma de presentar el estado de la cuestión a la fecha de este trabajo, pero de antemano se desea dejar claro que los resultados se alejan mucho de la visión amplia de la producción de pequeña escala, puesto que deja por fuera importantes segmentos de la población de interés⁷⁴. A continuación se destacan los aspectos que se consideran más importantes:

- El parque empresarial 2013 en Costa Rica se estimó en 43,837 empresas. De este total el 74.2% son MIPYME concentradas en las áreas de industria, comercio, servicios y tecnologías de la información. Los MIPYMER (Pequeños y Medianos Productores Rurales) representan un 12.6% de este total; un grupo de otras empresas en servicios financieros, inmobiliarios, sociales y de salud, así como del sector de minas y canteras representan un 7.2% y finalmente, un 6% son empresas con más de 100 empleados consideradas grandes empresas.
- De las 43,837 empresas que constituyen el parque empresarial costarricense, 32,542 son MIPYME. De este subgrupo y de acuerdo con las definiciones sobre tamaño expresado en número de empleados, un 73% son microempresas, un 13% son pequeñas y un 14% son medianas.
- Un 74% de las MIPYMES se encuentran en la Región Central del país.

⁷⁴ Este tema se abordará con más detalle en secciones subsiguientes. Por ahora lo que interesa destacar es solo el estado de la cuestión.

- Un 11% del valor de las exportaciones se genera en el sector MIPYME. De este valor, un 66% es aportado por las medianas empresas; un 22% por las pequeñas y un 11% por las microempresas.
- Según las estimaciones del Banco Central para el año 2013, las MIPYME aportan un 33.05% del Producto Interno Bruto.
- Se considera que las entre las MIPYME y las MIPYMER generan el 29.2% del empleo del 2013. Las grandes empresas generaron el 67% restante. En esta generación de empleo por parte de las MIPYME (24.6% del total), las medianas generan un 52%, las microempresas un 30% y las pequeñas el 18% restante. En cuanto a la generación por sector de origen, el 38% del empleo MIPYME se genera en el sector servicios; el 33% en el sector comercio; un 22% en el sector industrial y solo un 7% en el sector de Tecnologías de la Información.
- Una revisión general de las cifras sobre financiamiento de las operaciones de la MIPYME, permite confirmar lo encontrado por otros autores ya mencionados, respecto de que la principal fuente de financiamiento son los fondos propios. Los resultados indican que esta fuente puede representar entre un 56% y un 73%, según región programática⁷⁵. La segunda fuente es el crédito bancario que puede variar entre el 14% y el 27%, según región⁷⁶. Las otras fuentes como crédito de proveedores, tarjetas de crédito y crédito informal ocupan muy bajos lugares de preferencia en comparación con los anteriores.
- En cuanto a las razones por las cuales los MIPYME no solicitan crédito, nuevamente las encuestas recogen información que confirma lo antes mencionado

⁷⁵El promedio para todas las regiones se ubica en 70%.

⁷⁶El promedio para todas las regiones es del 21%.

por varios autores. Monge (2009) da cuenta de que el 36% siente que no necesita del crédito para el funcionamiento de su empresa y el 42% trabaja con recursos propios. Un 9% revela que siente aversión al crédito por temor a no poder pagar y un 12% considera que el crédito bancario es de alto interés o bien, de difícil trámite. Muy pocos (1%), acuden al crédito de proveedores y muy pocos alegan falta de garantías (1%).

Una revisión detallada de estos resultados, a la luz de los estudios específicos que se han mencionado anteriormente, permite concluir que las estimaciones derivadas del presente esfuerzo subestiman significativamente el sector de la MIPYME. En especial, en lo referente al segmento que interesa a los que con las leyes recientes buscan apoyar la producción de pequeña escala.

El trabajo realizado bajo la coordinación del MEIC tiene un sesgo de establecimiento y desconoce claramente la visión de hogar-empresa tan predominante en la economía costarricense. Por tanto, habrá que profundizar más sobre este asunto en los capítulos siguientes, tomando en cuenta la información de la CCSS y la de las Encuestas Continuas de Empleo (ECE) del INEC.

Capítulo III. Metodología de la Investigación

3.1 Consideraciones preliminares

El aspecto metodológico de la investigación implica un tránsito desde el planteamiento del problema, pasando por la realización del marco teórico, hasta converger en la definición de la metodología mediante la cual se orienta la presente investigación. Esta orientación implica también que, guiado por las hipótesis y los objetivos específicos, el investigador pueda planear la obtención de los datos y su análisis y a partir de este, el logro de los resultados esperados.

En este contexto, el presente capítulo contiene la descripción de las principales técnicas relacionadas con la búsqueda de información, los métodos para su análisis y para la obtención de resultados.

Se ha seguido un estilo de presentación que integra paso a paso los prerrequisitos formales de las etapas del proceso investigación, aunque en la práctica se tiene claro que la investigación no necesariamente es un proceso lineal en el tiempo y que la metodología sólo es el diseño de la forma de abordar las distintas actividades y de la convergencia total de los elementos en la redacción del informe final de la investigación.

Como todo diseño, es probable que sufra cambios en el proceso investigativo y por lo tanto, este deberá ser reescrito, una vez concluido el mismo, cuando se redacte el informe final.

El punto de partida de esta sección del trabajo son los objetivos de la investigación, tanto generales como específicos relacionados con las hipótesis planteadas en capítulos anteriores y con las principales actividades a desarrollar.

3.2 Objetivos de la investigación

Desde el punto de vista metodológico, el punto de partida en el análisis de los objetivos es su vinculación con las hipótesis que se han diseñado con fines orientadores del trabajo. En consonancia con la teoría principal de Mckinnon (1974), a nivel de entorno y en términos generales, la desregulación resultante de la reforma financiera iniciada en los años 80 debió contribuir en gran medida a una profundización financiera que tuviera como resultados traducidos en un esfuerzo generalizado de down scaling por parte de las IFI.

No obstante, eso no ha sucedido, al menos según se desprende de la revelada preferencia de los gestores de políticas públicas y de la legislación vigente, según la cual, como esta profundización no se produjo en condiciones adecuadas, fue necesario concebir e institucionalizar un sistema especial denominado “*Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD)*”.

Por tanto, aunque los trabajos de investigación ligan los esfuerzos con las condiciones del entorno, tanto el objetivo general como los objetivos específicos se concretan a la

evaluación de las condiciones de eficacia y eficiencia del sistema especial de financiamiento.

De la misma forma, las hipótesis se vinculan con cada nivel de objetivos, destacando dos situaciones: (a) la evaluación del Sistema Actual, y (b) la valoración de la existencia de oportunidades de mejora en el sistema, entendiéndose como tal, el incremento de la efectividad del mismo para extender su cobertura y para mejorar su eficiencia.

Para tal efecto, se plantearon al principio algunas interrogantes que orientan y contribuyen con la delimitación de los alcances del estudio:

- ¿Es necesario reestructurar el sistema de canalización de servicios financieros hacia la MIPYME para el desarrollo del sector productivo costarricense?;
- ¿Qué requiere el sistema de canalización de recursos financieros para ser efectivo en el apoyo de este sector?
- ¿Cuáles son los factores críticos del sistema actual que deben ser revisados para llevar a cabo una de optimización del sistema en términos de alcance (eficacia) y de eficiencia o funcionamiento a bajo costo?
- ¿Cuál será la propuesta de modificación del sistema actual que proporcione las mejores respuestas a las necesidades de la MYPE?

El cuadro siguiente relaciona los objetivos con las hipótesis planteadas.

Cuadro 2
Objetivos e hipótesis planteadas

	Objetivos	Hipótesis
A.	Objetivo General: Analizar la situación actual del Sistema Financiero costarricense de Apoyo a la MIPYME en el contexto del Sistema Financiero Nacional y proponer un conjunto integrado de recomendaciones que contribuyan a una mayor eficiencia y eficacia en la canalización de los recursos.	H¹: El sistema actual de canalización de recursos financieros a la MIPYME puede ser efectivo si se permite una más amplia participación de las Instituciones de Microfinanzas (IMF) y las Cooperativas no reguladas por el Sector Financiero Nacional. H²: La reestructuración del sistema financiero de apoyo a la MIPYME tiene como propósito final mejorar el acceso de los empresarios de la MIPYME a los servicios financieros y por ende contribuir con su supervivencia o crecimiento.
B.	Objetivos Específicos	Hipótesis de trabajo
B.1	Revisar en términos generales la evolución reciente, determinantes y estado actual de la profundización financiera en el Sistema Financiero Nacional, en comparación con otros países o grupos de países con niveles de desarrollo menores, similares o mayores.	H₀: La reforma financiera iniciada en los años noventa ha sido muy exitosa en comparación con otros países, en términos de los indicadores usuales de crecimiento del crédito privado/PIB, infraestructura, cobertura regional. H₁: La reforma financiera iniciada en los años noventa ha tenido un efecto moderado en comparación con otros países, en lo referente a logros expresados en términos de los indicadores usuales de crecimiento del crédito privado/PIB, infraestructura, cobertura regional.
B.2	Efectuar una revisión de la situación actual del sistema financiero de apoyo a la MIPYME, desde el punto de vista de los factores que inciden en la eficiencia del sistema.	H₀: El sistema financiero actual de apoyo a la MIPYME es eficiente en términos de costo relativo de la canalización de recursos y desempeño de las instituciones financieras participantes. H₁: El sistema financiero actual de apoyo a la MIPYME podría mejorar en términos de eficiencia si se modifican los factores institucionales y se incluyen otros participantes en la oferta y canalización de recursos.

Cuadro 2 (cont.)
Objetivos e hipótesis planteadas

	Objetivos	Hipótesis
B.3	Efectuar una revisión de la situación actual del sistema financiero de apoyo a la MIPYME, desde el punto de vista de los factores que inciden en la eficacia del sistema.	<p>H₀: El sistema financiero actual de apoyo a la MIPYME es eficaz en términos de cobertura de la población MIPYME y en presencia regional de las instituciones financieras participantes.</p> <p>H₁: El sistema financiero actual de apoyo a la MIPYME podría mejorar en términos de eficacia, medida esta última en términos de cobertura de la población meta si se incluyen otros participantes en la oferta y canalización de recursos.</p>
B.4	Analizar la tendencia del sistema financiero actual y los cambios recientes a favor de la MIPYME.	<p>H₀: El sistema actual de financiamiento de la MIPYME puede continuar en la condición actual con escasa participación de las IMF y las cooperativas no reguladas y con las mismas pautas de regulación prudencial.</p> <p>H₁: El sistema de apoyo financiero a la MIPYME puede mejorar si se adecúa la regulación prudencial y se incrementa la participación tanto de las IMF como de las cooperativas.</p>
B.5	Identificar y definir posibles opciones de mejora del sistema actual de financiamiento a la MIPYME.	H₀ : La reestructuración posible del sistema financiero de apoyo a la MIPYME no beneficiará a los empresarios de la MIPYME.
B.6	Proponer la opción más viable en el contexto de las actuales condiciones políticas del país.	H₁ : La reestructuración del Sistema de Financiamiento a la MIPYME beneficiará a los empresarios de la MIPYME.

3.3. Tipo de investigación

El tipo de análisis practicado se ubica en el área de lo económico deductivo. Esto porque en primer lugar, analiza mediante métodos cuantitativos la tendencia a la profundización financiera que está teniendo lugar en el Sistema Financiero Nacional, las acciones de *down scaling* y de atención a los sectores relativamente excluidos de los servicios financieros,

con los factores que pueden estar incidiendo en la calidad de la profundización a nivel macroeconómico.

El trabajo se efectúa mediante la utilización de un modelo que relaciona variables de profundización financiera (dependientes), con sus determinantes, las variables independientes.

En segundo lugar, porque utiliza el análisis económico cuantitativo para valorar las condiciones de eficiencia en dos etapas: primero mediante la lógica deductiva a partir de la revisión de los hallazgos existentes a nivel de industria bancaria costarricense que han sido obtenidos a partir de modelos de cuantificación de los márgenes de intermediación y el análisis de sus determinantes; luego a nivel de firma, mediante el cálculo e interpretación de indicadores de eficiencia, de calidad de activo y otros de desempeño de los grupos de entidades financieras que participan en el Sistema de Financiamiento de la MIPYME.

En tercer lugar, porque analiza la situación del Sistema de Financiamiento de la MIPYME y sus oportunidades de mejora a partir de las características formales y funcionales que quedaron definidas en la Ley del SBD y su reglamento, así como de la forma en que esto se ha traducido en una institucionalidad y funcionalidad, en parte integrada por el SFN y en parte especializada, como lo es la estructura del SBD y sus colaboradoras, gubernamentales y no gubernamentales.

El análisis en detalle de lo operativo del sistema se considera fuera del ámbito del presente estudio porque requiere herramientas en el área de las ciencias administrativas.

3.4 Definición de Variables

De conformidad con la propuesta contenida en la hipótesis central de este trabajo, la reestructuración del Sistema Financiero para la MIPYME por medio de la ampliación de la gama de instituciones oferentes de crédito, así como una forma más eficaz y eficiente de relacionarse con la clientela, implica una mayor disponibilidad de servicios financieros y de accesibilidad para las MIPYME. Esta mayor disponibilidad y accesibilidad deberá redundar en mayores posibilidades de sobrevivencia, crecimiento y sostenibilidad en el tiempo.

Para probar esta hipótesis, se debe efectuar análisis en los siguientes campos:

Análisis de Eficiencia: Implica la prestación de los servicios financieros, mediante procesos de integración de agentes colaboradores, a costo más bajo medidos en términos de márgenes de intermediación y tasas de interés más bajas.

- (a) Eficiencia a nivel de la industria y a nivel de grupos pares
- (b) Eficiencia a nivel microeconómico, basado en índices específicos para cada una de las áreas estratégicas del desempeño y de la estructura de las organizaciones colaboradoras.

Análisis de Eficacia: Implica cobertura e inclusión de las unidades de la MIPYME, no como algo excepcional o esporádico, sino como una práctica generalizada y suficiente para captarlos como clientes del SFN y causar efectos visibles a nivel nacional. El análisis de eficacia se debe visualizar en dos dimensiones:

- (a) A nivel macroeconómico del SBN, porque aunque se haya creado un sistema especial, esto no significa que sea para siempre y que es independiente del SFN.

- (b) A nivel de sistema financiero especializado en la MIPYME y sus agentes colaboradores categorizados en grupos pares.

Los modelos que sustentan las teorías sobre el comportamiento de los fenómenos económicos, sean esos expresados en forma matemática o no, establecen relaciones causa efecto entre dos tipos de variables: Variables dependientes o explicadas por el modelo; y las variables independientes o explicativas.

3.4.1 Variables dependientes

Conceptos centrales:

Eficiencia del Sistema: El criterio de eficiencia está asociado a la capacidad de la industria o de la organización para traducir en un buen desempeño la entrega de servicios a una clientela al más bajo costo posible, lo que en condiciones de competencia debiera redundar en menores tasas pasivas, menores márgenes de intermediación y menor tasa de interés. El margen de intermediación es el equivalente a la utilidad bruta y la tasa de interés es el precio del servicio.

Eficacia del sistema: Se entiende por eficacia de los sistemas financieros la capacidad de suplir a los usuarios de servicios financieros en condiciones accesibles y suficientes. Se refiere al pleno empleo de los recursos disponibles; al alcance de la población meta y a la cobertura regional que se ha seleccionado abarcar. Esta condición puede definirse a diferentes niveles como ya ha sido expresado antes. La condición de disponibilidad es una condición necesaria pero no suficiente. Debe ser complementada con la accesibilidad. El término de

eficacia también debe asociarse con la idea de inclusión financiera y con la captación de clientes.

La combinación de eficacia y eficiencia del sistema se resume en *efectividad*, que es lo que en mercados eficientes viene a ser la condición ideal en la asignación de recursos y el logro del óptimo social.

A nivel macroeconómico se ha seleccionado para fines del presente trabajo la variable dependiente que mide la **Profundización Financiera**: *Crédito Privado/Producto Interno Bruto*.

A nivel de Sistema Financiero Especializado (ejemplo: SBD): Se definen otras tres variables dependientes:

- **Cobertura poblacional**
- **Cobertura geográfica**
- **Aprovechamiento de los fondos disponibles.**

En cuanto al criterio de eficiencia se han seleccionado como variables dependientes clave el **Margen de Intermediación Financiera** (MIF). En su sentido más simple, este margen está dado por la diferencia entre los ingresos resultantes de la actividad de colocación de préstamos y el costo de los recursos requeridos para este fin.

El concepto de MIF tiene tres aspectos que deben ser destacados en lo concerniente a esta investigación: (i) Su nivel, visto desde la perspectiva de los costos de la

intermediación; (ii) sus componentes, que aunque haya un promedio para la industria, cada IFI o IMF tienen funciones de producción diferentes y por tanto, cada componente tiene diferentes pesos en el MIF individual y (iii) que pese a estas diferencias, se puede considerar condiciones de mayor homogeneidad entre grupos de agentes intermediarios, por lo que resulta razonable que se puedan obtener márgenes para distintos segmentos de intermediarios. A estos segmentos de intermediarios se les llamará *grupos pares*.

A nivel microeconómico, el concepto de eficiencia se puede definir para las instituciones financieras también en términos de varios indicadores:

- MIF por Institución
- MIF por grupo par
- Gastos operativos a Cartera Bruta

3.4.2 Variables independientes

El cuadro siguiente contiene la relación entre objetivos específicos, actividades a desarrollar, variables dependientes y variables independientes. Dado que esta investigación considera un enfoque mixto de métodos cualitativos y cuantitativos, algunos objetivos y actividades no tienen asociado de manera cuantitativa variables dependientes que resultan de relaciones causa-efecto. Aun en tales condiciones, puede haber actividades que tienen asociadas variables independientes que proporcionan información importante para los análisis específicos.

Se distinguen tres tipos de actividades: las actividades que implican análisis cuantitativo que se efectuará como parte del trabajo del investigador; el análisis cuantitativo que se

tomará de otros trabajos realizados recientemente y que a juicio del investigador tienen buen nivel y la información suficiente para lograr los resultados que se esperan⁷⁷; y finalmente, las actividades asociadas con procesos de análisis cualitativo que no tienen asociadas directamente una relación cuantitativa causa-efecto entre variables.

Cuadro 3

Detalle de variables independientes por actividad y variable dependiente:

No.	Objetivos Específicos	Actividades	Variables dependientes	Variables independientes
B.1	Efectuar una revisión de la situación del Sistema Financiero Nacional en términos de estado de la Profundización Financiera	<ul style="list-style-type: none"> ■ Describir la condición en que se expresa la situación nacional de profundización financiera sobre la base de indicadores globales 		<ul style="list-style-type: none"> ■ Sucursales por cada 100 mil Hab. ■ Cajeros automáticos por cada 10 mil Hab. ■ Población con acceso a Servicios Financieros (%). ■ Crédito al sector privado/PIB. ■ Depósitos en la Banca/PIB.

⁷⁷Se trata de los trabajos que miden bajo diferentes condiciones los MIF a nivel de la industria. Además de la cantidad de trabajo y de información involucrada, la calidad y el detalle de la misma no está disponible para todos los investigadores en las bases de datos de la SUGEF.

Cuadro 3 (cont.)**Detalle de variables independientes por actividad y variable dependiente:**

No.	Objetivos Específicos	Actividades	Variables dependientes	Variables independientes
B.2	Efectuar una revisión de la situación actual del sistema financiero de apoyo a la MIPYME, desde el punto de vista de los factores que inciden en la eficiencia del sistema.	<ul style="list-style-type: none"> A nivel de entorno: analizar la situación de los márgenes de intermediación (MIF) como indicadores de eficiencia de la industria, sus determinantes y su tendencia reciente. 	$MIF(2) = \frac{\text{Ing. Financiero}}{\text{Activo productivo}}$ Menos: $\frac{\text{Gasto Financiero}}{\text{Pasivo con costo}}$	<ul style="list-style-type: none"> Tasa de interés activa de la IFI Tasa de interés pasiva de la IFI Monto de los Depósitos Monto de los Préstamos Costo operativo de la IFI Índice de salarios
		<ul style="list-style-type: none"> A nivel de IFI e IMF (análisis Micro), por medio de indicadores, de eficiencia, desempeño, calidad de activo y otros. 	$MIF \text{ por grupos pares}$ $MIF(1) = \frac{\text{Ing. Financiero}}{\text{Activo Productivo}}$ Menos: $\frac{\text{Gasto Financiero}}{\text{Pasivo total}}$	<ul style="list-style-type: none"> Ingresos por intereses y comisiones Activo Productivo Gasto Financiero Pasivo Total
		<ul style="list-style-type: none"> Integrar las variables de poder de mercado y posibles prácticas oligopólicas al análisis de los MIF como un determinante más del nivel y evolución de los márgenes. 	$MIF(4) = \frac{\text{Ing. por préstamos}}{\text{Monto de los Préstamos}}$ Menos: $\frac{\text{Gastos Financieros}}{\text{Pasivo Total}}$	<ul style="list-style-type: none"> Monto de los préstamos Planillas + Depósitos Otros pasivos netos Gasto financiero Activo Productivo Efectivo Promedio Tasa Activa Tasa Pasiva Índice Salarial Encaje Mínimo Legal Indicador de poder de mercado.

Cuadro 3 (cont.)**Detalle de variables independientes por actividad y variable dependiente:**

No.	Objetivos Específicos	Actividades	Variables dependientes	Variables independientes
B.3	Efectuar una revisión de la situación actual del sistema financiero de apoyo a la MIPYME, desde el punto de vista de los factores que inciden en la eficacia del sistema. (Entendida la eficacia como los resultados de una profundización financiera que debe redundar en una inclusión de calidad de los segmentos menos favorecidos; en una extensión de cobertura regional y en una distinción del balance entre disponibilidad de los servicios vrs accesibilidad de los grupos a estos.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Identificación de los factores determinantes de la profundización y el estado reciente de la misma en Costa Rica. 	Crédito Privado/PIB	<ul style="list-style-type: none"> ■ PIB ■ Crédito privado anual ■ Nivel de inflación anual ■ MIF global ■ Índice de fortaleza de Marco Legal ■ Índice de información crediticia ■ Índice de derechos de propiedad ■ Índice de informalidad ■ Índice de Infraestructura del SFN
		<ul style="list-style-type: none"> ■ Determinación de la situación de cobertura actual de los servicios financieros por grupos de interés. Cobertura poblacional y geográfica; así como la relación entre disponibilidad de fondos, número de deudores, cantidad de operaciones y saldos en cartera. 	No aplica	<ul style="list-style-type: none"> ■ No. de préstamos ■ Clientes ■ Clientes según sexo ■ Clientes por región ■ Crédito promedio ■ Clientes por segmento MIPYME. ■ Disponibilidades de recursos
		<ul style="list-style-type: none"> ■ Análisis de la situación del Sistema de Banca para el Desarrollo como un mecanismo auxiliar facilitador de la inclusión financiera, suplementando el SFN. 		<ul style="list-style-type: none"> ■ Convenios de Banca de Segundo Piso. ■ Líneas de crédito en operación

Cuadro 3 (Cont.)**Detalle de variables independientes por actividad y variable dependiente:**

No.	Objetivos Específicos	Actividades	Variables dependientes	Variables independientes
B.4	Analizar la tendencia del sistema financiero actual y los cambios recientes a favor de la MIPYME.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Análisis de los resultados de la profundización financiera en términos de acceso de la población MIPYME. 		
		<ul style="list-style-type: none"> ■ Análisis de las diferencias de tasas de interés e indicadores de desempeño del sistema tanto en su totalidad como en sus diferentes fondos particulares. 		<ul style="list-style-type: none"> ■ Niveles de utilización de cada fondo ■ Tasas activas que pagan los beneficiarios de cada fondo ■ Tasas pasivas pagadas por los distintos agentes colaboradores en banca de segundo piso. ■ Tasas de interés activas ■ N° de préstamos otorgados por fondo.
		<ul style="list-style-type: none"> ■ Análisis de la situación actual de la incorporación y aporte de las IMF a la atención de la MIPYME. 	No aplica	No aplica

Cuadro 3 (cont.)**Detalle de variables independientes por actividad y variable dependiente:**

No.	Objetivos Específicos	Actividades	Variables dependientes	Variables independientes
B.5	Identificar y definir posibles opciones de mejora del sistema actual de financiamiento a la MIPYME.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Estudio detallado del proyecto de ley de mejora del SBD, en contraste con las deficiencias encontradas en el objetivo B.1 anterior. 	No aplica	No aplica
		<ul style="list-style-type: none"> ■ Análisis de la capacidad en términos de eficiencia de grupos colaboradores del SBD (IMF, Cooperativas y otros). 	MIF (1)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gastos de personal a Cartera Bruta ■ Gastos operativos a Cartera bruta ■ Ingresos por intereses y comisiones ■ Activo Productivo ■ Gasto Financiero ■ Pasivo Total
		<ul style="list-style-type: none"> ■ Análisis de la capacidad en términos de eficiencia y solvencia de los grupos colaboradores del SBD. 		Indicadores de Estructura de capital: <ul style="list-style-type: none"> ■ Apalancamiento de las IMF ■ Reservas a Cartera Bruta ■ Relación deuda Patrimonio ■ Relación Patrimonio a Cartera Bruta

Cuadro 3 (cont.)**Detalle de variables independientes por actividad y variable dependiente:**

No.	Objetivos Específicos	Actividades	Variables dependientes	Variables independientes
B.6	Proponer la opción más viable en el contexto de las actuales condiciones políticas del país.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Revisión detallada de las reformas planteadas al SBD como fase preparatoria para la consulta a informantes clave. Levantamiento de un inventario de reformas separación por temas. 	No aplica	No aplica
		<ul style="list-style-type: none"> ■ Obtención de las opiniones de un grupo de expertos en el tema, de colaboradores y de usuarios. Las consultas se harán sobre los temas que cada experto domina y no sobre toda la lista. 	No aplica	No aplica
		<ul style="list-style-type: none"> ■ Separación de las opiniones de según grupo de interés. 	No aplica	No aplica
		<ul style="list-style-type: none"> ■ Elaboración del conjunto de propuestas finales, tomando en cuenta los elementos de viabilidad política y legal actual. 	No aplica	No aplica

3.5 Tipo de enfoque utilizado

Tal como se indicó en páginas anteriores, esta investigación ha seguido un enfoque mixto que integra la dimensión cuantitativa con la dimensión cualitativa.

En el primer caso, el análisis cuantitativo es de gran utilidad en el proceso de revisión de evolución y estado de la profundización financiera a nivel nacional y en forma comparada

con otros países que podríamos considerar pares para efectos del presente estudio. Asimismo, resulta adecuado para analizar los factores que más inciden en la eficiencia del Sistema Financiero en general y del SBD en particular.

El enfoque cualitativo resulta de mucha utilidad para que a través de una lógica deductiva y de la entrevista a expertos, se pueda construir una valoración de la condición actual a nivel de Sistema de Financiamiento de la MIPYME, acerca de sus principales problemas de funcionamiento en términos de eficacia y eficiencia. Además de dificultades en lo que respecta a cobertura poblacional y geográfica junto a la situación de accesibilidad, desde el punto de la colocación efectiva de los recursos.

3.6 Universo del Estudio

El universo del estudio es el sector financiero nacional como el entorno del sistema especial que se ha querido construir para el financiamiento de la MIPYME. Este universo abarca las instituciones que integran la oferta de los servicios financieros, el marco normativo que define el sistema especial de financiamiento integrado con el Sistema Financiero Nacional; las instituciones públicas que participan en la organización, la toma de decisiones y las formulación de políticas públicas. Parte de este universo es también la MIPYME situada en todo el territorio nacional, la cual constituye la demanda actual y potencial del Sistema.

3.7 Fuentes de información

Para un trabajo como el presente, es necesario acudir a una amplia gama de fuentes de información, por lo que a continuación se hará referencia a las principales que fueron consultadas en el mismo orden en que se han ubicado las actividades y sus variables asociadas.

Cuadro 4
Detalle de fuentes de información asociadas a las variables independientes por actividad y variable dependiente:

No. Objetivo	Actividades	Variables dependientes	Variables independientes	Fuentes de información
B.1	<ul style="list-style-type: none"> ■ Describir la condición en que se expresa la situación nacional de profundización financiera sobre la base de indicadores globales 		<ul style="list-style-type: none"> ■ Sucursales por cada 100 mil Hab. ■ Cajeros automáticos por cada 10 mil Hab. ■ Población con acceso a Serv. Financ. (%). ■ Crédito al sector privado/PIB. ■ Depósitos en la Banca/PIB. 	A nivel nacional estos datos se obtienen de SUGEF y a nivel internacional se obtienen de Fuentes secundarias como Banco Mundial: Private participation in infrastructure Database and Knowledge Assessment Methodology.

Cuadro 4 (Cont.)
Detalle de fuentes de información asociadas a las variables independientes por actividad y variable dependiente:

No. Objeto	Actividades	Variables dependientes	Variables independientes	Fuentes de información
B.2	<ul style="list-style-type: none"> ■ A nivel de entorno: analizar la situación de los márgenes de intermediación (MIF) como indicadores de eficiencia de la industria, sus determinantes y su tendencia reciente. 	<p>MIF(2) = Ing. Financiero / Activo productivo Menos: Gasto Financiero / Pasivo con costo</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tasa de interés activa de la IFI ■ Tasa de interés pasiva de la IFI ■ Monto de los Depósitos ■ Monto de los Préstamos ■ Costo operativo de la IFI ■ Índice de salarios 	<p>Datos de SUGEFF y de Alfaro y Muñoz (2012). Información primaria archivos especiales de los Investigadores, detallados por grupo de agentes intermediarios. A solicitud especial.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ■ A nivel de IFI e IMF (análisis Micro), por medio de indicadores, de eficiencia, desempeño, calidad de activo y otros. 	<p>MIF por grupos pares MIF(1) = Ing. Financiero/ Activo Productivo Menos: Gasto Financiero/ Pasivo total</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ingresos por intereses y comisiones ■ Activo Productivo ■ Gasto Financiero ■ Pasivo Total 	<p>Información de fuente primaria: SUGEF para las IFI y Estados financieros de las organizaciones para el caso de las IMF. Fuente secundaria: Redcamif (2013); Redcom (2013).</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Integrar las variables de poder de mercado y posibles prácticas oligopólicas al análisis de los MIF como un determinante más del nivel y evolución de los márgenes. 	<p>MIF (4)= Ing. por préstamos/ Monto de los Préstamos Menos: Gastos Financieros/ Pasivo Total</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Monto de los préstamos ■ Planillas + Depósitos ■ Otros pasivos netos ■ Gasto financiero ■ Activo Productivo ■ Efectivo Promedio ■ Tasa Activa ■ Tasa Pasiva ■ Índice Salarial ■ Encaje Mínimo Legal ■ Indicador de poder de mercado. 	<p>Castro y Serrano (2013). Fuentes primarias en la que se basa: SUGEF. Información especial detallada por categoría de agente colaborador del SBD solicitada por el investigador.</p>

Cuadro 4 (Cont.)
Detalle de fuentes de información asociadas a las variables independientes por actividad y variable dependiente:

No. Objeto	Actividades	Variables dependientes	Variables independientes	Fuentes de información
B.3	<ul style="list-style-type: none"> ■ Identificación de los factores determinantes de la profundización y el estado reciente de la misma en Costa Rica. 	Crédito Privado/PIB	<ul style="list-style-type: none"> ■ PIB ■ Crédito privado anual ■ Nivel de inflación anual ■ MIF global ■ Índice de fortaleza de Marco Legal ■ Índice de información crediticia ■ Índice de derechos de propiedad ■ Índice de informalidad ■ Índice de Infraestructura del SFN 	<p>Fuente secundarias: Banco Mundial: Private participation in infrastructure Database and Knowledge Assessment Methodology.</p> <p>Para MIF: Fuente secundaria FMI-IFS. Doing Business. Fuentes primarias: SUGEF. Sobre informalidad: Fuente primaria: BCCR.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Determinación de la situación de cobertura actual de los servicios financieros por grupos de interés. Cobertura poblacional y geográfica; así como la relación entre disponibilidad de fondos, número de deudores, cantidad de operaciones y saldos en cartera. 	No aplica	<ul style="list-style-type: none"> ■ N° de préstamos ■ Clientes ■ Clientes según sexo ■ Clientes por región ■ Crédito promedio ■ Clientes por segmento MIPYME. ■ Disponibilidades de recursos 	<p>Fuente primaria: MEIC y SBD. REDCOM</p> <p>Las registradas en IMF.</p>

Cuadro 4 (Cont.)
Detalle de fuentes de información asociadas a las variables independientes por actividad y variable dependiente:

No. Objeto	Actividades	Variables dependientes	Variables independientes	Fuentes de información
B3	<ul style="list-style-type: none"> ■ Análisis de la situación del Sistema de Banca para el Desarrollo como un mecanismo auxiliar que facilita la inclusión financiera, suplementando el SFN. 		<ul style="list-style-type: none"> ■ Convenios de Banca de Segundo Piso. ■ Líneas de crédito en operación 	Fuente primaria: SBD.
B.4	<ul style="list-style-type: none"> ■ Análisis de los resultados de la profundización financiera en términos de acceso de la población MIPYME. 		<ul style="list-style-type: none"> ■ N° de préstamos ■ Clientes según sexo ■ Clientes por región ■ Crédito promedio ■ Clientes por segmento MIPYME. ■ Disponibilidades de recursos 	Fuente primaria: MEIC y SBD. REDCOM Las registradas en IMF.
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Análisis de las diferencias de tasas de interés e indicadores de desempeño del sistema como un todo y de sus diferentes fondos en particular. 		<ul style="list-style-type: none"> ■ Niveles de utilización de cada fondo ■ Tasas activas que pagan los beneficiarios de cada fondo ■ Tasas pasivas pagadas por los distintos agentes colaboradores en banca de segundo piso. ■ Tasas de interés activas ■ N° de préstamos otorgados por fondo. 	Fuentes primarias: Bases de datos del SBD MEIC SUGEF

Cuadro 4 (Cont.)
Detalle de fuentes de información asociadas a las variables independientes por actividad y variable dependiente:

No. Objeto	Actividades	Variables dependientes	Variables independientes	Fuentes de información
B4	<ul style="list-style-type: none"> ■ Análisis de la situación actual de la incorporación y aporte de las IMF a la atención de la MIPYME. 	No aplica	IMF incorporadas al sistema IMF que han solicitado incorporación y que no han sido aceptadas todavía	Fuente primarias: SBD MEIC
B.5	<ul style="list-style-type: none"> ■ Estudio detallado del proyecto de ley de mejora del SBD, en contraste con las deficiencias encontradas en el objetivo B.1 anterior. 	No aplica	No aplica	Fuente primaria: Expediente del proyecto de Ley No. 17502.
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Análisis de la capacidad en términos de eficiencia de grupos colaboradores del SBD (IMF, Cooperativas y otros). 	MIF (1)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gastos de personal a Cartera Bruta ■ Gastos operativos a Cartera bruta ■ Ingresos por intereses y comisiones ■ Activo Productivo ■ Gasto Financiero ■ Pasivo Total 	Fuente Primaria: Estados Financieros de las IMF. SUGEF para el caso de las Cooperativas Entrevista directa con los gerentes de las IMF.
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Análisis de la capacidad en términos de eficiencia y solvencia de los grupos colaboradores del SBD. 		Indicadores de Estructura de capital: <ul style="list-style-type: none"> ■ Apalancamiento de las IMF ■ Reservas a Cartera Bruta ■ Relación deuda Patrimonio ■ Relación Patrimonio a Cartera Bruta 	Fuente Primaria: Estados Financieros de las IMF. SUGEF para el caso de las Cooperativas Entrevista directa con los gerentes de las IMF.

Cuadro 4 (Cont.)
Detalle de fuentes de información asociadas a las variables independientes por actividad y variable dependiente:

No. Objeto	Actividades	Variables dependientes	Variables independientes	Fuentes de información
B.6	<ul style="list-style-type: none"> ■ Revisión detallada de las reformas planteadas al SBD como fase preparatoria para la consulta a informantes clave. Levantamiento de un inventario de reformas separación por temas. 	No aplica	No aplica	Fuente primaria: Expediente del proyecto de Ley No. 15.752.
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Obtención de las opiniones de un grupo de expertos en el tema, de colaboradores y de usuarios. Las consultas se harán sobre los temas que cada experto domina y no sobre toda la lista. 	No aplica	No aplica	Fuente primaria: Entrevista personal con informantes clave (entrevista a expertos y actores).
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Separación de las opiniones de según grupo de interés. 	No aplica	No aplica	
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Elaboración del conjunto de propuestas finales, tomando en cuenta los elementos de viabilidad política y legal actual. 	No aplica	No aplica	

3.8 Sujeto y objeto el estudio

El sujeto del estudio es la efectividad del sistema de financiamiento para la MIPYME, con especial enfoque en la MYPE. Esto en razón de que la Mediana Empresa tiene más posibilidades de acceso al sistema financiero formal, en tanto que la MYPE, especialmente la de baja productividad y con algún grado de informalidad es la que tiene mayores problemas de inclusión. En buena parte del documento no se distingue entre el segmento MIPYME y su subconjunto de la MYPE, pero desde el punto de vista formal, el hecho de que el diseño incluye la mediana empresa hace que conceptualmente hablando se considere todo el segmento y no solo el subconjunto.

3.9 Técnicas para la obtención de la información

Las técnicas para la obtención de la información son muy variadas puesto que están en función de la multiplicidad de facetas que tiene una investigación con enfoque mixto, según se ha especificado en páginas anteriores.

Dichas técnicas también están asociadas a la naturaleza de las fuentes mismas ya que en el caso de las fuentes primarias, siempre es posible reordenar o reclasificar la información según las agrupaciones y ordenamientos que más convengan al propósito del estudio.

Para hacer una presentación de las principales técnicas, se seguirá el mismo orden de las actividades que se han identificado para alcanzar los objetivos del estudio, así como la correspondencia que hay entre las variables han sido establecidas en cada caso. Por tanto, el cuadro 4 resume dichas técnicas en el orden ya señalado y la quinta columna es la información de mayor interés para los propósitos de esta sección.

Cuadro 5
Detalle de las técnicas seleccionadas para la obtención de la información asociada a los objetivos, actividades y variables

No. Objetivo	Actividades	Variables dependientes	Variables independientes	Técnicas de obtención de información
B.1	<ul style="list-style-type: none"> ■ Describir la condición en que se expresa la situación nacional de profundización financiera sobre la base de indicadores globales 		<ul style="list-style-type: none"> ■ Sucursales por cada 100 mil Hab. ■ Cajeros por cada 1000 Km². ■ Cajeros automáticos por cada 10 mil Hab. ■ Población con acceso a Serv. Financ. (%). ■ Crédito al sector privado/PIB. ■ Depósitos en la Banca/PIB. 	<p>Los indicadores que se requieren están disponibles en el sitio web de cada una de las instituciones que se han mencionado. El trabajo de recolección implica solo bajar los datos correspondientes al país y de otros países considerados pares que brinden algunos elementos de comparación.</p>
B.2	<ul style="list-style-type: none"> ■ A nivel de entorno: analizar la situación de los márgenes de intermediación (MIF) como indicadores de eficiencia de la industria, sus determinantes y su tendencia reciente. 	<p>MIF(2) = Ing. Financiero / Activo productivo Menos: Gasto Financiero / Pasivo con costo</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tasa de interés activa de la IFI ■ Tasa de interés pasiva de la IFI ■ Monto de los Depósitos ■ Monto de los Préstamos ■ Costo operativo de la IFI ■ Índice de salarios 	<p>Si bien se ha señalado la cantidad de variables involucradas en la investigación sobre determinantes de los MIF realizada por Alfaro y Muñoz (2012). La información requerida se considera confidencial para el público en general pero no para los autores que son funcionarios del</p>

Cuadro 5 (Cont.)**Detalle de las técnicas seleccionadas para la obtención de la información asociada a los objetivos, actividades y variables**

No. Objetivo	Actividades	Variables dependientes	Variables independientes	Técnicas de obtención de información
B.2				BCCR. Sin embargo, se ha solicitado y se contará con un archivo especial proporcionado por los autores con información agregada por el grupo de agentes intermediarios. Se cuenta además con la posibilidad de discutir los resultados directamente con los investigadores.
	<ul style="list-style-type: none"> ■ A nivel de IFI e IMF (análisis Micro), por medio de indicadores, de eficiencia, desempeño, calidad de activo y otros. 	<p>MIF por grupos pares</p> $MIF(1) = \frac{\text{Ing. Financiero}}{\text{Activo Productivo}}$ <p>Menos:</p> $\frac{\text{Gasto Financiero}}{\text{Pasivo total}}$	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ingresos por intereses y comisiones ■ Activo Productivo ■ Gasto Financiero ■ Pasivo Total 	La información de SUGEF para las IFI se baja del sitio web y estados financieros de las organizaciones para el caso de las IMF se obtienen en visita a los gerentes de las IMF. La información sobre Redcamif (2013) y Redcom (2013) está disponible en las oficinas de REDCOM y en los respectivos sitios web de cada organización.

Cuadro 5 (Cont.)**Detalle de las técnicas seleccionadas para la obtención de la información asociada a los objetivos, actividades y variables**

No. Objeto	Actividades	Variables dependientes	Variables independientes	Técnicas de obtención de información
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Integrar las variables de poder de mercado y posibles prácticas oligopólicas al análisis de los MIF como un determinante más del nivel y evolución de los márgenes. 	<p>MIF (4)= Ing. por préstamos/ Monto de los Préstamos Menos: Gastos Financieros/ Pasivo Total</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Monto de los préstamos ■ Planillas + Depósitos ■ Otros pasivos netos ■ Gasto financiero ■ Activo Productivo ■ Efectivo Promedio ■ Tasa Activa ■ Tasa Pasiva ■ Índice Salarial ■ Encaje Mínimo Legal ■ Indicador de poder de mercado. 	<p>Al igual que en el caso de Alfaro y Muñoz (2012) Castro y Serrano (2013), previa solicitud al BCCR, los autores están anuentes a entregar información especial detallada por categoría de agente colaborador del SBD solicitada por el investigador, acompañada de la posibilidad de entrevista personal y de intercambio de información vía correo electrónico.</p>
B.3	<ul style="list-style-type: none"> ■ Identificación de los factores determinantes de la profundización y el estado reciente de la misma en Costa Rica. 	Crédito Privado/PIB	<ul style="list-style-type: none"> ■ PIB ■ Crédito privado anual ■ Nivel de inflación anual ■ MIF global ■ Índice de fortaleza de Marco Legal ■ Índice de información crediticia ■ Índice de derechos de propiedad ■ Índice de informalidad ■ Índice de Infraestructura del SFN 	<p>La información del Banco Mundial: Private participation in infrastructure Database and Knowledge Assessment Methodology, así como del FMI-IFS y la de Doing Business está disponible en los sitios web respectivos. Esta misma situación se da para la información de la SUGEF. Los datos de informalidad están disponibles en varios estudios técnicos vinculados con el</p>

Cuadro 5 (Cont.)**Detalle de las técnicas seleccionadas para la obtención de la información asociada a los objetivos, actividades y variables**

No. Objetivo	Actividades	Variables dependientes	Variables independientes	Técnicas de obtención de información
B.3	<ul style="list-style-type: none"> ■ 			cálculo de las cuentas de Producto-Ingreso, por lo que se pueden obtener en una visita personal, a fin de discutir los alcances de los datos suministrados.
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Determinación de la situación de cobertura actual de los servicios financieros por grupos de interés. Cobertura poblacional y geográfica; así como la relación entre disponibilidad de fondos, número de deudores, cantidad de operaciones y saldos en cartera. 	No aplica	<ul style="list-style-type: none"> ■ N°. de préstamos ■ Clientes ■ Clientes según sexo ■ Clientes por región ■ Crédito promedio ■ Clientes por segmento MIPYME. ■ Disponibilidades de recursos 	<p>El punto de partida es la consulta de la fuente secundaria a través de la web, lo cual es válido para todos los casos. Sin embargo, la DIGEPYME del MEIC, la Secretaría Técnica del SBD y la Dirección ejecutiva de REDCOM, mantienen información más desagregada sobre estas variables. La experiencia del investigador es muy positiva en términos del éxito de la visita personal.</p>

Cuadro 5 (Cont.)**Detalle de las técnicas seleccionadas para la obtención de la información asociada a los objetivos, actividades y variables**

No. Objeto	Actividades	Variables dependientes	Variables independientes	Técnicas de obtención de información
B.3	<ul style="list-style-type: none"> ■ Análisis de la situación del Sistema de Banca para el Desarrollo como un mecanismo auxiliar que facilita la inclusión financiera, suplementando el SFN. 		<ul style="list-style-type: none"> ■ Convenios de Banca de Segundo Piso. ■ Líneas de crédito en operación 	<p>Fuente primaria: SBD. Esto requiere una visita especial con entrevista al Director Ejecutivo de la Secretaría y su personal. Dada la naturaleza de la información, se debe hacer una revisión in situ. La otra posibilidad para obtener esta información es aprovechando la misma visita a las IMF.</p>
B.4	<ul style="list-style-type: none"> ■ Análisis de los resultados de la profundización financiera en términos de acceso de la población MIPYME. 		<ul style="list-style-type: none"> ■ N°. de préstamos ■ Clientes ■ Clientes según sexo ■ Clientes por región ■ Crédito promedio ■ Clientes por segmento MIPYME. ■ Disponibilidades de recursos 	<p>Para las fuentes primarias MEIC y SBD, REDCOM vale lo mismo señalado en B.3. En cuanto a las IMF registradas en SBD, el acopio de información se hará mediante visita personal.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Análisis de las diferencias de tasas de interés e indicadores de desempeño del sistema como un todo y de sus diferentes fondos en particular. 		<ul style="list-style-type: none"> ■ Niveles de utilización de cada fondo ■ Tasas activas que pagan los beneficiarios de cada fondo ■ Tasas pasivas pagadas por los distintos agentes colaboradores en banca de segundo piso. ■ Tasas de interés activas ■ No. de préstamos otorgados por fondo. 	<p>La información sobre las variables requeridas para esta actividad, se obtendrán en las visitas personales que se hará a cada una de las instituciones: SBD; MEIC. En el caso de la información de la SUGEF, la misma está disponible en el sitio web correspondiente.</p>

Cuadro 5 (Cont.)**Detalle de las técnicas seleccionadas para la obtención de la información asociada a los objetivos, actividades y variables**

No. Objetivo	Actividades	Variables dependientes	Variables independientes	Técnicas de obtención de información
B.4	<ul style="list-style-type: none"> ■ Análisis de la situación actual de la incorporación y aporte de las IMF a la atención de la MIPYME. 	No aplica	IMF incorporadas al sistema IMF que han solicitado incorporación y que no han sido aceptadas todavía	Fuente primarias: SBD MEIC. La información requerida se obtendrá por medio de entrevista directa a los directores.
B.5	<ul style="list-style-type: none"> ■ Estudio detallado del proyecto de ley de mejora del SBD, en contraste con las deficiencias encontradas en el objetivo B.1 anterior. 	No aplica	No aplica	El expediente del proyecto de Ley No. 15.752 está disponible para consulta directa en la Asamblea Legislativa. La visita personal es la forma más apropiada de obtener la información, aunque ya se cuenta con los documentos principales de dicho expediente.
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Análisis de la capacidad en términos de eficiencia de grupos colaboradores del SBD (IMF, Cooperativas y otros). 	MIF (1)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gastos de personal a Cartera Bruta ■ Gastos operativos a Cartera bruta ■ Ingresos por intereses y comisiones ■ Activo Productivo ■ Gasto Financiero ■ Pasivo Total 	Los Estados Financieros de las IMF se obtienen en la visita a las IMF, a través de una entrevista que tiene previsto la revisión de información in situ. En el caso de las Cooperativas, la SUGEF tiene en su sitio web la información requerida para el cálculo de esta versión de MIF (1).

Cuadro 5 (Cont.)**Detalle de las técnicas seleccionadas para la obtención de la información asociada a los objetivos, actividades y variables**

No. Objetivo	Actividades	Variables dependientes	Variables independientes	Técnicas de obtención de información
B.5	<ul style="list-style-type: none"> ■ Análisis de la capacidad en términos de eficiencia y solvencia de los grupos colaboradores del SBD. 		Indicadores de Estructura de capital: <ul style="list-style-type: none"> ■ Apalancamiento de las IMF ■ Reservas a Cartera Bruta ■ Relación deuda Patrimonio ■ Relación Patrimonio a Cartera Bruta 	La técnica a utilizar es la misma del punto anterior.
B.6	<ul style="list-style-type: none"> ■ Revisión detallada de las reformas planteadas al SBD como fase preparatoria para la consulta a informantes clave. Levantamiento de un inventario de reformas separación por temas. 	No aplica	No aplica	Expediente del proyecto de Ley No. 15.752. Obtenido en parte por el investigador y disponible para ser revisado en la Asamblea Legislativa.
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Obtención de las opiniones de un grupo de expertos en el tema, de colaboradores y de usuarios. Las consultas se harán sobre los temas que cada experto domina y no sobre toda la lista. 	No aplica	No aplica	Mediante entrevista personal con informantes clave (entrevista a expertos y actores). Se elaborará una guía de entrevista con preguntas abiertas y cerradas, según el tema. El énfasis de la entrevista dependerá de la experiencia que se espera tenga cada entrevistado. Por tanto, las guías de entrevista se elaborarán según grupo de interés.

Cuadro 5 (Cont.)

Detalle de las técnicas seleccionadas para la obtención de la información asociada a los objetivos, actividades y variables

No. Objeto	Actividades	Variables dependientes	Variables independientes	Técnicas de obtención de información
B.6	<ul style="list-style-type: none"> ■ Separación de las opiniones de según grupo de interés. 	No aplica	No aplica	
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Elaboración del conjunto de propuestas finales, tomando en cuenta los elementos de viabilidad política y legal actual. 	No aplica	No aplica	

3.10 Técnicas de análisis de la información

Se ha definido un conjunto de técnicas asociadas a la naturaleza del análisis que se haya elegido para cada actividad y a la vez, en función de la información con la que se dispuso durante el proceso de investigación. Un factor adicional a tomar en cuenta es el de mantener el trabajo en proporciones manejables en términos de esfuerzo según los propósitos de la presente investigación.

A continuación una descripción general de las técnicas de análisis que se han adoptado:

3.10.1 Técnicas de consulta de materiales y de información en torno al objetivo B.1:

La información proveniente de la fuente de información tanto del Banco Mundial como del Fondo Monetario se encuentra disponible para la mayor parte de los países a nivel mundial.

Debido a que la información es cuantitativa, se elaborará un conjunto de cuadros comparativos con información de un máximo de diez países que puedan ser considerados pares en cuanto a estado de desarrollo y en especial, que se encuentren en el ámbito latinoamericano y con niveles de desarrollo financiero similares. También se elaborará un conjunto de gráficos, cuando se considere que las variables a tomar en cuenta ofrecen la oportunidad de una mejor visualización acerca de los aspectos centrales de la profundización financiera.

El análisis comparativo de la situación costarricense respecto de los otros países puede dar como resultado conclusiones preliminares sobre la naturaleza de la profundización financiera que se ha vivido en Costa Rica.

3.10.2 Técnicas de análisis cuantitativo de la información para el cumplimiento del Objetivo B.2.

La revisión de la *eficiencia* del sistema de financiamiento a nivel de entorno se centrará en el análisis del MIF y sus determinantes. En este caso se consideró que por existir en el país varios trabajos de investigación actualizados sobre este indicador de eficiencia y sus determinantes⁷⁸, el aporte de la presente investigación consistirá en realizar una revisión de los resultados de cada una de las tres investigaciones, especialmente la de Alfaro y Muñoz (2012) y la de Castro y Serrano (2013).

Todos los trabajos tienen un origen metodológico común centrado en los trabajos de Shaffer (1989) y (1993); y además, siguen la metodología de Barajas, Steiner y Salazar (1999).

Acorde con Hernández, et al (2010), estas investigaciones caen dentro de la categoría de estudios longitudinales de panel, en los cuales los sujetos de la investigación son medidos u observados en todos los tiempos para obtener mediciones econométricas en forma individual y en grupo.

⁷⁸Véase Castro y Serrano (2013), Barquero y Segura (2011) y Alfaro y Muñoz (2012). Las tres investigaciones han sido realizadas en el seno del Depto. de Investigaciones del BCCR. Todas estas investigaciones parten de una clasificación de los MIF, introducida por Hidalgo y Vindas (1999), la cual definió cinco tipos de MIF, cuya idoneidad depende de los fines que se persiga. Los indicadores MIF(2) y MIF(4) son los que resultan más adecuados a los requerimientos de información del presente trabajo.

Las investigaciones de los autores citados ofrecen un nivel de detalle tanto de la evolución del margen en las dos categorías, como en su condición a nivel de grupo y de la industria financiera en general.

Los dos estudios principales a revisar para la obtención de los MIF y sus determinantes son el de Castro y Serrano (2013) y el de Alfaro y Muñoz (2013). Tanto por ser los más recientes como por tener incorporado la mayor parte de las mejoras y avances de la investigación a nivel local.

El trabajo de Castro y Serrano (2013) incorpora un elemento adicional de suma importancia para el caso costarricense, donde el sector financiero funciona como un mercado oligopólico con una alta concentración de poder de mercado en unos cuantos agentes.

Los resultados de la investigación que muestran los autores en sus documentos se reduce a gráficas generales sin detalle por grupos y mucho menos de nivel individual de las IFI. Por tanto, se acordó con estos que previa solicitud a la División de Estudios Económicos del BCCR, ellos proporcionarán las desagregaciones de dicha información a nivel de grupos, según los requerimientos de la presente investigación.

La información que se recibirá dará cuenta de la evolución de los MIF para el periodo 2000-2012 en el caso de Castro y Serrano (2013) y para el periodo 2000-2011 en el caso

de Alfaro y Vindas (2012). Además, proporcionará información sobre los factores que determinan el MIF para cada categoría de IFI.

Alfaro y Muñoz (2013) parte de una, la función beneficio de una IFI está definida por:

$$\Pi = iL - i'D - C(L, X) \quad (1)$$

Donde:

Π = beneficio de la IFI

i = tasa de interés activa sobre los préstamos que otorga.

i' = tasa de interés que paga sobre los depósitos

L y D = los montos promedio de préstamos otorgados y los depósitos recibidos respectivamente.

$C(L, X)$ representa los costos distintos de los financieros, los cuales tienen que ver con los costos operacionales de otorgar un préstamo.

Como la IFI funciona con afán de lucro, la ecuación siguiente refleja las condiciones de maximización: $Max \pi = iL - i'D - C(L, X)$ (2), la cual se maximiza obteniendo las condiciones de primer orden, derivando parcialmente respecto de L e igualando a cero.

La comparación de resultados de ambos estudios a este nivel de detalle permitirá, junto con la información de que se dispone sobre los cambios en el sector financiero, determinar hasta qué punto la presencia de poder de mercado retrasa la eficiencia a nivel global.

Para un análisis de la eficiencia a nivel microeconómico, se utilizará la información de los Estados financieros de las IMF y de las IFI, para obtener estimaciones puntuales de MIF (1) para los años 2011 y 2012. Esto permitirá apreciar dos cosas: i) la diferencia de MIF en el caso donde existe captación del público (caso de las IFI) y aquellos casos como el de las IMF donde su fondeo se realiza con la base de préstamos que provienen en su mayoría del SBN.

La obtención de estos MIF se hará como parte de los esfuerzos de la presente investigación mediante el cálculo utilizando hojas Excel y empleando los datos según las fuentes y métodos de obtención ya mencionados.

Para determinar los avances en la cobertura poblacional y geográfica, se partirá de la información cuantitativa que está en poder de la Secretaría del SBD y en las bases de datos del MEIC, ubicados en la DIGEPYME. La estadística descriptiva más la experiencia del investigador en el área le permitirán hacer distinciones ente cobertura real y potencial; entre acceso y disponibilidad, así como cuantificar los fondos disponibles y los fondos utilizados, con el objetivo de formarse una idea del potencial actual del sistema, en el sentido de la oferta de los recursos.

Estos análisis serán complementados con la revisión mediante técnicas de consulta de materiales, de los convenios, que con la experiencia que tiene el investigador en este tema, le permiten extraer condiciones restrictivas a la expansión de los niveles de integración.

3.10.3 Identificación de los factores determinantes de la Profundización financiera para el logro del objetivo específico B.3.

Debido que a nivel nacional no hay estudios de los efectos de la profundización financiera en la cobertura e inclusión de la clientela, la revisión macroeconómica implica la construcción de modelo econométrico, basado en varias experiencias que proporcionaron buenos resultados a nivel latinoamericano⁷⁹.

⁷⁹ Las seleccionadas como base para este ejercicio son: BBVA Research (2013), el de Venegas, Tinoco y Torres (2009) y el de Aparicio y Jaramillo (2012).

No obstante lo anterior, debe acotarse que el trabajo de Venegas, Tinoco y Torres (2009) tiene aportes muy importantes en términos de la cuantificación de los frenos al desarrollo financiero y al crecimiento económico por la represión financiera y cómo la liberalización coincide con periodos de mayor crecimiento.

La metodología elegida se introduce en el análisis de los determinantes de la profundización financiera y la inclusión de la población por medio de un modelo econométrico basado en un panel de datos para una pequeña muestra de países, no más de diez a efecto de que se pueda llevar a cabo comparaciones respecto de pares regionales, sobre las distintas realidades socioeconómicas que pueden explicar la diferencias en el nivel de profundización y de acceso a los servicios financieros.

En el caso del modelo Aparicio y Jaramillo (2012), el autor utilizó 155 países lo cual podría conducir a la resultados más generales⁸⁰.

El principal referente a considerar es el modelo del BBVA Research (2013) el cual sigue la misma técnica de análisis de panel de datos para el Uruguay, partiendo de una medición de la Profundización Financiera medida en términos de Crédito al Sector Privado/PIB.

En términos generales, el modelo base se describe a continuación:

Sea

⁸⁰ Lo que llama la atención es que hay muchos países en la muestra pero muy pocos años en la serie temporal. Esto porque los datos de las fuentes mencionadas no están disponibles para un buen número de países en todo el horizonte temporal. Pocos datos hace que las series de tiempo del conjunto de variables tengan muchos espacios vacíos.

$$CrSP/PIB_{it} = \beta_1 \Delta PIB_{it} + \Delta \beta_2 (\Delta P)_{it} + \beta_3 (C/I)_{it} + \delta_t + u_{it}$$

Donde:

$CrSP/PIB_{it}$ = Crédito al sector Privado respecto del PIB en el país i, en el periodo t.
 ΔPIB_{it} = Porcentaje de crecimiento del PIB en el país i, en el periodo t.

$(\Delta P)_{it}$ = Índice de inflación en el país i, en el periodo t.
 $(C/I)_{it}$ = Algún indicador de costo de la intermediación financiera en el país i, en el periodo t.

El efecto δ_t se descompone en determinantes regulatorios e institucionales, que varían entre países pero que no cambian en el tiempo, tales como la fortaleza del marco legal, el índice de información crediticia, el índice de derechos de propiedad, el índice de informalidad y el índice de infraestructura bancaria.

Se le agrega luego un término ε_i que es el factor desconocido presente en los modelos econométricos.

El modelo presenta varios problemas potenciales de endogenización de algunas variables como los niveles de infraestructura bancaria y el desarrollo financiero. Por tales razones, los autores resuelven el problema rezagando en un periodo los indicadores con problema potencial.

3.10.4 Análisis de los resultados de la profundización financiera en términos del acceso de la MIPYME para alcanzar el objetivo específico B.4.

Básicamente se siguen los mismos procesos metodológicos indicados en el punto anterior, pero orientados hacia la búsqueda de diferencias en el costo de los recursos. Como esta tarea implica un cotejo entre la información general sobre tasas de interés activas y pasivas, los formularios guía de las entrevistas a los gerentes de las IMF deberán tomar en

cuenta técnicas para la recopilación de este tipo de información, misma que está asociada a la información de los estados financieros.

3.10.5 Análisis de resultados para identificar y definir posibles opciones de mejora del sistema actual, acorde a lo establecido para el objetivo específico B.5.

Este trabajo se llevará a cabo en dos niveles: el primero como un trabajo de escritorio mediante técnicas de estudio detallado de la Ley del SBD, a partir de la experiencia investigativa y en el campo del investigador. Deberá dar como resultado la identificación de las posibles debilidades en cuanto a las dificultades de integración de las IMF, las dificultades de acceso de las poblaciones vulnerables y los mecanismos para el fondeo de los tres fondos principales.

La segunda forma de evaluar la situación es mediante la identificación del potencial y la disposición de las IMF y las cooperativas de participar como colaboradores del sistema, a partir de indicadores de eficiencia, solvencia.

La tercera forma pasa por el cálculo de los MIF (1) comentado en el punto 3.12.2 anterior y derivar una posición relativa de las IMF y las cooperativas, con respecto de las IFI. Debido a que las IMF no captan recursos del público, habrá diferencias significativas en los márgenes y sus componentes. Esta información podría servir de base para derivar una posible diferenciación entre diferentes agentes respecto del costo de los recursos.

3.10.6 Análisis de la información para la propuesta de reformas

La base de este análisis radica en las técnicas de investigación vía entrevistas a expertos o actores principales del sistema.

Las entrevistas están diseñadas para enfocar al entrevistado en el tema que sea de su especialidad y la obtención de opiniones sobre las diferentes restricciones para el desarrollo del sistema.

Después de realizadas estas entrevistas, el investigador elaborará una jerarquización balanceada de los elementos principales que constituyen el diagnóstico. De esta manera, obtendrá una síntesis que involucra sus propias percepciones acerca del tema bajo investigación.

Como puede apreciarse esto constituye una variante del enfoque cualitativo en tanto que los resultados de las entrevistas, si bien serán puros al no incorporar los juicios de valor del investigador, no pasan en esta condición al trabajo sin la modificación claramente expuesta, en aquellos casos en donde las percepciones del grupo entrevistado difieran.

Previo a la entrevista, el investigador habrá realizado un estudio detallado de los principales elementos del expediente del *Proyecto de ley para el fortalecimiento del SBD*. No obstante, el conocimiento previo solo servirá frente al entrevistado para ubicarlo respecto de lo que aparece en el expediente, en el proyecto de reforma y en la Ley misma, si esta ha ya ha sido aprobada al momento de la entrevista. Esto es necesario para poder aclarar cualquier imprecisión que tenga y no para influir en éste.

Se estima que será necesario hacer unas 20 entrevistas (muestra no probabilística o dirigida, cuyos entrevistados serán escogidos a conveniencia por el investigador. Por lo tanto, no será posible la inferencia estadística como tal. Las entrevistas implican una visita que podría extenderse a una segunda o mediante una comunicación abierta por medio de la web y las TIC.

Se estima que diez de los entrevistados tendrán que ver con las personas que están o estuvieron en puestos de responsabilidad en la administración del sistema y que participaron en la redacción del proyecto de ley. Los otros diez estarán ubicados del lado de los agentes colaboradores del sistema, dentro de los que necesariamente estarán los gerentes de las IMF.

Capítulo IV: La Situación de la profundización financiera en Costa Rica y su evolución reciente

4.1 Consideraciones generales

En este capítulo se pretende brindar un panorama general de la situación actual de la profundización financiera en Costa Rica, en el marco de dos periodos, uno subconjunto del otro y en el contexto de lo sucedido para el periodo reciente 2004-2012 en otros países, tanto desarrollados como similares al caso costarricense.

El panorama más amplio se presenta en la segunda sección y está basado en las apreciaciones y resultados de otros investigadores y cubre el periodo 1987-2012: Loría (2013); González-Vega, y Vargas (Eds) (1993); Monge-González (2009); Lizano (2013), Bolaños (2001), Gutiérrez y Bolaños (1999) y Villasusso (1999), entre otros.

Sobre este particular, el trabajo de Loría (2013) tiene el mérito especial de que cubre de manera comprensiva con información actualizada todo el periodo mencionado. En este periodo han tenido lugar las reformas más importantes que condujeron a la liberalización financiera y comercial de la economía costarricense.

El material y los principales factores explicativos de las reformas, así como sus repercusiones servirán en el presente capítulo como escenario macroeconómico o

contexto, en un intento de profundizar en los aspectos medulares de lo ocurrido en los últimos ocho años.

Para una mayor comprensión de los efectos de la profundización financiera, en la tercera sección de este capítulo se analizan los datos del periodo 2004-2012, tanto a nivel nacional como para un grupo de países incluyendo Costa Rica.

La intención es poder apreciar si la forma, intensidad y magnitud de las reformas se tradujo en resultados destacables en el caso costarricense, en comparación con otros países. No interesa aquí la comparación de la forma que adoptaron los procesos de reforma en los países considerados, sino como sus resultados se traducen en indicadores de profundización y en capacidad instalada de la oferta existente de servicios financieros, en función de la población que se pretende atender, y dentro de esta, la MIPYME.

Algunas apreciaciones se basan en el análisis del grupo completo de países, pero también se lleva a cabo un análisis separado para los tres grupos a saber: (a) Costa Rica en el contexto de los países europeos que pueden mostrar altos niveles de profundización financiera y de modernización; (b) un segundo grupo de países: Costa Rica en el contexto latinoamericano, y (c) Costa Rica en el contexto del “grupo local”, el grupo centroamericano.

Los datos considerados en esta tercera sección permiten describir y complementar los hallazgos de la segunda, en el sentido de responder a la pregunta: ¿en qué medida se ha dado una profundización y modernización financiera en Costa Rica, tanto en términos

absolutos como en términos contextuales, de otros cambios a nivel macroeconómico local, así como el contexto mundial, al menos en lo referente a los países seleccionados.

En la cuarta y última sección, se utiliza instrumental econométrico para analizar los factores determinantes que han condicionado la profundización financiera en los últimos ocho años. Para tal efecto, se desarrolló un modelo, utilizando las técnicas de panel aplicadas a una base de datos de veinte países incluyendo Costa Rica y para un total inicial de diecinueve variables explicativas en un periodo de ocho años, máximo posible dadas las fuentes de información.

Para encontrar los determinantes más importantes de la profundización financiera se tomaron en cuenta tres tipos de variables: (a) variables cuyo valor cambia con el tiempo en el periodo de análisis; (b) variables cuyo valor cambia muy poco con el tiempo pero que pueden variar de país a país; y por último, (c) variables consideradas importantes pero que permanecen invariantes durante el periodo considerado, no así entre países, y que se refieren a factores institucionales que a nivel teórico podrían incidir en los niveles de progreso u obstaculización a la profundización financiera. Los detalles de la confección de este modelo econométrico se detallan en el anexo I al presente documento.

En este capítulo, se pretende alcanzar el objetivo específico de “Revisar en términos generales la evolución reciente, determinantes y estado actual de la profundización financiera en el Sistema Financiero Nacional, en comparación con otros países o grupos de países con niveles de desarrollo menores, similares o mayores”.

Para tal efecto se ha planteado una hipótesis nula según la cual **H₀**: La reforma financiera iniciada en los años noventa ha sido muy exitosa en comparación con otros países, tanto en términos de los indicadores usuales de crecimiento del crédito privado/PIB, infraestructura, cobertura regional.

H₁: La reforma financiera iniciada en los años noventa ha tenido un efecto moderado en comparación con otros países, en lo referente a logros expresados en términos de los indicadores usuales de crecimiento del crédito privado/PIB, infraestructura, cobertura regional.

De antemano se puede proponer con base en lo encontrado por los autores citados que los esfuerzos de liberalización y profundización financiera se han realizado, con marcadas excepciones, con la intención de propiciar la integración y desregulación de los mercados financieros, evitando el control específico de tasas de interés, la definición topes de cartera y la eliminación de cualquier otra forma que atente contra la liberalización al estilo Mckinnon.

No obstante, son estas dos únicas excepciones las que podrían contribuir a la superación de obstáculos en términos de cobertura. Estas excepciones han sido, por un lado, en el campo del crédito para la adquisición de vivienda de interés social; y por otro lado, los recientes esfuerzos a partir del año 2008 de canalización efectiva del crédito a la MIPYME.

A continuación se resume el resultado de la revisión general del proceso de profundización financiera.

4.2 Panorama general de la reforma financiera en Costa Rica

4.2.1 Los cambios en el sector financiero, sus condicionantes y efectos sobre la profundización financiera en Costa Rica.

Los esfuerzos de reforma y la correspondiente liberalización de los mercados financieros deben revisarse desde la perspectiva de los objetivos; de las formas en que ésta se manifiesta a lo largo el periodo que cubrió; de los orígenes y condicionantes, entre los cuales se distinguen aspectos políticos e ideológicos y la periodización de la misma.

Sobre el tema de la secuencia y magnitud, así como el “*check list*” de las reformas, pueden verse con claridad en los trabajos de Lizano y en el trabajo de Loría (2013). Los trabajos de González-Vega aportan contenido teórico a las ideas que orientaron la discusión durante el periodo de reforma.

Los trabajos Bolaños (2003) y Gutiérrez y Bolaños (1999) permiten formarse una idea bastante clara de la forma en que se dio el debate interno sobre la reforma y sobre el papel de los grupos de presión. El trabajo de economía política de Villasusso, J. (1999), hace mayor énfasis en la forma en que el “Consenso de Washington” y los organismos internacionales condicionaron dichas reformas. Ambos enfoques son importantes para entender la dinámica, la secuencia y la magnitud de los cambios; así como la forma que finalmente adoptó la reforma.

4.2.2 Secuencia y magnitud de la reforma financiera

Loría, M. (2013) hace un recuento de los seis hechos relevantes del proceso de liberalización financiera que se dieron en un periodo comprendido entre el año 1983 y el año 2008.

- El primer paso implicó un conjunto de acciones del BCCR comprendidas entre los años 1983-87, tendientes a limitar la intervención del mismo banco en el mercado financiero costarricense, para reducir barreras y para promover la competencia entre las IFI.
- Otro elemento importante fue el aporte intelectual y financiero de la US AID para el desarrollo del sector privado bancario.
- La reforma a la Ley Orgánica del BCCR para eliminar, entre otros, el monopolio de los depósitos en cuenta corriente, dando oportunidad a los bancos privados de incursionar en este campo.
- El cierre y liquidación de bancos locales por parte de los reguladores y por la crisis del sistema financiero cooperativo.
- La gradual internalización de la banca comercial privada de la mano de un proceso de fusiones y adquisiciones de bancos locales para transformarlos hacia un enfoque regional o internacional.
- La aprobación, en el año 2000, de la Ley de Protección al Trabajador, la cual abrió mercado a los fondos de inversión a largo plazo por parte de las operadoras.
- La apertura del mercado de seguros a la iniciativa privada en el año 2008, con lo cual se rompió el monopolio de los seguros en manos del INS.

A estos factores, todos ellos de gran relevancia en el proceso de liberalización, se le deben agregar dos elementos más, porque además de su propia relevancia para efectos del presente trabajo, los mismos tuvieron como propósito asegurar, más allá de la propia dinámica del mercado, la ampliación de cobertura del SFN de dos grupos específicos de clientela:

- Mediante Ley No. 7072, del 13/11/1986, se dio creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI). Ambos con el objetivo de “resolver en forma ordenada y conjunta con el sector privado, el problema habitacional de los sectores más pobres del país”.
- La promulgación de la Ley de la Creación del Sistema de Banca para el Desarrollo, Ley No. 8634 del 07/05/2008. Mediante esta ley se pretendió dar al Sistema Financiero Nacional una reorientación forzada para que atienda un sector, que a juicio de los formuladores de política pública, se mantiene sin la debida atención, a pesar de los importantes esfuerzos realizados a nivel de gobierno.

Otros autores como Bolaños (2003) coinciden en que estos son hitos de la reforma financiera y establecen un nexo entre estos temas, la gradualidad e integridad de las reformas en especial, abordan los debates sobre la privatización de los bancos del estado y viabilidad de la banca de desarrollo.

La revisión de los argumentos de Bolaños (2003), Villasusso (1999) y de los datos aportados por Loría (2013) permiten apreciar, en términos generales, el recorrido y los grandes cambios experimentados por el sector financiero nacional durante el periodo temprano y tardío de la reformas. El periodo temprano abarca doce años, desde 1983

hasta 1995. En este primer periodo, el BCCR inicia un proceso de desregulación del sector financiero y deja las bases para el fortalecimiento del sistema financiero con un papel menos protagónico del BCCR en el mercado financiero.

El periodo 1995 al 2008 se podría considerar el periodo tardío de las reformas y estuvo fundamentalmente concentrado en el fortalecimiento de las intermediarias financieras (IFI); en los procesos de supervisión prudencial y en el empalme de la política monetaria con el funcionamiento del mercado financiero.

La conclusión general a la que se llega es que durante el periodo comprendido entre 1983 y 2012, la profundización financiera solo interrumpió su tendencia creciente en el año 2008 a raíz de la crisis financiera internacional, así como por las distorsiones ocasionadas por el fuerte endeudamiento público y su consecuente crecimiento en las tasas de interés reales activas.

Loría (2013) llama la atención sobre el hecho de que el SFN muestra un proceso de profundización con tendencia positiva y creciente, pero que una revisión más profunda de las variables asociadas a la riqueza da cuenta de las pocas opciones para invertir que el sistema ofrece al público. En su opinión, entre un 70% y 80% de la riqueza está invertida en depósitos bancarios; el mercado bursátil se concentra en títulos de deuda pública, el mercado accionario es prácticamente inexistente y muy pocas empresas ofrecen títulos valores por medios bursátiles.

Al cierre del periodo que termina en el año 2012, el mismo autor concluye que el proceso de desregulación financiera y de eliminación de la represión se puede considerar exitoso para el caso costarricense, por los siguientes factores:

- La tasa de inflación se redujo a niveles de un dígito.
- La tasa de interés real retornó a valores positivos alcanzando los niveles de la pre-crisis de los años 80.
- La tasa de redescuento se ubicó por encima de la tasa básica pasiva, lo cual reduce la tentación de los bancos a acudir al BCCR como proveedor ordinario de recursos y no como prestamista de última instancia.
- El Encaje mínimo legal se unificó en un 15% y no distingue entre plazos ni monedas.
- Las IFI establecen sus tasas de interés libremente.
- El BCCR regula el crédito bancario a través de la programación monetaria y financiera abandonando el mecanismo o práctica de los topes de cartera.

No obstante lo anterior, el tema de la calidad de la profundización financiera es uno de los tres aspectos que no permiten afirmar con suficiente propiedad que la reforma financiera en Costa Rica ha sido todo un éxito. Este aspecto ha sido mencionado por el autor como una limitante en el sentido de que los resultados de la profundización no han abierto las opciones de utilización de instrumentos para depósito de riqueza o en general activos financieros productivos.

Los otros dos elementos a considerar son la cobertura y la eficiencia del sistema financiero. En cuanto a la eficiencia, si bien una buena parte de los autores tiene presente

que la modernización del sistema financiero redundaría en la mejora de la eficiencia en la intermediación, medida a través de los márgenes de intermediación financiera (MIF)⁸¹, las argumentaciones acerca del comportamiento de los márgenes en el tiempo solo es mencionada de forma sucinta y con poco espíritu crítico cuando se aprecia que los resultados en términos de eficiencia han sido modestos. Sobre este tema se profundizará en el siguiente capítulo en virtud de la importancia que tiene para el presente trabajo.

Por otro lado, muy pocos trabajos previos a este se refieren al tema de la ampliación de cobertura. Esto posiblemente tenga su propia justificación en que la información de SUGEF sobre los beneficiarios de crédito sigue siendo de circulación restringida, a pesar de las buenas intenciones de los diputados que expresaron su voluntad en las leyes y de los gobiernos en su intención de velar por su cumplimiento⁸². Por tanto, los trabajos antecedente han tenido que recurrir a la encuesta, o bien, al encargo especial de las oficinas públicas a los actores en la función de prestar a los clientes MIPYME. Sobre este tema, también se volverá en los capítulos siguientes.

4.2.3 La economía política de la reforma financiera: condicionantes políticos y del entorno internacional.

La revisión en retrospectiva de los procesos que condujeron a la reforma financiera orientada a la liberalización tiene como principal fuente de conocimiento el esfuerzo investigativo de la Academia de Centroamérica y su capacidad de convocatoria en el plano

⁸¹ Lizano (2003, 2007 y 2012); Bolaños (2003), Loría (2013) y otros.

⁸² La amplia información que aparece en el sitio web de la SUGEF no ha sido suplementada con el detalle de la información sobre el crédito MIPYME. La ley No. 8262 del 17 de mayo del 2002 (Ley PYME) y la disposición contenida en el artículo 29 de la Ley, de que “anualmente todas las entidades, públicas y privadas elaborarán un informe con los resultados de su gestión a favor de la PYME”, solo se cumple en parte, sin que el MEIC tenga el poder suficiente para exigir su cumplimiento estricto.

nacional. El Proyecto Servicios financieros sintetizado en González-Vega y Vargas (Eds) (1993) recoge los principales planteamientos del debate. Dentro de los principales aportes académicos, la revisión del material da cuenta del determinante aporte del González-Vega⁸³. Dentro de los principales forjadores en la acción, destaca como arquitecto y constructor de la reforma el doctor Eduardo Lizano⁸⁴.

Su pensamiento crítico y su papel como actor principal en la generación de la Política Monetaria, desde la presidencia del BCCR, le permitieron obtener una visión de conjunto y una intervención casi continua durante una buena parte del proceso de reforma. El señor Lizano estuvo a cargo del BCCR en periodos subsiguientes como entre 1994-98 y luego durante el periodo 2002-2006.

Las principales medidas de reforma se implementaron en sus periodos y de forma recurrente, sus obras dejan constancia de que desde sus primeros cambios en 1986, Lizano (2006), Lizano (2007) y Lizano (2012) evidencian la presencia de una agenda de cambios.

En Lizano (2006) el autor señala las áreas prioritarias de acción para definir hacia dónde debe canalizarse el esfuerzo para mejorar el desempeño del sector financiero. En esta

⁸³ El Doctor Claudio González-Vega, no solo ha realizado importantes aportes a nivel teórico conceptual sobre la reforma y liberalización financiera, sino que ha promovido desde sus relaciones con Ohio State University la formación de toda una escuela de economistas costarricenses que han apoyado el proceso de reforma financiera y las relaciones institucionales que hicieron posible orientar el proceso investigativo en el seno del Proyecto de Servicios Financieros.

⁸⁴ El Doctor Eduardo Lizano Faith fue presidente del BCCR desde mayo de 1986 a mayo de 1990 y durante el periodo presidencial 2002-2006. Una buena parte de los cambios que definieron la reforma financiera se introdujeron en sus dos periodos como presidente del banco.

ocasión centra su interés en las diferencias que prevalecen en la normativa de operación y recomienda:

- (a) Eliminar la garantía soberana del Estado para bancos estatales y sustituirla por un seguro de depósitos para ambos tipos de bancos. A su juicio, esto equivale a reducir las primas de rendimiento que deben pagar los bancos privados para captar recursos del público lo que en el futuro contribuiría a la reducción de los márgenes.
- (b) Reemplazar la obligación de trasladar el 17% de las captaciones menores a 30 días por la instalación de cuatro sucursales de bancos privados fuera del área metropolitana.
- (c) Reducir las condiciones de competencia desigual a favor de la banca pública, como las exenciones tributarias para los depósitos en USD en la banca pública y las limitaciones o ataduras que tiene la banca pública sobre contrataciones y normativa presupuestaria.
- (d) Ejercer un mayor control sobre la banca Off Shore, asunto que se concretó con la promulgación del acuerdo 8-08, mediante el cual el BCCR pasa a un esquema de regulación más efectivo para las operaciones de la banca Off Shore.

La agenda en el año 2007 estuvo más relacionada con el establecimiento de las condiciones necesarias para el mejoramiento de desempeño de las IFI en el periodo Pre-crisis financiera del 2008.

Y por último, en Lizano (2012), desde sus “reflexiones desde el Banco Central”, el enfoque se centró en los sistemas de regulación como una forma de garantizar el blindaje

del sistema financiero y la estabilidad del mismo en el tiempo. El autor centra su atención en la capitalización de las IFI indicando la importancia de que las reservas de las IFI guarden relación con el tamaño de sus operaciones.

En el ámbito de la regulación/supervisión, el autor destaca la importancia de cubrir la mayor cantidad posible de actores, incluyendo el Sector Financiero informal. Insiste en que no está seguro de la conveniencia de una regulación diferenciada, pero a menos, sí considera que los siguientes agentes deben ser regulados:

- (a) Las sucursales de los bancos extranjeros domiciliados en el país.
- (b) Las Instituciones de Microfinanzas (IMF) por el problema de que sus garantías no son muy tradicionales; y porque una buena parte de estas IMF tienen a su vez una marcada orientación social que las puede desviar de su misión.

En su opinión final, recomienda estudiar si a la luz de las características particulares, las regulaciones pueden diferenciarse o no. Reconoce que si bien las normas deben ser de aplicación general, esto no impide el reconocimiento de situaciones de excepción para el tratamiento especial de grupos.

Estos son solo elementos finales de un proceso en el cual ambos autores en el seno de las instituciones académicas de investigación y formación de pensamiento, se conjuntaron con las oportunidades de ejercicio del poder, en especial en el caso de Lizano.

En cuanto a los condicionantes externos, Villasusso, J. (1999), destaca el papel preponderante que tuvo el FMI, el Banco Mundial y la USAID en el proceso de reforma

y en especial, en la conformación del tipo de reforma deseada. Acorde con el autor, el preámbulo de las reformas estuvo fuertemente influenciado por “las condicionalidades” impuestas por las agencias y organismos internacionales en un contexto en el cual las autoridades forjadoras de la política económica habían perdido grados de libertad debido a la crisis económica de los años 1980-82 y a una fuerte dependencia de recursos externos.

La influencia del Banco Mundial, el FMI y la USAID se plasmó en cinco convenios con el FMI, dos programas de Ajuste estructural con el Banco Mundial y varios acuerdos de donación y empréstitos preferenciales con la USAID.

Los programas de ajuste estructural constituyeron el marco de las reformas, el fortalecimiento institucional y los recursos de la USAID se orientaron al fortalecimiento de la Banca Privada.

El proceso de formulación-consulta y concreción de las reformas, puede decirse que estuvo plagado de choques de opinión derivadas del accionar de los grupos de presión que terminaron conformando el estilo de reforma que resultó.

Por un lado, los trabajos de la Academia de Centroamérica y de Ohio State University, reunidos por González-Vega y Vargas (Eds) (1993), en el seno del Proyecto de Servicios Financieros, dan cuenta de una posición clara a favor de una reforma integral y de privatización. Los comentarios, especialmente de los editores y principales invitados defendieron la tesis de desmantelamiento de la banca estatal, la privatización de la banca y la liberalización de los mercados financieros.

Por otra parte, Bolaños (2003) resume las tendencias determinantes que terminaron por conformar el proceso de reforma. El autor distingue entre dos corrientes de reformas: la primera separación la hace según los objetivos y el nivel de influencia estatal. La segunda se relaciona con la gradualidad y completitud de las reformas. La primera separación obedece a la ideología y la influencia de los grupos de presión que definieron el grado de estatización y el papel de la banca estatal, en tanto que la segunda, tiene que ver con la gradualidad de las reformas y la factibilidad política de los cambios, ya fueran estos abruptos o graduales.

Para la definición del rol de la banca estatal y del papel de estado en el mercado financiero, Bolaños (2003) y Gutiérrez y Bolaños (1999) distinguen dos posiciones: la “estatización y desarrollo” vrs “privatización y desarrollo”.

Bajo esta separación, los defensores de la “estatización y desarrollo” consideraban que no había ambiente político para privatizar o para entregar el patrimonio de los bancos comerciales del Estado. Indicaron en su momento que a lo más que se podía llegar por este camino, era a reducir las distorsiones que repercuten sobre las condiciones de competencia de los actores públicos y privados.

Aún en tales condiciones, los defensores de esta tesis consideraban en aquella coyuntura que “reducir las amarras” de la contratación administrativa y el desligarse de las carteras no rentables, no serían suficiente compensación para la banca estatal y por tanto, a la larga perderían terreno frente a la banca privada.

Esta posición prescribía un esfuerzo decidido de fortalecimiento de la banca estatal para que pudiera sobrevivir en un ambiente más competitivo, para que no perdiera su participación en el mercado de la banca comercial, pero que a la vez, se fortaleciera en su función como “banca de desarrollo”. Por tales razones a esta posición se le denominó “Estatización y Desarrollo.

La otra posición fue etiquetada por los autores como “Privatización y Desarrollo”, según la cual, sus defensores consideraban que tal como estaban las cosas, no era posible equiparar las reglas del juego para la convivencia de los bancos públicos y los bancos privados. Por tanto, la banca estatal debía concentrarse en “resolver” las externalidades que se dan con los pequeños productores: los problemas de información y de garantías tan comunes en las MIPYMES.

De acuerdo con esta posición, la banca privada estaba en condiciones de brindar todos los servicios financieros en forma eficiente y competitiva. Los bancos del estado deberían vender sus carteras, recoger recursos y dedicarlos a la consolidación de una “banca de desarrollo”. El papel del estado en el sector financiero sería la de atender aquellos segmentos de sectores productivos que no tuvieran condiciones “elegibles” desde la perspectiva de la banca privada. No obstante, la manera de llevar a cabo la migración de las actividades de la banca privada sería gradual y dando oportunidad de trasladar la propiedad de los bancos comerciales a los costarricenses, mediante la venta de acciones financiadas por programas especiales.

Como punto final, siempre siguiendo a Bolaños (2003), los detractores de esta posición alegaron que dadas las condiciones de escaso desarrollo institucional del país, migrar a la figura de sociedades anónimas implicaba un alto riesgo de que sus patrimonios se erosionaran con el tiempo.

Por tal razón, los mismos grupos de presión se encargaron de anular estos cambios, mediante incidencia política y en un ambiente de “discurso dogmático⁸⁵” de no querer dismantelar las instituciones, se optó por seguir la línea de mantener la banca estatal introduciendo los cambios en forma gradual y en la medida de lo posible.

El cambio abrupto, integral y radical, en términos de privatización de la banca, cedió espacio a los cambios graduales en función de las posibilidades que se pudieran derivar de la coyuntura económica y del progreso en los otros campos de la modernización del aparato productivo.

Como elementos colaterales, se elaboró una propuesta de “banca de desarrollo” a construir siguiendo un modelo basado en criterios de sostenibilidad y evitando caer en los defectos señalados en las fuertes críticas de lo que ha sido la experiencia mundial en esta materia⁸⁶.

⁸⁵ El periodo en el cual se dieron estas discusiones estuvo plagado de discusiones sobre la venta de las empresas del estado y finalmente, los grupos de presión se encargaron de hacer prevalecer el principio dogmático de la inconveniencia de vender las “Joyas de la Abuela”. Véase, Bolaños (2003, p. 26).

⁸⁶ Para mayor detalle de estas críticas según las cuales la experiencia de bancos de desarrollo en todos los casos ha sido fallida, desde su concepción en los años cincuenta, para los bancos de desarrollo, véase González-Vega (1993, Cap. XI).

Esta propuesta de banca de desarrollo constituyó el material de base, pero luego fue totalmente modificado para constituirse en el antecedente del Sistema de Banca para el Desarrollo creado en el año 2008.

La mezcla del abundante material académico y profesional, las contrapropuestas de los grupos de presión y la voluntad de los políticos de turno, terminaron por conformar un proceso de reformas muy activo en la primera etapa (1983-1995) y más gradual a partir de 1995 hasta el año 2008.

Los resultados, si bien exhiben una forma orientada a la liberalización del SFN, no fueron tan radicales en términos de reducir el rol de los bancos comerciales del Estado a aquellas áreas relacionadas con la banca de desarrollo. La opción cubierta bajo el concepto de Estatización y Desarrollo se abrió paso derrotando la idea de la privatización. Las diferencias con los planteamientos iniciales están del lado del concepto de banca de desarrollo, pues lejos de constituir una nueva institución, la figura de sistema de banca para el desarrollo se conforma sobre la base de lo ya existente, más como un sistema de coordinación de acciones que como una nueva institución. Sobre este aspecto, se tratará ampliamente en los capítulos siguientes.

4.3 Manifestaciones de la profundización financiera y evolución en el periodo 2004-2012: Costa Rica vrs otros países.

La disponibilidad de información que hiciera posible una revisión comparada de los elementos que caracterizan la profundización financiera redujo el periodo de revisión al

comprendido entre los años 2004 y 2012. Las estadísticas publicadas por el Banco Mundial y el FMI dan cuenta de una gama de indicadores estandarizados para un numeroso grupo de países en este tema. Sin embargo, para años anteriores al 2004, estos datos no están disponibles en lo que respecta a una buena parte de los países seleccionados.

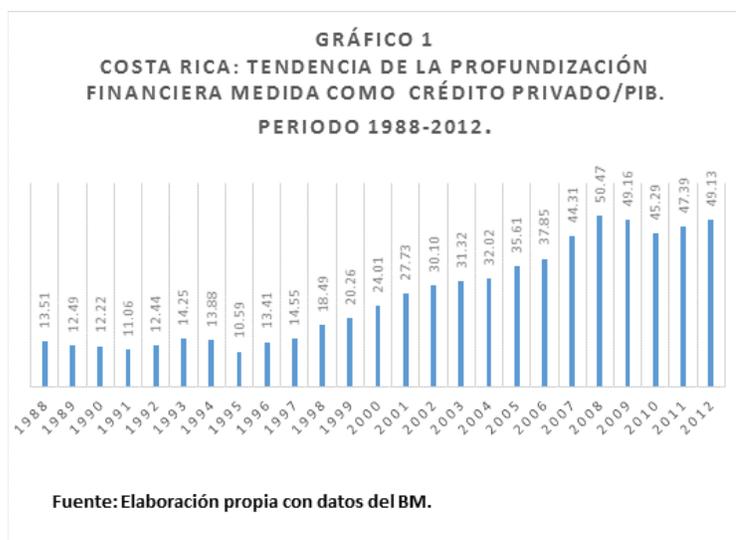
4.3.1 Costa Rica: Crédito al Sector Privado respecto del PIB: años 1988-2012

En el presente trabajo se ha tomado el indicador de Crédito al Sector Privado/PIB como indicador principal de la profundización financiera. Los datos correspondientes al periodo revelan una situación de relativo estancamiento hasta 1994, una caída en 1995, donde se manifiestan las secuelas del cierre del Banco Anglo y luego una tendencia creciente hasta el año 2008, año en que la crisis financiera mundial afectó todas las variables macroeconómicas. En el año 1995, el cierre del BAC obligó tomar medidas urgentes al BCCR en términos de recoger liquidez para compensar los efectos de pago de las obligaciones del banco para con sus clientes⁸⁷.

⁸⁷ Loría (2013) menciona que el impacto del cierre del Banco Anglo trajo como consecuencia una actividad mayor en el mercado monetario, recogiendo liquidez mediante operaciones de mercado abierto. La magnitud de los recursos involucrados estuvo por el orden del 1.5% del PIB.

En términos de tendencia, puede apreciarse que salvo las excepciones señaladas, el proceso de profundización financiera ha sido creciente. Durante el periodo 1995-2007 los niveles de profundización pasaron de un 10% a un 49.13%, niveles en los que se mantiene hasta los años recientes.

Con el propósito de ubicar la situación costarricense respecto de otros países se consideró un conjunto de países agrupados en tres regiones de interés y se utilizó un conjunto de datos de los tres últimos años disponibles: (a) la región de América Latina, representada

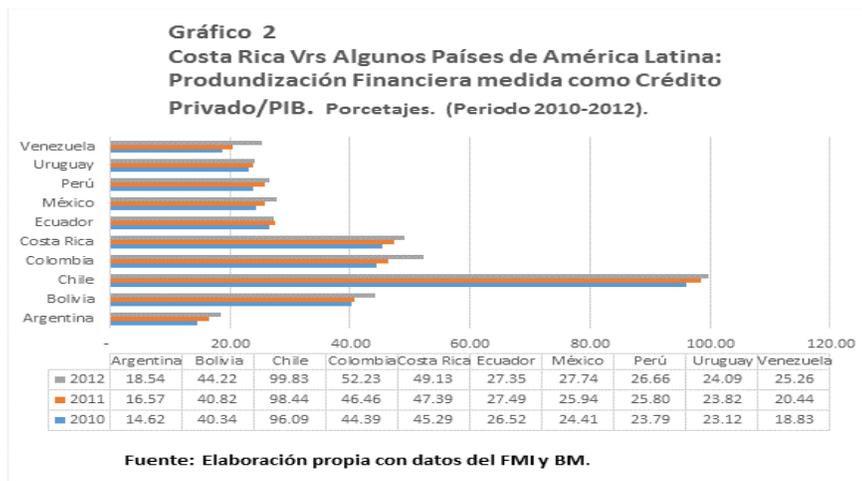


por nueve países; (b) la región europea, representada por seis países; y (c) la región centroamericana que incluye los cinco países centroamericanos y Panamá.

Los datos revelan que para el primer grupo, Costa Rica se ubica, junto con Colombia y Bolivia en un nivel intermedio. La variabilidad de los tres últimos años en el indicador refleja las ligeras diferencias en el ajuste posterior a la crisis financiera del 2008 y sus secuelas para los años 2009-2012.

Los casos extremos son Argentina con niveles de profundización no mayores al 18.54% y Chile, que como se verá más adelante, tiene un perfil más parecido a los países desarrollados (representados por los europeos) que al resto de los países latinoamericanos.

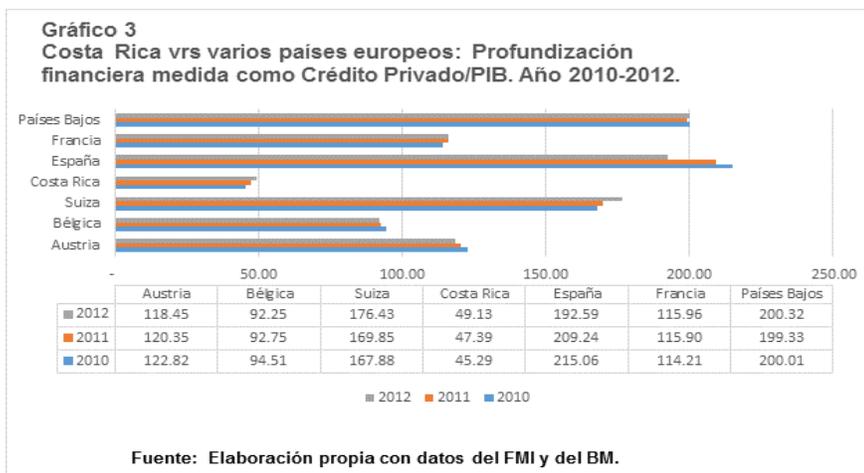
En el caso chileno, los niveles de profundización financiera rondan el 100%, casi el doble



de los países de nivel medio donde se encuentra Costa Rica. Si nuevamente se considera Costa Rica dentro del

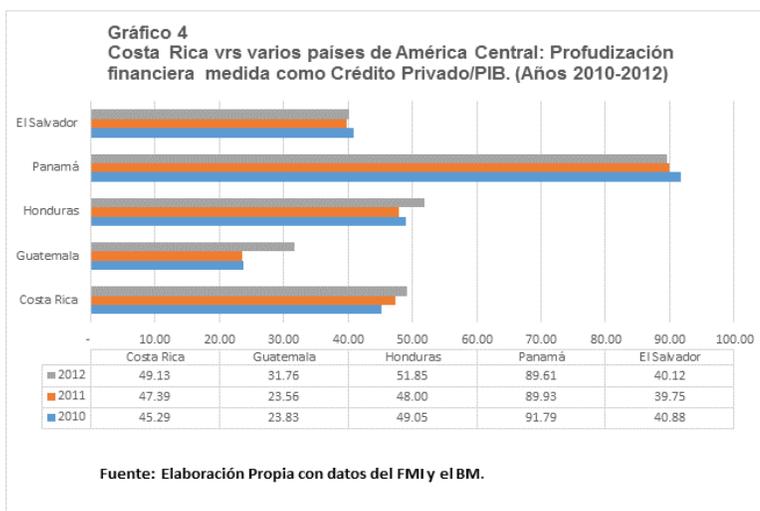
grupo de países europeos, los datos dan cuenta de situaciones donde el Reino de los Países Bajos y España, cuadruplican las condiciones de profundización financiera en Costa Rica con niveles cercanos a 200% del PIB. Nótese cómo aún dentro de estos países considerados de mayor homogeneidad en cuanto al desarrollo de del sector financiero, se presentan diferencias significativas. Mientras que países como Holanda y España están en niveles cercanos al 200%, Bélgica, Austria y Francia se ubican en niveles sustancialmente menores y más parecidos al caso chileno, entre el 92.25% y el 118.45%.

Por otra parte, la ubicación de Costa Rica en el grupo centroamericano refleja situaciones no esperadas en cuanto a que tanto El Salvador como Honduras tienen niveles de profundización similares al de Costa Rica, entre el 40% y el 50%. En este grupo sobresalen Panamá por duplicar los niveles de profundización con porcentajes muy parecidos a los de Chile y Guatemala, con niveles muy bajos de profundización, de alrededor del 32%.



En el caso guatemalteco los bajos niveles pueden atribuirse a la poca integración de la población

indígena a los mercados, incluyendo el financiero. En el caso panameño, una posible explicación puede ser la fuerte presencia del distrito bancario internacional lo cual constituye una amplia oferta crediticia y las vinculaciones de esta oferta con los residentes del país.

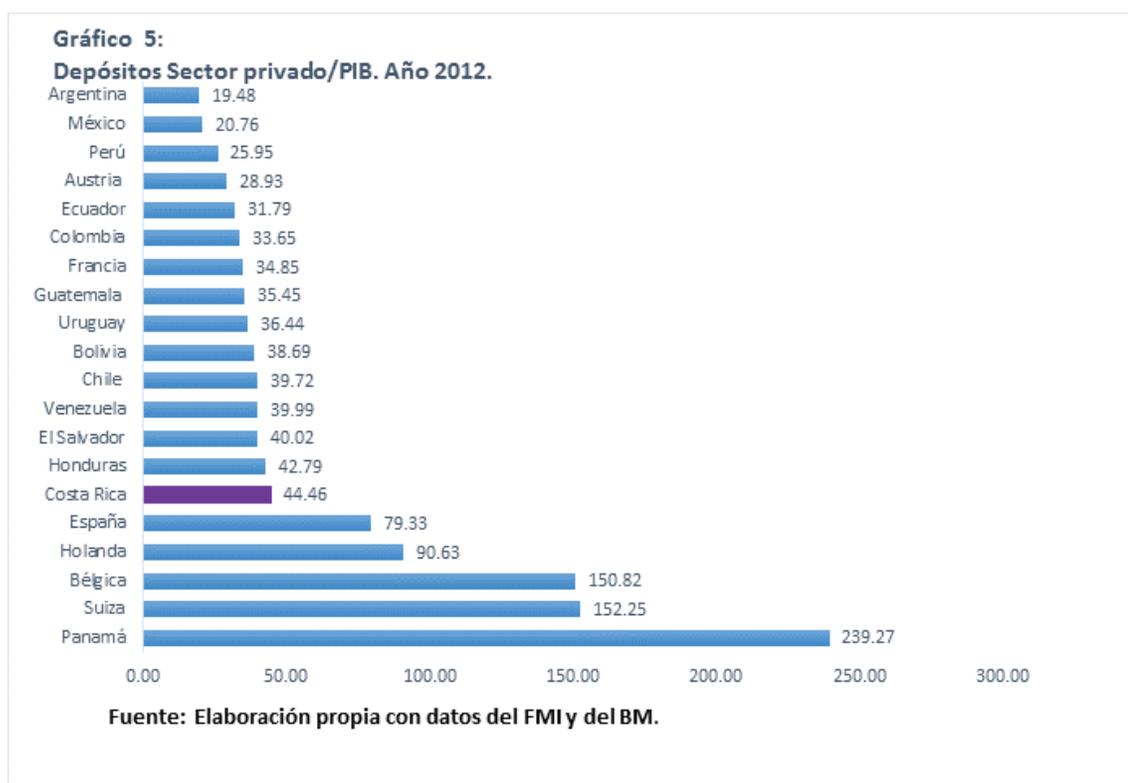


4.3.2 Otros indicadores de la profundización financiera.

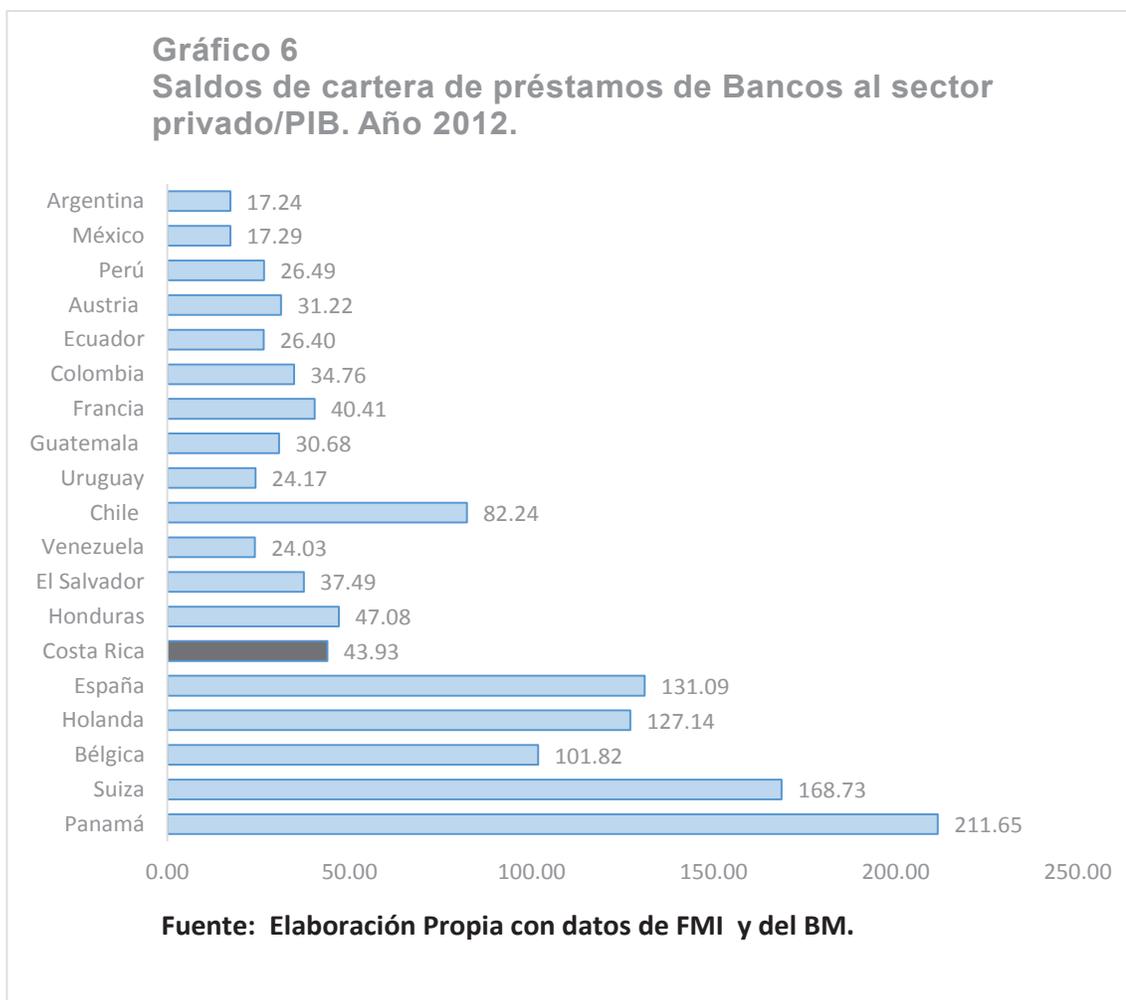
Otra forma de apreciar la profundización financiera es a través del indicador de los depósitos del sector

privado como una proporción del PIB. En el gráfico 5 siguiente se puede apreciar como algunos de los valores extremos, como los casos de Chile y Austria desaparecen, en tanto que otros casos como Panamá, más bien aumentan.

En el caso costarricense, se mantiene la posición relativa intermedia, pero a niveles del 44.46%, cercana y consistente con las posiciones de El Salvador y Honduras. La relación antes descrita como Crédito al sector privado/PIB implica una falta de correspondencia entre el nivel de los depósitos y el crédito, en especial por la presencia de recursos externos, según se puede ver en el cuadro 6. El caso de Chile permite visualizar que se trata de un sector financiero donde la presencia de recursos externos que financian el crédito interno es mucho más importante que en el caso de los otros países de América Latina.



El caso de Panamá es un caso especial, atípico por las razones de distrito financiero internacional antes mencionadas.



La diferencia de este indicador con el primero, Crédito al Sector Privado/PIB, es que solo se refiere a la parte del crédito que otorgan los bancos, dejando de lado la participación de otras instituciones de menor nivel como cooperativas, financieras y similares. La posición relativa de Costa Rica (43.93%) y de la mayor parte de los países se mantiene aunque con algunas variaciones poco significativas.

4.2.1 Acceso a los servicios financieros, infraestructura bancaria y distribución de crédito.

La mejor forma de evaluar el acceso de la población a un servicio es mediante la revisión de las estadísticas de uso del servicio, pero aún en el caso de los servicios financieros, dicha información no es sistematizada por ninguna entidad.

Una condición de “*second best*” es mediante una encuesta a partir de una muestra representativa. En Costa Rica se tiene la posibilidad de utilizar la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), administradas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)⁸⁸, pero esta oportunidad anual no está disponible ahora debido a que no se hacen preguntas de carácter financiero. No obstante, existe una nueva encuesta de hogares productivos que puede resultar útil, pues la muestra se ajusta a los hogares empresa donde se puede captar información sobre uso de servicios financieros para este segmento, si se incorporaran las preguntas apropiadas⁸⁹.

Una tercera opción consiste en encuestas específicas y periódicas, cada tres o cinco años, como la que realizó en el 2010 la Asociación Bancaria Costarricense (ABC)⁹⁰.

La cuarta opción es indagar sobre la capacidad instalada (capacidad de ofrecer los servicios) la cual se espera que guarde correspondencia con los niveles de demanda de los mismos.

La principal limitación que tienen las estadísticas oficiales sobre el uso o acceso de los servicios financieros es que la SUGEF solo publica la información relacionada con montos

⁸⁸ La ENAHO tiene como finalidad principal indagar sobre las condiciones de empleo e ingresos de las familias costarricenses. Sale al campo en el mes de julio de cada año y normalmente cuenta con una larga lista de espera de temas de interés para diversas instituciones.

⁸⁹ La Encuesta de Hogares Productivos (ENHOPRO) fue desarrollada por el INEC y se pasó por primera vez en julio del 2014 y podría ser muy útil para recabar información sobre uso de servicios financieros por parte un segmento importante de las unidades productivas, como lo son los Hogares Empresa.

⁹⁰ La última encuesta que se conoce es la realizada por Camacho y Jiménez (2010) para la ABC. En dicha encuesta se consulta sobre el conocimiento y uso de los servicios financieros a un grupo reducido de personas.

de crédito y no de otros servicios financieros. La información crediticia sobre la distribución de crédito por sector productivo, o por uso final no es difícil de encontrar, pero si lo que se busca es número de operaciones crediticias vigentes u otorgadas por año, o bien número de deudores totales o por institución, esta no forma parte de las estadísticas oficiales de esta fuente. Adicionalmente, es menos probable encontrar información sobre deudores por tamaño de empresa o cliente, como se ha mencionado en páginas anteriores.

En cuanto a esta tercera opción, el trabajo de Camacho y Jiménez (2010) muestra datos interesantes sobre el acceso de los costarricenses. Conforme con dicho trabajo, se puede afirmar lo siguiente respecto del acceso de los costarricenses a los servicios de las instituciones financieras:

- Cerca del 66% de los entrevistados conocen siete de los nombres (casi a la mitad) de las instituciones del SFN.
- Un 85% de la población entrevistada conoce por lo menos dos productos: las tarjetas débito y las cuentas asociadas (cuentas corrientes y de ahorro).
- Menos del cincuenta por ciento conoce los productos complejos como internet banking, transacciones bursátiles y transacciones en dólares.
- Cuando se consultó por utilización de servicios por institución, a quienes los utilizan, un noventa por ciento de los entrevistados es cliente de los bancos; diecinueve por ciento es cliente de cooperativas y un cinco por ciento de financieras privadas⁹¹.
- Un cuarenta y seis por ciento posee al menos un producto pasivo en algún banco.

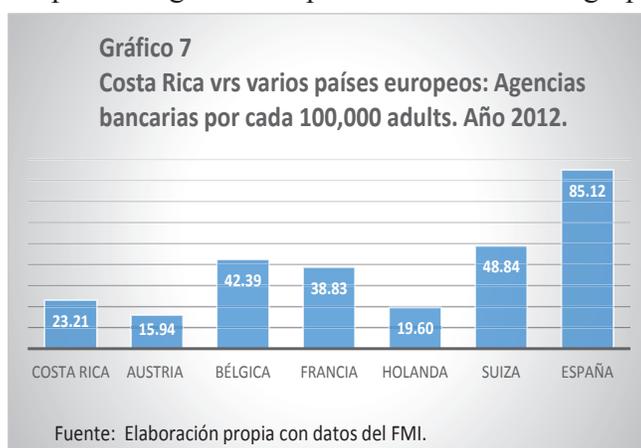
⁹¹ Los porcentajes no cierran 100% porque, una parte de los entrevistados son clientes o utilizan los servicios de al menos dos instituciones.

- El conocimiento de un producto financiero no necesariamente implica que los usa. Aunque un 86% dice conocer las tarjetas de débito, solo un 44% manifestó que las utiliza.
- En cuanto a las tarjetas de crédito, los datos revelan que un 63% las conoce y las utiliza.
- 54% de los entrevistados utiliza los cajeros ATM, un 27% utiliza internet banking y un 18% realiza transacciones bancarias solo en ventanilla.

Infraestructura

La información disponible en las bases de datos del FMI y del Banco Mundial permite hacer un recorrido en el año 2012 por los distintos indicadores de desarrollo de la infraestructura del sistema financiero costarricense. Mediante este recorrido es posible ubicar la situación reciente de Costa Rica respecto de los países de las tres regiones antes mencionadas (países europeos, latinoamericanos y los centroamericanos).

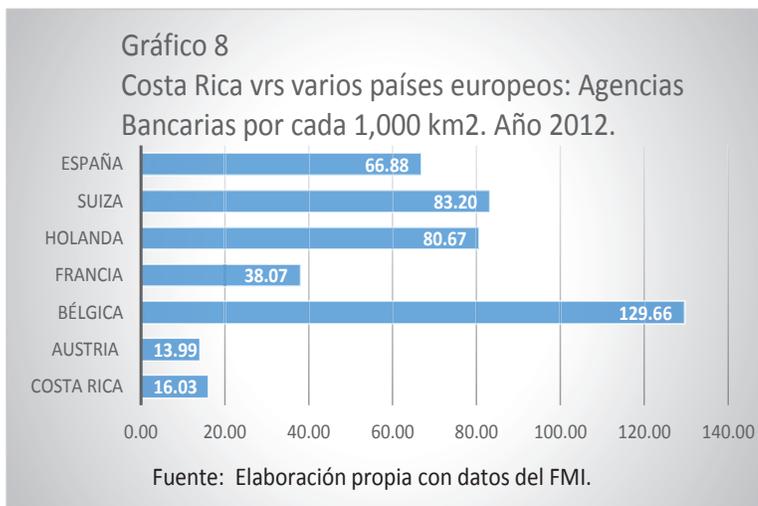
En primer lugar se compara Costa Rica en el grupo de países europeos seleccionados. Se



cuenta con los datos de infraestructura bancaria relacionados con el número de agencias bancarias en sus dos condiciones para la comparación internacional: Agencias por cada

1000 Km² y Agencias por cada 100,000 Adultos. Ambos índices combinados pueden dar una idea de la cobertura regional y poblacional en términos de agencias.

En el grupo de países altamente desarrollados en materia bancaria, Costa Rica se ubica en el penúltimo lugar superando a Austria en niveles entre 14 y 16 agencias por cada 1000 Km². El caso de Bélgica es extremo, con una densidad cercana a las 130 agencias. Casos



como España y Suiza y Holanda se ubican en densidades entre las 67 y 81 agencias por cada 1000 Km².

Cuando se considera la densidad poblacional,

llama la atención el hecho de que mientras Holanda se une al grupo de menor densidad de agencias respecto de la población y Costa Rica se ubica en un tercer lugar, Bélgica, Francia y Suiza ocupan un lugar intermedio a niveles entre 39 y 48 agencias por cada 100,000 adultos. En cuanto a este indicador, sobresale España con una densidad de



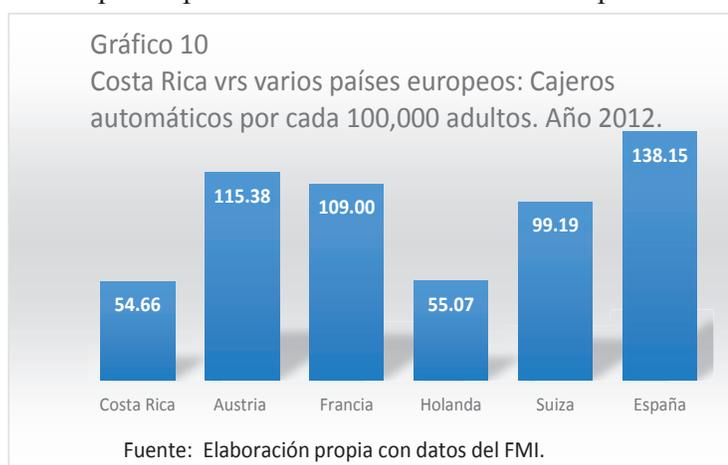
agencias que duplica la media de este grupo de siete países.

El otro indicador a considerar está asociado a la disponibilidad de servicios bancarios mediante cajeros

automáticos (ATM), ya sea en cobertura geográfica (cajeros automáticos por cada 1000 Km²); o bien, con el indicador de cobertura poblacional (cajeros automáticos por cada 100,000 adultos). En la cobertura regional destaca Holanda y en segundo lugar Suiza con

densidades de 226.65 y 168.98 cajeros por cada 1000 Km², respectivamente. Austria, Francia y España se ubican en una posición intermedia con un promedio de 105.6 cajeros por cada 1000 Km². El promedio del grupo europeo es de 142.5 ATM por cada 1000 Km². Por tanto, la densidad en el caso costarricense respecto de este indicador, representa un 25% del promedio del grupo europeo y aproximadamente un 36% del grupo intermedio de Austria, España y Francia.

En lo que respecta al indicador de cobertura poblacional de los cajeros automáticos, la



posición de Costa Rica es muy similar a la de Holanda, con un promedio alrededor de 55 cajeros por cada 100,000 adultos, en tanto que los otros países superan en más de un

cien por ciento este nivel. Exceptuando Holanda, el promedio del grupo se ubica en 115.43 cajeros automáticos por cada 100,000 Adultos.

Ambos indicadores revelan una situación de proximidad de servicios financieros en la que se combinan aspectos de cobertura regional y poblacional, la misma dependiente en gran medida de la densidad poblacional. Si bien ambos indicadores importan, la finalidad de los cajeros en última instancia es la cobertura poblacional. Siendo Holanda un país de los más densamente poblados del mundo, con casi cuatro veces la población de Costa Rica y con solo un 80% de su población, es normal que requiera casi seis veces la cantidad de ATM por área que Costa Rica.

El resultado final es que la disponibilidad ATM por habitante es similar en ambos países, por lo que podría entenderse que Costa Rica ha desarrollado una red de cajeros de cobertura poblacional y regional equivalente a los países del primer mundo europeo.

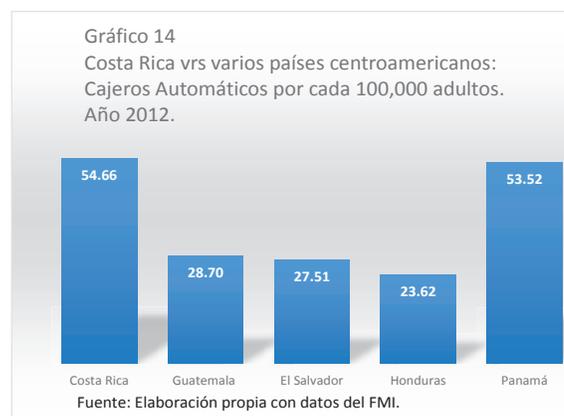


A nivel centroamericano, la infraestructura medida en términos de agencias bancarias, sobresale Guatemala tanto en lo referente al indicador de agencias por cada 1000 Km² como en el de agencias por cada 100,000 habitantes, cuyos valores son 30.52 y 37.66 respectivamente. Costa Rica ocupa un tercer lugar en la región respecto de estos dos indicadores.

En cuanto a los cajeros automáticos ATM, Costa Rica mantiene un lugar intermedio entre el extremo superior que en este caso es El Salvador (58.1) y el bajo nivel en el que se ubica Honduras (10.77). Guatemala y Panamá se sitúan en un nivel intermedio entre 23.26 y 18.35.

Complementando esta información con el otro indicador ATM por cada 100,000 adultos, se puede apreciar la presencia de efectos similares a los observados en el caso de Holanda.

Costa Rica y Panamá rondan los 54 ATM/100,000 adultos, en tanto que los otros países (Guatemala, El Salvador y Honduras solo alcanzan un promedio situado a la mitad de la cifra anterior.

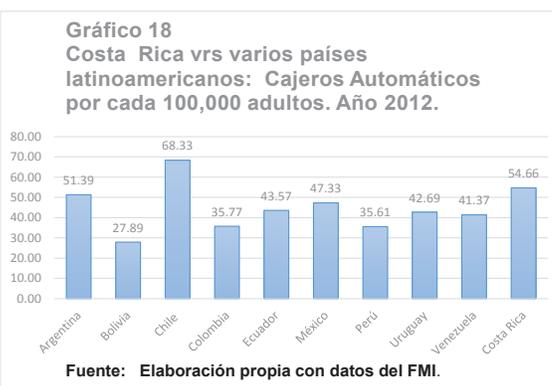
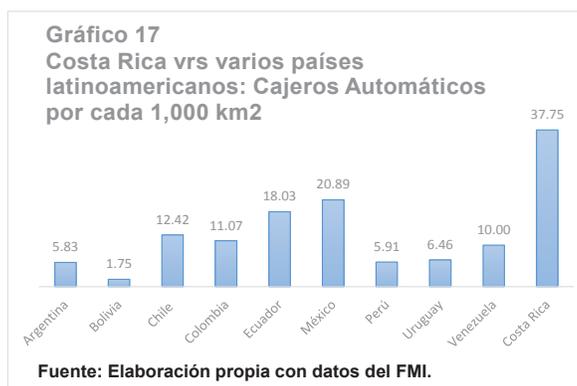


Destaca el caso de Panamá por su alta concentración poblacional en la zona llamada Panamá Metro, revela resultados asimétricos entre una buena cobertura poblacional pero una baja cobertura geográfica.

Finalmente, los siguientes gráficos se refieren al caso de Costa Rica comparado con un conjunto de países latinoamericanos distintos de Centroamérica. A nivel de agencias bancarias La información destaca la baja densidad de agencias bancarias en lo que a cobertura regional se trata. A diferencia de El Ecuador y Perú, los demás países están muy por debajo de los niveles centroamericanos. Costa Rica ocupa el segundo lugar en cobertura geográfica y el segundo lugar en cobertura poblacional dentro de este grupo.



En lo referente a la infraestructura de ATM a través de sus indicadores de cobertura regional, puede apreciarse que los niveles de cobertura regional expresados por medio del indicador de ATM por cada 1000 Km², Costa Rica casi duplica a sus dos más inmediatos seguidores, México y El Ecuador.



En cuanto a la cobertura poblacional, el indicador de ATM por cada 100,000 adultos revela una posición de Costa Rica en el segundo lugar, después de Chile y un poco por encima de Argentina. En promedio, la cobertura poblacional de ATM de todos los países, excepto Chile, muestra un nivel de casi siete puntos porcentuales por encima del promedio centroamericano. El promedio europeo es de 2.75 veces el promedio del caso latinoamericano.

4.3.2 Distribución del crédito bancario y crédito a la MIPYME

Para concluir esta sección, resta presentar los datos relacionados con la distribución del crédito del sistema bancario, tanto al sector privado en general, como entre los distintos destinos del mismo.

Los datos contenidos en el gráfico de la izquierda muestran la relación que existe entre las carteras de préstamos bancarios y el PIB de Costa Rica y para los países del grupo europeo. El gráfico de la izquierda muestra los saldos de depósitos del sector privado en los bancos respecto del PIB.



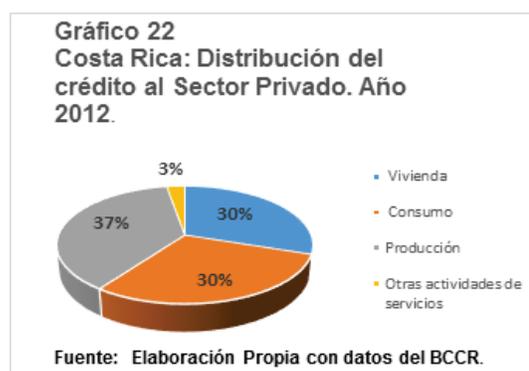
Ambos gráficos dan cuenta del alto grado de bancarización de una buena parte de las economías europeas como Suiza, España, Holanda y Bélgica, en contraste con los bajos niveles alcanzados por Austria y Francia. La situación de Costa Rica es inclusive muy superior a la de Austria y Francia.

A juicio de algunos autores como Loría (2013) el Sector Financiero Costarricense (SFC) provee muy pocas opciones para captar la riqueza de los residentes, en tanto que en los

países europeos como los cuatro primeros, la relación entre préstamos/PIB y Depósitos/PIB podría estar revelando una gran apertura de su mercado de capitales.

Por otra parte, finalmente interesa destacar tanto el tema del destino del crédito total en Costa Rica como la canalización del crédito fluye hacia segmentos de la clientela como la MIPYME.

La distribución del crédito al sector privado en Costa Rica no ha variado en años. Los dos gráficos siguientes muestran la forma en cómo se ha distribuido en dos fechas clave para el presente estudio, separadas por ocho años:



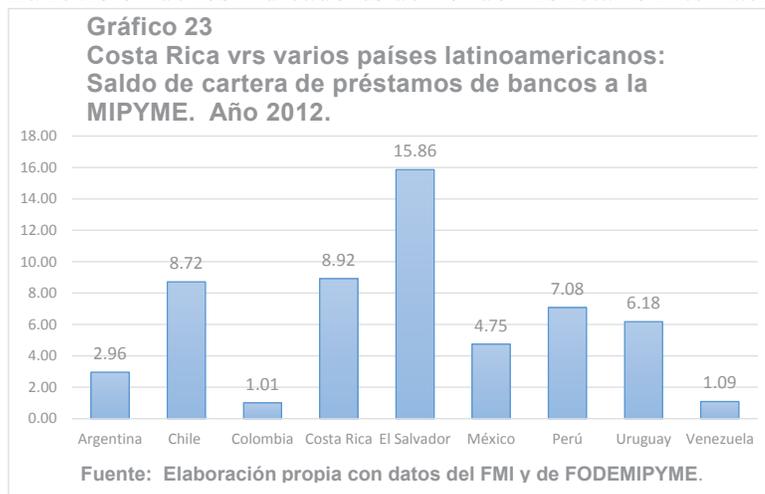
El crédito para producción representa un 37 por ciento del crédito total. En esta categoría se ubica la totalidad del crédito productivo. Si bien es posible abrir esta categoría de utilización de crédito según actividad productiva, los registros actuales no permiten hacer aperturas por tamaño de empresa y por tanto, no es posible derivar de las estadísticas habituales de la SUGEF una distribución que permita identificar qué proporción del crédito dirigido a la producción se orientó a la MIPYME⁹².

⁹² Si bien están previstas en los sistemas de información del FMI y del Banco Mundial, los espacios para la mayoría de los países están en blanco debido a la falta de información. Los datos que aquí se muestran corresponden a los únicos países para los cuales, en años recientes se han empezado a registrar dichas estadísticas.

No obstante lo anterior, en años recientes, a partir de 2012, es posible derivar de las Estadísticas del Sistema de Banca para el Desarrollo y del MEIC, una aproximación del crédito dirigido a este sector. Si a partir de esta cifra se construye un indicador “crédito a la MIPYME/PIB, es posible hacer una comparación con aquellos países que sí llevan estadísticas similares. Como puede apreciarse en dicho gráfico, Costa Rica y Chile canalizan un equivalente del 9% PIB en forma de crédito a la MIPYME, proporción que está cuatro puntos porcentuales por encima del promedio de la muestra.

Países como Perú, Uruguay y México se ubican en una posición intermedia con niveles entre 4.75% y 7.08%. Países como Argentina, Colombia y Venezuela registran proporciones de crédito MIPYME/PIB entre un 1% y 2.96.

La revisión de los indicadores de Fondo Monetario Internacional (FMI) revela que si bien



estos pueden ser útiles para entender aspectos concretos de la infraestructura bancaria y de la presencia territorial y de la oferta de servicios de cara a la población, no

resultan de mucha utilidad para explicar los niveles de profundización financiera o para dar una medida de la utilización de los servicios o de la cobertura poblacional. Las experiencias de la comparación de situaciones de 27 países de distintos niveles de

desarrollo sugieren que estos indicadores están asociados y guardan cierta relación con los niveles de profundización pero a su vez están muy influenciados por la densidad poblacional, nivel educacional y condiciones topográficas.

Las comparaciones por grupo de países no revelan aspectos en común que se expliquen por los citados indicadores. Aún en el caso de países con niveles similares de profundización financiera, existen flagrantes diferencias en los valores de cada indicador a través de los países⁹³.

4.4 Factores determinantes de la profundización financiera

4.4.1 Objetivos de la modelización

Tal como se indicó en páginas anteriores, esta sección está orientada a explorar la búsqueda de determinantes de la profundización financiera, de modo que sea posible encontrar relaciones de causalidad entre la variable explicada (profundización financiera) y las variables explicativas identificadas en secciones anteriores. Estas variables son de carácter institucional y regulatorias en el desarrollo de la profundización financiera.

Los resultados de la sección anterior no revelaron con claridad la correspondencia de los indicadores más usados por el FMI, relacionados con la presencia de servicios financieros

⁹³ Los países Colombia, Costa Rica, Bolivia y Honduras tienen niveles de desarrollo diferentes pero niveles de profundización financiera similares o cercanos al 50%. Los indicadores difieren al extremo de que los de infraestructura (cajeros y agencias por cada 1000 Km²); o bien, agencias y cajeros por cada cien mil habitantes para Colombia y Bolivia son, en el mejor de los casos, la mitad de los costarricenses y hondureños.

en los países y su grado de profundización financiera. La volatilidad de los indicadores y la falta de correspondencia entre los valores de estos y la profundización, obligan a buscar otros elementos que tal vez combinados ofrezcan un nivel de causalidad mayor del que hasta ahora en forma intuitiva se ha buscado.

Para tal efecto, en esta última sección, se utiliza instrumental econométrico para encontrar los factores determinantes que han condicionado la profundización financiera en los últimos ocho años. En el presente trabajo se tenía la intención de extender el lapso temporal de estudio hasta comprender la totalidad del periodo 1987-2012, pero la serie de datos comparable para todos los países involucrados carece de la información seleccionada.

4.4.2 Metodología

Se ha confeccionado un modelo utilizando las técnicas de panel, aplicadas a una base de datos de veinte países incluyendo Costa Rica⁹⁴ y para un total inicial de dieciocho variables explicativas en un periodo de ocho años, máximo posible dadas las fuentes de información.

La utilidad de la técnica de panel radica en dos cosas: Primero, permite combinar la información del análisis de corte transversal (cross data) con la información de series de

⁹⁴ Los veinte países se escogieron tomando en cuenta tres regiones: (a) los países desarrollados relativamente homogéneos para los cuales se seleccionaron países europeos con amplia tradición bancaria (Suiza, Austria, Bélgica, Francia, Reino de los Países Bajos y España); (b) Países del vecindario latinoamericano (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela); Países del vecindario inmediato como los centroamericanos (Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Panamá).

tiempo. Esto implica que las deficiencias de una serie de tiempo corta se pueden superar en gran medida con la integración de datos de corte transversal. En segundo lugar, porque la técnica permite integrar elementos no observables que normalmente no se perciben con otras técnicas.

Para identificar los determinantes más importantes de la profundización financiera se utilizaron tres tipos de variables: (a) variables cuyo valor cambia con el tiempo en el periodo de análisis; (b) variables cuyo valor cambia muy poco con el tiempo pero que pueden variar de país a país; y por último, (c) variables consideradas importantes pero que permanecen invariantes durante el periodo considerado.

La categorización b) y c) resultó de un esfuerzo adicional, una vez definido y conjunto de variables y se hizo para para la depuración del modelo, una vez realizadas las primeras corridas.

Estas dos últimas categorías de variables se refieren a factores institucionales y pueden variar de país a país. A nivel teórico, aún invariantes, podrían incidir en los niveles de progreso u obstaculización a la profundización financiera. En el lenguaje de la herramienta EVIEWS, a esto se le llama “Efecto Fijo de Cross Section”.

La identificación de la ecuación final que refleje el mejor ajuste minimocuadrático, es como en todos los casos un proceso de ensayo de prueba y error, utilizando las técnicas y las herramientas adecuadas. Este caso no ha sido la excepción. El punto de partida

implica la consideración a nivel teórico de relaciones esperadas entre la variable explicada y las variables explicativas.

Las variables consideradas en la sección 3 de este documento constituyen el conjunto de que son relevantes para el modelo. En su sentido más amplio se partió de un conjunto de 18 variables explicativas y una variable explicada, esta última está constituida por la relación *crédito al sector privado/PIB*.

El modelo inicial expuesto en la metodología establece una relación de ajuste minimocuadrático, siguiendo la técnica de panel, según se describe a continuación, con algunas modificaciones resultantes de la introducción de variables proxy o bien, de variables adicionales⁹⁵.

$$CrSP/PIB_{it} = \beta_1 \Delta PIB_{it} + \Delta \beta_2 (\Delta P)_{it} + \beta_3 (\Delta \% M3)_{it} + \beta_4 (\Delta \% C/I)_{it} + \beta_5 (\% PR)_{it} + \beta_6 ATMK_{it} + \beta_7 ATM100A_{it} + \beta_6 AGK_{it} + \beta_6 AG100A_{it} + \delta_t + u_{it}$$

Donde:

$CrSP/PIB_{it}$ = Crédito al sector Privado respecto del PIB en el país i, en el periodo t.

ΔPIB_{it} = Porcentaje de crecimiento del PIB en el país i, en el periodo t.

$(\Delta P)_{it}$ = Índice de inflación en el país i, en el periodo t.

$(C/I)_{it}$ = Variable proxy indicadora del costo de la intermediación financiera (diferencial de la tasa de interés activa y la tasa pasiva) en el país i, en el periodo t.

$(PR)_{it}$ = Porcentaje de población rural.

⁹⁵ Algunas variables originalmente elegidas fueron eliminadas debido a que las series no estaban completas para el conjunto de países, aunque sí disponibles para unos cuantos en el periodo en cuestión. Otras fueron descartadas en las corridas por su escasa contribución o bien, por la redundancia respecto de otras variables explicativas que se desempeñaron mejor.

Se agregan a este conjunto inicial de variables, cuatro más relacionadas con la infraestructura bancaria:

$ATMK_{it}$ = Cajeros automáticos por cada mil kilómetros cuadrados.

$ATM100A_{it}$ = Cajeros automáticos por cada cien mil adultos.

AGK_{it} = Agencias bancarias por cada mil kilómetros cuadrados.

$AG100A_{it}$ = Agencias bancarias por cada cien mil adultos.

El efecto δ_t se descompone en determinantes regulatorios e institucionales, que varían entre países pero que no cambian en el tiempo. Se identificaron originalmente seis: (1) la fortaleza del marco legal, (2) el índice de información crediticia (IICr), (3) el porcentaje de cobertura de los registros públicos de deudores (CRPuD), (4) porcentaje de cobertura de los registros privados de deudores (CRPrD), (5) el índice de derechos de propiedad representado por el índice de protección de los derechos del inversionista (IDPro), (6) el índice de cumplimiento de contratos, para el cual se utilizó una variable proxy “costo de hacer valer un contrato/monto total del contrato (CVCont); y (7) el índice de informalidad representado por la proporción de PIB informal/PIB total (PPIPIB).

Se le agrega luego un término ε_i que es el factor desconocido presente en los modelos econométricos.

Las primeras corridas del modelo completo utilizando EVIEWS en sus versiones 7 y 8, evidenciaron problemas de multicolinealidad que no hicieron posible la inversión de la matriz para el cálculo de los coeficientes β .

Esta situación obligó a considerar otras opciones dentro de la versión de panel con efectos fijos.

En este caso particular, inicialmente se corrió una versión de panel con efectos fijos pero sin incluir la variable “niveles de informalidad de las economías”, y trasladando todas las otras variables a la sección del modelo que considera todo aquello que varía en el tiempo. Este ejercicio incluyó lo de Cross-Section debido a que se calcula con efectos fijos directo desde Eviews.

El resultado concluyó en un buen ajuste medido en términos de un R^2 alto de 0.98. No obstante, de las once variables explicativas consideradas, solo tres de éstas resultaron significativas con una probabilidad entre 0.01 y 0.05. Además, se apreciaron efectos inesperados en cuanto a que el signo de algunos estimadores insesgados de β_{it} , pues estos no se ajustaron a la coherencia esperada para las variables en términos de causalidad: Esta situación se dio en particular para los casos de la variables “índice de información crediticia” y la variable, “índice de cobertura de los registros privados de crédito”.

La segunda versión se corrió con un panel con efectos fijos e introduciendo la variable “proporción de PIB informal/PIB total” como una aproximación de la informalidad de la economía en cada uno de los países en cuestión. La primera corrección que se incorporó respecto del modelo anterior fue trasladar todas las variables invariantes o poco variantes en el tiempo del lado de los efectos fijos y utilizar nuevamente el modelo de panel de efectos fijos. Esto mejoró un poco los resultados pero no de manera suficiente para considerarlo una corrida definitiva.

De las doce variables consideradas, nueve resultaron significativas entre un 1% y 5%. No obstante, aparecieron nuevamente los efectos inesperados en el signo de los coeficientes β_{it} para tres variables: “índice de fortaleza legal”, “índice de protección de la inversión” y el “porcentaje de población rural”.

Los resultados dan cuenta de un buen ajuste medido en términos de $R^2 = 0.73$, pero la necesidad de mantener la coherencia en términos de las variables explicativas de la profundización financiera, hizo que fuera necesario hacer un nuevo ejercicio de corrección del modelo.

La tercera versión reconoce un problema que se presenta con los modelos de panel de efectos fijos y que se comenta en la literatura. Beck, N (2001)⁹⁶ revela que la ineficiencia contenida en estos modelos de efectos fijos no necesariamente se implica bajos niveles de significancia.

La corrección del modelo implicó un estudio más detallado, el cual se realizó, siguiendo la metodología propuesta por Plümpner & Troeger (2007). Este tipo de problemas es común en los modelos de panel por lo que el trabajo de los citados autores discute una

⁹⁶ Citado por Plümpner y Troeger (2007) expresa que a pesar de que se puede estimar un modelo con variables independientes que cambian lentamente, el efecto fijo del panel absorberá más del poder explicativo de los lentos cambios de estas variables, por lo que si una variable cambia en el tiempo, aunque lentamente, el modelo de efectos fijos, con es el caso del modelo considerado en la segunda corrida, puede dar resultados estadísticamente significativos, pero no necesariamente habrá coherencia en las variables explicativas y errores en los coeficientes que conduzcan a estimaciones poco confiables.

solución alternativa al modelo de panel con efectos fijos, la cual permite incluir variables invariantes en el tiempo de forma más eficiente que dicho modelo⁹⁷.

La técnica seguida es llamada por los autores “modelo de vector de descomposición de los efectos fijos” (FEVD), debido a que el estimador descompone el efecto fijo en dos partes: una inexplicada y otra explicada por las variables invariantes o raramente variantes en el tiempo⁹⁸.

Para esta tercera corrida, parte de la corrección implicó sacar del todo las variables que no resultaban significativas; o bien, que podrían ser redundantes debido a la presencia de otras variables que tuvieran un mejor ajuste. El R^2 resultante fue de 0.68⁹⁹.

4.4.3 Resultados finales del ejercicio de regresión

El cuadro 6 muestra los principales resultados del ejercicio de regresión resultantes del presente trabajo. Las columnas (1), (2) y (3) contienen los resultados obtenidos para los últimos tres corridas practicadas. El modelo preliminar de Panel aparece en la columna

⁹⁷ El trabajo de Plümpner y Troeger (2007) contiene una amplia sección en la cual presentan evidencia basada en pruebas Montecarlo, de cómo la técnica fevd permite la obtención de mejores resultados que el modelo de panel con efectos fijos. Ellos compararon el modelo de efectos aleatorios de los Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) y el procedimiento sugerido por Hausman-Taylor y encontraron que el modelo de Panel de efectos fijos corregido con el procedimiento fevd trabaja mejor que el primero.

⁹⁸ La técnica sugerida por los autores consiste en tres pasos: Primero se corre el modelo de panel de efectos fijos para constituir lo que los autores llaman, una “línea de base”. Segundo: El procedimiento separa el efecto explicado y no explicado por la regresión en los efectos invariantes o raramente invariantes en el tiempo. En el tercer paso, utiliza un modelo de Pooled MCO del modelo de la línea de base para la inclusión de todas las variables invariantes o poco variantes en el tiempo. Este tercer paso permite computar correctamente los efectos separados (ES) por los coeficientes de los casi invariantes. Para mayor detalle de la técnica y de cómo se aplicó, véase el Anexo I del presente documento.

⁹⁹ Normalmente los modelos se categorizan en dos tipos: (i) modelos que buscan la causalidad entre la variable explicada y las explicativas, y (ii) los modelos cuyo principal objetivo es la precisión del pronóstico de la variable explicada. En estos primeros casos un R^2 cercano a 0.70 es aceptable y lo más importante es el signo y coherencia entre lo que se espera de la variable explicativa y la esperada, en tanto que para los segundos, lo que interesa es un R^2 alto y no tanto el signo de los coeficientes.

(1); en la columna (2) se ubican los resultados de la corrida con el modelo de panel con efectos fijos y en la columna (3) aparece el modelo definitivo, el cual fue elaborado mediante una combinación de la técnica de panel y la técnica FEVD, sugerida por Plümper y Troeger (2007).

Las probabilidades de F confirman la validez de cada uno de los tres modelos en su conjunto.

Cuadro 6
Resumen de resultados del análisis de regresión

		R2 = 0.9805 R2 Ajust= 0.9760 F () Prob > F= 0.000		R2 = 0.7369 R2 Ajust= 0.7136 F () Prob > F= 0.000		R2 =0.6853 R2 Ajust= 0.6709 F () Prob > F= 0.000		
Var	Descripción	Coefficiente s Ecuación 01: Panel simple con efectos fijos (1)	Prob.	Coefficientes Ecuación 01: Panel con efectos fijos Incluye sector informal (2)	Prob.	Coefficientes Ecuación 02: Panel Efectos Fijos y FEVD (3)	Prob.	
C	Constante	113.2132	**	94.80687	*	22.69486		
ATMX1000 K2	Cajeros X 1000 KM2	0.36292	***	0.316718	***	0.384394	***	
DINF	Índice de inflación	-0.144		-1.617848	*	-0.900227		
DMIF	Diferencial tasa activa - tasa pasiva	-0.658233		-1.860744	***	-1.690923	***	
DOM3	Tasa de Crecimiento de M3	-0.330032	***	-0.373492				
ICUMPCON T	Índice de cumplimiento de contratos	0.243329		1.712323	***	1.167777	*	
IFML	Índice fortalecimiento del marco legal	0.639256		-6.905238	***			
IICR	Índice de Información Crediticia	-1.038715		8.952332	***	4.995641	***	
IPINV	Índice de Protección de la Inversión	0.088014		-7.131915	***			
PCRPD	Índice cobertura Regist. Cred. Públicos	0.077514		0.061106				
PCRPRD	Índice cobertura Regist. Cred. Privados	-0.016241		-0.091646				
PPRL	Porcentaje de la Población Rural	-2.448231	**	1.515097	***			
PPISPIB	Producción Informal/PIB	N.A.		-2.46826	***	-0.740434	**	
H	Efecto conjunto de invariantes	N.A.		-0.09219		0.163992	***	

Nota: Significativo a 10% (*); significativo al 5% (**) y significativo al 1% (***).

El modelo elegido, aunque posee el R^2 más bajo (0.68), es el que más se ajusta a los resultados esperados, respecto del comportamiento de las variables explicativas. Nótese que es modelo en el cual, todas las variables que resultaron significativas en la explicación del nivel de profundización financiera guardan la coherencia esperada respecto del signo de los coeficientes.

El tercer modelo que aparece en la columna (3) contiene cinco variables explicativas, más el efecto conjunto de las variables invariantes o poco variantes en el tiempo. La cantidad de cajeros automáticos por cada 1000 KM², el diferencial de tasas de interés como indicador de los márgenes de intermediación financiera, el índice de cumplimiento de contratos y el nivel de informalidad de la economía son las variables que explican el nivel de profundización financiera. Todas estas variables resultaron significativas a niveles entre el 10% y 1%.

Para el grupo de países considerado en la muestra, el nivel de profundización financiera depende positiva y significativamente de:

- El índice de cajeros automáticos por cada 1000 KM², el cual resume el alcance de la infraestructura bancaria a lo largo del territorio. Esto porque dentro de los datos disponibles, es una variable considerada como buen indicador de proximidad o de cobertura regional del servicio.
- El índice de cumplimiento de contratos, el cual representa las condiciones que tienen los países para hacer valer los contratos, entre los cuales se encuentran los de crédito.

A mayor nivel del índice, se puede decir que el país facilita la profundización financiera¹⁰⁰.

- El índice de información crediticia, que resume el efecto que tienen los registros públicos y privados de deudores. Mayor información sobre la cultura de pago de los deudores e historial de comportamiento de los deudores incentiva a las IFI a ampliar sus operaciones de crédito¹⁰¹.
- Por otra parte, la profundización financiera depende negativamente de:
 - ✓ El margen financiero bruto asociado a la actividad de las IFI. Entre más alta sea la diferencia entre las tasas activas y pasivas, menos atractivo es para los deudores buscar crédito bancario y menos atractivo para los ahorrantes depositar sus riquezas en el Sistema Financiero.
 - ✓ El nivel de informalidad de la economía. Entre mayor sea el nivel de informalidad mayores son las asimetrías de información, las cuales, como se ha dicho introducen una externalidad negativa en contra de los potenciales deudores. Las IFI tienen poco incentivo en expandir sus actividades de otorgamiento de préstamos, en la medida en que sus clientes potenciales tengan condiciones de informalidad.

¹⁰⁰ Uno de los factores importantes en el otorgamiento de crédito es que los prestatarios deben tener la mayor seguridad de poder hacer valer un contrato de crédito. Si el sistema jurídico de un país presenta muchos obstáculos al cobro, los prestatarios tenderán a ser mucho más cautelosos en cuanto al otorgamiento de créditos y a extender sus colocaciones.

¹⁰¹ Entre más alto sea este índice, se puede interpretar que más baja es la asimetría de información. Esto significa que los entes financieros tienen mejores fuentes para conocer el historial y cultura de pago de los futuros clientes. Esta información es muy importante en la decisión de a quién prestar. Si no se conoce o se conoce muy poco de este detalle del solicitante, los prestamistas no contarán con una información valiosa a la hora de tomar una decisión de crédito y estarán menos dispuestos a hacerlo.

Una vez realizado el trabajo de depuración del modelo para que quedara de la forma en que se expresa en la columna (3), se procedió a realizar corridas adicionales del modelo de panel en su versión tercera, para determinar si se producían diferencias importantes al considerar un grupo menos heterogéneo como lo es cada uno de los tres grupos de países. A este ejercicio adicional se le identifica como el ejercicio cuarto. Aunque de antemano se tenía claro que la reducción en el número de casos podría tener efectos poco confiables, los resultados no dejan de llamar la atención debido a la consistencia con los resultados anteriores:

- Para el grupo de los países europeos, la corrida muestra un R^2 de 0.84 y se realizó con solo 54 observaciones. Las variables que resultaron significativas a niveles del 1% fueron tres: Cajeros automáticos por cada 1000 Km²; índice de cumplimiento de contratos; porcentaje de cobertura de los registros privados de deudores. La variable porcentaje de población rural resultó significativa al 10%.
- En el caso latinoamericano, el ejercicio se realizó con 69 registros y el ajuste implica un R^2 sin ajustar de 0.67. Las variables relevantes y significativas entre un 1% y 10% fueron cuatro: Cajeros automáticos por cada 1000 Km²; índice de cumplimiento de contratos y el porcentaje de cobertura de los registros de deudores privados (significativos al 1%). La otra variable que resultó significativa pero al 10% fue el margen de intermediación financiera.
- En cuanto a Centroamérica, la corrida del modelo se llevó a cabo con 37 observaciones y concluyó en un buen ajuste medido en términos de un R^2 de 0.98 sin ajustar. Las únicas variables que resultaron significativas al 1% fueron el

índice de cumplimiento de contrato, la cobertura de los registros de deudores privados y el porcentaje de población rural.

El ejercicio por regiones, si bien se hace con un conjunto reducido de datos, resulta provechoso para identificar particularidades de las zonas y para identificar cuestiones en común: En lo referente a cosas en común se puede notar la presencia de dos variables significativamente importantes en la determinación de los niveles de profundización financiera: el porcentaje de cobertura de los registros privados de deudores y el índice de cumplimiento de contratos, ambos importantes para hacer valer los contratos de crédito y para reducir las asimetrías de información que derivan en externalidades negativas en contra de los deudores, y en especial de los MIPYME.

Tanto en los países europeos como en los otros países latinoamericanos, la variable de infraestructura “cajeros automáticos por cada 1000 Km²” resulta significativa al 1%. La variable porcentaje de producción rural es común a los países europeos y los centroamericanos.

En lo referente a las particularidades de los países latinoamericanos, destacan las variables de porcentaje de inflación y el margen de intermediación financiera.

Estas dos variables tienen sentido si se toma en cuenta que estas economías han vivido procesos inflacionarios que a su vez inciden sobre los márgenes de intermediación y con tasas de interés ajustables que afectan el poder adquisitivo de los deudores.

Capítulo V: Eficiencia del Sistema Financiero y sus repercusiones en el apoyo a la MIPYME.

5.1 Consideraciones generales

En este capítulo se efectúa una revisión de la situación actual del sistema financiero de apoyo a la MIPYME desde el punto de vista de los factores que inciden en la *eficiencia* del sistema.

Debido a que conceptualmente hablando el análisis de eficiencia podría incluir varios elementos concentrados en áreas como la organización, la tecnología, el recurso humano y otros factores institucionales asociados al tipo de competencia dominante¹⁰², para fines del presente análisis se ha escogido resumir los efectos sobre la eficiencia, que tienen dichos elementos, en el costo de los servicios de intermediación financiera que proveen los distintos agentes que conforman el sistema financiero.

A partir de la tasa de interés pasiva, la cual refleja el costo de los fondos, las instituciones financieras definen la tasa activa, misma que representa el precio que deben pagar los prestatarios por los préstamos que obtienen de dichas instituciones. Esta última tasa se

¹⁰² Camacho, A. (1996) distingue dos dimensiones de la eficiencia: la macroeconómica medida en términos de profundización financiera y la microeconómica, asociada al comportamiento de la organización industrial. La eficiencia en la dimensión micro distingue los mismos elementos arriba señalados: eficiencia técnica y eficiencia en términos de la fijación de precios, donde esta última dependerá de las condiciones de competencia en el mercado.

define mediante una combinación de factores de costo y factores de competencia en el mercado.

La tasa activa refleja el costo de los recursos para el prestatario: Se constituye sobre la tasa pasiva (costo de los fondos prestables para el intermediario financiero) a la cual se le agregan todos los costos en que incurren las instituciones financieras en el proceso de intermediación. Algunos de estos costos son: el costo de capital inmovilizado que representa el Encaje Mínimo Legal (EML), cuando la institución es regulada por el SFN; el costo operativo de las Instituciones Financieras, la estimación para incobrables, el costo de depreciación de los recursos propios por concepto de inflación y el porcentaje de utilidad que pretende alcanzar la Institución Financiera, así como otros de menor importancia relativa. La diferencia entre la tasa activa y la tasa pasiva de interés es a lo que se denomina “spread financiero”.

El spread financiero es una burda expresión del margen de intermediación financiera (MIF). Esto porque se calcula sobre la base de las tasas nominales promedio de interés declaradas por las instituciones financieras, sin tomar en cuenta ni el peso relativo de los distintos productos financieros en la canasta de servicios ofrecidos, ni los pesos relativos de las distintas fuentes de fondeo de estos agentes dentro de su pasivo con costo.

El concepto del Margen de Intermediación Financiera (MIF) va más allá que las simple consideración de promedios, debido a que toma en cuenta las ponderaciones y define tasas de interés efectivas tanto pasivas como activas.

Aunque se parte de una visión panorámica de tasas de interés promedio activas y pasivas, y derivado de estas, de la consideración del spread financiero, el análisis de eficiencia se centra en indicadores como los márgenes de intermediación financiera (MIF) y los índices de eficiencia en el desempeño los intermediarios.

Como el análisis de la situación de eficiencia se hace para valorar las capacidades de atención de los distintos segmentos de la clientela del Sistema Financiero, incluyendo las MIPYME, esto amerita la consideración tanto de las instituciones reguladas como los bancos (IFI), las financieras y las cooperativas (estas últimas, reguladas o no); así como las no reguladas donde se ubican las *instituciones de microfinanzas* (IMF).

El análisis de márgenes y de razones financieras que se utiliza en esta sección permite la comparación del costo de las distintas opciones de canalización de recursos disponibles en el mercado. Esto resulta sumamente útil desde la perspectiva de integración de los distintos actores para atender las distintas clientelas o segmentos de población de interés.

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.

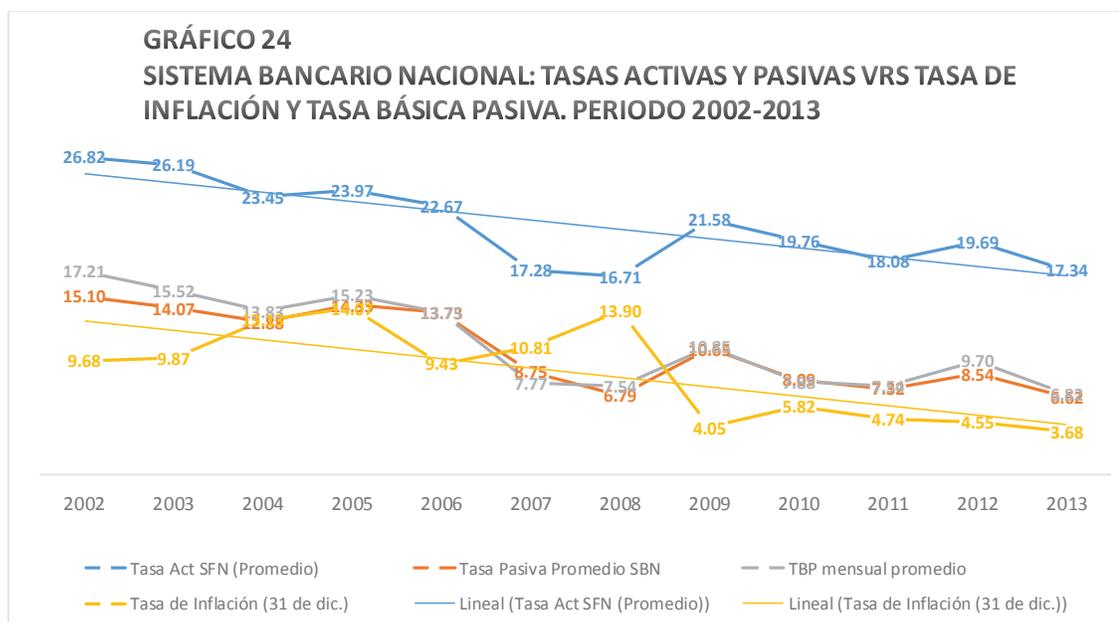
Para el desarrollo de esta sección el punto de partida lo constituyen las hipótesis planteadas en la sección metodológica del presente trabajo, tal como se detalla a continuación.

Para el tema de la eficiencia, el objetivo planteado es “efectuar una revisión de la situación actual del sistema financiero de apoyo a la MIPYME, desde el punto de vista de los factores que inciden en la eficiencia del sistema”. Con propósitos orientadores se planteó la hipótesis nula **H₀**: según la cual “El sistema financiero actual de apoyo a la MIPYME es eficiente en términos de costo relativo de la canalización de recursos y de desempeño de las instituciones financieras participantes”.

Como hipótesis alternativa se planteó **H₁**, según la cual: “El sistema financiero actual de apoyo a la MIPYME podría mejorar en términos de **eficiencia** si se modifican los factores institucionales y se incluyen otros participantes en la oferta y canalización de recursos.

5.2 Tasas de interés y spread financiero

El gráfico siguiente muestra la relación entre tasas activas y pasivas promedio para todo el SBN, comparado con las tasas de inflación y la Tasa Básica Pasiva (TBP) para el periodo comprendido entre los años 2002-2013.



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

Las tasas pasivas reportadas por las IFI y la TBP muestran una gran coincidencia en la medida en que esta última es calculada por el BCCR basándose en los datos proporcionados por las IFI. Se ha incorporado una línea de tendencia para la tasa activa y para la tasa de inflación para hacer explícita la correspondencia a largo plazo de que ambas tasas se mueven al mismo ritmo, con ajustes rezagados respecto de los cambios en la inflación¹⁰³.

El gráfico sugiere que la reducción en las tasas revela no solo un tema de competencia y eficiencia, sino que las tasas de interés siguen la tendencia prevista por el efecto Fisher, según el cual, en su versión simple establece que las mismas se ajustan en forma directa con los cambios en la paridad de las monedas y con la inflación interna¹⁰⁴.

¹⁰³ La otra variable macroeconómica que determina la tasa de interés son las variaciones en el Tipo de Cambio Nominal (TCN), pero se considera que en forma general, este es un reflejo de la inflación relativa del país respecto del Resto del Mundo.

¹⁰⁴ Un análisis más amplio que revela la situación de Costa Rica en este particular fue realizado por Zúñiga, N. (2003). Este autor concluye que existe una marcada presencia de este efecto Fisher en Costa

Los niveles de tasa de interés y por tanto del costo de los recursos tanto para las IFI como para los usuarios del crédito se están ajustando con algún pequeño rezago, a las tasas de inflación experimentadas en el periodo.

Las condiciones de entorno macroeconómico revelan tasas de interés decrecientes tanto activas como pasivas. Las tasas activas reportadas por las IFI dan cuenta de bajas hasta de casi diez puntos porcentuales, muy similar al caso de las pasivas que experimentaron bajas cercanas 10.5 puntos porcentuales.

Si se consideran solo los datos correspondientes a las fechas de inicio y final de periodo, puede apreciarse que la reducción en la inflación es menor en alrededor de casi seis puntos que la caída en diez puntos de las tasas activas y pasivas. Esto sugiere que en términos generales, el SFN ha reducido los costos del crédito durante el periodo, tanto como resultante del efecto Fischer mencionado, como por la mayor competencia de las IFI. No obstante, este aspecto solo se puede verificar si se analizan los spread y luego los márgenes de intermediación financiera (MIF) como se verá más adelante.

La evolución reciente de tasas de interés activas muestra algunas diferencias según el tipo de institución financiera. En el cuadro siguiente se muestra la evolución reciente y en forma comparativa de las tasas de tres tipos de IFI (Bancos del Estado, Bancos privados, y Entidades Financieras no bancarias, que incluyen las organizaciones cooperativas), y de

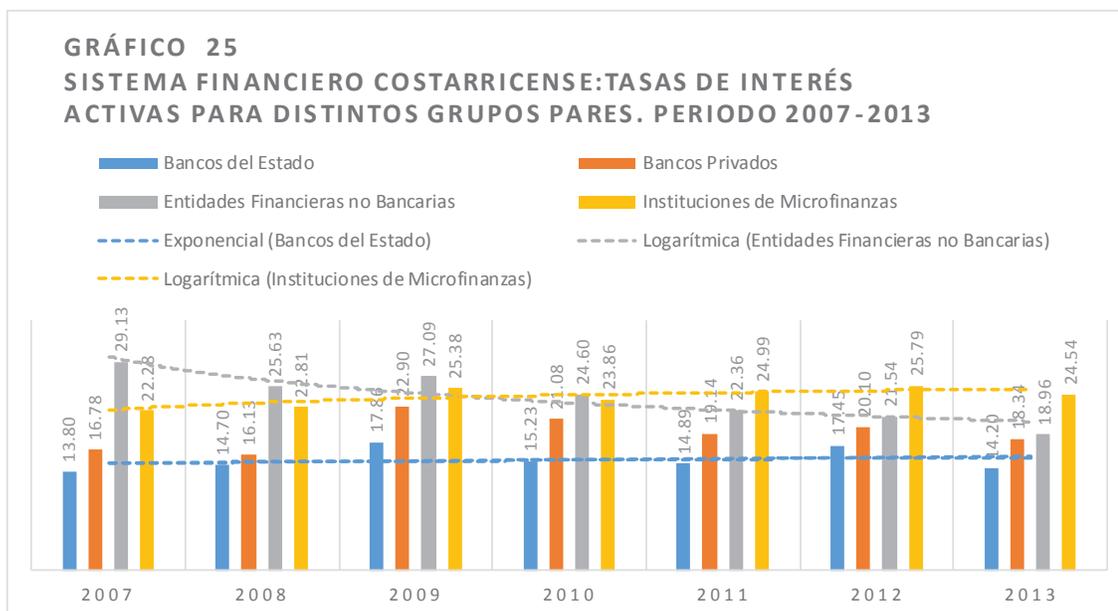
Rica, especialmente en el largo plazo y que la política de tasas de interés flexibles puede ser muy acertada para mantener la competitividad de las actividades financieras domésticas.

un grupo de *instituciones de microfinanzas* (IMF). La tendencia del periodo reciente (2007-2013) da cuenta de la descomposición del promedio, según intermediario financiero, de modo que la tasa activa de los bancos del Estado y los bancos privados permanecen relativamente rígidas a la baja; las de las EFNB muestran una baja significativa de casi diez puntos porcentuales; en tanto que las tasas activas de las IMF revelan una alza de dos puntos aproximadamente.

Esta situación de las tasas activas promedio de las IMF oculta algunas variaciones intra grupos. Las IMF de mayor tamaño (G2) sufrieron incrementos de dos puntos porcentuales en la tasa pasiva mientras que la tasa de inflación muestra una caída de aproximadamente siete puntos porcentuales.

Las razones de la contradicción de los efectos de la baja de la inflación sobre la tasa pasiva y tasa pasiva del G2 se encuentran en otros factores ajenos al Efecto Fisher. Se trata de cambios importantes en la composición de la estructura de los pasivos y en la migración que han hecho las organizaciones pertenecientes a este grupo, en cuanto a segmento de mercado¹⁰⁵.

¹⁰⁵ En efecto, las IMF que conforman este grupo debieron recurrir a fondos externos a tasas más altas que lo normal y a la vez, efectuaron un giro estratégico desde la PYME hacia segmentos de mercado de la MYPE.

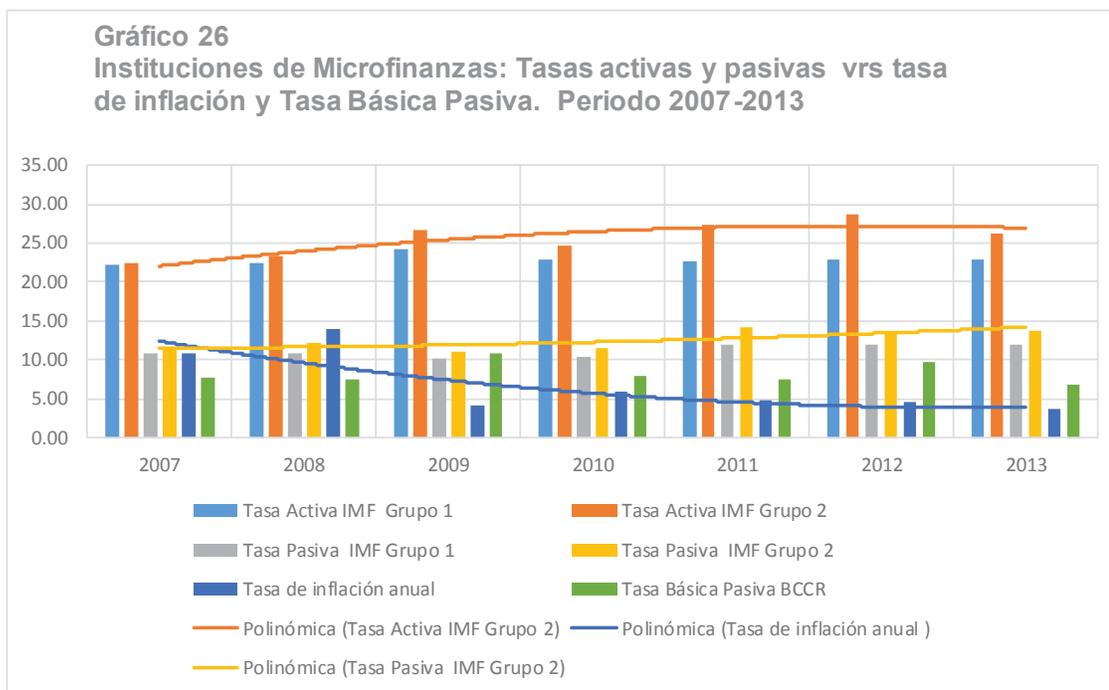


Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

Nótese además que las tasas activas y pasivas de las IMF del G1 se han mantenido relativamente estables durante el reciente periodo y a niveles por debajo de las del grupo de las grandes IMF (G2).

El gráfico siguiente muestra la tendencia convergente de las tasas pasivas de las IFI hacia la baja durante el periodo 2007-2013.

Dichas tasas muestran inter-periodo una ligera alza en los años de crisis financiera internacional pero luego convergen hacia los valores vigentes al inicio de este periodo. Las tasas pasivas de las IMF revelan una tendencia contraria (hacia la alza).



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

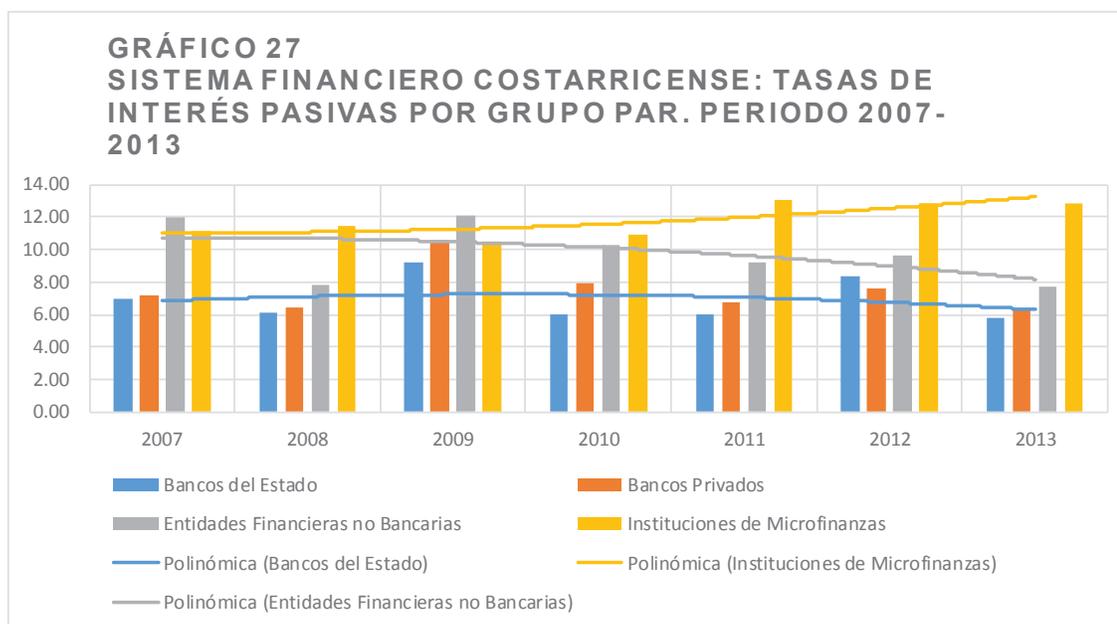
Las IMF no están sometidas al régimen de regulación prudencial de la SUGEF, debido especialmente a que no captan recursos del público, por lo que sus fuentes de fondeo son los programas oficiales, el SBD (recientemente), las ventanillas de segundo piso de los bancos y otras fuentes locales e internacionales no reguladas por la SUGEF.

Las IMF del G2 tienen acceso a los créditos de la Banca Multilateral y a fondos externos de otras fuentes no bancarias y de alto costo, si se compara con las IFI.

Durante este periodo, las IMF del G1 prácticamente agotaron las posibilidades de crecimiento con fondos concesionales¹⁰⁶ y tuvieron que recurrir más a los fondos comerciales tanto internos como externos. La diferencia de tasas pasivas entre los dos

¹⁰⁶ Los fondos concesionales son fondos que implican una condición especial de subsidio de la tasa pasiva, algunas veces condicionado a un “techo” en la tasa activa que contempla un spread de no más de 8 puntos porcentuales. El caso más común es el del PRONAMYPE.

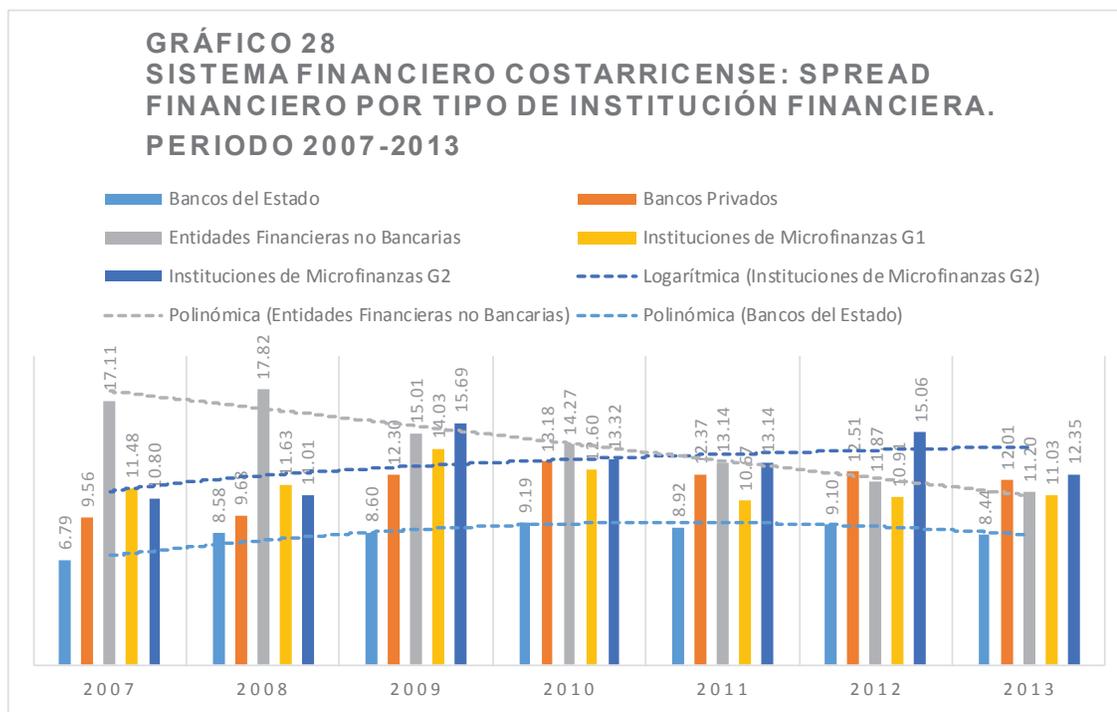
grupos de IMF es que además de que las IMF del G2 no contaron con fondos concesionales.



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR y de las IMF.

Para completar el panorama de las tasas de interés falta analizar con algún detalle el spread, o bien, la diferencia entre las tasas activas y pasivas de los distintos tipos de instituciones financieras.

El cuadro siguiente muestra la tendencia del spread para los cuatro grupos pares de instituciones financieras. Debido a que el presente estudio enfatiza en la atención a la MIPYME y al contraste entre los dos grupos de IMF, se optó por una segregación de este cuarto grupo. No fue posible hacer lo mismo a efecto de segregar la información de las EFNB en sus dos componentes (Financieras y Cooperativas) debido a que la información SUGEF no lo permite por lo menos en lo referente a estas variables.



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR y de las IMF.

El gráfico anterior revela una convergencia del spread de todas las instituciones financieras, excepto los Bancos del Estado, a niveles entre el 11 y 12 por ciento. El hecho más sobresaliente es el dramático descenso del spread de las EFNB, con una reducción de 6 puntos porcentuales. En importancia sigue el incremento del spread de los bancos privados respecto de los valores del año 2007.

El otro aspecto más destacable es que los bancos del estado manejan un spread de casi 4 puntos porcentuales por debajo de los bancos privados y que los niveles de spread son todavía más altos que los del inicio del periodo.

El recorrido realizado en materia de tasas de interés y spread financiero permite remarcar por lo menos cinco aspectos fundamentalmente concluyentes en materia costo de los servicios de crédito en las distintas opciones de intermediación financiera:

1. En primer lugar, la reducción de los niveles de inflación durante el periodo 2002-2013 ha influido en la tendencia de largo plazo a la baja en las tasas activas y pasivas de las IFI. La crisis financiera del 2008-2009 introduce una distorsión importante en la serie pero bajo la perspectiva de doce años es posible apreciar una tendencia a la baja siguiendo lo previsto por el Efecto Fischer. Esta tendencia es más marcada que la simple desaceleración de la inflación por lo que se sugiere que dicha tendencia obedece también a factores de competencia y eficiencia del Sistema Financiero Nacional. La tasa activa se ha reducido en seis puntos porcentuales entre los años 2007 y 2013, ubicándose en el nivel de 17.34%.
2. En lo que respecta a las tasas de interés activas por tipo de intermediario financiero, como se cuenta con una serie a partir del 2007 y solo un dato aislado para el 2004 para el caso de las IMF, la conclusión es menos evidente. Sin embargo, se puede apreciar una ligera baja de la tasa activa en el caso de las IMF del G1 de casi tres puntos porcentuales respecto de la tasa del año 2004¹⁰⁷ y de menos de un punto porcentual para el G2. En términos generales para el grupo de IMF, la tasa activa pasó de 26.2% en el 2004 a 24.54% en el 2013. Además, puede apreciarse una notable baja en la tasa activa (diez puntos porcentuales) en el caso de las cooperativas y financieras. La tasa promedio para este grupo pasó de 37.66% en el 2004 a 18.96% en el 2013. Los bancos privados bajaron sus tasas de 24.34% en el 2004 a 18.34% en el 2013 y los bancos del estado, lo hicieron desde un 21.04% en el año 2004 a un 14.20% en el 2013.

¹⁰⁷ Los datos sobre tasas de interés activas y pasivas, así como del spread para el año 2004 fueron tomados de Briceño, E. (2004). El autor realizó cálculos de dichas tasas siguiendo la misma metodología empleada para obtener las tasas los mismos indicadores para el periodo reciente 2007-2013.

3. En lo referente al costo de los recursos, sobresale el hecho de que a finales del periodo que termina en 2013, los entes regulados han logrado reducir a prácticamente la mitad las tasas pasivas de las vigentes en el 2004, llevándolas a niveles del 6.62% en promedio. Al mismo tiempo, las IMF solo pudieron lograr reducciones del 20% respecto del mismo año 2004. La tasa pasiva vigente para las IMF en el 2013 prácticamente duplica la tasa pasiva de las IFI. La reducción en promedio en el sector bancario llevó las tasas pasivas a un 48% del nivel que tenían en el 2004. Para los entes regulados la tasa pasiva se situó en aproximadamente un $6.62\% \pm 1$ punto porcentual, siendo la más baja la de los bancos del estado y la más alta la de las EFNB. Para el caso de las IMF, el nivel de tasa pasiva para el año 2013 estuvo en un $12.85\% \pm 0.94$ puntos porcentuales.
4. Finalmente, los resultados de los movimientos de las tasas activas y pasivas de los distintos tipos de instituciones intermediarias se resume en el spread. La información del periodo 2007-2013 revela una convergencia del spread de todas las instituciones financieras a niveles entre los 11 y 12 puntos porcentuales, excepto los Bancos del Estado. Destaca el dramático descenso del spread de las EFNB, con una reducción de 6 puntos porcentuales. En importancia sigue el incremento del spread de los bancos privados respecto de los valores del año 2007 y mayor es el aumento si se considera como base el año 2004. El nivel de spread de los bancos privados está entre los dos más altos del grupo de intermediarias financieras y se sitúa en un 12.01 puntos porcentuales, solo superado por el G2 de las IMF (12.35 puntos porcentuales). El otro aspecto más destacable es que los bancos del estado manejan un spread de casi 4 puntos porcentuales por debajo de los bancos privados y que los niveles de spread son todavía más altos que los

inicios del periodo. El spread promedio de la mayoría de las instituciones financieras se sitúa alrededor de 10.5 ± 0.5 puntos porcentuales. Esto incluye a las IMF. Si se comparan los spread del 2013 con los existentes durante el año 2004, se puede decir que las IFI lo mantuvieron aproximadamente constante durante el periodo y que las IMF en general lo incrementaron en 1.69 puntos porcentuales.

5. Si se relacionan los niveles de spread 2013 con los niveles de tasas de interés activas y pasivas, se puede afirmar que la diferencia entre las tasas activas de las IFI (distintas de los bancos del estado) y las IMF radica especialmente en el costo de los recursos (la tasa pasiva). Esto debido a que las IFI tienen un costo en promedio que es casi la mitad del costo promedio de las IMF. El otro elemento a considerar es que el análisis a nivel de tasas y spread promedio no permite apreciar si se han dado ganancias en términos de eficiencia en la mayoría de los tipos de intermediarios financieros, pues como se pudo comprobar, la mayoría de estos, a excepción de los bancos del estado y las EFNB, incrementaron sus spread. Si bien el análisis sirve para entender a qué costo llegan los recursos a los usuarios de crédito, es el análisis de márgenes de intermediación (MIF) el que brindará resultados más concluyentes sobre la eficiencia.

5.3 Márgenes de intermediación

En su sentido más amplio, reinterpretando los conceptos de Mesalles y Camacho (1994) el MIF puede definirse como la diferencia entre el costo financiero que pagan los usuarios

de los servicios financieros (tasa de interés activa) y el rendimiento neto que perciben los ahorrantes (tasa pasiva).¹⁰⁸.

Hay tres ángulos diferentes de percepción asociados al tema de los márgenes de intermediación (MIF): (a) ¿cuáles son sus determinantes?; (b) ¿cómo se calculan? y (c) ¿cuál es la estructura del mismo?, o bien, ¿qué elementos lo componen?.

En esta sección se hará un análisis de la eficiencia del sistema financiero ampliado con los mecanismos e instituciones no reguladas que brindan servicios financieros.

5.3.1 Los MIF según el Banco Central

Desde hace varios lustros el BCCR calcula los Márgenes de Intermediación Financiera (MIF) para al menos dos grupos de IFI¹⁰⁹: Los Bancos estatales y los bancos privados, así como una combinación de estos para obtener un indicador de los MIF del Sistema Financiero Nacional.

Esta información y esfuerzo sistemático ha dado lugar a varias investigaciones que pretenden explicar los determinantes y los efectos que sobre el nivel del MIF puedan tener los cambios en las variables del entorno, ajenas al control de las IFI y aquellas variables microeconómicas que sí son del resorte de estas instituciones.

¹⁰⁸ Mesalles y Camacho (1994) en Pág.10, definen el MFI como “*el diferencial entre el rendimiento neto que perciben los ahorrantes (tasa pasiva) y costo financiero (tasa activa) que pagan los deudores*”.

¹⁰⁹ El BCCR tiene series de MIF mensuales que inician en diciembre de 1997. Se tiene conocimiento de esfuerzos previos, pero no sistemáticos ni regulares como los de Camacho, A. (1996) y el de Hidalgo, I. y Vindas, K. (1999). Otros trabajos relacionados con los esfuerzos de sistematización son el de Villalobos, P. Soto, M. y Soto, N. (2004), el cual tuvo como propósito revisar y ajustar la metodología de cálculo oficial, así como “el empalme” de las series de valores de los MIF, con motivo de los cambios en los cuadros de cuentas que realizó la SUGEF con motivo de la introducción de las NIF en ese mismo año 2004.

Dentro de las investigaciones recientes destacan los esfuerzos de Barquero y Segura (2011) y el de Alfaro y Muñoz (2012) sobre los determinantes del MIF¹¹⁰; así como el trabajo de Castro y Serrano (2013), el cual utiliza una metodología fundamentada en una derivación teórica de un modelo de optimización de beneficios y tasas implícitas para obtener los componentes del MIF.

El análisis de los determinantes del MIF es importante porque permite apreciar cuáles son las variables macroeconómicas y microeconómicas relevantes en la explicación de la magnitud del MIF, así como la dirección del efecto derivado de una variación en las variables independientes. A nivel macro, el trabajo de Alfaro y Muñoz, por ejemplo revela que el Encaje Mínimo Legal (EML) afecta negativamente el MIF elevando los costos de la intermediación. Una depreciación del tipo de cambio nominal y de la tasa LIBOR reduce en el corto plazo el MIF, debido a que los banqueros no pueden trasladar los más altos costos a los clientes en forma inmediata, en razón de los contratos de préstamo.

Dentro de las variables micro destacan el poder de mercado de las IFI y los impactos que ocasiona la variación de la calidad de cartera.

¹¹⁰ Estos esfuerzos están basados en Shafter (1989) y (1993), así como en las réplicas de Barajas, Steiner y Salazar (1999), citados por los autores, los cuales se basan en un modelo de maximización de beneficios, seleccionando un monto óptimo de préstamos a otorgar.

Utilizando como base los trabajos pioneros de Mesalles y Camacho (1994); Camacho (1996) y de Hidalgo, I. y Vindas, K. (1999) el BCCR adoptó cuatro indicadores de MIF a los que luego se les agregó un quinto indicador de margen ampliado.

La forma en que se calcula el MFI tiene que ver con el propósito de uso. Por tanto, la gama de márgenes adoptada por el BCCR tiene sentido en vista que obedece a la necesidad de atender diferentes demandas.

El cuadro de la siguiente página contiene las fórmulas básicas empleadas, donde para efectos prácticos es necesario explicar por lo menos dos conceptos involucrados: la diferencia entre ingreso total e ingreso financiero; y la diferencia entre activo productivo y activo financiero.

En el primer caso, los ingresos totales se distinguen de los financieros en que los primeros contemplan además de los financieros de la IFI, otros ingresos operacionales netos y los ingresos provenientes del resultado de sus actividades internacionales. En el caso de los Bancos esto es importante porque incorpora otros ingresos procedentes de las actividades *offshore*. Esto no es importante para las EFNB ni para las IMF, debido a la poca actividad que tienen de este tipo.

La segunda distinción relativa a la diferencia entre activo productivo y activo financiero radica especialmente en que el segundo contempla además, del activo productivo el efectivo en poder de las IFI.

Cuadro 7

BCCR: Indicadores de Margen de Intermediación Financiera (MIF)

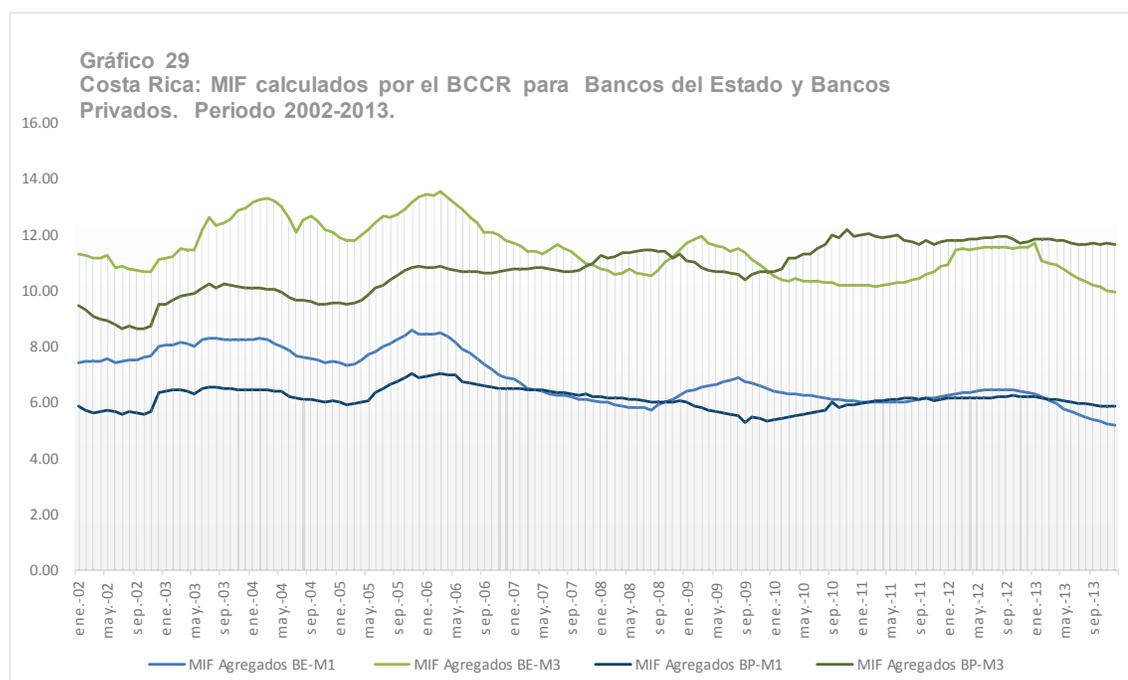
Indicador	Fórmula	Comentario
MIF(1)	$\frac{\text{Ingreso Financiero}}{\text{Activo Productivo}} - \frac{\text{Gasto Financiero}}{\text{Pasivo Total}}$	Indicador básico en materia de MIF. Mide el spread efectivo con una ponderación implícita de cada uno de los productos e insumos financieros.
MIF(2)	$\frac{\text{Ingreso Financiero}}{\text{Activo Productivo}} - \frac{\text{Gasto Financiero}}{\text{Activo Productivo}}$	Mide la relación de ingresos y gastos financieros sobre activo productivo, se considera una medida del rendimiento neto sobre Activo Productivo.
MIF(3)	$\frac{\text{Ingreso Total}}{\text{Activo Productivo}} - \frac{\text{Gasto Financiero}}{\text{Activo Financiero}}$	Puede utilizarse como indicador de solvencia. Esto porque considera la totalidad de los ingresos de la institución financiera
MIF(4)	$\frac{\text{Ingresos por préstamos}}{\text{Cartera Bruta}} - \frac{\text{Gastos Financiero}}{\text{Pasivo con Costo}}$	Permite desagregar el margen en sus componentes estrictamente relacionados con crédito como lo es el costo del encaje, costo operacional, costo de los valores negociables y otros ingresos netos. Pero no considera los ingresos por servicios.
MIF(5)	$\frac{\text{Ingresos Financieros totales}}{\text{Activo Productivo}} - \frac{\text{Gasto Financiero total}}{\text{Activo Financiero}}$	Se denomina Margen Financiero Amplio porque los ingresos financieros contemplan, además de los ingresos financieros, los ingresos operacionales netos, y otros ingresos no operacionales. En la parte de los gastos, se incluye el costo de mantener las reservas de liquidez, el costo de utilizar insumos no financieros, el costo de las provisiones contra pérdidas y el pago de impuestos, el costo del EML, y la necesidad de generar un rendimiento competitivo.

El BCCR solo calcula los MIF antes indicados para las IFI bancarias separadas en dos categorías y para el total del SFN: los Bancos del Estado y los Bancos Privados¹¹¹.

De los cinco tipos diferentes de MFI se ha escogido dos de ellos para el presente trabajo: el MFI (1) denominado también margen reducido y el MFI (3) que se considera el margen amplio.

¹¹¹ Al interior del BCCR se han realizado estimaciones de los MIF que incluyen otras IFI, pero esto no se realiza en forma sistemática, se efectúa sobre la base de muestras y con especiales propósitos de investigación, sin distinguir los MIF por tipo de entidad financiera. Solo para fines de un MIF global para toda la actividad de intermediación.

El primero es la versión más cercana al spread financiero mencionado en páginas anteriores, con la diferencia de que se calcula, según se indica la primera fila del cuadro anterior, como la diferencia entre el rendimiento bruto del Activo Productivo y el costo del Pasivo Total. Debido a que ambos términos son el resultado de cocientes, resulta del cálculo de tasas implícitas, auto-ponderadas y no solo como un promedio simple y teórico, tal como se aplicó en el punto anterior.



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

El gráfico anterior muestra la tendencia general de los MIF (1) y MIF (3) para las IFI bancarias. Los MFI identificados con BE corresponden a los Bancos del Estado y los BP a los Bancos Privados.

En el recorrido de enero 2002 a diciembre del 2013 los MIF (1) (margen reducido) de los bancos del estado muestran una caída de no más de 2.2 puntos porcentuales hasta situarse

al final del periodo a nivel de 5.22 puntos porcentuales. Los bancos privados se mantienen prácticamente igual que en el 2002 en un nivel de 5.88 puntos porcentuales.

Si se toma como punto de partida el año 2007 (enero), se aprecia una tendencia a la reducción de los MIF (1) en ambos tipos de IFI pero es más notorio en el caso de los bancos del estado que en el caso de los bancos privados.

El margen ampliado MF (3) muestra una tendencia a la baja a partir del 2006 pero solo en el caso de los bancos del estado. A finales del periodo, dicho margen se situaba muy cercano a los 10 puntos porcentuales. Contrariamente la banca privada lo incrementó en casi dos puntos porcentuales para situarse a niveles de 11.68 en diciembre del 2013, situación consecuente con lo que miden los spread antes mencionados.

La presentación de dos tipos de indicadores de MFI calculados por el BCCR para los dos tipos de IFI tiene como especial propósito evidenciar una tendencia general de estos indicadores durante el periodo. Estos dos tipos de IFI son las que canalizan la mayor parte de los recursos de crédito del sistema y por tanto, serán las que más influencia pueden tener en el indicador MIF global para todo el sistema. No obstante; para lograr una visión integral del tema de la eficiencia del sistema es necesario contar con los valores de los mismos MIF de los otros tipos de Instituciones financieras, sean estas reguladas o no.

5.3.2 Evolución y tendencias de los Márgenes de Intermediación Financiera según tipo de institución financiera.

Para el cálculo de los MIF representativos se ha regresado a las versiones originales en Mesalles y Camacho (1994) y se han recalculado dos tipos de márgenes muy cercanas a las versiones MIF (1) y MIF (3) del BCCR para las Financieras, las organizaciones cooperativas y para las IMF.

A diferencia de la metodología del BCCR, en este caso se utilizó una forma abreviada para evitar el uso de series mensuales de las cuentas del Balance de Situación y del Estado de Resultados¹¹². La variante metodológica empleada es consistente para todos los intermediarios financieros de modo que los resultados obtenidos son comparables entre sí, aunque no sean iguales a los que obtuvo el BCCR.

La información necesaria para los respectivos cálculos se obtuvo de las cuentas del Balance de Situación y del Estado de Resultados de todas las instituciones financieras, para el periodo 2006-2013. En el caso de las IFI bancarias y no bancarias, se utilizó la información publicada por la SUGEF en el sitio web y proveniente de los Estados Financieros de las instituciones.

Para los saldos del balance se trabajó sobre la base de promedios móviles, en tanto que para los saldos del estado de resultados, se utilizó el saldo acumulado a diciembre de cada

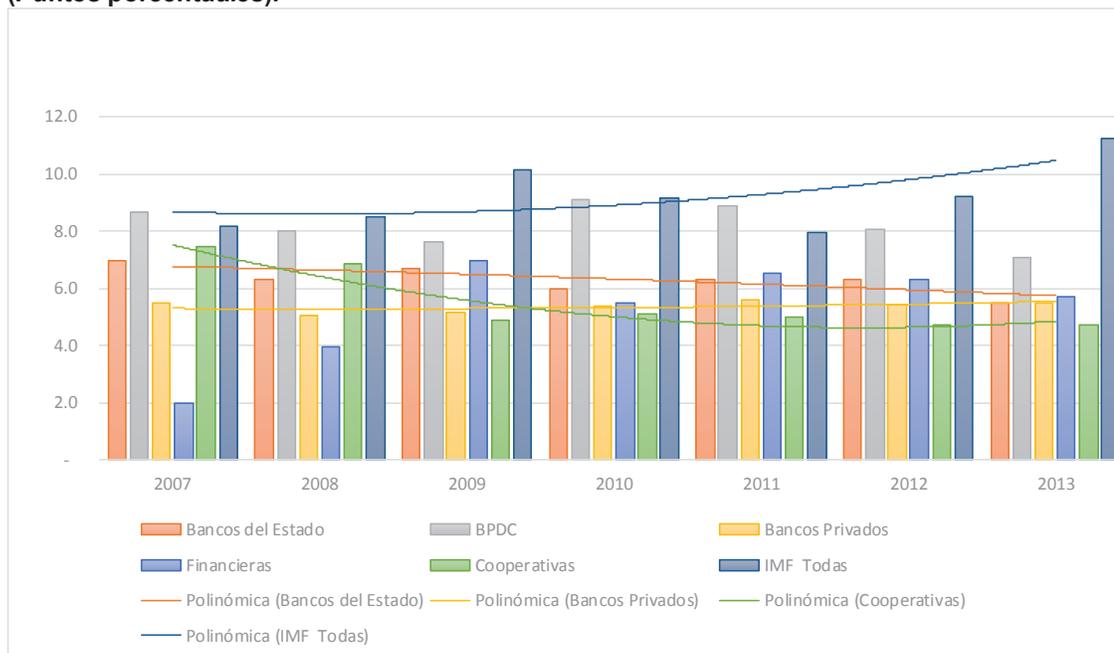
¹¹² Esto fue necesario porque no se cuenta con series de estados financieros mensuales de las IMF para el periodo considerado. Los otros intermediarios regulados sí revelan dicha información a la SUGEF. El BCCR tiene aún la facultad de solicitar información con aperturas adicionales de cuentas a la SUGEF, potestad a la que no puede acceder un investigador independiente como el presente caso.

año. En el caso de las IMF, la muestra de organizaciones seleccionadas para este trabajo proporcionaron los Estados Financieros Auditados, a diciembre de cada año, con el suficiente detalle para individualizar las cuentas requeridas en los respectivos cálculos. Cuando fue necesario ampliar sobre un dato o buscar una interpretación adicional, se aprovechó la entrevista personal a los directores ejecutivos o gerentes para satisfacer ese requerimiento. Igualmente fue necesario realizar consultas sobre ampliaciones vía telefónica o por medio del correo electrónico. La misma información fue utilizada luego para el análisis de razones financieras al que se hará referencia más adelante.

El siguiente conjunto de gráficos resume los resultados del análisis de la evolución de los MIF para el periodo bajo análisis, el cual quedó limitado al 2007-2013 por disponibilidad de información de las IMF.

Para efectos de comparación se ha separado el conjunto de intermediarios financieros en tres grupos, aunque al interior de cada grupo hay subgrupos: las IFI bancarias (bancos del estado y bancos privados. El BPDC se muestra por separado); las IFI no bancarias (financieras y cooperativas) donde cada una se analiza por separado; las IMF (no reguladas) las cuales a su vez se separan en dos grupos: El grupo 1 integrado por un conjunto de seis IMF de tamaño mediano que representan a la mayoría de las IMF del país; y el grupo 2 integrado por dos IMF consideradas grandes.

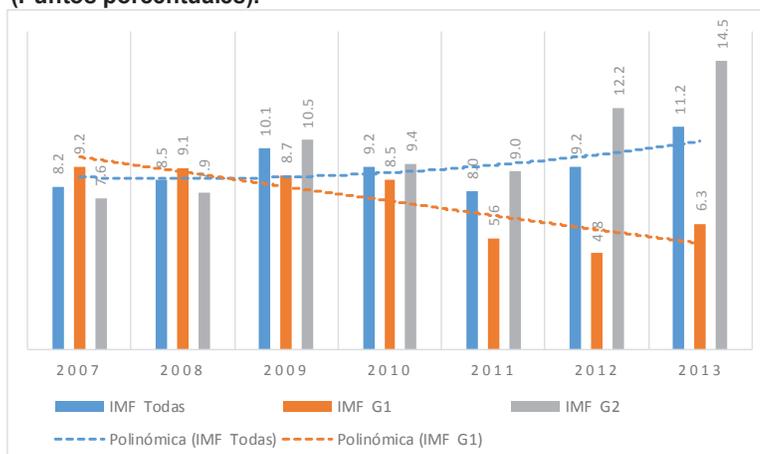
Gráfico 30
Sistema Financiero Costarricense: MIF (1) por tipo de institución financiera. Años 2007-2013.
(Puntos porcentuales).



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR y de las IMF.

En términos generales, para el conjunto de todas las organizaciones se reconfirma el hallazgo de páginas anteriores para la mayoría de los canales de distribución del crédito, los MIF han disminuido durante el periodo considerado.

Gráfico 31
IMF: MIF (1). Periodo 2007-2013.
(Puntos porcentuales).



Fuente: Elaboración propia con datos de las IMF.

Para el periodo 2007-2013 el MIF (1), margen reducido, muestra una tendencia a la reducción para la mayoría de las IFI

reguladas, pero con algunas diferencias importantes por subgrupo:

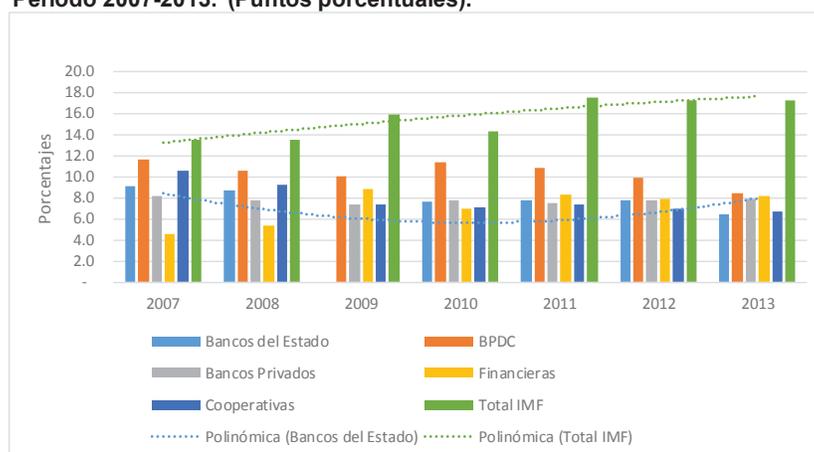
Los bancos del estado, las financieras y los bancos privados convergen en un margen de intermediación cercano a los 5.5 puntos porcentuales; en tanto que el BPDC, si bien redujo su margen durante el periodo, hacia el año 2013 este se ubicaba en 7.1. El subgrupo que mostró el nivel más bajo de MIF(1) fue el de las cooperativas, situándose en 4.7.

Las variaciones durante el periodo revelan una convergencia de los MIF(1) para las IFI hacia 5.5, con un techo de 7.1 y un piso de 4.7.

La situación de las IMF, para los dos segmentos, muestra un MIF(1) en ascenso, que en promedio se sitúa en 11.2 puntos porcentuales en el 2013.

No obstante, ese promedio se disgrega en un amplio margen para para el caso de las IMF del grupo 2 de 14.5 y un 6.3 para las IMF del grupo 1. Las

Gráfico 32
Sistema Financiero Costarricense: MIF (3) por tipo de institución Financiera. Periodo 2007-2013. (Puntos porcentuales).

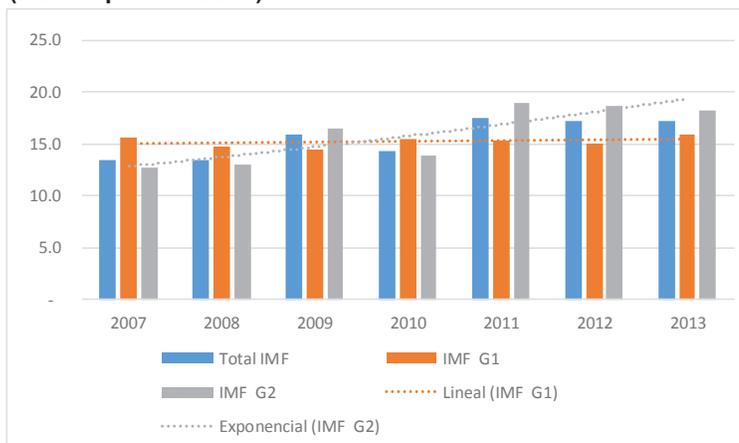


Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR y de la IMF.

respecto de los valores que mantenían en el 2007.

IMF del grupo 1 han estado reduciendo el MIF(1) logrando progresos similares a los cooperativas, en tanto que las IMF grandes han duplicado este indicador

Gráfico 33
Instituciones de Microfinanzas (IMF): MIF (3). Periodo 2007-2013.
(Puntos porcentuales).



Fuente: Elaboración propia con datos de las IMF.

En cuanto al margen MIF(3), margen ampliado, las IFI bancarias han mostrado signos de mayor competencia, la cual se refleja en forma de una reducción casi generalizada de los MIF(3).

En el caso de los bancos privados, si bien muestran una tendencia a la baja, esta no se encuentra tan marcada como en el caso de los bancos del estado y similares.

Los bancos del estado y el BPDC muestran reducciones hasta de tres puntos porcentuales respecto de los valores del año 2007.

En el grupo de las IFI reguladas no bancarias, las financieras muestran una tendencia contraria a todo el resto de las intermediarias reguladas, evidenciando un incremento del MIF(3) a casi el doble de los valores que tenía en el año 2007. En el año 2013 este MIF(3) alcanzó valores de 8.2.

Para el grupo de las IMF, los miembros del grupo 1 prácticamente mantuvieron el margen durante el periodo a niveles de 15 puntos porcentuales, en tanto que las IMF del grupo 2 lo elevaron en más de 5 puntos porcentuales, situándose en 18.2 durante el año 2013.

Debido al alto peso relativo de las IMF grandes respecto del grupo 1, se justifica que en términos generales el promedio del MIF(3) para este grupo se sitúe en el 2013 en 5 puntos más arriba que el que tenían en el año 2007.

El gráfico anterior muestra esta tendencia creciente para el grupo 2 y a la estabilización para el grupo 1, alrededor del 15%.

De los anteriores comentarios se desprenden como mínimo cinco aspectos importantes a considerar antes de dar por concluida la discusión específica sobre los MIF:

- (1) La literatura revela un contraste respecto de la interpretación de los mismos en términos del éxito en la gestión y la eficiencia. Desde la perspectiva microeconómica, la capacidad de gestión de los intermediarios financieros tendería a maximizar sus utilidades y a la ampliación de los márgenes, tendencia que no se puede asociar con ineficiencias en los agentes económicos. Adicionalmente, un MIF(3) más alto podría asociarse más bien con la capacidad o habilidad de los agentes para generar mayores ingresos, por la vía de otros productos distintos a los habituales en el medio financiero.
- (2) Desde el punto de vista del mercado, a nivel de la industria, un margen relativamente alto puede reflejar una alta concentración de poder de mercado y una tendencia a seguir a un líder que explota ese poder en la fijación de precios por los servicios financieros. Estudios contemporáneos demuestran que en el mercado financiero costarricense existe una alta concentración en la industria bancaria. Los resultados que presenta Loría, M. (2013), si bien confirman una tendencia a una menor desconcentración en cuanto a la tenencia de activos, en lo que respecta a la concentración de carteras es todo lo contrario. Las IFI están

pasando de una categoría de medianamente concentrada a una condición de altamente concentrada, en términos del índice de Herfindahl-Hirschman (HH) y el índice C4¹¹³.

- (3) Desde una perspectiva macroeconómica, MIF relativamente altos pueden revelar, además de grandes imperfecciones y concentración monopolista en los mercados, una ineficiente asignación de los recursos. La asignación de los recursos financieros es costosa y por lo tanto, la ausencia de competencia produce fuertes corrientes de transferencia de estos desde los usuarios de los servicios financieros a las instituciones intermediarias.
- (4) El incremento en la competencia tenderá a reducir el poder de mercado de los agentes dominantes y esto se verá reflejado en los MIF hacia la baja, pero esta tendencia se verá detenida a niveles comparativamente altos en la medida en que prevalezcan altos índices de concentración en la industria. De esta forma, se espera que los MIF en Costa Rica alcancen los bajos niveles del 4% propio de los países de mayor desarrollo financiero como Panamá, los cuales se aproximan al 4%.
- (5) En Costa Rica, en los últimos años se ha percibido una reducción del poder de mercado de los bancos líderes y un incremento en la competencia, lo cual ha dado como resultado una caída de los márgenes. Loría (2013) y Castro y Serrano

¹¹³ En términos de HH, la máxima concentración es la de Monopolio según la cual, $HH > 1,800$ implica que una industria está altamente concentrada. Entre 1995 y el año 2010, este índice pasó de 1,088 a 1,492. La realidad costarricense en la banca da cuenta de altos grados de concentración en especial, en lo referente a la banca estatal. En términos generales para el sector bancario la información que muestra el cuadro 24 de Loría (2013), Pág. 63 revela que si bien el C4 ha venido reduciéndose en los cuatro últimos lustros, aún prevalece por encima del 60%. Dicho índice pasó de 73 a 69 en el periodo 1995-2010. La tendencia a la concentración de carteras es mucho más evidente, pues el C4 pasó de 58 en 1995 a 70 en el 2010.

(2013), indican que esta concentración no solo se puede apreciar por medio de los índices mencionados, sino que se confirma a través de la evidente reducción en el número de participantes en el mercado.

El periodo considerado en este trabajo presenta varios problemas debido a la fuerte influencia de la coyuntura económica internacional desfavorable derivada de la crisis financiera que afectó los principales mercados financieros y las economías desarrolladas. Esta situación produce una distorsión que divide en dos el periodo bajo estudio el cual además presenta alteraciones intermedias.

5.4 Otros indicadores complementarios de la eficiencia del Sistema Financiero.

Los esfuerzos por obtener una visión comparada de los márgenes de intermediación de las Instituciones financieras que intermedian recursos, con el fin de atender las necesidades de la MIPYME, solo reflejan una parte del problema. Tal como se mencionó al principio de esta sección, no solo importa el tamaño del MIF, sino sus determinantes y sus componentes.

La cuestión de los determinantes del MIF ha sido brevemente mencionada cuando se comentaron los trabajos del BCCR. Sobre este particular falta mucho por hacer y continúa siendo motivo de estudio en el ente rector de la política monetaria.

Por otra parte, en relación con los componentes del MIF, el MIF(4) presenta mejores condiciones para identificar y medir dichos componentes¹¹⁴. El BCCR distingue como

¹¹⁴ Véase, Castro y Serrano (2013); Alfaro y Muñoz (2012) e Hidalgo y Vindas (1999).

componentes principales del MIF el costo del Encaje Mínimo Legal (EML); el costo operacional (especialmente el costo de personal); el costo de los incobrables y las utilidades que se fija el intermediario en sus operaciones.

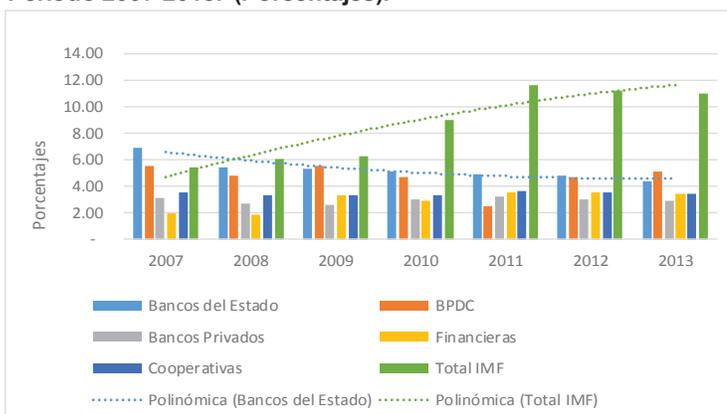
En los estudios recién citados y en los cálculos que se realizan en el BCCR, se confirma que uno de los principales componentes del margen es el costo operacional. Debido a que el énfasis del presente trabajo se dirige al tamaño del MIF y su evolución en el periodo de estudio, como indicador de eficiencia y de la tendencia del mismo en el tiempo, no se realiza una profundización en este aspecto.

No obstante, se hace un esfuerzo adicional para complementar el análisis de eficiencia utilizando un grupo seleccionado de indicadores de desempeño. Estos indicadores han sido organizados en cuatro áreas: I) Productividad y eficiencia (4 indicadores); II) Rentabilidad (3); III) Calidad de Portafolio (1) y Estructura de Capital (2).

5.4.1 Productividad y Eficiencia

El área de Productividad y eficiencia se puede valorar por medio de cuatro indicadores: la relación Gastos de personal/ Portafolio; la relación gastos operativos/Portafolio; la relación Gastos administrativos/ Activo Productivo y luego por la relación Activo Productivo/ Activo Total. El gráfico de la izquierda muestra una visión comparativa de la evolución de la relación gastos de personal sobre portafolio para los operadores del SBD para el periodo 2007-2013.

Gráfico 34
Sistema Financiero Costarricense: Gastos de Personal/Portafolio.
Periodo 2007-2013. (Porcentajes).

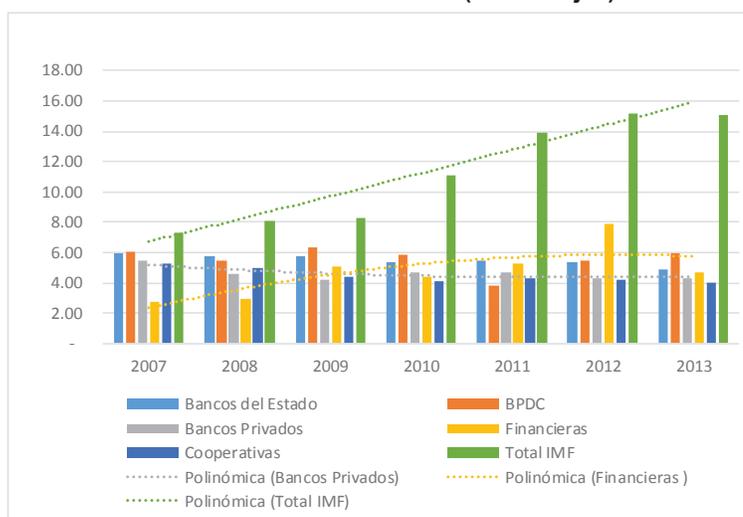


Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR y de las IMF.

Para los actores regulados por la SUGEF esta proporción muestra una tendencia ligeramente decreciente para situarse por debajo del 5%, excepto en el caso del BPDC, en tanto que las IMF (no reguladas) duplican este dato, situándose en valores casi del 11%. En el caso de los regulados, el valor más alto de este indicador lo tiene el Banco Popular. El gasto de personal para este ente representó en el año 2013 un 5.2% del Portafolio de crédito e inversiones de la institución.

Mientras las cooperativas y las financieras se han ubicado en un 3.4%, los bancos privados ocupan el lugar más bajo (2.9%) y los bancos del estado ocupan el lugar más alto

Gráfico 35
Sistema Financiero Costarricense: Gasto Administrativo entre Activo Productivo.
Periodo 2007-2013. (Porcentajes).



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR y de las IMF.

Esta relación de gastos de personal/Portafolio revela una condición contradictoria, puesto que si los bancos del estado en su conjunto tienen la mayor concentración de portafolio, deberían tener

(4.4%). Esta relación de gastos de personal/Portafolio revela una condición contradictoria, puesto que si los bancos del estado en su conjunto tienen la mayor concentración de portafolio, deberían tener

los más altos índices de eficiencia en el manejo del recurso humano. No obstante, son

estos bancos los que tienen los índices más bajos en eficiencia. La explicación de los altos costos de personal en la banca pública está justificada en gran medida por una desafortunada combinación de beneficios a empleados con un uso no óptimo de las tecnologías de la información y de los ambientes automatizados en los procesos de producción de los servicios financieros.

Por otra parte, el promedio de este indicador para las IMF nuevamente muestra diferencias radicales entre las IMF del grupo 1 (medianas y pequeñas), las cuales mantienen valores para este indicador un nivel de 6.27% para el año 2013 y vienen de 5.83% en el año 2007; y las del grupo 2 que más que duplican este valor. El argumento de que la pequeña escala en estas organizaciones, niveles bajos de portafolio no parece tener consistencia debido a que es precisamente en las pequeñas donde se da el nivel más bajo del índice. Las más grandes muestran niveles muy altos. Los indicadores de Gasto Operativo/ Portafolio, así como el del Gasto Administrativo/Activo Productivo brindan una panorámica muy consistente con la situación recién descrita. Mientras las IFI (reguladas) muestran una clara tendencia a situarse alrededor del 6%, las IMF mantienen condiciones duales, en las que las IMF medianas se ubican en un 11.9%, en tanto que las del grupo 2, muestran niveles cercanos al 18.2% en el caso del indicador Gasto operativo/Portafolio.

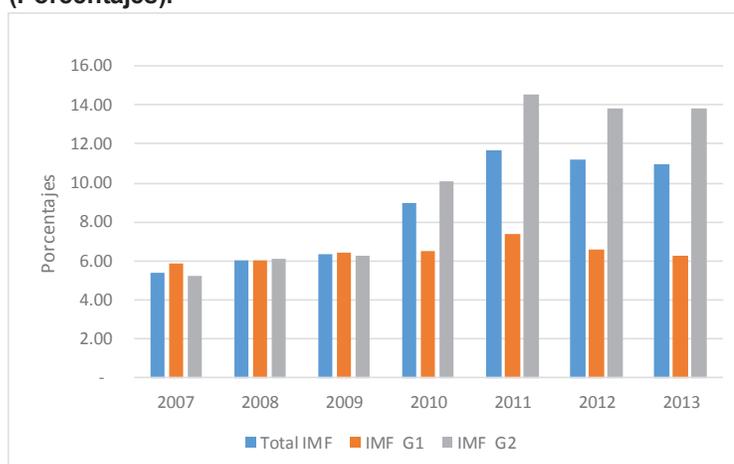
En el caso del indicador Gasto Administrativo/Activo Productivo se muestra una relación y niveles muy parecidos al indicador anterior, pero con una tendencia a reducir dichos gastos haciéndolos converger en valores entre 4% y 5%, en tanto que para las IMF, esta situación es ahora difícil en vista que el Gasto Administrativo se ubica entre 10.9% para las medianas y un 17.1% para las del grupo 2.

Una interpretación de este indicador es que para el caso de las instituciones reguladas, cubrir la totalidad de los gastos administrativos implica dedicar al menos de 5 puntos porcentuales del spread, solo con dichos fines. Sin embargo, el grupo dos de las IMF requieren 17 puntos porcentuales para cubrir solo los gastos administrativos.

Si se toma en cuenta que normalmente el activo productivo tiene al menos dos tipos de rendimientos: uno sobre la cartera de créditos y otro sobre las inversiones (generalmente

Gráfico 36

IMF: Gastos de personal/Portafolio. Periodo 2007-2013. (Porcentajes).



Fuente: Elaboración propia con datos de las IMF.

administrativos. Por eso no es de extrañar las altas tasas activas que cobran algunas IMF, en especial, las más grandes y especialmente orientadas a los segmentos de cartera de créditos de la microempresa.

No obstante lo anterior, las otras IMF comprendidas en el grupo 1 y que representan la mayoría de esta categoría de intermediarios, tienen niveles de gastos del 10.9% del activo productivo, porcentaje que duplica este mismo indicador para el caso del BPDC. En las visitas realizadas a las IMF de la muestra se pudo verificar, que parte de estos gastos se

más bajo que el primero), es de esperar que los efectos de cubrir los gastos administrativos requerirá niveles de tasa de interés más altos para los préstamos que cubran además del costo del pasivo, estos gastos

justifican tanto por tratarse de operaciones de pequeña escala, poco apoyadas por sistemas informáticos que permiten la automatización de procesos, así como debido a la existencia de funciones de producción en las cuales, se consideran varios productos simultáneos como asistencia técnica, formación y capacitación a la clientela, cobertura espacial en territorios rurales dispersos y otros factores distintos de la simple actividad comercial de colocación y recuperación de préstamos.

El cuarto indicador de productividad y eficiencia es la relación Activo Productivo/ Activo Total. En el cuadro siguiente se puede apreciar que los niveles más bajos del mismo convergen al 80% y que es cerca de este nivel que se colocan los bancos privados, los bancos públicos y financieras; en tanto que el BPDC, las cooperativas y las IMF se sitúan por encima del 88% y en niveles aún mayores al 90%.

La razón principal de esta diferencia en la eficiencia con que se utiliza el activo productivo es que en el primer grupo: bancos privados, bancos públicos y financieras, la infraestructura física tiene un peso muy alto en los activos, comparado con las condiciones de las cooperativas y de las IMF. El BPDC es una excepción respecto de lo afirmado puesto que el Banco Popular, también tiene infraestructura y presencia a nivel nacional, pero esta no pesa tanto en los activos totales del banco.

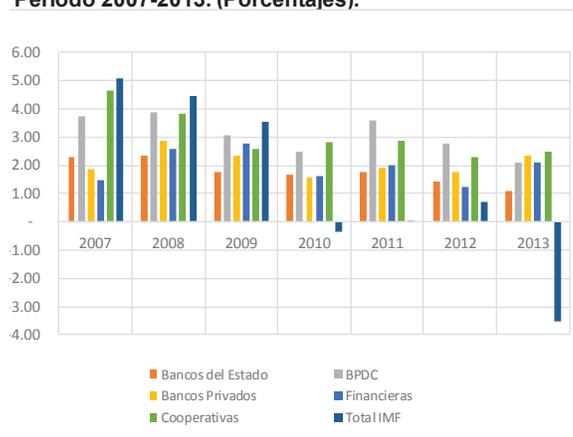
5.4.2 Rentabilidad

Los indicadores de rentabilidad de las Instituciones Financieras revelan una tendencia decreciente en términos generales, producto del mismo fenómeno de reducción de

márgenes, el cual a su vez se asocia a una reducción en los índices de inflación y un incremento en la competencia entre los distintos tipos de entidades financieras.

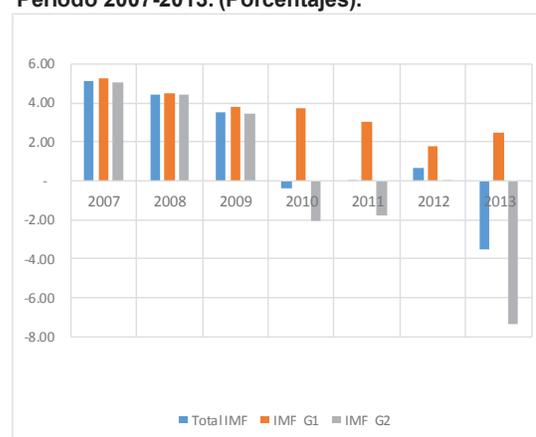
La ROA es positiva en todas las instituciones financieras, excepto en el caso de las IMF, en cuyo caso, una apertura según tamaño revela que las pertenecientes al grupo 1 tienen condiciones muy similares a las del resto y que el grupo 2 resulta excepcional porque sus efectos pesan tanto en el total de las IMF que afectan el signo de este grupo.

Gráfico 37
SFC: Rentabilidad sobre Activo (ROA)
Periodo 2007-2013. (Porcentajes).



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR y las IMF.

Gráfico 38
IMF: Rentabilidad sobre Activo (ROA)
Periodo 2007-2013. (Porcentajes).



Fuente: Elaboración propia con datos de las IMF.

La ROA de bancos del estado, el BPDC y las cooperativas, así como las IMF del grupo 1 se han reducido significativamente durante el periodo debido a la competencia y la reducción de los MIF. Para estos grupos, la ROA se sitúa entre el nivel más bajo asociada a los Bancos de Estado (1.1%) y la más alta, la de las cooperativas (2.5%).

En el caso de los bancos privados y las financieras la ROA muestra una tendencia creciente respecto de su condición al inicio del periodo 2007-2013.

En lo referente al caso del grupo 2 de las IMF, la ROA es negativa en el orden del -7.37%, lo cual revela que las organizaciones que están en esta condición han tenido serios problemas de adaptación a las nuevas condiciones de la industria, en especial a partir del año 2010.

Otra forma de apreciar el desempeño de una institución financiera es a través de la rentabilidad sobre patrimonio (ROE). Los cuadros siguientes muestran la situación de las categorías o “grupos pares” definidos y una apertura para el caso de las IMF, la cuales muestran una situación dual en virtud del alto peso relativo del grupo 2 en el total y a que este grupo experimentó pérdidas cuantiosas a partir del año 2010.

El principal rasgo distintivo de la revisión de la ROE es que, a excepción del caso de las financieras y el de los bancos privados, todos los demás grupos experimentaron bajas significativas en este indicador, en especial como consecuencia de la baja en los índices de inflación, la tendencia a la caída de los márgenes y de las tasas de interés en el mercado. Los bancos privados aumentaron en un punto porcentual y las financieras, prácticamente lo triplicaron, aunque en el periodo muestran comportamiento dual entre el 10% y el 16%

Esta situación está ligada no solo a la estrategia competitiva seguida por estos dos grupos sino también a los factores del apalancamiento que se verán más adelante.

Gráfico 39
SFC: Rentabilidad sobre patrimonio (ROE)
Periodo 2007-2013. Porcentajes.



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR y de las IMF.

Gráfico 40
IMF: Rentabilidad sobre patrimonio (ROE)
Periodo 2007-2013. Porcentajes.



Fuente: Elaboración propia con datos de las IMF.

La situación de los bancos del estado, del BPDC, de las cooperativas y de las IMF del grupo 1 se caracteriza por reducciones a casi el cincuenta por ciento de los niveles vigentes al año 2007 (11.3%, 10.4% y 12.4% y 6.8% respectivamente). Como puede apreciarse en el gráfico precedente de la derecha, las IMF del primer grupo guardan un comportamiento consistente con la tendencia de la industria, mientras que las IMF del segundo grupo, debido a que en consolidado los resultados refieren significativas pérdidas de operación.

El tercer indicador se refiere a la *rentabilidad sobre portafolio* (ROP), la cual expresa el producto de dividir los resultados de operación por el portafolio integrado por la combinación de los dos tipos de activos que componen: el portafolio de las instituciones financieras las carteras de préstamos y las inversiones.

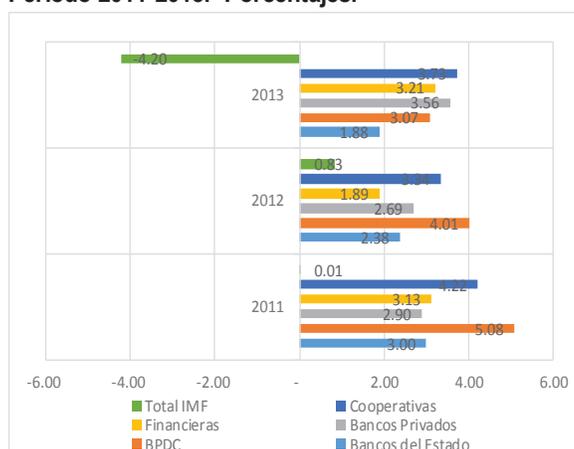
El indicador permite apreciar el rendimiento sobre esta parte del activo productivo, el cual se puede comparar con el resultado de dividir el costo administrativo con respecto del portafolio promedio inter-periodo y obtener a partir de la comparación, el bache entre el

rendimiento necesario para cubrir determinado nivel de costo administrativo y lo que efectivamente está recibiendo como rendimiento neto del portafolio.

De manera consistente, los bancos privados y las financieras experimentaron durante el periodo una tendencia creciente en este indicador, mientras que el resto de las instituciones financieras mostraron tendencias a la reducción.

Gráfico 41

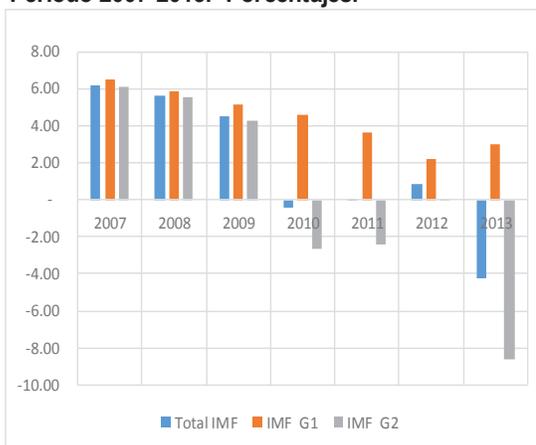
**SFC: Rentabilidad sobre Portafolio (ROP).
Periodo 2011-2013. Porcentajes.**



Fuente: Elaboración propia con datos BCCR y de las IMF.

Gráfico 42

**IMF: Rentabilidad sobre Portafolio (ROP).
Periodo 2007-2013. Porcentajes.**



Fuente: Elaboración propia con datos de las IMF.

Nótese que las IMF del grupo 1 mantuvieron niveles de ROP similares a los de los otros, 3.0% vrs los niveles entre este porcentaje y el tope de 3.7% correspondiente a las cooperativas. En este indicador, los bancos del estado constituyen la excepción debido a que su nivel de rentabilidad sobre patrimonio se sitúa en 1.9%.

5.4.3 Calidad de portafolio

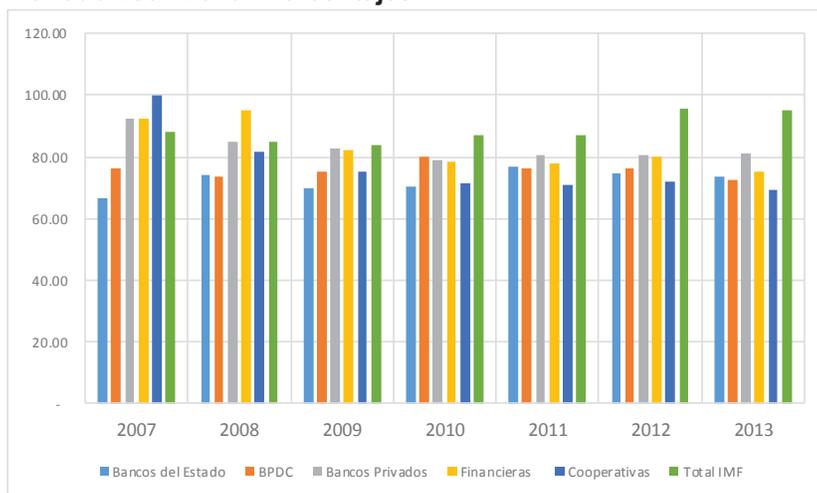
La calidad del portafolio normalmente se mide por tres indicadores convencionales: La proporción que este representa en el activo productivo, el cual se asocia con altos niveles

de especialización de la institución financiera y por los indicadores de calidad de la cartera de préstamos: la mora legal y el Portafolio en riesgo (portafolio at risk) con atrasos de más de sesenta días (PAR60) o bien el portafolio con atrasos superiores a noventa días y en cobro judicial (PAR90).

La información para los últimos tres indicadores está muy a la mano en el caso de las Instituciones reguladas, pero no es así para una buena parte de las IMF que son parte de la muestra. Por tanto, la revisión de la calidad de portafolio quedó reducida a la relación que existe entre este y la totalidad del activo productivo.

Esto puede considerarse una medida de especialización de la institución financiera precisamente en el oficio del mismo nombre. A más alta la proporción, más especializada está y menos son los negocios adicionales como los alquileres, los servicios de capacitación, los servicios de comercialización y los bienes para la venta.

Gráfico 43
Sistema Financiero Costarricense: Portafolio/Activo productivo.
Periodo 2007-2013. Porcentajes.



Fuente: Elaboración propia con datos BCCR y de las IMF.

IMF alcanzan niveles del 95%, todas las demás instituciones, están por debajo del 81%.

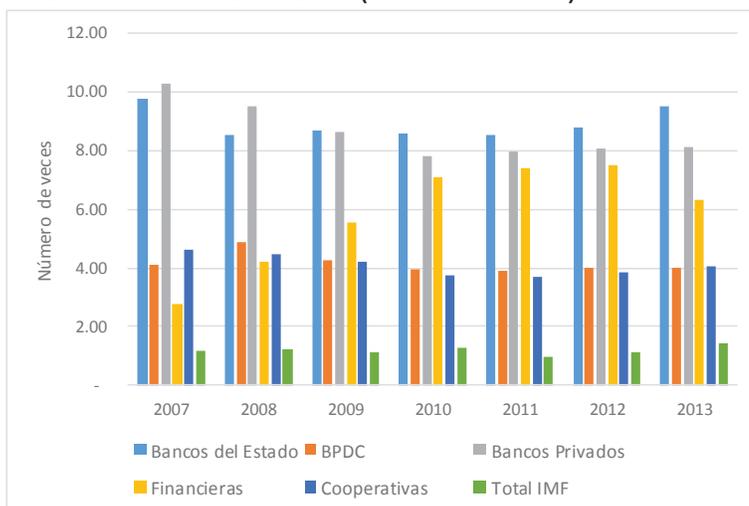
Las cifras del cuadro siguiente dan cuenta de una alta proporción del portafolio como parte del activo productivo, en especial en el caso de las IMF. En el presente, mientras las

5.4.4 Estructura de Capital

La estructura de capital resulta importante en el análisis del desempeño de las instituciones financieras, porque estas condicionan la rentabilidad sobre el patrimonio y sobre todo, la forma en que las instituciones utilizan los recursos externos para crecer y aprovechar oportunidades de crecimiento.

La revisión de la estructura de capital se ha efectuado utilizando dos indicadores: la relación Deuda/Patrimonio, la cual indica en qué medida cada colón de patrimonio apalanca para obtener colones de deuda. No todas las instituciones están en condiciones de mantener niveles de apalancamiento altos, pues el riesgo de que los pasivos se vuelvan exigibles en el corto plazo puede poner en grandes problemas a la institución.

Gráfico 44
SFC: Relaciones de Apalancamiento por tipo de institución financiera. Periodo 2007-2013. (Número de veces).



Fuente: Elaboración propia con datos BCCR y de las IMF.

Las instituciones que mantienen altos niveles de apalancamiento deben estar en condiciones de poder hacer frente a necesidades de capitalización por parte de sus socios. Tanto los bancos estatales como los privados tienen esa

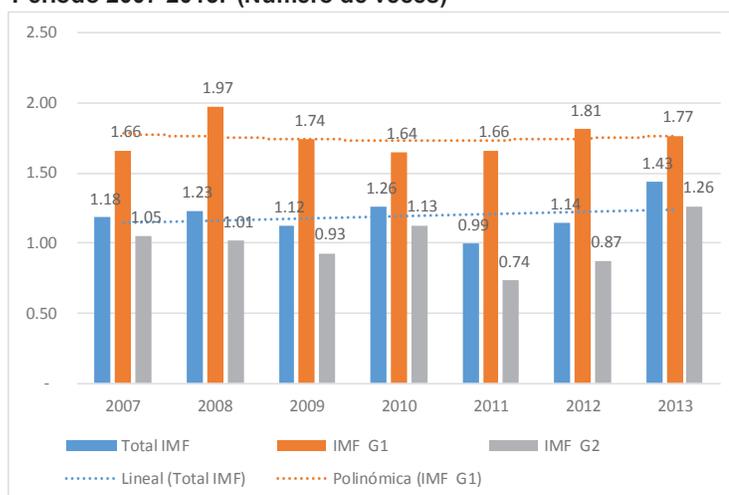
condición¹¹⁵. Las financieras tienen un grado intermedio de dificultad y el grupo de las cooperativas y las IMF tienen menores posibilidades.

El periodo 2007-2013 es un periodo donde el tema de la suficiencia patrimonial y el apalancamiento se puso a prueba a raíz de la crisis interperiodo. Los niveles de apalancamiento más altos los tienen los bancos públicos y le siguen los bancos privados.

En el caso de los bancos estatales, avalados por el Estado, mantienen niveles de

Gráfico 45

IMF: Relación de Apalancamiento (Relación Deuda/Patrimonio). Periodo 2007-2013. (Número de veces)



Fuente: Elaboración propia con datos de las IMF.

apalancamiento de 9.5 veces, ligeramente más bajos que la situación de 9.75 veces que tenían al inicio del periodo.

Los bancos privados siguen la línea en orden de importancia pero redujeron su nivel de apalancamiento

de 10.3 veces en el 2007 a 8.1 veces hacia 2013.

Las financieras experimentaron cambios dramáticos durante el periodo, pasando de niveles de 2.8 veces a niveles de 7.5 en el 2012 y luego se ubicaron en 6.3 veces. Las cooperativas y el BPDC experimentaron una evolución similar a partir de niveles muy

¹¹⁵ La SUGEF solicita una información especial para evaluar la condición patrimonial de las instituciones. Esta información está contenida en el CAMELS (Capital, Assets, Management, Earnings, Liquidity and Sensibility of Market Risk).

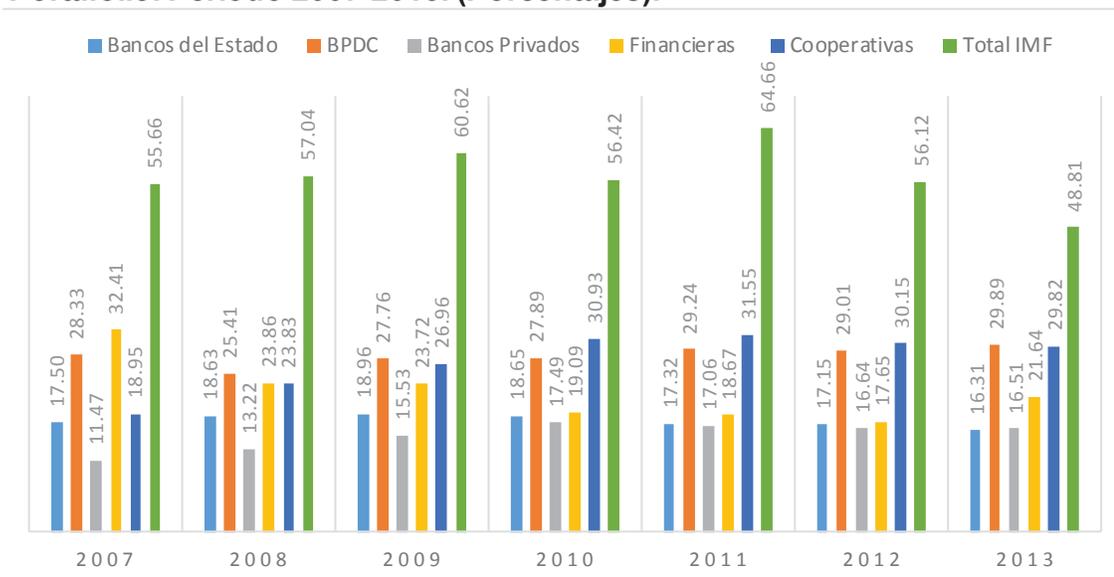
parecidos en el 2007 para terminar en el 2013 con un apalancamiento entre 4.0 y 4.1 veces, respectivamente. Los niveles de apalancamiento de las IMF tradicionalmente han sido los más bajos de todo el SFC y se han mantenido relativamente estables en niveles entre 1.2 y 1.5 veces para el total de la categoría, con la excepción de 2008, en donde casi alcanza 2.0 veces. El grupo mantiene el nivel más alto es el de las IMF intermedias (grupo 1) el cual se sitúa en 1.77 veces.

El segundo indicador es la relación Patrimonio/Portafolio, el cual indica en qué medida (porcentaje) el patrimonio financia el portafolio de documentos por cobrar e inversiones. El gráfico inferior derecho ilustra esta situación para el periodo 2007-2013. Nótese que para el año 2013, casi la totalidad de las instituciones financieras mantenían niveles inferiores al 30%, cifra tope para las cooperativas y el BPDC. Las financieras se sitúan cercanas al 22%, en tanto que los demás bancos están por debajo del 20%.

El valor más alto para este indicador se le atribuye a las IMF que para finales del periodo en cuestión se situaba cercano al 50%.

Para efectos del presente trabajo, los indicadores recién considerados permiten tener una idea de la potencialidad de canalización de recursos y de endeudamiento de las instituciones financieras. Aunque esto no puede interpretarse como un análisis de solvencia financiera de las instituciones, sí brinda algunos elementos de juicio para comprender el potencial de los distintos canales de canalización de fondos a la población de la MIPYME.

Gráfico 46
Sistema Financiero Costarricense (SFC): Relación Patrimonio/
Portafolio. Periodo 2007-2013. (Porcentajes).



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR y de las IMF.

A estas alturas del capítulo 5, es conveniente hacer un recuento de los principales aspectos del análisis de eficiencia, a través de los indicadores de desempeño considerados en esta sección, la cual no se separa de los otros aspectos considerados previamente como lo son: las tasas de interés, los spread y los MIF.

- 1) En primer lugar, debe señalarse que dichos indicadores se han agrupado en cuatro áreas: (a) productividad y eficiencia, (b) rentabilidad, (c) calidad de portafolio y (d) estructura productiva. Además, debe tomarse en cuenta que el análisis de indicadores es de carácter suplementario y los aspectos de eficiencia considerados previamente.
- 2) En el grupo de indicadores de productividad y eficiencia se hace énfasis en los gastos de personal, los gastos operativos y los gastos administrativos como una proporción del portafolio, o bien, del activo productivo. Adicionalmente, un factor

que normalmente ayuda a complementar estos análisis es la relación activo productivo/ activo total.

- 3) Los gastos de personal son un factor significativo a la hora de determinar el costo de los servicios financieros, pero existen grandes diferencias entre los distintos grupos pares de intermediarias financieras. Los gastos de personal como una proporción de portafolio son altos en el caso de los bancos del estado, pero a su vez, estas IFI son las que tienen el MIF(1) más bajo. Esto hace presumir que los bancos privados y los otros grupos de intermediarios financieros se refugian en esta ineficiencia básica de los líderes en el mercado. Si se asocia esta situación con los indicadores de rentabilidad de los demás intermediarios (excepto el grupo 2 de las IMF), se encontrará que a más bajo gasto de personal/patrimonio, mayor es el ROE de las organizaciones.
- 4) Los gastos de personal/portafolio para las IMF son sumamente altos en comparación con los de otros entes regulados. Dicha desproporción puede esconder desajustes importantes en la estructura organizacional, así como factores asociados a un uso ineficiente del recurso humano, debido a una inadecuada combinación de este con factores tecnológicos (TIC por ejemplo), en los procesos productivos. El comportamiento del gasto administrativo/ activo productivo refuerza esta afirmación.
- 5) Los altos costos de personal, operativos y administrativos repercute ampliamente en los MIF y por tanto, en las tasas de interés activas que representan el costo de crédito para los clientes.

- 6) En el caso de los IMF del grupo 1 esto refleja también problemas de deseconomías de escala, de lo cual se deduce que existe una oportunidad de mejora, medida a través de este indicador vía incremento en el tamaño de los portafolios.
- 7) Los indicadores de rentabilidad son un reflejo del desempeño de los intermediarios financieros en un mercado imperfecto con restricciones de competencia, según información mencionada en páginas anteriores. Pero a su vez, durante el periodo en cuestión estos indicadores están fuertemente influenciados por la reducción de la inflación que a su vez, vía efecto Fischer conduce a la baja en la tasa de interés.
- 8) Si bien la rentabilidad sobre activo (ROA) durante el periodo muestra una tendencia a la baja, ubicándose entre 1.1% de los bancos del estado y un 2.5% para el caso de las cooperativas, lo más importante es la rentabilidad sobre patrimonio (ROE), la cual incorpora los aspectos asociados al apalancamiento financiero. Normalmente existe otra relación estrecha entre apalancamiento financiero y alta ROE. En este aspecto, los bancos privados se mantienen a la cabeza desde el año 2008, con niveles de ROE que superaban el 30% de ese año y que terminan con 22% para el año 2013. Las financieras son el segundo grupo con mayor ROE (16.26%); luego le siguen: Los bancos del Estado (11.27%), las cooperativas (12.44%); el BPDC (10.42%), y las IMF del grupo 1 con un 6.81%.
- 9) La información sobre estructura de capital y apalancamiento completan el conjunto de indicadores de eficiencia y desempeño. El análisis de estos debe hacerse en conjunto y como complemento del análisis del MIF precedente.
- 10) En cuanto a la relación Deuda/Patrimonio, se parte de la idea de que la naturaleza de las instituciones define distintos niveles típicos de apalancamiento. Los entes más apalancados son los bancos del Estado (9.5 veces), seguidos de los bancos

privados (8.1 veces), luego las financieras con (6.3 veces), seguidas a su vez por el BPDC y las cooperativas (4.1 y 4.0 veces respectivamente). Las IMF por su parte, mantienen niveles muy bajos de apalancamiento, donde la razón deuda/patrimonio llega a 1.77 veces.

- 11) La principal razón que hace posible mayores niveles de apalancamiento, es el respaldo que puedan dar los socios ante los requerimientos de aportes de capital, para hacer frente a retiros masivos de fondos o repago de obligaciones antes de lo esperado. Las instituciones con mayor respaldo tienden a tener los más altos niveles de apalancamiento, no solo por su disposición a endeudarse sino porque los depositantes o prestatarios cuentan con mayores garantías.
- 12) Por otra parte, el bajo apalancamiento también puede ser visto como una oportunidad para las IMF de elevar el monto de sus portafolios de crédito, aumentar la escala y uso de sus recursos humanos y reducir los MIF.

Capítulo VI: Eficacia del Sistema Financiero y sus repercusiones en el apoyo a la MIPYME.

6.1 Consideraciones generales

En el capítulo anterior se realizó un recorrido por los aspectos centrales del análisis de eficiencia. La eficiencia es solo una parte de la efectividad de un programa o sistema. La otra cara de la moneda es la eficacia. Puede ser que un programa sea muy eficiente en términos del empleo de los recursos para brindar productos o servicios a precios competitivos, pero si estos no llegan a los beneficiarios sujetos del programa, o no cumple con los objetivos de alcance, se dice que el mismo no es eficaz y por lo tanto, tampoco efectivo.

Esta es una de las principales preocupaciones respecto de la profundización financiera vista como una consecuencia natural e inexorable de liberalización de los mercados, así concebida por McKinnon (1974). Este aspecto, ampliamente discutido en los primeros capítulos, conlleva al cuestionamiento de si es suficiente con la liberalización financiera para lograr efectividad en la canalización de recursos financieros para la MIPYME.

En el capítulo anterior, el análisis de la eficiencia inicia con el planteamiento de las hipótesis correspondientes y en el desarrollo del mismo se va concluyendo que algunos canales resultan más eficientes que otros para la canalización. Al mismo tiempo, queda de manifiesto que el costo de los recursos (tasa pasiva) es un elemento diferenciador en

los distintos canales de distribución, así como el spread, razón por la cual el precio final al usuario del crédito, depende en gran medida de la suma de ambos elementos.

La medición de márgenes de intermediación es una forma más precisa de medir costos efectivos de intermediación. Por un lado el *margen reducido* conocido como MIF(1) es el equivalente al spread, pero calculado tomando en cuenta tasas efectivas de costo de recursos y tasas efectivas de cobro a los usuarios, mediante ponderaciones de los distintos elementos que intervienen en el cálculo, según se expresó en páginas anteriores. Por otra parte, el MIF(3) da cuenta de otros elementos adicionales y aporta otra dimensión. En la medida en que los ingresos totales de las instituciones financieras venden otros servicios distintos y complementarios a los servicios de crédito, aprovechan oportunidades adicionales de mercado tanto regional como en segmentos específicos de clientela. Alguna ventaja comparativa les puede permitir obtener un margen de intermediación más alto, comparado con el que solo obtendrían de las operaciones de crédito. Es por esta razón que en el capítulo anterior se utilizó un margen ampliado MIF (3).

El otro aspecto a considerar, antes de entrar en el tema de la eficacia, es que toda la discusión sobre tasas de interés del capítulo anterior se basa en promedios simples, que a su vez se apoyan en los datos reportados por las IFI a la SUGEF. A excepción de las IMF, las cooperativas y las financieras, donde hay total certeza de que atienden a la MIPYME y pequeños deudores, en el caso de los bancos, los promedios ocultan el sesgo hacia abajo, el cual puede ser resultado de introducir la atención de la gran empresa.

Por tal razón se considera que el análisis de la efectividad de los mecanismos de financiamiento de la MIPYME, no puede estar completo si no se hace un esfuerzo adicional por buscar algún grado de asociación del funcionamiento de tales instituciones con los segmentos que atienden.

En el análisis de eficiencia, se pudo apreciar que las IMF grandes afrontaron problemas y por tanto reflejaron resultados negativos en su desempeño reciente. Esto produjo distorsiones que obligaron a separar el grupo par de las IMF en dos, a efecto de mostrar la otra faceta de estas instituciones de microfinanzas. La situación de resultados deficitarios en el desempeño de organizaciones de peso en el mundo de las microfinanzas no se presentaba de esta manera hace cinco años, pero la situación cambió recientemente encauzándose hacia un lado negativo.

Mostrar esta otra faceta es importante, antes de tratar el tema de la eficacia, debido al rol que puede desempeñar este grupo de intermediarias financieras en la atención, especialmente de las micro y pequeñas empresas.

Contrariamente al desempeño de las IMF, las cooperativas y las financieras han demostrado que pueden canalizar niveles mayores de recursos a costos menores, de forma similar que las grandes IMF. Los bancos del estado, el BPDC y los bancos privados tienen sus propias condiciones que les permiten competir y ofrecer servicios de crédito a costos competitivos dentro de un mercado monopolista.

Sin embargo, todavía está por dilucidar si los niveles de mayor eficiencia relativa de algunas instituciones financieras están asociadas también a una eficacia en cuanto a la cobertura poblacional o regional de los individuos considerados población meta. Esto es particularmente importante en aras de la hipótesis planteada sobre las mejoras en la eficacia del Sistema que podrían darse al incorporar más ampliamente este grupo de intermediarios.

En el pasado, se expresó con mucha razón que las IMF han diseñado mecanismos de colocación-recuperación para los microcréditos y la MYPE en general, en condiciones de mayor cercanía al cliente y por tanto más eficaces. Esto se da por cierto, aunque se reconoce la existencia de problemas de escala que limitan su efecto en la eficiencia en la perspectiva nacional¹¹⁶. Por tanto, resulta de utilidad no proceder desde ahora a formarse criterios para descartar estos canales; en especial, porque la situación desventajosa de las IMF puede ser superada, por lo menos en lo que respecta a las medianas y pequeñas IMF, si estas ampliaran su escala de operaciones.

El mismo análisis de eficiencia identifica dos factores que pueden ayudar a las IMF: una fuente de fondos a menor costo (como el SBD) y un programa de reclutamiento y fortalecimiento de estas organizaciones como agentes operadores del SBD.

¹¹⁶ Véase González-Vega, C; Jiménez, R. y Quirós, R. (1993); González-Vega, C. (2003); Peck, R. (1998) y Ledgerwood, J. (1998) y Goldberg, L. (2006). Esto es particularmente visible en las áreas rurales de amplia dispersión poblacional, con los pequeños productores rurales y en segmentos de microempresas, cuentapropismo y mujeres jefas de hogar en las ciudades.

El análisis de eficacia se centra en los aspectos de cobertura de los servicios que brindan las organizaciones con respecto de la población meta o el alcance regional de los servicios. Esta es la primera fase del análisis, porque la segunda se refiere al impacto que tienen los servicios de un programa en la población meta. Después de todo, proporcionar a los beneficiarios servicios de crédito debe servir para que estos mejoren sus niveles de vida con el aprovechamiento de las oportunidades, las cuales sin este servicio no serían posibles.

No obstante, el análisis de impacto es otra dimensión que el presente estudio no aborda debido a que por sí mismo constituye un esfuerzo en trabajo de campo y por un periodo que normalmente trasciende el corto plazo¹¹⁷.

Hasta hace muy pocos años, la información disponible no permitía distinguir entre la atención a la MIPYME del resto de los beneficiarios del crédito. Esta limitante ya ha sido mencionada en páginas anteriores y las principales razones de la misma radican en que para la SUGEF, hasta la fecha no ha sido importante incorporar el tamaño y número de los beneficiarios de crédito en la información publicable del sistema de las instituciones reguladas. Esta omisión ha llevado a que en el pasado se haya recurrido a simples estimaciones realizadas sobre la base de supuestos de tamaño en función de los datos SUGEF; o bien, con base en estimaciones puntuales para un año dado, obtenidas mediante estudios específicos para un año dado.

¹¹⁷ Véase: Goldberg, L. (2006) y Banerjee, Abhijit, Karlan, D., and Zinman, J. (2015).

Los esfuerzos de reciente data, realizados por el MEIC junto con las otras instituciones que participan del SBD, han permitido obtener al menos estimaciones semestrales de la canalización del crédito hacia la MIPYME, pero siempre con la gran limitación de que no necesariamente todos los agentes que potencialmente atienden el sector reportan dicha información.

A estas limitaciones debe sumarse la dificultad adicional de que “la etiqueta MIPYME” no es fácilmente incorporable en los registros de clientes de las instituciones financieras. Empezando por la misma definición oficial, la cual la hace sumamente difícil a nivel de clasificación, debido a que las instituciones de crédito reguladas no la aplican a la hora de otorgar el crédito.

El otro problema en materia de cobertura, como se verá más adelante, es que el segmento MIPYME puede representar un porcentaje muy alto del parque empresarial costarricense, pero cuando se tiene que determinar su tamaño, en términos de unidades empresariales, los esfuerzos recientes tienden a subestimarlos, al no incluir una buena parte de los pequeños productores rurales y el autoempleo urbano.

En razón de lo anterior, el análisis de cobertura queda muy limitado tanto por la cantidad, como por la calidad de la información existente.

Para el desarrollo de esta sección, el punto de partida lo constituyen las hipótesis planteadas en la sección metodológica del presente trabajo, tal como se detalla a continuación.

Para el análisis de la eficacia en lo que respecta a esta investigación, el objetivo planteado fue el de “Efectuar una revisión de la situación actual del sistema financiero de apoyo a la MIPYME, desde el punto de vista de los factores que inciden en la **eficacia** del sistema”.

En cuanto a la hipótesis nula **H₀**, a manera de orientación metodológica se plantea que “El sistema financiero actual de apoyo a la MIPYME es **eficaz** en términos de cobertura de la población MIPYME y en presencia regional de las instituciones financieras participantes”

La hipótesis alternativa H₁ plantea que “el sistema financiero actual de apoyo a la MIPYME podría mejorar en términos de **eficacia** medida en términos de cobertura de la población meta si se incluyen otros participantes en la oferta y canalización de recursos”.

6.2 El tamaño de la MIPYME:

La sección 2.6.4 del presente trabajo contiene los detalles del estado de la cuestión en lo referente al tamaño de la MIPYME. En dicha sección se encuentra además, una amplia discusión sobre el punto de partida de toda medición del conglomerado MIPYME, que es en esencia la definición misma de lo que se entiende por MIPYME.

Para efectos de ubicación final respecto de la población que es sujeto de atención bajo el esfuerzo de apoyo financiero, es necesario retomar aquí el tema considerando la versión ampliada que ofrece el SBD y a partir de dicha redefinición, realizar un intento adicional

de cuantificar el tamaño del sector de la MIPYME utilizando la nueva información estadística organizada por el esfuerzo estatal en los años recientes.

Como se recordará, en la misma sección 2.6.4 se mencionó que la medición más reciente realizada siguiendo la metodología de la comisión interdisciplinaria tiene un sesgo hacia el concepto de establecimiento. Esto hace que no se tome en cuenta un gran segmento integrado por hogares empresa tal y como lo son los trabajadores independientes y una buena parte de los productores rurales.

En cuanto a la definición acerca de qué se entiende por MIPYME, la reforma a la Ley 8634 mediante la Ley 9274 (Reforma integral del Sistema de Banca para el Desarrollo¹¹⁸), amplía sustancialmente en su artículo 6 el grupo de beneficiarios de modo que ahora se incluye dentro de este grupo:

- (a) Los emprendedores: definidos como personas que tienen capacidad para detectar oportunidades de negocio, organizarse para administrar recursos y generar valor agregado en sus actividades. Se considera esta actividad como una fase previa a la consolidación de una MIPYME.
- (b) El grupo originalmente considerado en la Ley 8262 de fomento a la MIPYME, que cumpla con los parámetros de dicha ley.
- (c) Una categoría especial para la Pequeña y mediana empresa de producción agropecuaria (PYMER);
- (d) Los modelos asociativos empresariales de estas empresas.
- (e) Los beneficiarios del microcrédito. En esta categoría se ubican personas o grupos de personas cuya principal distinción es “que tengan necesidades de crédito que

¹¹⁸ Publicada en diciembre del 2014.

no excedan los cuarenta salarios base, según lo dispuesto en la Ley 7337 del 5 de mayo de 1993¹¹⁹.

Como puede apreciarse la definición MIPYME con sesgo de establecimiento consolidado con más de un año de funcionamiento, presente en la definición de la ley 8232 de fomento de la PYME, ahora no solo contempla “prototipos de MIPYME” al incorporar los emprendedores, sino que incluye además a los trabajadores independientes, un gran número de hogares empresas, que bien pueden funcionar bajo esta modalidad de trabajo independiente y en muchos casos, empresas unipersonales.

En este sentido, las modificaciones a la Ley 8634 amplían la cobertura de los beneficios del SBD a un universo más amplio y heterogéneo que el contemplado en los 43,837 casos identificados en el 2013 por la comisión Ad Hoc del MEIC.

Por tanto, resulta de suma utilidad para los propósitos del presente trabajo buscar una nueva estimación de parque de la MIPYME, tomando en cuenta esta ampliación en la definición.

Para tal efecto, se toma como punto de partida la metodología seguida por Briceño y De Sárraga (2011)¹²⁰, a partir de los datos de la CCSS, según los cuales, si se asume que cada patrono representa una empresa y se aplica una clasificación de las mismas según el número de empleados, es posible obtener una cuantificación que sirve de umbral para tener una idea de tamaño del sector. Se trata de un umbral porque si se toma en cuenta

¹¹⁹ Acorde a la circular N° 260-2014 Sesión 106-2014 CSJ y según lo establecido en la citada ley, a partir del 1ero de enero de 2015 el salario base vigente será de CRC 403,400. Por tanto, el equivalente a cuarenta salarios base es la suma de CRC 16,136,000.

¹²⁰ Véase Briceño, E. y De Sárraga, A. (2011, p.p. 22-24).

que una parte de la MYPE no está afiliada a la CCSS, el dato a obtener a partir la información de la CCSS es incompleto.

La otra información con la se puede contar ahora es la derivada de la Encuesta Continua de Empleo (ECE) que realiza el INEC en forma trimestral desde el tercer trimestre del 2010. Esta encuesta ha incorporado cambios muy importantes en las definiciones y en los formularios que han hecho mucho más sencillo obtener estimaciones de la MIPYME.

Cuadro 8
Costa Rica: Empresas del Sector privado afiliadas a la CCSS por tamaño de empresa. Junio 2014

Detalle	2014	Estratos	Empresas por estrato	Porcentaje del total
menos de 5 empleados	43,713	Micro	43,713	67.35
entre 5 y 9	9,830			-
de 10 a 29	7,345	Pequeña	17,175	26.46
de 30-59	2,043			-
de 60 a 99	745	Mediana	2,788	4.30
100 o más empleados	1,230	Grande	1,230	1.90
Total	64,906		64,906	100

Fuente: Elaboración propia con datos de la CCSS. Cuadro E-9A.

Los cuadros siguientes

resumen la información

necesaria para brindar una

aproximación actualizada

del tamaño de sector

MIPYME, con la ventaja

de que ahora no se trata de estimaciones puntuales, sino que están basadas en información periódica y sistemáticamente obtenida a partir de una fuente oficial.

El cuadro 8 anterior muestra que para el año 2014 en Costa Rica había un total de 64,906 establecimientos registrados en al CCSS¹²¹, de los cuales casi un 98% (63,676 patronos (empresas) se consideraban MIPYME debido a que declararon tener menos de cien

¹²¹ Para la obtención de este dato se realizaron algunos ajustes a partir de la información de la CCSS: se eliminó todos aquellos empleadores que se asocian al trabajo doméstico, pues a pesar de que se trata de empleadores del sector privado, no puede decirse que se trata de empresas con fines lucrativos. Este renglón representa un grupo cercano a los mil empleadores. Adicionalmente, se dedujo todas aquellas actividades relacionadas con organismos internacionales domiciliadas en Costa Rica, puesto que tampoco se trata de empresas con fines de lucro ni son sujetos de crédito de los programas del SBD.

empleados. 67.3% del total de establecimientos del parque empresarial afiliado a la CCSS declaró tener menos de cinco empleados y por tanto, podrían clasificarse como microempresas, un 26.5% son pequeñas y solo un 4.3% se consideran medianas.

La cifra resultante a partir de los datos de la CCSS ya por sí misma da cuenta de la subestimación del dato de establecimientos reportado por la comisión interinstitucional coordinada por el MEIC. El dato reportado por la esta comisión para el 2013 no representa más de un 66.75% del dato obtenido a partir de los datos de la CCSS.

Cuadro 9
Costa Rica: Trabajadores independientes.
Total País y por provincia.
Junio de 2014

Detalle	Cuenta propia	%
San José	119,030	39.44
Alajuela	58,048	19.24
Cartago	34,909	11.57
Heredia	28,839	9.56
Guanacaste	20,763	6.88
Puntarenas	23,527	7.80
Limón	16,654	5.52
Total	301,770	100.00

Fuente: Elaboración propia con datos de la CCSS Cuadro

Aunque ambos datos tienen una diferencia temporal de un año, esta no es razón suficiente para explicar el sub-reporte, sobre todo si se toma en cuenta la poca variación anual de los datos, tal como se verá en los cuadros siguientes.

El cuadro 9 muestra la otra dimensión, siempre en las condiciones de umbral, de las magnitudes de los trabajadores independientes, también llamados trabajadores por cuenta propia.

Los 301,770 trabajadores por cuenta propia solo representan la parte afiliada a la CCSS, por lo que se sabe que existe un número mayor de trabajadores en esta condición y que deberían ser sumados a la población sujeta de atención del SBD. Como puede apreciarse en el citado cuadro, si se suman las cuatro primeras provincias de acuerdo con su mayoría

poblacional se deduce que la región central del país contiene casi el 80% de los trabajadores cuenta propia.

Si bien la información de la CCSS proporciona por sí misma un buen dato sobre el tamaño de parque empresarial ampliado con los trabajadores cuyo hogar empresa pueden ser considerados microempresas, existe otra fuente de información derivada de las Encuestas Continuas de Empleo desde el tercer trimestre del año 2010.

De estas encuestas es posible obtener datos de patronos, trabajadores empleados y por cuenta propia. Los datos de patronos y trabajadores cuenta propia son útiles porque registran no solo aquellos que están afiliados a la CCSS, sino todos los que se detectan por medio de las encuestas y que luego se infieren de la población total.

De esta forma, puede captarse a los empresarios de pequeña escala y a los trabajadores independientes que están en condiciones de informalidad debido a que no están afiliados a la CCSS.

Los cuadros 10 y 11 contienen la información sobre establecimientos (derivada de empleadores y trabajadores independientes) para el periodo 2010-2014 (IV trimestre de cada año) y la información que consolida el orden de magnitud del parque empresarial nacional, más el trabajo independiente o cuenta propia.

Cuadro 10
Costa Rica: Población ocupada según características del empleo.
Posición en el empleo principal.
Periodo IV Trimestre 2010 al IV Trimestre 2014.

Detalle	2010	2011	2012	2013	2014
Total	1,886,234	1,918,109	1,994,166	2,088,282	2,059,600
Posición en el empleo principal					
Asalariados	1,453,089	1,513,931	1,525,696	1,561,262	1,550,427
Cuenta propia	321,203	312,560	359,974	417,219	393,633
Empleadores	64,667	59,162	64,623	65,945	65,846
Auxiliar no remunerado	47,275	32,456	43,873	43,856	52,694

Fuente: Elaboración propia con datos INEC: Encuesta Continua de Empleo (ECE), 2014

La información de cuadro 10 muestra la información sobre empleadores y trabajadores cuenta propia, en el contexto del empleo total a nivel nacional y en el contexto histórico de los últimos cinco años. En la dimensión del empleo nacional, ambos grupos (empleadores y cuenta propistas) representan un 22.3% del empleo total del año 2014.

En la dimensión histórica reciente, se puede apreciar que mientras la cifra de los empleadores tiende a mantenerse relativamente estable en el tiempo, la de los cuenta propistas experimenta variaciones mayores. En este grupo se refugian las personas que durante los periodos de crisis y desempleo han perdido su trabajo. Estas personas constituyen un grupo de “microempresarios a la fuerza”, que una vez que aparece la oportunidad de incorporarse al mercado laboral lo hacen.

También forman parte de este grupo las personas que buscan trabajo por primera vez y que no encuentran porque los mercados de sus profesiones y oficios están saturados, así que no resulta extraño que este grupo crezca más proporcionalmente más que el grupo de ocupados.

Finalmente, a manera de síntesis con el propósito de obtener un orden de magnitud actualizado del segmento de la MIPYME, a los 65,846 empleadores, habrá que restar los 1,230 claramente inscritos y declarados a la CCSS como grandes empresarios, por tener en sus planillas cien empleados o más, de modo que se obtiene un resultado muy parecido al de los empleadores de la CCSS, de 64,616.

La información del cuadro 11 permite integrar los empleadores con los trabajadores cuenta

Cuadro 11
Costa Rica: Empleadores y trabajo independiente según condiciones de empleo y tipo de establecimiento. Dimensiones urbano rural. Tercer trimestre del 2014.

Detalle	Urbano	Rural	Total
Condición de empleo			
Cuenta propia	283,600	110,033	393,633
Empleadores	49,520	16,326	65,846
Total	333,120	126,359	459,479
Tipo de establecimiento			
Sociedad o cuasi sociedad	58,261	10,954	69,215
No constituido en sociedad	274,859	115,405	390,264
Total	333,120	126,359	459,479

Fuente: Elaboración propia con datos INEC: Encuesta Continua de Empleo (ECE), 2014

En términos generales, puede decirse que el segmento de beneficiarios del SBD está integrado por 458,249 empresas y trabajadores independientes que califican en las categorías d), e) y f) del artículo 6) de la Ley 9274 (reforma integral a la Ley del SBD)¹²².

El área urbana concentra un 72.04% de los cuenta propia y un 75.2% de los empleadores, detalle que debe derivar en concentrar una parte de los esfuerzos de entrega de servicios

¹²² No se tiene información suficiente para determinar la proporción de las 1,230 empresas con cien empleados que se encuentra en zona urbana, y cuánto en la zona rural, pero el escaso peso relativo de este grupo en términos del total de beneficiarios hace que esto no sea tan relevante en los resultados a obtener.

propia, en la
dimensión urbano-
rural y con la
información sobre
la formalidad en la
organización
empresarial.

para desarrollar tecnologías de atención masiva en las ciudades y ser orientados en gran medida a la modalidad de crédito personal, aunque no sea con fines de consumo.

El otro aspecto a considerar es que una buena parte de los trabajadores cuenta propia (hogares empresa) trabaja sin sociedades constituidas o similares. Los datos revelan que lo hacen prácticamente a nivel personal. En el área urbana, el 82.3% de los casos operan sin sociedades, y en las áreas rurales, la proporción es del 91.3%, lo cual refuerza la idea de que distribuir crédito a este segmento es algo que pasa por las tecnologías de crédito personal.

6.3 Eficacia desde la oferta de recursos: la colocación

A nivel nacional, la oferta de recursos para la MIPYME está compuesta por diversas fuentes de fondos, entre las cuales figuran: Los recursos del SFN, los fondos que intermedian las IMF y los fondos propios del sector cooperativo. Dentro de los primeros están los fondos provenientes del ahorro interno, los créditos de la banca multilateral y de otras agencias de desarrollo.

La integración de dichos fondos en una matriz de relaciones origen y destino de los mismos ha sido una tarea siempre difícil, pues ha estado plagada de problemas de duplicación y porque hay muy poca información disponible respecto de la forma privada en que se producen los flujos¹²³.

¹²³ Para verificar antecedentes de este esfuerzo, véase Briceño y Zúñiga (2002); Briceño y De Sárraga (2011) y Briceño, E. (1999).

Afortunadamente, desde la promulgación y vigencia de la Ley 8636 del SBD, se ha estado trabajando para integrar todos los esfuerzos y contar con información más clara sobre el alcance de los programas de crédito a la MIPYME. Si bien este sistema no contempla la totalidad de los fondos y aunque los datos que pasan por el SBD no son la totalidad de los fondos disponibles, sí está claro que todos los esfuerzos estatales, exceptuando los del fondo del INFOCOOP sí están contenidos.

Conceptualmente hablando, los tres fondos del SBD integran los esfuerzos de la banca estatal: los fondos del FINADE; los fondos del FOFIDE y los del FOCREDE son los que integran el SBD¹²⁴. Aunque ya se ha mencionado el cómo se constituyeron y el cómo se administran, conviene al llegar a este punto del trabajo, hacer un breve recordatorio.

Los fondos del FINADE comprenden un conjunto de fondos provenientes de fideicomisos agrarios que se consolidaron con la constitución del SBD; los rendimientos financieros netos del FOCREDE y otros fondos menores¹²⁵.

El FOFIDE no constituye patrimonio concreto del SBD, es patrimonio de los bancos estatales, los cuales están obligados por la misma Ley de SBD a constituir un fondo alimentado con un cinco por ciento de las utilidades anuales y destinarlo a colocaciones

¹²⁴ El Banco Nacional tiene un programa de crédito a la MIPYME que se llama BN-Desarrollo y que en términos de orden de magnitud, abarcaba no menos de CRC 612,000 Millones, más de 1.5 veces todos los recursos bajo el dominio de SBD.

¹²⁵ Véase Art. 16 de la Ley del SBD y el Art. 15 de la Ley No. 9274 de reforma integral del SBD.

en operaciones crediticias dirigidas al Sector MIPYME¹²⁶. Los bancos del estado deben reportar anualmente la utilización de dichos fondos al SBD.

El tercer fondo es el mal llamando “peaje bancario”, el cual consiste en un fondo que se nutre con un 17% del monto de los depósitos del público en los bancos privados para atender la MIPYME. Existen dos opciones para la administración de dicho fondo. La primera es que se administre por medio de dos fiduciarios (bancos del estado) pagando una tasa pasiva equivalente a la mitad de la TBP a los bancos privados que aportan tales captaciones¹²⁷. La segunda opción es que cada banco privado administre dicho fondo dedicándolo a las MIPYME¹²⁸, en cuyo caso se debe cumplir con una serie de requisitos.

Si bien tanto el FOFIDE como el FOCREDE no son propiedad del SBD, lo importante es que los mismos deben tener un fin específico que es contribuir con la oferta de fondos de crédito destinados al segmento de la MIPYME en condiciones favorables de oportunidad, de costo y de monto. Otro aspecto importante es que existe la obligación de reportar la actividad de dichos fondos al SBD y por tanto, se puede llevar un control de los mismos que son asignados al Sector MIPYME.

Quedan excluidos de esta estadística o contabilidad de fondos los esfuerzos del BNCR en su programa BN-Desarrollo; los realizados por las Financieras no bancarias, por la banca privada y el que realizan las cooperativas de ahorro y crédito. La banca privada y las

¹²⁶ Véase Art. 31 de la Ley del SBD y el Art. 31 de la Ley No. 9274 de reforma al SBD.

¹²⁷ Véase inciso i) del Artículo 36 de la Ley No. 8634 de Creación del SBD.

¹²⁸ Véase inciso ii) del Artículo 36 de la Ley No. 8634 de Creación del SBD

cooperativas han estado buscando un acercamiento a la MIPYME por su propia cuenta, pero en ambos casos no codifica específicamente las operaciones dirigidas a este sector; tampoco se cuenta con una definición clara del mismo y tampoco lo reporta oficial y sistemáticamente a la DIGEPYME del MEIC.

Esta situación es más complicada aún si se toma en cuenta que el concepto MIPYME utilizado por el sector financiero es muy amplia y en el cual prácticamente cabe todo el parque empresarial del país, excepto las empresas de más de cien empleados, que como se dijo antes, sumaban mil doscientos treinta a julio de 2014. Con una definición tan amplia, es muy probable que una buena parte de la cartera de crédito al sector productivo de los bancos privados esté compuesta por operaciones MIPYME, lo mismo que en el caso de las financieras. Sin embargo, estas no lo reportan ni a la DIGEPYME del MEIC, ni al SBD por lo que resulta en un esfuerzo no identificable.

La información que se utiliza en los párrafos siguientes revela los canales de distribución, los programas y los recursos que se derivan de esfuerzo del SBD y solo parcialmente los otros esfuerzos que realiza el Banco Nacional bajo el programa de BN-Desarrollo. En este sentido es incompleta pero tiene la ventaja de que representa el esfuerzo consolidado de la mayor parte del Estado por canalizar recursos a la MIPYME. Este esfuerzo se complementará más adelante con los datos de BN-Desarrollo a efecto de consolidar el monto de crédito MIPYME por parte de la Banca Estatal.

La información sobre recursos, sobre canales y sobre la naturaleza de los operadores financieros, permite darse una idea general sobre la eficacia en la canalización de recursos a este sector, en términos de cobertura y profundidad.

El cuadro 6.4 contiene la información general sobre los dos fondos más activos del SBD: el FINADE, constituido a la creación de la Ley¹²⁹; y el FOFIDE que manejan directamente los bancos del estado y que reportan periódicamente sus colocaciones al SBD.

Cuadro 12

**SBD: Recursos, líneas aprobadas y colocaciones por Fondo.
al 31 de diciembre del 2014
(Cifras en Millones de Colones)**

Fondo	Recursos Totales	Comprometido líneas de crédito	Saldos en cartera
FINADE (Fondo de crédito)	72,114.6	45,999.5	39,181.7
FINADE (Fondo de avales y garantías)	41,573.9	21,163.0	16,388.6
FOFIDE	42,949.4	43,113.3	33,244.1
Total	156,637.9	110,275.8	88,814.4

Fuente: Elaboración propia con datos del SBD.

En términos de vocación de los fondos, los del FINADE están más asociados con los segmentos de la MYPE, en tanto que los fondos del FOFIDE se asocian más a la PYME¹³⁰.

La información de cuadro 6.4 da cuenta de niveles de compromiso de los fondos de crédito FINADE en el año 2014, hasta por un 63.7% de los fondos disponibles y hasta un 54.3% de los recursos colocados en cartera de créditos por medio de los operadores.

¹²⁹ Constituido a partir de los fondos existentes relacionados con varios fideicomisos de apoyo al distintos segmentos de la MIPYME, especialmente a la MIPYME rural.

¹³⁰ Como se verá más adelante, si bien en el Marco Teórico y Estado de la Cuestión contenido en el capítulo II de este trabajo se dijo que los fondos FOFIDE tienen vocación hacia la MYPE, una revisión a fondo de los montos promedio de crédito y de las definiciones utilizadas por los bancos, permite verificar que con algunas excepciones, estos fondos están más orientados a la PYME.

A esa misma fecha, el fondo de avales y garantías de FINADE se había comprometido en aproximadamente la mitad y se había utilizado en un 39.4% del total disponible.

En el caso de los fondos FOFIDE los niveles de compromiso superaron el 100% de los fondos propios de los bancos estatales provenientes del cinco por ciento de las utilidades. Los fondos más activos que están siendo colocados entre los beneficiarios del SBD suman una disponibilidad de CRC 156,637. 9 millones, de los cuales, se ha colocado un 56.7%.

Desde el punto de vista de colocación, se puede decir que los fondos FOFIDE han sido colocados en forma muy eficaz, debido a que el monto disponible se comprometió en su totalidad en el año en cuestión y se colocó en cartera de crédito en un 77.4%¹³¹. No obstante, la otra pregunta que hay que hacer, desde la perspectiva de la eficacia, es si estos llegaron a los segmentos meta y si cubrieron una buena parte del territorio nacional. Más adelante se retomará este tema, por lo menos en lo concerniente al tamaño de los préstamos, asociado a las categorías Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

En términos de eficacia desde la colocación, debe distinguirse entre “*eficacia teórica*” y “*eficacia prudencial*” en la colocación de recursos de un fondo.

Para efectos del presente trabajo, la *eficacia teórica* es la que implica la colocación del 100% de los recursos, sin dejar reservas de ningún tipo; en tanto que la *eficacia prudencial*

¹³¹ Una particularidad de estos fondos es que año con año, como los bancos estatales reportan utilidades, siempre se produce una inyección de fondos frescos al que se le suman las recuperaciones de los créditos existentes incrementa su patrimonio y por tanto la cartera.

implica colocar máximo posible, pero manteniendo saldos disponibles que permitan cierta holgura para atender las necesidades de administración de una cartera activa y una relación estable con los operadores del sistema.

La *eficacia teórica* debe visualizarse como un extremo teórico, pero no es prudente porque normalmente los fondos deben mantener reservas por varias razones: (a) para atender la gestión de cobro más allá de la simple administración de la cartera; (b) para atender casos nuevos cada año; (c) porque la demanda por los fondos puede resultar insuficiente, considerando los parámetros de sostenibilidad y de riesgo definidos al inicio de su operación. (e) Una cuarta razón es que resulta normal que las líneas aprobadas y las carteras activas generen repagos, algunos según lo previsto y otros no esperados. Los repagos no previstos aparecerán formando parte del saldo no colocado; (f) La quinta razón está asociada a la insuficiente infraestructura para una segura colocación y recuperación de estos recursos en los segmentos MIPYME de interés. Este último caso es muy válido debido a que el SBD depende en gran medida de un número creciente de operadores con diferentes vocaciones respecto de la atención de segmentos de interés¹³².

En el caso de los fondos FINADE, estos se alimentan de fuentes menos abundantes que los anteriores, por lo que un fondo puede considerarse eficazmente manejado con niveles de colocación cercanas al 80% del activo del mismo¹³³.

¹³² El SBD tiene mandatos específicos de atender segmentos MIPYME y no necesariamente los actuales operadores tienen vocación para atender algunos de estos segmentos. Por tanto, crea líneas de crédito y programas previendo la posibilidad de encontrar y matricular nuevos operadores que tengan dicha vocación. Por tanto, no es de extrañar que mantenga algunos fondos en reserva previendo la llegada de éstos.

¹³³ Este parámetro está definido empíricamente para el sector bancario como un todo, según lo expresa el señor José Antonio Vásquez, Ex Subgerente del BNCR.

El cuadro 13 muestra el panorama completo en cuanto a los tres fondos que componen el SBD y pone en evidencia la inactividad de Fondo de Crédito para el Desarrollo (FOCREDE), el cual se compone, como se anotó anteriormente, de lo que se ha consignado de forma imprecisa como “el peaje bancario” que deben pagar los bancos privados para recibir depósitos del público.

Si se considera el total de activos líquidos y cuasi-líquidos bajo injerencia del SBD la suma total es de CRC 474,119 Millones, un 66.4% de los fondos han estado inactivos en vista de las dificultades que se han tenido para poner en marcha el FOCREDE y por las dificultades de incorporar operadores idóneos capaces de hacerse cargo de colocar fondos según los programas diseñados por el SBD.¹³⁴

¹³⁴ En los Estados Financieros de BNCR aparece una cartera de crédito asociada a este fondo a partir del año 2014 por un monto de CRC 51.4 millones. Esta cifra es muy poco significativa como para aducir que el fondo está funcionando normalmente.

Cuadro 13
SBD: Recursos totales por fondo e institución Financiera.
Al 31 diciembre del 2014
(Cifras en Millones de Colones)

FONDO	Activos	Pasivos	Patrimonio
FINADE	116,026.0	710.0	115,315.0
FOFIDE			
Banco Nacional de Costa Rica	15,641.3	51.5	15,589.8
Banco de Costa Rica	12,972.1	46.7	12,925.4
Banco Popular y de Des. Comunal	12,475.9	4.2	12,471.7
Bancrédito	2,024.0	61.6	1,962.4
Total FOFIDE	43,113.3	164.0	42,949.3
FOCREDE			-
Banco Nacional de Costa Rica	157,913.9	156,661.6	1,252.3
Banco de Costa Rica	157,065.9	156,603.7	462.2
Total FOCREDE	314,979.8	313,265.3	1,714.5
Total Recursos	474,119.1	314,139.3	159,979.8

Fuente: Elaboración propia con datos del SBD.

De esta manera, si se suma la parte inactiva del FINADE a la parte inactiva del FOFIDE y del FOCREDE, la eficacia teórica en la colocación de los recursos es solo del 19.3%, situación muy por debajo de deseable, si se toma en cuenta el supuesto de que el crédito es escaso en la MIPYME.

Los cuadros 14 y 15 muestran la distribución del fondo FINADE en sus tres componentes y la forma en que se ha utilizado el fondo de avales para garantizar operaciones de bancos del Estado y una financiera no bancaria.

Cuadro 14**SBD: Distribución de los recursos del FINADI según propósito.****Al 31 de diciembre del 2014.****(Cifras en Millones de Colones)**

FONDO	Activos	Pasivos	Patrimonio
Fondo de financiamiento y liquidez	72,321.9	207.0	72,114.9
Fondo de avales y garantías	42,074.1	500.1	41,574.0
Fondo de servicios no financieros	1,630.0	3.2	1,626.8
Total	116,026.0	710.3	115,315.7

Fuente: Elaboración propia con datos del SBD.

El cuadro 15 revela la condición de trípode de atención mediante el cual, los servicios de crédito productivo pueden complementarse con los que brinda el Fondo de Avales y Garantías (FAG), haciendo posible solventar casos buenos proyectos pero con garantía insuficiente.

Los servicios de desarrollo empresarial tienen poco peso tanto en el patrimonio como en los activos del FINADE y su utilización ha sido exigua. Se trata de recursos no

Cuadro 15**SBD: Resumen de la cartera de avales por institución operadora. Al 31 de diciembre del 2014.****(Cifras en Millones de Colones y porcentajes)**

Institución usuaria	Avales vigentes	Porcentaje del total
Banco Nacional de Costa Rica	10,938.4	66.74
Banco de Costa Rica	1,748.2	10.67
Banco Popular y de Des. Comunal	1,264.3	7.71
Bancrédito	354.6	2.16
Financiera Desyfin	2,083.1	12.71
Total	16,388.6	100.00

Fuente: Elaboración propia con datos del SBD.

reembolsables, en tanto que el

Fondo de Avales da cuenta de

un nivel de compromiso del

39% del total de los recursos.

Aunque resulta normal que el

FAG manifieste este nivel de

aprovechamiento, la

experiencia reciente en su uso ha permitido capitalizar una serie de recomendaciones de

mejora, pasándolo de una situación en la cual deben aplicar una provisión del 100% del monto de las operaciones de crédito avaladas, a la constitución de una reserva basada en el concepto de pérdida esperada. Esta modificación que se incorporó dentro de las que fueron hechas a la Ley del SBD, permitirá un mejor aprovechamiento y una mayor cobertura de casos a medida que se consolidan las carteras de crédito de los operadores.

Actualmente, el FAG está siendo utilizado básicamente por los bancos del Estado en forma no necesariamente proporcional al tamaño de sus carteras de crédito y para complementar garantías de sus operaciones crediticias de los fondos FOFIDE. Esto ha potenciado el uso de estos fondos, aunque lo más probable es que dichos avales hayan servido no para agotar los recursos, sino para incluir solicitudes de personas que contaban con garantía insuficiente.

6.4 Eficacia en términos de profundidad de los programas y productos.

El concepto de profundidad aquí está asociado a aquella condición de eficacia del programa en términos de en qué medida llega a la población meta. La población meta del SBD no es la clientela con acceso irrestricto al crédito, sino aquella MIPYME o aquellos hogares empresa que por causa de las externalidades negativas del mercado de los fondos prestables, se les dificulta la vinculación con ese mercado.

Para que los fondos puedan llegar a los segmentos de un sector MIPYME heterogéneo, es necesario contar con programas y productos financieros que contribuyan a la profundidad del sistema y a la inclusión de la mayor variedad y cantidad posible de población meta.

Esta situación se atiende con programas sectoriales, regionales, programas de avales selectivos para garantizar acceso hasta para aquellos casos que no cuentan con garantía suficiente, programas diseñados para hogares empresa (cuentapropismo) o para clientes de las microfinanzas.

Asimismo, con una diversidad de productos tales como el crédito en condiciones apropiadas de forma de pago, costo y requisitos, según requerimiento de la empresa (capital de trabajo o para inversión); avales, arrendamiento financiero, crédito agrícola asociado a la actividad específica y al ciclo de cosecha; descuento de facturas, entre otros.

El SBD no cuenta a la fecha con un sistema que le permita determinar claramente y para toda la cartera de sus tres fondos, a quiénes está llegando el crédito. Normalmente no se solicitan los *estados de cartera*, ni se le da seguimiento a las operaciones de crédito. Esta es una gran deficiencia encontrada en el sistema de control y seguimiento, aspecto que será retomado en el capítulo siguiente.

La escasa información disponible y de uso restringido se refiere al uso que le dan los bancos del Estado a sus propios fondos etiquetados como FOFIDE. Por tanto, la valoración sobre la profundidad de los programas de crédito solo puede ser analizada desde la perspectiva de la existencia de programas, la asignación de recursos y la selección de operadores idóneos para atender los segmentos de la MIPYME.

El cuadro 16 siguiente contiene un resumen de los programas que se han creado con los recursos del FINADE al 31 de diciembre del 2015. En total se cuenta con dieciséis programas de los cuales, seis son para el sector agropecuario, cuatro para el sector de comercio, industria y servicios y seis más para todos los sectores.

Cada programa tiene un amplio número de subprogramas los cuales están asociados al número de operadores del sistema. El sector agropecuario concentra el 36% de los fondos asignados y un total de 27 de los 62 subprogramas registrados a la fecha. Esto no obsta que también este sector sea atendido desde la perspectiva de los programas de la sección tres del cuadro, en la cual aparecen otros seis programas y un total de 18 subprogramas.

Los subprogramas del sector agropecuario se han orientado en su mayoría a apoyar las cadenas de valor de la caña de azúcar, del café y de la actividad arrocera. Estos fondos han tenido la función de rescate de actividades productivas en riesgo, en especial por los efectos de plagas y por los bajos precios. La llegada oportuna de recursos y la canalización por medio de las cooperativas de producción y de servicios múltiples, así como de organizaciones vinculadas con una cadena de valor, aseguraron que los recursos llegaran a los pequeños productores asociados o ligados a los sistemas de comercialización, a tasas de interés competitivas con los bancos, pero en mejores condiciones de accesibilidad y de trámite expedito¹³⁵.

¹³⁵ El modelo cooperativo o de asociación de productores vinculados a una cadena de valor ha sido de gran utilidad para garantizar el trámite expedito y a bajo costo de los servicios de crédito. Por un lado, la cooperativa conoce a sus asociados a través de una estrecha relación de entregas de producto y compras de insumos. Con esta información tiene total mucho control sobre los ingresos y los niveles de riesgo de las operaciones. Por otro lado, la cooperativa de producción y servicios, por ejemplo, no considera la actividad de intermediación algo ajeno a la multiplicidad de servicios y en consecuencia, una buena parte

La eficacia teórica de estos mecanismos de colocación alcanzó niveles de 44.3 % a finales del año 2014. No obstante, debido a las buenas experiencias, las líneas de crédito en su utilización responden a un factor recurrente asociado al ciclo de cosecha. Esto implica el repago de los préstamos pero a la vez, la solicitud de montos mayores para mejorar la disponibilidad de crédito en el futuro cercano¹³⁶.

El modelo de colocación y recuperación de crédito asociado a las relaciones en la cadena de valor tiene sus ventajas para los asociados en términos de profundidad de los programas, pero no para los pequeños productores independientes que constituyen una parte importante del parque agropecuario, incluyendo los cuentapropistas rurales.

Al cierre del año 2014 esta población se atendía a través de las IMF. Para tal efecto, el Consejo Rector ha separado una línea de CRC 5,000 millones¹³⁷, de la cual el año cerró con un disponible de CRC 2,217 millones. El costo de los recursos para las IMF (tasa pasiva) y para los segmentos de la microempresa rural estuvo por el orden de la tasa de desarrollo (7.25%).

del costo fijo de la operación se considera dentro de la definición de un margen financiero. Esto hace que los recursos lleguen a tasas de interés

¹³⁶ Durante la investigación de campo (meses de marzo y abril 2015) se realizó un total de cinco visitas a cooperativas de Producción y servicios y se consultó a los representantes sobre las experiencias en la colocación y recuperación de recursos, los cuales se recuperan en parte mediante las liquidaciones de entrega de producto por parte de los asociados. La experiencia fue tan positiva que las cooperativas han realizado trámite para incrementar las líneas de crédito para el año 2015 y siguientes.

¹³⁷ Véase el cuadro 16.

Los subprogramas de crédito de apoyo a las microfinanzas están diseñados para atender necesidades de crédito que no superen los cuarenta salarios básicos (equivalente a CRC 16 Millones). No obstante, las IMF adoptan para su ejecución tanto los montos promedio que están definidos en sus políticas de crédito y que son mucho menores que este monto; definiendo una tasa de interés que no distorsione su estructura de costo de capital y por tanto las tasas vigentes para el resto de sus carteras.

En ese contexto, para otras actividades ubicadas en zona urbana, los subprogramas de microfinanzas tienen una tasa pasiva del 10.25% (tasa de desarrollo = 7.25% + 3 puntos porcentuales).

Cuadro 16

SBD: Programas de crédito, recursos por programa, Tasas de interés y de Influencia Al 31 de diciembre del 2014.

Sectores	Número de Sub-programas y operadores.	Monto aprobado por el Consejo Rector (Millones de c) (2)	Disponibilidades (Millones de c) (1)	Tasa de interés para el Operador (%)	Tasa de interés para el Beneficiario (%)	Región programática de influencia a impactar.
Agricultura y Ganadería	30	28,779.0	16,025.0	7.25% Tasa de Desarrollo	De acuerdo a las políticas del operador	Región Brunca, Región Huetar Norte y Central
Comercio, Industria y Servicios	17	15,052.0	7,443.8	7.25% Tasa de Desarrollo	Entre 10.25% y 22.0%	Región Central, Región Sur, Huetar Atlántica, Huetar Norte y Región Central.
Programas Especiales	18	36,263.0	16,211.2	7.25% a 10.25%	Variable	Todo el País

Notas:

(1) El monto de disponibilidades se obtiene al restar el monto colocado en cartera del monto asignado al programa.

(2) El monto asignado al programa es la cifra que resulta de la decisión del Consejo Rector.

Fuente: Elaboración propia con datos del SBD.

Esto expresa un sesgo en contra de las microfinancieras que a la postre repercute en las tasas de interés, donde precisamente las microfinanzas compiten en el escenario de los

bancos, las cooperativas, financieras y mutuales¹³⁸. No obstante, los recursos llegaron a los clientes a tasas que variaron entre 17% y 22%. Las IMF han desarrollado mecanismos de atención en el medio rural disperso que tiene costos más altos de colocación y recuperación. A menos que estas se dirijan a las microfinanzas rurales, los fondos de FINADE solo proporcionan más recursos pero no mejoran significativamente su costo de capital.

El segundo grupo de programas está compuesto por cuatro de ellos que son grandes y están dirigidos a la MYPE del comercio, industria y servicios. Sus recursos son canalizados por medio de operadores donde destacan las IMF más grandes, las cooperativas de ahorro y crédito, las financieras y mutuales. Los fondos de estos programas compiten más en el medio urbano con las otras opciones de crédito del FOFIDE, los fondos cooperativos y los fondos comerciales captados del público.

En este segmento de clientela los bancos privados han incrementado sus operaciones especialmente asociadas al segmento de las PYME. Por tanto, el costo del crédito está disminuyendo y las actividades de los operadores que funcionan a mayor costo se caracterizan por un alto margen de repagos¹³⁹. Esto explica en gran medida que los recursos destinados a esta categoría de programas mantengan disponibilidades de aproximadamente un 50%.

¹³⁸ La competencia es solo relativa porque las instituciones reguladas tienden a atender este segmento utilizando la garantía hipotecaria, la cual es costosa y no está muy disponible entre estos beneficiarios.

¹³⁹ Esto se pudo constatar por medio de entrevistas a operadores de este canal de colocación de las IMF que fueron realizadas durante los meses de octubre a diciembre del año 2014 y durante el enero y febrero del 2015.

Las financieras no bancarias y las IMF grandes se han orientado tanto al crédito PYME como a la utilización de los productos de arrendamiento financiero, descuento de facturas y a utilizar el fondo de avales¹⁴⁰. En la parte de crédito, enfrentan en ese segmento una fuerte competencia de los fondos FOFIDE y de BN-Desarrollo, pero justifican su existencia debido a que estas últimas fuentes tienen mayores dificultades de acceso y una tramitología más complicada.

La presencia del FOFIDE desplegado por medio de una buena parte de las agencias de la infraestructura bancaria, ha provocado una condición dual en cuanto al costo de obtener crédito. Por un lado los bancos del Estado mediante el FOFIDE atienden una amplia cartera de clientes urbanos dentro y fuera de la región central a tasas de interés que varían entre un 9.25% y 11.8%¹⁴¹. Por otro lado, las otras figuras distintas a los bancos del Estado ofrecen tasas que podrían duplicar cualquiera de las dos antes mencionadas¹⁴².

La existencia de fondos FINADE con un costo cercano a la tasa de desarrollo ha reducido el costo de fondeo de los operadores y por tanto ha brindado oportunidades de sobrellevar la fuerte competencia de los otros operadores que se financian con fondos captados directamente del público. No obstante, los problemas de escala comentados en capítulos anteriores afectan la competitividad de operadores como las IMF grandes.

¹⁴⁰ Estas son los únicos operadores que han inscrito productos y han solicitado recursos en estos programas específicos.

¹⁴¹ Esto se deriva de los Estados de Cartera de las IFI al 31 de diciembre del 2014.

¹⁴² Esta información se obtuvo en entrevistas a un grupo de siete IMF y cooperativas durante las entrevistas antes mencionadas.

El grupo de Programas Especiales está integrado por seis programas, los cuales a su vez se despliegan en dieciocho subprogramas. Entre estos destacan los cinco subprogramas de avales que tienen asignado el 77.8% de los fondos de este grupo de programas especiales.

El 22.2% restante está integrado por trece subprogramas, pero este último dato no incluye subprogramas asociados a atención de emergencias nacionales (programa 13) ni para el programa de apoyo al emprendedurismo (programa 15). Estos dos programas más el de asociatividad (programa 14) son de reciente creación y prácticamente no habían tenido movimiento alguno a la fecha de cierre del año 2014.

Finalmente, se requiere hacer mención especial al programa “Adelante Mujeres” este es un programa de microfinanzas que pretende utilizar las iniciativas de programas existentes para atender en forma especial a las mujeres de escasos recursos dicha atención se dará mediante minicréditos ligados a una buena dosis de acompañamiento. Este acompañamiento se da, tanto en lo referente al fortalecimiento de su papel digno en la sociedad como generadora de riqueza, como en lo referente a capacitación y asistencia técnica especialmente diseñada para mejorar la productividad del grupo como tal.

Al 31 de diciembre del año 2014 se contaba con cuatro subprogramas donde tres de estos están basados en la metodología del Grameen Bank de Bangladesh denominada “círculos de crédito solidario”¹⁴³. Al finalizar el año se había colocado un 60.6% de los fondos

¹⁴³ La intención de estos subprogramas de crédito están dirigidos a mujeres que no cuentan con garantías, excepto por la fianza solidaria de las miembros de su grupo. Se inician con capacitaciones y con bajos

asignados. Este modelo de colocación es altamente intensivo en supervisión, capacitación y asistencia técnica, por lo que el margen financiero es bastante alto y las tasas activas resultantes también son altas. Una revisión de dos de los cuatro casos permite concluir que la tasa más baja se sitúa en el 21% y la más alta en un 31%.

6.5 Eficacia en términos de diversidad de tecnologías de crédito.

Un programa de crédito puede ser más eficaz en la medida en que cuente con la mayor diversidad de metodologías de crédito para atender a un segmento tan heterogéneo como el segmento MIPYME.

Las tecnologías crediticias están fuertemente ligadas a los subprogramas, los cuales llevan implícito una forma específica para asegurar la atención de la población meta que se defina en cada caso. Esta tecnología a su vez, define una función de producción y los costos asociados a la combinación y costo de los factores que intervienen.

Los subprogramas se rigen por las políticas y reglamentos de crédito los cuales pueden constituir serias rigideces a la hora de implementarlos de cara a una población meta cuyo éxito en su atención, deberá ser medido en términos de profundidad y costo.

montos que luego progresivamente se van aumentando a medida que la cliente demuestra que puede cumplir con los compromisos que adquieren. Finalmente se espera que después de pasar por el proceso los miembros del grupo puedan salirse del grupo y pasar a una categoría de crédito individual de microempresa. Este modelo ha sido probado en Costa Rica por Fundación Mujer y por Asociación Costa Rica Grameen, con buen suceso en las comunidades rurales.

En el presente caso, el cuadro 17 muestra los distintos canales de colocación de fondos que se han estado empleando en el SBD y a nivel nacional para la canalización de recursos hacia la MIPYME.

Cada canal tiene sus características distintivas que lo hacen apto o no para atender

Cuadro 17
SBD: Canales de distribución de recursos del SBD por "grupo par" y según condición de regulación prudencial.
(A diciembre de 2014)

Grupo par (1)	No. de Operadores	Condición de regulación
Bancos del Estado	4	Regulado
Bancos Privados (2)	0	Regulado
Financieras	1	Regulado
Mutuales	1	Regulado
Cooperativas de ahorro y préstamo	10	Regulado
Cooperativas de Producción y Serv.	8	No regulado
Instituciones de Microfinanzas	10	No regulado
Asociaciones especiales	1	No regulado
Total	35	

Notas:

(1): Grupo par: instituciones similares y comparables entre sí.

(2): El Artículo 73 de la Ley 8668 tenía una restricción que no permitía a los bancos privados sub-rogar las garantías de los préstamos.

Fuente: Elaboración propia con datos del SBD.

Debido a que los Bancos privados tuvieron hasta el 2014 una limitación para subrogar garantías al SBD, algunos de estos presentaron su aplicación como operadores del FINADE pero finalmente no formalizaron su incorporación¹⁴⁴.

Los cinco primeros grupos de organizaciones utilizan tecnologías similares de atención en agencia donde es el cliente el que busca al proveedor del servicio y no al revés. Todo

¹⁴⁴ A partir del 2015 esto será posible gracias a la aprobación de la Ley 9274 (Reforma integral al SBD), ya que se elimina la citada restricción.

determinado segmento de clientela. Este conjunto de ocho tipos diferentes de instituciones puede cubrir una amplia gama de tecnologías crediticias y de servicios financieros asociados.

este grupo está regulado por la SUGEF y por tanto, la normativa tiene limitaciones que hacen que los créditos dirigidos a actividades productivas, presenten complicaciones en sus respectivos trámites, debido a la dificultad para probar ingresos, además de la necesidad de verificar la capacidad de pago de los solicitantes, especialmente en el caso de los trabajadores por cuenta propia a la par que guardar las provisiones señaladas por la normativa para créditos fallidos.

6.5.1 El canal de los bancos del estado y los creados por leyes especiales.

Los bancos del estado participan principalmente de la cartera FOFIDE. El Banco Nacional tiene además de la cartera FOFIDE un programa especial denominado BN Desarrollo, el cual canaliza más fondos que el mismo SBD, incluyendo los fondos del FOCREDE¹⁴⁵.

Las tecnologías crediticias para atender la MIPYME no difieren mucho de las utilizadas para atender los demás segmentos de su clientela. La definición de qué se entiende por MIPYME también difiere entre uno y otro banco, pero evidentemente en ningún caso se toma en cuenta dentro de este grupo las empresas de más de cien empleados.

Para dar una idea de lo que se entiende por crédito MIPYME en el contexto de FOFIDE, se trabajó con una amplia muestra de 2,788 casos de las carteras de cada uno de los cuatro bancos. Los datos de las carteras se homologaron para ser fusionados en una sola base de

¹⁴⁵ Al final del año 2014, según datos del mismo BN Desarrollo este programa o división del Banco mantenía una cartera de once programas activos por un monto CRC 612,208 Millones una cifra que supera por mucho la suma de los tres fondos del SBD en la misma fecha.

datos; luego fueron ordenados de menor a mayor y fueron separados en quintiles aproximados¹⁴⁶. Una vez separados en quintiles se sumaron sus principales indicadores, se determinaron los límites inferiores y superiores de cada quintil y se obtuvo el promedio para las variables relevantes.

Los primeros resultados de este ordenamiento se resumen en los cuadros 6.10 y 6.11. El préstamo más pequeño brindado por FOFIDE fue de CRC 240,000 en tanto que el préstamo más grande fue cien veces mayor.

En el cuadro 18 se puede apreciar que el quintil 3, que acumula aproximadamente el sesenta por ciento de los casos, tiene un límite superior menor a CRC 10,0 Millones y fue colocado a tasas superiores al 11%. Este mismo 60% de los casos (tres quintiles) acumulan solo el 16.02% del monto total de la cartera de préstamos FOFIDE.

Una categoría de préstamos que concentra el 20% de los casos pero recibió el 20.4% del monto total de ese portafolio de préstamos al 31 de diciembre del 2014; y el quintil más alto recibió un 36.4% del crédito total.

En cuanto al préstamo promedio por quintil puede apreciarse que hasta el cuarto quintil este prácticamente se duplica y para el quintil superior, el préstamo promedio prácticamente se triplica.

¹⁴⁶ Se dice quintil aproximado porque el corte no se produce justo en cada 558 casos, sino que se continúa hasta encontrar el límite de clase más conveniente para una mayor claridad.

Cuadro 18
SBD/FOFIDE: Distribución de las operaciones de crédito en estratos
Según tamaño del préstamo. Estado de la Cartera al 31 de diciembre de 2014.
 (Cifras en Colones y porcentajes).

Estratos Aproximados	Límite inferior del estrato	Límite Superior del estrato	No. de casos	Tasa de interés promedio	Monto promedio de crédito	Porcentaje de la cartera	Porcentaje acumulado
Quintil 1	240,000	2,000,000	570	11.25	1,413,359	2.08	2.08
Quintil 2	2,003,647	4,638,600	557	11.16	3,182,566	4.31	6.38
Quintil 3	4,700,000	9,950,000	548	11.10	6,632,231	9.63	16.02
Quintil 4	10,000,000	20,283,020	559	10.77	14,162,746	20.40	36.41
Quintil 5	20,300,000	240,000,000	554	10.40	44,553,541	63.59	100.00
Total			2,788	10.94	13,988,889	100.00	100.00

Fuente: Elaboración propia con datos del SBD.

El préstamo promedio de toda la cartera se encuentra en aproximadamente CRC 14.0 Millones y puede apreciarse que en rango de variación de las tasas de interés en función del monto del crédito, no es mayor a un punto porcentual. Esto sugiere que no parece existir una gran diferencia entre tamaño del préstamo y tasa de interés en este tipo de fondo. Para entender mejor esta relación, es recomendable revisar si existe alguna correspondencia entre tamaño de empresa (según la definición de los bancos) y tamaño del crédito.

El cuadro 19 muestra la composición de tamaño de empresa por quintil y de la revisión de los datos se puede deducir que si bien el porcentaje de microempresas se reduce en el recorrido desde el quintil inferior hasta el superior, el tamaño del préstamo no parece estar tan claramente asociado al tamaño de empresa, al menos hasta los CRC 20.0 Millones, cifra bajo la cual se concentra el 80% de las operaciones de crédito de la cartera FINADE.

Inclusive, se pueden apreciar contradicciones de tamaño promedio de los préstamos en los quintiles 2 y los quintiles 4 y 5.

Cuadro 19

SBD/FOFIDE: Distribución de las operaciones de crédito por estratos. Según tamaño del crédito y categoría de los beneficiarios. Estado de Cartera al 31 de diciembre de 2014. (Cifras en colones y porcentajes)

Estratos Aproximados	Porcentaje de cada categoría de beneficiarios				Tamaño promedio del crédito según categoría de empresa		
	Micro	Pequeña	Mediana	Total	Micro	Pequeña	Mediana
Quintil 1	99.12	0.88	-	100.00	1,414,002	1,340,611	-
Quintil 2	97.49	2.33	0.18	100.00	3,719,907	3,376,923	2,100,000
Quintil 3	95.99	3.65	0.36	100.00	6,319,448	6,467,620	8,000,000
Quintil 4	88.55	10.20	1.25	100.00	13,858,536	16,605,263	15,785,714
Quintil 5	49.19	37.07	13.74	100.00	44,509,652	38,780,274	60,474,737

Fuente: Elaboración propia con datos de SBD.

Esta situación es todavía más evidente si se toma en cuenta que el mayor préstamo de la cartera por un monto de CRC 240.0 Millones fue otorgado a una microempresa, según los parámetros de cuando mínimo uno de los bancos del estado.

En consecuencia, la revisión de la cartera FOFIDE permite apreciar que de acuerdo con los parámetros de los bancos del estado, préstamos menores a los CRC 10.0 Millones son considerados casi exclusivos de la Microempresa; así como que préstamos entre CRC 10.0 Millones y CRC 20.0 Millones deben ser considerados MYPE¹⁴⁷.

6.5.2 El canal de las cooperativas de ahorro y crédito.

Las tecnologías crediticias de las cooperativas de ahorro y crédito, en su mayoría, están ligadas a sistemas de cobro especialmente bajo la modalidad de deducción de planillas,

¹⁴⁷ Estos niveles deben ser comparados con los resultantes de la revisión de los otros canales, aunque se tiene claro que uno de los principales problemas del SBD es que no dispone de información tan detallada sobre los otros canales de distribución.

por lo que tradicionalmente han preferido enfocarse en el crédito hacia el sector asalariado. Recientemente han incursionado en el Segmento MIPYME con variantes tecnológicas especialmente vinculadas con la recuperación de los recursos.

Caja de Ande y siete cooperativas de ahorro y crédito canalizan recursos del SBD con distintos modelos de colocación: el mismo modelo de crédito en ventanilla que utilizan para la población asalariada (Credecoop); el modelo utilizado por aquellas con programas específicos para MIPYME en sus propias agencias pero con personal especializado (como

Cuadro 20
SBD: Cooperativas de ahorro y crédito activas e incritas
como operadores del SBD.
Datos al 31 de diciembre del 2014.

Ranking Cooperativo	Nombre	fecha de incorporación	Moto del Activo (Millones de CRC)
0	Caja de Ande	ago-09	747,015.3
1	Coopenae	feb-09	570,256.7
4	Coopealianza	nov-08	251,922.8
10	Coopeamistad	mar-09	20,929.8
11	Coopegrecia	feb-09	20,904.0
15	Credecoop	feb-09	17,620.8
18	Coopesanmarcos	mar-09	9,680.0
25	Coopelecheros	jul-10	5,115.7
27	Coopemapro	ene-10	3,337.5

Nota: Caja de Ande aparece como Otras instituciones.

Fuente: Elaboración propia con datos del SBD y SUGEF.

Coopealianza); y aquel utilizado por las que han creado organizaciones separadas que atienden esta clientela, como es el caso de Coopenae.

Nótese que la mezcla de cooperativas contiene tanto a aquellas que están en los primeros lugares del ranking como entre los últimos, algunas inclusive con niveles tan bajos de activos que se consideran por debajo del mínimo de sostenibilidad en el régimen regulatorio¹⁴⁸.

Estas cooperativas han estado colocando los fondos del SBD a tasas activas que van desde un 11% a un 14%, apegadas en gran medida al tope de tasa de interés que se ha establecido

¹⁴⁸ Un estudio realizado por Oconitrillo, R (2014) para la FECOOPSE demuestra que el umbral de sostenibilidad de mantenerse en el régimen regulatorio de la SUGEF es el nivel de activos de CRC 10,000 millones. Por debajo de dicho nivel es muy difícil atender las onerosas cargas que impone un régimen de regulación.

para estos recursos de un spread de intermediación bruto de 10 puntos porcentuales sobre la Tasa de desarrollo, más una comisión por desembolso que varía entre un 0 y un 3% según sea la línea o programa de crédito¹⁴⁹. Las líneas que se asocian con más altos intereses y comisiones son las relacionadas con los productos dirigidos al comercio y los servicios.

6.5.3 El canal de las cooperativas de producción y servicios múltiples.

Estas cooperativas representan una clara opción para financiar cadenas de valor de productores rurales como parte de un paquete de servicios múltiples para sus asociados. La principal razón del paquete de servicios es garantizar la mayor entrega posible de producto por parte de los productores, sean estas de caña, café u otro tipo de productos. Los servicios de crédito son subsidiados en costo. Esto hace posible que líneas de crédito, que fueron obtenidas a una tasa de interés pasiva del 7.25% para capital de trabajo y para mejoras de plantaciones, pudieran ser colocadas entre sus asociados a una tasa activa que varía entre un 6.5% y un del 15.0 %, según la actividad del beneficiario y la organización prestamista, más una comisión que varía entre un 0 y un 2%.¹⁵⁰

El canal de cooperativas de producción recupera los montos prestados mediante retenciones en la fuente cuando llega el tiempo de pagar a los agricultores por las entregas de productos. Como se utiliza la misma infraestructura de la cooperativa, un spread de

¹⁴⁹ Datos del FINADE.

¹⁵⁰ Datos del FINADE.

3.0 a 3.5 puntos porcentuales cubre, según sus representantes, el costo marginal del servicio prestado¹⁵¹.

Si bien no deja de ser una forma subsidiada de llevar los servicios de crédito productivo a las áreas rurales, estos subsidios son cubiertos por la misma cooperativa, pero también los costos de colocación y recuperación (costos de transacción y recuperación) resultan más bajos en razón de que ellos están fuertemente vinculados con los clientes.

La cooperativa conoce los ciclos de cosecha, brinda asesoría técnica, puede anticipar los precios y por tanto, los ingresos de los productores. La Administración conoce en gran medida los flujos de caja de sus asociados, en términos de ingresos a través de las entregas de producto, así como también conoce sobre sus costos y gastos en materias primas para la producción.

La otra ventaja que tiene la cooperativa se evidencia en que tiene la potestad de deducir del pago por producto entregado, razón por la que el costo de recuperación y la mora resultan sumamente bajos en este canal de distribución.

¹⁵¹ Entrevistas realizadas en el mes de abril a 3 cooperativas de servicios múltiples: *Coopeagri*, *Coopetarrazú* y *Coopeassa*.

El potencial de este canal dependerá en gran medida del tamaño de las cooperativas

Cuadro 21
SBD: Cooperativas de producción y de servicios múltiples
no reguladas, activas e inscritas como operadores del SBD.
(Datos al 31 de diciembre del 2014).

Item	Nombre	Número de Asociados	fecha de incorporación	Moto del Activo (Millones de CRC)
1	Coopeagri	8,000	jul-13	36,809.4
2	Coopetarrazú	3,200	jul-13	15,112.6
3	Coopronaranjo	2,214	jul-13	11,913.8
4	Coopevictoria	3,016	jul-13	11,088.1
5	Coopedota	770	jul-13	9,358.0
6	Coopeatenas	1,200	jul-13	6,656.3
7	Coopepalmares	1,450	jul-13	5,595.3
8	Conaprosal	179	jul-13	5,230.3
9	Coopeassa	130	jul-13	1,226.8
Total		20,159		102,990.6

Fuente: Elaboración propia con datos del SBD y SUGEF.

medido en términos de cantidad de asociados.

Aparte de las 84 cooperativas dedicadas a la actividad de finanzas y seguros y a las ocho ya debidamente inscritas, hay 31 cooperativas en el campo agropecuario entre

las cuales todavía es posible encontrar oportunidades de réplica del modelo aquí mencionado. Adicionalmente, existe oportunidad en el sector comercio, en el sector de Alojamiento y comidas, y otros más. (Programa Estado de la Nación/CONARE, 2012).

El problema principal de este modelo es que su actividad de intermediación financiera no refleja los costos directos de la colocación y recuperación de los recursos y tampoco se consideran procesos de capitalización que garanticen la autosostenibilidad de la operación financiera.

Otro aspecto que se pudo observar es que no se tiene claro sobre el calce de plazos entre las verdaderas necesidades de financiamiento y el plazo a que se entregaron los recursos a los beneficiarios.

6.5.4 El canal de las Instituciones de microfinanzas.

Este canal está actualmente integrado por un conjunto de IMF, donde se distinguen dos grupos: (a) las IMF de tamaño por debajo de los CRC 4,000 Millones de Activos y (b) las que superan este nivel. El mayor número está concentrado en el primer grupo.

Las IMF por lo general intermedian fondos obtenidos de una variedad de fuentes, en su mayoría se nutren de más de cinco fuentes adicionales a sus propios recursos patrimoniales. Como se pudo apreciar en el capítulo anterior, donde fueron analizados aspectos de eficiencia de los canales de colocación de recursos financieros, el costo promedio de los fondos comerciales se reduciría si las IMF logaran incrementar la proporción de su pasivo con el FINADE respecto del total.

El Cuadro 22 contiene los datos que resumen la importancia relativa de estas organizaciones como grupo. Su amplia gama de metodologías de crédito y su amplia cobertura regional permitió mantener una cartera activa de CRC 45,073 Millones distribuida en más de treinta mil clientes. Las IMF pequeñas del primer grupo mantuvieron un promedio de préstamo equivalente a USD 2,224, o bien, CRC 1,134,474.

Las otras cuatro organizaciones siguientes son intensivas en microcrédito rural y una de estas especializada en crédito dirigido a la mujer de escasos recursos. Por estas dos razones, los promedios de préstamo bajan a poco más de un tercio del nivel que mantiene el primer grupo.

Las organizaciones grandes, definidas así porque a partir de los CRC 4,000 Millones de cartera activa, estas se distancian mucho de los dos grupos que las preceden, concentran el 52% de la totalidad de la cartera de las IMF y sus préstamos se parecen más en monto a los otorgados por las entidades financieras no bancarias, los bancos y las cooperativas que a los de otras IMF. Este nivel de préstamo promedio está por el orden de los CRC 5.7 Millones.

Cuadro 22

Costa Rica: Instituciones de Microfinanzas, cartera activa, clientes y crédito promedio. Año 2014. (Cifras en USD y CRC)

Detalle de Organizaciones	Cartera en Millones de CRC	No. de clientes	Crédito promedio (USD)	Crédito promedio Colones
13 primeras organizaciones	17,245.1	15,201	2,224	1,134,474
Otras 4 organizaciones relacionadas	4,569.5	10,901	822	419,182
Subtotal IMF pequeñas y medianas	21,814.6	26,102	1,639	835,746
Subtotal IMF Grandes	23,259.1	4,093	11,279	5,752,098
Total IMF	45,073.8	30,195	6,537	3,333,962

Notas: (1) Cifras acumuladas al 31 de diciembre del 2014.

(2) El tipo de cambio utilizado es de 1 USD = CRC 510.00.

(3) Las 13 primeras organizaciones son las que brindan datos regularmente a REDCOM.

(4) De las 4 organizaciones relacionadas, dos están afiliadas a REDCOM y otras dos no.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Redcom y del SBD.

Las IMF aplican diferentes metodologías de crédito lo cual les permite llegar a la clientela donde el nivel de asociatividad de la misma, no es la principal razón para vincularse con fuentes de financiamiento. La cobertura geográfica de esas organizaciones abarca tanto las áreas urbanas como rurales, en donde el tamaño del préstamo, el trámite simplificado y ser la única opción de crédito son más propios de las IMF que de otras instituciones.

Dentro de las metodologías crediticias se destacan:

Los círculos de crédito solidario: mediante esta tecnología se otorgan microcréditos individualizados a grupos de mujeres, especialmente en las áreas rurales, con

metodologías intensivas en seguimiento de cartera y de asesoría a los grupos que normalmente están integrados por entre 6 y 10 mujeres.

Crédito individual de ruteo: Otra metodología consiste en el crédito individual de ruta, donde los asesores de crédito siguen rutas preestablecidas y visitan clientes potenciales las comunidades urbanas y rurales. También utilizan la metodología del crédito de ventanilla, similar al de las agencias bancarias, financieras y cooperativas.

La metodología de Comités de Crédito Comunal: Esta modalidad tiene su base en una red de Comités de Crédito Comunal (CCC) donde cada uno de estos atiende solicitudes de clientes asociados que viven en una comunidad o varias comunidades aledañas. Acorde con esta metodología, una fundación constituye el núcleo central. Su función es proporcionar, nutrir y mantener un modelo de organización altamente participativo y democrático. Las decisiones de otorgamiento de crédito a los clientes asociados al modelo las toma la junta de cada comité, con base en una estrategia global a su vez sustentada en políticas y reglamentos de crédito. Estas políticas y reglamentos de crédito son revisados anualmente por la Junta Directiva de la Fundación, sobre la base de iniciativas de los CCC. Las propuestas son elevadas por la Junta a una asamblea general anual de representantes de CCC, donde se aprueban los cambios que acepta la mayoría.

El personal de la Fundación supervisa la actividad de los CCC y provee de recursos a los CCC; lleva una contabilidad y gestión financiera centralizadas. Los miembros de los CCC, trabajan bajo esquemas de voluntariado, reuniéndose cada quince días. Los miembros de estos CCC son elegidos por la misma comunidad de los CCC. El modelo

premia a los CCC que más y mejor trabajan, aspecto que se visualiza en el crecimiento del fondo patrimonial de cada CCC.

Ventanillas y agencias: Las organizaciones más grandes combinan metodologías, de atención en ventanilla, promoción a nivel de barrios en la ciudad o bien, utilizando la modalidad de ruteo. Estas organizaciones segmentan su clientela, según sean estas micro, pequeña y mediana empresa y definen tasas de interés diferenciadas, siendo las más altas las que se ofrecen a las microempresas.

La mayor parte de las IMF solo canalizan crédito, pero en años recientes han venido incursionando en otros productos distintos del crédito convencional, como microseguros, descuento de facturas y leasing financiero.

Los fondos FINADE que fueron aprobados para las IMF tienen un costo (tasa pasiva =tasa de desarrollo) del 7.25%¹⁵² y el SBD les permite utilizar un spread hasta de 10 puntos porcentuales, de modo que en su punto máximo, estos fondos debieron haberse colocado a tasas no más allá del 17.25%. Sin embargo, de acuerdo con lo señalado en el capítulo anterior, el nivel promedio de tasas de interés activas hacia los clientes se mantenía cercano al 22% hacia fines del año 2014.

¹⁵² Con una excepción asociada a los primeros contratos del SBD con las IMF, donde la tasa pactada para el operador fue del 10%.

Debido a que las IMF tienen distintas fuentes de fondeo a distintos costos, estas organizaciones segmentan su clientela asignando los fondos con menos costo a aquellos mercados donde no tienen restricciones de tasa activa.

Las IMF constituyen un mecanismo disponible para colocar fondos en las poblaciones dispersas especialmente en el área rural y pierden competitividad en la medida que se acercan a las zonas urbanas, donde aparecen los otros competidores y por tanto no constituyen la única oferta segura de crédito. Esto justifica que algunas IMF tengan tasas de interés que compiten con los otros canales de instituciones de mayor escala como lo son las cooperativas y financieras.

En cuanto al espectro de tasas de interés, llama la atención que en una buena parte los casos, las IMF no se apegan a la tasa techo del 17.25%. La mayoría de las veces estas tasas están comprendidas en el rango de 21.5% y 31.20%. Esto reafirma los resultados encontrados en el análisis de eficiencia, según los cuales los márgenes de intermediación y los spread requeridos por estas organizaciones deben ser mayores que los de los otros tipos de operadores.

6.6 Cobertura geográfica

Conceptualmente hablando, los programas del SBD cubren todo el país mediante una combinación de productos financieros y el despliegue de la infraestructura de los operadores financieros. No obstante, no hay garantía alguna de que dicha infraestructura corresponda a la dispersión territorial de la población meta según los segmentos de interés.

Esto no permite arribar fácilmente a conclusiones sobre este aspecto de cobertura geográfica en forma idónea.

La administración del SBD está realizando revisiones detalladas sobre la relación de intensidad que existe entre la disponibilidad de metodologías de crédito, presencia regional institucional y condiciones de la población meta en las distintas zonas del país. Como hipótesis central que orienta la citada revisión, el Consejo Rector está valorando la posibilidad de abrir agencias o sucursales en varias zonas geográficas consideradas estratégicas en términos de cobertura de la población meta¹⁵³.

6.7 Importancia relativa de los canales de colocación:

El cuadro 23 brinda información básica para determinar la importancia de los distintos canales de colocación y recuperación de recursos del FINADE. Aunque la distribución de fondos solo se refiere a la distribución de montos autorizados hasta el 31 de diciembre del 2014, también revela algunos elementos importantes de especialización respecto a cuáles se distinguen por programa de Crédito del SBD.

- (a) Los programas de apoyo específico al sector agropecuario concentran el 35.5% de los montos autorizados (asignados) a los operadores por medio de los seis programas dirigidos al sector agropecuario. Estos fondos se canalizan principalmente por las cooperativas (un 65.2% por las cooperativas de producción y un 32.7% por las cooperativas de ahorro y crédito). Los otros canales y la

¹⁵³ Así lo expresó el Director Ejecutivo de la Secretaría del Consejo Rector del SBD, Miguel Aguiar, en entrevista persona el día 13 de febrero del 2015.

ventanilla del FINADE/SBD son poco significativos en lo que respecta a estos programas.

- (b) Los programas de apoyo a la pequeña empresa (industria, comercio y servicios) acumulan un 25.9% de los fondos asignados por el FINADE. Se trata de cuatro programas asociados a distintos productos financieros como el crédito, el descuento de facturas y el arrendamiento financiero. Si bien estos programas están siendo desarrollados por más de cuatro canales de colocación diferentes, llama la atención la fuerte concentración en manos de las financieras. Una sola financiera concentra el 58.7% de las asignaciones. Luego le siguen las IMF grandes y las cooperativas de ahorro y crédito que recibieron asignaciones por 16.9% y 15.4% respectivamente. La fuerte concentración se produce principalmente por el producto arrendamiento financiero.

Cuadro 23

SBD: Distribución de los fondos FINADE asignados por canal de colocación del crédito del Sistema.

Cifras al 31 de diciembre del 2014.

Millones de CRC.

Sectores	Ventanilla	Bancos Estatales	Financieras	Mutuales	Cooperativas de Ahorro y Crédito	Cooperativas de Producción y Serv. Múltiples.	Instituciones de Microfinanzas	Total
Sector Agropecuario								
Monto	248.8	-	-	-	6,492.0	12,937.0	150.0	19,827.8
Porcentaje fila	1.3	-	-	-	32.7	65.2	0.8	100.0
Sector Comercio,								
Monto	-	-	8,500.0	1,300.0	2,232.6	-	2,448.0	14,480.6
Porcentaje fila	-	-	58.7	9.0	15.4	-	16.9	100.0
Programas Especiales								
Monto	-	14,305.6	2,083.0	-	500.0	82.5	4,588.4	21,559.5
Porcentaje fila	-	66.4	9.7	-	2.3	0.4	21.3	100.0
Total								
Monto	248.8	14,305.6	10,583.0	1,300.0	9,224.6	13,019.5	7,186.4	55,867.9
Porcentaje fila	0.45	25.61	18.94	2.33	16.51	23.30	12.86	100.00

Fuente: Briceño, E., Mata, C. y Trejos, J. (2015).

- (c) El 38.6% restante de las asignaciones de fondos del FINADE están dentro de la categoría de programas especiales compuesta por seis programas, de los cuales el fondo de avales y garantías representa un 76% del total de fondos destinados a estos programas. Los bancos estatales dan cuenta del 87.3% de las asignaciones de fondo de avales y el 12.7% se entregó al canal de las financieras. En términos generales, las IMF concentran un 25.9% de los fondos de esta tercera categoría de programas especiales, pero su papel preponderante está concentrado en los *programas de Microfinanzas y Adelante Mujeres*.
- (d) Finalmente, en lo que respecta a la distribución de las asignaciones de fondos por canal, resta decir que los bancos estatales concentran el 25.6% de los fondos pero totalmente centralizados en el programa de Avales y Garantías; que las cooperativas de producción y servicios concentran otro 23.3% de fondos pero totalmente centralizados en programas del sector agropecuario; que las financieras concentran el 18.9% de los fondos asignados, pero congregados fundamentalmente en los programas avales y arrendamiento financiero; que las cooperativas de ahorro y crédito concentran un 16.5% de los fondos asignados, enfocándose particularmente en los programas de apoyo a la pequeña producción agropecuaria y al programa de apoyo a los pequeños empresarios del comercio y los servicios. Las IMF por su parte, concentran solo un 12.9% de los fondos FINADE, ubicados en los programas de microfinanzas, financiamiento de la microempresa de comercio y servicios y el programa Adelante Mujeres.

Capítulo VII: Propuesta de reestructuración y funcionamiento del Sistema de Banca para el Desarrollo.

7.1 Consideraciones generales

El presente trabajo trata de los factores relacionados con la profundización financiera y de cómo esta puede o no derivar en la situación deseada, la que consiste en atender, en condiciones adecuadas, a un importante segmento del sector productivo nacional, como lo es el sector de la MIPYME.

La eficacia de la profundización importa, en tanto sea esta una solución definitiva al problema de la falta de financiamiento efectivo y en condiciones adecuadas para este sector. La condición de eficiencia también importa en la medida en que esta permite un aprovechamiento mayor de los recursos a un costo más bajo para los beneficiarios meta.

Los aspectos de la eficiencia y eficacia de los canales actuales de distribución de los recursos crediticios fueron analizados con detalle en los dos capítulos precedentes.

En este contexto, se ha tenido presente el marco teórico orientador, el cual a su vez, también ha orientado la reforma financiera en Costa Rica en los últimos cinco lustros.

Desde la perspectiva teórica, el punto de partida está centrado en el *enfoque financiero del desarrollo económico*, consolidado por McKinnon (1974) para los países en desarrollo.

En dicho enfoque, el autor identifica los problemas de la fragmentación de los mercados financieros y cómo estas imperfecciones de mercado derivan en insuficientes estímulos al ahorro y al uso de los servicios financieros, donde normalmente quedan excluidos las pequeñas y medianas empresas.

Este autor señala que esta condición ha sido agravada por la represión financiera por parte de la institucionalidad y la política pública, que teniendo buenas intenciones de corregir el problema, más bien lo han agravado con la intención de sustituir el funcionamiento de los mercados libres.

Como respuesta a este problema, el autor centra toda su atención en la propuesta de liberalización de los mercados financieros eliminando todas las formas de represión financiera, lo cual, en un mundo neoclásico viene a dar por sentado que dicha liberalización por sí sola fomentará la competencia y por tanto, reducirá costos de intermediación; podrá a su vez aumentar la eficiencia y democratizar los servicios financieros haciéndolos disponibles para usuarios tanto grandes como pequeños.

El término profundidad se liga precisamente con la idea de una mayor penetración de los servicios financieros en toda la sociedad, lo cual incluiría al sector de la MIPYME y dentro de este, al segmento del trabajador independiente.

Pero en este sentido la situación no ha estado tan clara para los críticos de la teoría de la represión financiera¹⁵⁴, mismos que en el pasado criticaron la efectividad de la liberalización de los mercados financieros como una condición para la profundización. Tampoco para los defensores de la MIPYME, quienes consideran que si bien la liberalización de los mercados financieros es una condición necesaria para una mayor profundización financiera, esta no resulta suficiente, porque los procesos de asignación de recursos se pueden quedar en el camino y no llegar hasta los segmentos deseados; o bien, porque como se ha consignado en páginas anteriores, las condiciones oligopólicas de los mercados financieros en Costa Rica trasladan la competencia a otros campos distintos del precio, dejando en el camino las ganancias que debieran recibir los usuarios del servicio en términos de eficiencia.

Como también se ha mencionado en páginas anteriores, han sido estas razones las que han motivado la creación de sistemas alternativos de excepción como el SBD, los cuales tienen como función el promover la integración del segmento de las MIPYME y del trabajo independiente a los servicios financieros. Se espera que dichos sistemas constituyan un mecanismo transitorio que motiven y aceleren un cambio a nivel nacional para que el sistema financiero reciba y atienda adecuadamente esta parte del parque empresarial costarricense.

En la sección de “estado de la cuestión”, contenida en el capítulo II del presente trabajo, se hizo un breve recuento de la situación del financiamiento de la MIPYME en términos

¹⁵⁴ Recuérdese entre ellos a Macedo (1994).

concernientes acerca del cómo se habían estado consolidando los esfuerzos nacionales de apoyo a este sector en torno al SBD hasta finales del año 2014. Sin embargo, esta normativa que sustentaba la institucionalidad, también estuvo sujeta a revisión en los últimos años, mediante un proceso altamente consultivo que culminó en noviembre del año 2014 con la promulgación de la Ley 9274¹⁵⁵ de reforma integral y su respectivo reglamento que fue aprobado en marzo del 2015¹⁵⁶.

La referida modificación del principal instrumento jurídico corrigió varios de los problemas que limitaban el funcionamiento del SBD. No obstante, una revisión detallada del SBD, desde la perspectiva de sus condiciones de eficiencia y la eficacia, requiere tanto la revisión de la Ley, en sus condiciones actuales, como otros detalles prácticos del funcionamiento del sistema.

El presente capítulo pretende dar respuesta al conjunto de preguntas planteado en el capítulo I¹⁵⁷, a partir de una revisión del “*core business*” del Sistema. Esto implica proponer un conjunto de recomendaciones para mejorar la eficiencia y la eficacia del SBD. La revisión se hace a la luz de la evaluación de los mecanismos de canalización de

¹⁵⁵ Ley No. 9274: Reforma Integral al Sistema de Banca para el Desarrollo y Reforma de otras leyes. La Gaceta No. 229, Alcance 72. 1ero de diciembre del 2008.

¹⁵⁶ Reglamento a la Ley 9274 “Reforma Integral al Sistema de Banca para el Desarrollo y Reforma de otras leyes”. La Gaceta, No. 47 del 9/03/2015.

¹⁵⁷ En forma resumida, las preguntas parten de la idea de que los servicios financieros son deseables para los empresarios de la MIPYME porque permiten aprovechar oportunidades de mejora y que es posible encontrar un conjunto integrado de recomendaciones en términos de integración y complementariedad de mecanismos que contribuyan a una mayor eficiencia y eficacia en la canalización de recursos. En este contexto se pregunta si ¿existe suficiente incentivo para que las IFI realicen acciones de down scaling?; ¿será necesario reestructurar el sistema de canalización de recursos del Sistema Financiero a la MIPYME?; ¿Qué se requiere del SBD para que sea más efectivo, en términos de eficiencia en la transmisión y eficacia en la cobertura de la población meta?; ¿cuál es la propuesta de modificación del SBD?; ¿Será en el campo legal o en el área operativa?

los recursos financieros a la MIPYME, tanto en la parte operativa como en la contraparte legal.

La hipótesis central planteada al inicio de estudio se define como: *H₀: El sistema actual de financiamiento de la MIPYME puede continuar en la condición actual con escasa participación de las IMF y las cooperativas y con las mismas pautas de regulación prudencial.* Esta hipótesis será la orientación principal de la revisión que se ha planteado para el presente capítulo, el cual constituye la sección final del trabajo.

Sin embargo, esta no es la única cuestión que se abordará en el presente análisis. El hecho de que el SBD y su normativa hayan estado sujetos a evaluación, obliga a extender las reflexiones a otros aspectos colaterales que definirán a partir del 2015, un SBD remozado y más efectivo.

La hipótesis alternativa está diseñada en forma coherente con H_0 , según la cual *H₁: El sistema de apoyo financiero a la MIPYME puede mejorar se incrementa la participación tanto de las IMF como de las cooperativas.* Su consideración debe tomar en cuenta los mismos aspectos de contexto discutidos alrededor de H_0 recién mencionada. En términos más concretos, analizados en detalle los mecanismos de distribución del crédito en el capítulo anterior, a lo que se refiere es que si se amplían los canales tradicionales con un conjunto de intermediarios financieros no regulados, que han demostrado mayor cercanía a los hogares empresa, la micro y la pequeña empresa, es de esperar que mayores opciones de canalización redunden en una mayor capacidad de canalización del sistema.

Para estos efectos el diseño de la investigación prevé la combinación del análisis de gabinete, sobre la normativa tal como quedó después de las reformas y la información obtenida de las entrevistas realizadas a más de veinte informantes calificados.

El orden en que se ha dispuesto la exposición de los resultados se describe a continuación: en primer lugar se retoma una caracterización del SBD, pero esta vez destacando sus características principales cuando ya han sido incorporadas las reformas; en segundo lugar, en la sección 7.3.3 se presentan las propuestas de reforma, separadas según cada uno de los fondos que componen el SBD. Las propuestas de mejora del FINADE contienen un detalle sobre el proceso de acreditación de los operadores; sobre el fortalecimiento de los operadores no regulados, sobre los factores de reducción de costo, sobre la supervisión rigurosa de las tasas de interés de los operadores, sobre los productos y sobre los programas.

7.2 El Sistema de Banca para el Desarrollo después de las reformas

Desde su creación en el 2008, el SBD constituye un esfuerzo nacional que tiene como propósito aumentar la profundización financiera mediante mecanismos que actúen en forma suplementaria al Sistema Financiero Costarricense (SFC) y que buscan la inclusión y permanencia de los beneficiarios meta definidos en la Ley de creación y en la Ley de reforma integral de la primera.

El SBD procura una forma complementaria al Sistema Financiero Costarricense, mediante un régimen de excepción que en el largo plazo debería converger a un régimen

no diferenciado de tratamiento del empresariado nacional. Este se justifica en tanto los resultados de la reforma del SFC, en el periodo 1983-2005, no llenaron las expectativas en cuanto a la inclusión de los grupos tradicionalmente mal atendidos como el segmento de la MIPYME.

El SBD no tiene la infraestructura propia para cumplir su misión, por lo que debe integrar el esfuerzo de instituciones públicas y otras instituciones no gubernamentales de distinta naturaleza. A los del primer grupo y en el contexto de la normativa se les denomina “*colaboradores*”. A los del segundo grupo, se les denomina “*operadores*” del Sistema.

En el caso de los colaboradores, cada una de las instituciones públicas tiene sus propias responsabilidades pues está regulada por su propia normativa y debe rendir cuentas por separado según el ordenamiento jurídico costarricense (Ley General de Administración Pública y la Ley de Administración Financiera)¹⁵⁸. La responsabilidad de evaluar los resultados y la efectividad de las acciones, si bien debe ser informada al Consejo Rector del SBD, también en una buena parte de los casos, recae sobre los respectivos jefes.

Los operadores constituyen el brazo financiero ejecutor del SBD¹⁵⁹. Como se especificó en el capítulo VI anterior, se trata de un grupo heterogéneo de intermediarios financieros que por su naturaleza se pueden reunir o congregar en seis grupos pares: bancos del

¹⁵⁸ Ley General de Administración Pública, No. 6227 del 02/05/1978 y Ley General de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, No. 8131, del 16/10/2001.

¹⁵⁹ Aunque también el término operador se utiliza para aquellos agentes que poseen una oferta de servicios de desarrollo empresarial, pero como este tema es solo muy complementario dentro del enfoque se le ha dado al presente estudio.

Estado, bancos privados, entidades financieras no bancarias y mutuales, cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas de producción y servicios múltiples y las instituciones de microfinanzas.

7.2.1 Características generales del SBD

La revisión desde el punto de vista normativo busca guardar la correspondencia del enfoque de sus objetivos, respecto de sus fundamentos orientadores y la especificación de sus beneficiarios, los cuales se han segmentado en grupos pares también, buscando una atención diferenciada que se ajuste mejor a sus requerimientos.

El SBD se ha conformado como “un mecanismo” para financiar e impulsar proyectos productivos viables, en consonancia con el modelo de desarrollo del país, en lo referente a la movilidad social de sus beneficiarios¹⁶⁰. Al frente de este mecanismo se encuentra el Consejo Rector del SBD, presidido por el Ministro de Economía, Industria y Comercio y cuenta con el apoyo de una Secretaría Técnica al mando de un Director Ejecutivo.

Esta organización implica relaciones de acción y coordinación entre instituciones públicas tales como los bancos del Estado, otras instituciones públicas no reguladas que canalicen recursos para financiar o para promover proyectos productivos y un conglomerado heterogéneo de entidades no gubernamentales, las cuales pueden participar por voluntad, y ser incorporadas en la medida en que cumplan con los parámetros de valoración de riesgo” (artículo 2 de la ley).

¹⁶⁰ Artículo 1 de la Ley 8634 y Ley 9272 Ley de Reforma Integral al Sistema de Banca para el Desarrollo.

Si bien se trata de afiliación voluntaria para el caso de las organizaciones no gubernamentales, los participantes del SBD están obligados a definir y proponer programas que indiquen la forma en que atienden a los beneficiarios del Sistema, a proveer todo tipo de información que solicite el Consejo Rector y a acatar las directrices y mecanismos de control y evaluación que establezca el Consejo Rector¹⁶¹.

En lo referente a objetivos específicos del SBD, la misma Ley y su reforma definió diez, todos orientados a inclusión financiera de personas o grupos que van, desde emprendedores, hasta empresas con presencia en el mercado. En el presente contexto, el concepto de inclusión financiera está básicamente referido a la posibilidad de adquirir préstamos en condiciones adecuadas. Esto debido a que es normal que todo ciudadano, con marcadas excepciones debidamente calificadas en cada caso, tenga acceso a los productos denominados pasivos del sistema financiero y por lo tanto, podría considerarse incluido dentro de Sistema Financiero. Entre estos productos se encuentran las cuentas de ahorro, los depósitos a plazo fijo, transacciones de pago de servicios, e inclusive, las cuentas corrientes. El problema de la inclusión para los grupos de interés (MIPYME) está del lado del otorgamiento de préstamos en condiciones adecuadas y eso es lo que importa a lo largo del presente trabajo.

La inclusión está concebida en términos de acceso al crédito de las MIPYME como clientes habituales del Sistema. Los servicios de acompañamiento en el campo del desarrollo

¹⁶¹ Véase el Artículo 3ero de la Ley de reforma.

empresarial también están previstos como un factor adicional que puede potenciar el progreso y mejor aprovechamiento de las oportunidades que brinda el financiamiento.

Las necesidades de cobertura regional y cobertura poblacional, tanto en número como en segmentos de clientelas distintas, se expresan dentro de los objetivos explícitos del mecanismo como la voluntad expresa de incorporar distintas versiones de operadores financieros con proximidad geográfica y con metodologías de canalización ajustadas a las necesidades de una población que normalmente ha sido poco considerada por el sistema financiero regulado.

La nueva versión del SBD que ha resultado de la reforma prevé el ajuste de las condiciones de regulación prudencial, las cuales deben ser revisadas por la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), con el propósito de que la normativa sobre la materia tome en cuenta la naturaleza de las transacciones y las características de la población meta del SBD.

La nueva versión del SBD¹⁶² define seis categorías de beneficiarios: (a) Los emprendedores (personas o grupos con capacidad para crear y desarrollar empresas), (b) las micro empresas y (c) las pequeñas y medianas empresas, ambos definidos según los parámetros de la Ley 8262 (Ley PYME), (d) el productor rural, indistintamente de su tamaño pero siempre dentro de la categoría MIPYMER¹⁶³; (e) los modelos asociativos

¹⁶² Artículo 6to. de la Ley de Reforma Integral, No. 9272.

¹⁶³ MIPYMER: Micro, pequeño y mediano productor rural.

empresariales y (f) los beneficiarios del microcrédito¹⁶⁴. La intención de esta segmentación es brindarle a cada grupo servicios financieros y servicios de desarrollo empresarial (SDE) en forma diferenciada, más acordes con la realidad de cada grupo. Para esto se cuenta con intermediarios, programas y subprogramas diseñados con tales fines.

7.2.2 Los principales instrumentos del SBD:

El núcleo del SBD está constituido por tres fondos alrededor de los cuales se desarrolla un tejido de relaciones, tanto funcionales como de tipo operativo, caracterizadas en gran medida por la acción deliberada de intervención del SBD en la regulación en el régimen de excepción.

Algunas de estas disposiciones toman la forma de los antiguos topes de cartera. Existen en la Ley del SBD, la Ley de Reforma integral y su reglamento, disposiciones relacionadas con el destino de los recursos como la contenida en el artículo 37 la Ley 9274, según el cual, un 40% del monto global de los recursos del SBD deberán apoyar proyectos y empresas del sector agropecuario.

Otras disposiciones se asocian con interés del SBD de controlar los márgenes de intermediación de los distintos fondos y por lo tanto, la tasa de interés que se cobra a los

¹⁶⁴ A diferencia de lo establecido en la Ley 8262 (Ley PYME), en el marco de la normativa asociada al SBD la “condición de formalidad” se considera un estado deseado y no un requisito para acceder a los beneficios. Esta situación elimina un filtro muy fino y reconoce una realidad propia del parque empresarial MIPYME.

usuarios del crédito. Si bien esta intención está clara para el caso del FOCREDE, en los otros dos fondos, todavía el accionar del SBD es tímido y poco efectivo.

Asimismo, los mecanismos de fiscalización y control, consideran flexibilidades para prever incumplimientos de metas debido a problemas de insuficiencia de demanda debidamente justificados y otras consideraciones asociadas a la forma en que los regímenes de exoneración de impuestos de renta y de derechos registrales que los operadores debieran ser utilizados para reducir el costo de los servicios prestados.

Esta situación puede apreciarse más claramente a lo largo de la exposición de cada uno de los fondos principales.

El Fondo Nacional de Desarrollo (FINADE)

Este fondo fue creado con recursos provenientes de fondos anteriores y fideicomisos preexistentes destinados a prestar servicios de apoyo financiero al sector agropecuario.

Conceptualmente hablando, se trata de dieciséis renglones o fuentes de fondos, dentro de los que están los recursos de los fideicomisos agropecuarios; los rendimientos de las inversiones del mismo fondo, legados de personas e instituciones, recursos internacionales no reembolsables, líneas de crédito con garantía del Estado, recursos del Fondo de Crédito para el Desarrollo, recursos del Sector Público que sean orientados a la atención de beneficiarios del SBD y otras fuentes relacionadas con leyes del SBN y la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Su administración se realiza bajo la figura de fideicomiso, cuyo actual fiduciario es el Banco de Costa Rica.

El FINADE funciona por medio de tres fondos principales y dos secundarios, donde cada uno de ellos tiene una función específica dentro de la gama de instrumentos del SBD:

- (i) El fondo para financiamiento reembolsable para proyectos productivos, en el que se pueden distinguir una amplia gama de productos financieros¹⁶⁵, que corresponden con las distintas metodologías de crédito de los operadores¹⁶⁶.
- (ii) El fondo de avales y garantías que se utiliza para respaldar proyectos viables económicamente pero cuyos ejecutores no poseen la totalidad de las garantías requeridas, según la normativa y prácticas prudenciales de los entes regulados.
- (iii) El fondo para financiar servicios de desarrollo empresarial que contribuyan a la mejora de las habilidades técnicas y empresariales de los beneficiarios del SBD.
- (iv) El fondo para la promoción y desarrollo de empresas bajo las modalidades de capital semilla o capital de riesgo.
- (v) El fondo de financiamiento de primas de seguro de los sectores productivos que lo requieran.

Los recursos del FINADE constituyen el único fondo cuyo patrimonio es propiamente del SBD.

¹⁶⁵ Los productos financieros son: Crédito bajo distintas modalidades, convencional, líneas de crédito revolutivo, avales y garantías, capital semilla y capital de riesgo, leasing financiero y operativo, descuento de facturas y otros aún no definidos.

¹⁶⁶ Como se recordará de la exposición en páginas precedentes, los operadores son colaboradores del sistema que canalizan recursos financieros para fines de crédito y de servicios de desarrollo empresarial.

Para los fondos de crédito y el fondo de avales y garantías del FINADE, no existe de manera explícita en la Ley de Reforma Integral, ni en el reglamento regulación alguna a la tasa de interés cobrada a los beneficiarios, ni a los márgenes de intermediación, ni al *spread* financiero para los distintos programas.

No obstante, el Consejo Rector ha definido a nivel de políticas la unificación de las tasas pasivas para los operadores y a la vez, definir un *spread* máximo de diez puntos porcentuales de cara al beneficiario final del crédito¹⁶⁷.

El Fondo de Financiamiento del Desarrollo (FOFIDE)

Este fondo se ha constituido desde la creación del SBD a partir del 5% de las utilidades de los bancos del Estado y del Banco Popular y de Desarrollo Comunal. También integran este fondo los rendimientos sobre patrimonio derivados de sus operaciones.

Cada banco del Estado mantiene este fondo como parte de su patrimonio. Su propósito es financiar los subprogramas diseñados por los mismos bancos para apoyar a los beneficiarios del SBD. Cada banco define la tasa de interés a la que decide colocar sus recursos. Sin embargo, la Ley 9274 de reforma integral, modificó un poco la orientación de este fondo al establecer que los bancos del Estado están en la obligación de presentar programas y acatar las directrices del Consejo Rector. Esta condición es importante en

¹⁶⁷ Como pudo apreciarse en distintas fases de estudio, este *spread* no se está respetando por parte de un grupo de operadores. Estos alegan tener costos más altos porque sus metodologías son mucho más costosas en virtud de los servicios que brindan asociados al crédito. También lo declararon en la encuesta sobre tasas de interés y comisiones que realizó en FINADE en el primer trimestre del 2015.

términos de alineamiento de los programas a los intereses del SBD. Esto implica que el Consejo Rector tiene la potestad de no aprobar un programa cuando este no contribuya a los fines del SBD y esto podría hacer caer a los bancos en condición de irregularidad ante la SUGEF.

Acorde con la nueva normativa, los bancos están obligados a brindar servicios a la población beneficiaria en todas sus agencias y sucursales, aunque desde el punto de vista práctico, el Consejo Rector ha entendido que esta cobertura debe lograrse en forma gradual y que los bancos deberán establecer una programación que les permita lograr la totalidad en un plazo de tres años¹⁶⁸. Queda entendido en la normativa que cada banco puede administrar sus propios fondos FOFIDE, pero que el destino de los mismos debe mantenerse dentro de los fines para los cuales fue creado.

Una de las preocupaciones fundamentales de los promotores de los cambios incorporados con la ley de reformas es que los fondos del FOFIDE se mantengan en segmentos de la PYME, sin que se dé oportunidad a los microempresarios de acceder al crédito bancario. La Ley de Reformas ha pretendido revertir en parte esta tendencia especificando en la misma ley de reformas una cuota de modo que de los fondos FOFIDE de cada banco, al menos en un 25% deberá colocarse en el segmento del inciso f) del artículo 6to. (microcrédito)¹⁶⁹. Para tal efecto se ha establecido un itinerario que implica que en un

¹⁶⁸ Entrevista con Miguel Aguiar, Director General de la Secretaría del SBD del día 07/04/2015. 2PM.

¹⁶⁹ Como se ha referido en otras partes del texto precedente, los microempresarios considerados en este segmento son aquellos que tienen necesidades de crédito, en el que el mismo no exceda un total de cuarenta salarios base; lo que en el 2015 significa que no excedan los CRC 16.0 Millones.

periodo de tres años a partir de la fecha de promulgación de la Ley 9274 de reforma al SBD, los bancos deberán alcanzar dicha cuota.

El porcentaje de recursos asignados a este segmento debió ser del 11% a la promulgación de la ley de reformas y está previsto incrementos anuales reales del 5% hasta alcanzar el 25% mencionado.

Para contribuir con el logro de esta reasignación de cartera el SBD provee dos facilidades complementarias: (i) un mandato contenido en la normativa, según el cual, la CONASSIF creará las facilidades en términos de normativa especial de regulación para estos intermediarios, tomando en cuenta las características especiales del SBD y las diferencias de trámite, documentación, evaluación, aprobación, desembolso y administración de los préstamos y (ii) complementar la solidez de los deudores, aportando los servicios del Fondo de Avales y Garantías. El FAG permitiría que los beneficiarios de este segmento que no cuentan con la totalidad de la garantía exigida por la institución financiera, puedan recibir el aval y completarla hasta en un 75% de lo requerido.

No obstante, la revisión de los datos que sirvieron de base para la elaboración de los cuadros 18 y 19, del capítulo VI del presente documento da cuenta de que, tal como está especificado el crédito a la Microempresa¹⁷⁰, no resulta una gran dificultad de los bancos del Estado cumplir con esta condición en términos globales. La información a diciembre del 2014 revela que en un 75.7% de los casos los préstamos no exceden este monto y que

¹⁷⁰ Beneficiarios cuyas necesidades de crédito no sobrepasen los cuarenta salarios base (CRC 16,1 Millones).

a esa fecha, un 30.1% de la cartera estaba constituida por operaciones por debajo de ese nivel.

El Fondo de Crédito para el Desarrollo (FOCREDE)

Un aspecto muy importante en el proyecto de reformas a la Ley 8634 del Sistema de Banca para el Desarrollo ha sido la puesta en marcha del FOCREDE. Este fondo se constituyó con recursos del mal llamado “*peaje bancario*”, según lo dispuesto en el Artículo 59 de la Ley Orgánica, del Sistema Bancario Nacional (SBN), No. 1644 y sus reformas.

Acorde con dicho artículo, los bancos privados podrán recibir depósitos del público en cuenta corriente y a cambio estos bancos deberán destinar un porcentaje de sus depósitos a plazos hasta treinta días para ser utilizados en brindar facilidades crediticias a la MIPYME.

La forma en que se deben administrar los recursos de este fondo quedaron a discreción de los mismos bancos, los cuales pueden elegir entre lo dispuesto en los dos incisos: el inciso i) considera que los bancos privados pueden captar del público a través de mecanismos de cuentas corrientes, pero deberán mantener a cambio un saldo mínimo de préstamos a la banca estatal, equivalente a un 17% de tales captaciones¹⁷¹, recursos que se destinarán a programas de crédito hacia las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES)¹⁷²,

¹⁷¹ Una vez deducido el Encaje Mínimo Legal (EML).

¹⁷² El Artículo 53 de la Ley 9274 establece la base para los cálculos del porcentaje mencionado y a la vez determina que los saldos de la cartera de préstamos que de aquí se derive no podrá ser menor al (95%) del monto que deben mantener los bancos privados en esta condición.

según lo indique el Consejo Rector¹⁷³. El inciso ii) establece la alternativa de usar esos recursos directamente por los bancos privados en los mismos fines, siempre que establezcan cuatro sucursales en las regiones consideradas como de menor desarrollo relativo¹⁷⁴. En esta segunda opción, el saldo a mantener se reduce a un 10% de las captaciones, calculado según se detalla arriba y dirigido a programas según lo establezca el Consejo Rector. Bajo esta opción, los bancos deben colocar dichos recursos a la tasa básica pasiva (TBP), o bien, a la LIBOR, según sea la moneda en que se den las captaciones.

Para los casos en que los bancos privados se acogen al inciso i) el Consejo Rector designó dos bancos del estado para administrar dichos fondos en fideicomiso. Los fideicomisos reconocen una tasa pasiva equivalente al 50% de la TBP en el caso de las captaciones en colones y del 50% de la LIBOR a un mes, en caso de que las captaciones sean en moneda extranjera¹⁷⁵.

Los bancos del Estado podrán colocar los recursos directamente a los beneficiarios a una tasa igual a la TBP, en caso de los fondos en colones; o bien, a la tasa Libor cuando se trate de fondos en USD.

También los bancos pueden optar por canalizar por medio de otros operadores financieros del SBD, bajo la figura de banca de segundo piso, pero esta opción no está disponible

¹⁷³ Cuando se trate de captaciones solo en colones, el porcentaje mencionado se reduce al 15%. Así reformado por el Art. 53 de la Ley 9274 de Reforma Integral.

¹⁷⁴ Chorotega, Pacífico Central, Brunca, Huetar Atlántica y Huetar Norte.

¹⁷⁵ Artículo 110 del Reglamento a la Ley de Reformas.

para otros bancos privados. Bajo esta opción, el Consejo Rector debe fijar una tasa de interés preferencial para dichos operadores.

Las modificaciones contenidas en la Ley de reformas proveen mayores oportunidades para la utilización de los recursos. No obstante, a diferencia de los otros fondos, este en particular tiene implícita una restricción que se traduce en un techo para la tasa de interés que puede cobrar a otros agentes por esta labor de intermediación. Para fondos en colones, este techo actualmente está siendo definido por el Consejo Rector como una *tasa preferencial*. De igual forma el Consejo Rector debe definir un *spread* sobre la tasa preferencial definida anteriormente, de acuerdo a los costos, riesgos e inclusión financiera inherentes al programa respectivo¹⁷⁶. La intención es controlar el margen financiero de todo el canal de comercialización de estos fondos de modo que se mantenga en **los** niveles más bajos posibles.

Como puede apreciarse en la lectura de lo correspondiente a cada uno de los fondos, en estos es factible identificar tanto medidas de control de gestión y medidas tendientes a asignar porcentajes de recursos según los segmentos de interés, como restricciones a los niveles de tasas de interés o de los márgenes de intermediación. Al final, estas restricciones van a condicionar la tasa de interés al beneficiario final y las proporciones de recursos que serán canalizados a los distintos segmentos de clientela del SBD

¹⁷⁶ Artículo 103 del Reglamento a la Ley 9274 de Reformas al SBD.

Las modalidades de intervención del SBD difieren de las prescripciones de la reforma financiera al SFC, mencionada en capítulos anteriores, pero la argumentación de fondo es que se busca resolver los problemas de inflexibilidad de las tasas de interés hacia abajo y las grandes diferencias entre tasas según los segmentos de clientela del SFC.

7.2.3 Otros actores importantes del SBD

La Ley de Reforma integral del SBD contempla dos tipos de actores muy importantes, tanto por los aportes que pueden brindar al integrarse al Sistema como por constituir el brazo ejecutor de las acciones más importantes de la intervención¹⁷⁷. Se trata de los “Colaboradores” y los “Operadores”. Los primeros son instituciones públicas de diferente nivel de concentración y los segundos son organizaciones públicas de máxima desconcentración e instituciones del sector privado.

7.2.3.1 Los colaboradores del SBD

Este grupo lo compone un conjunto de cuatro colaboradores con funciones específicas que potenciarán el funcionamiento y desarrollo del SBD¹⁷⁸.

7.2.3.2 El INA: gestor principal de los Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE)

Conforme a la normativa mencionada y para proveer los SDE, al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) le corresponde organizar una unidad especializada en banca para el

¹⁷⁷ Estos actores ya estaban definidos en la Ley 8634 de Creación del SBD, pero en la Ley de Reforma se redefinieron sus roles y en especial se especificó la forma en que se relacionarían con el Consejo Rector y con la Secretaría en términos de realineamiento y sujeción a la rectoría del citado Consejo; así como la claridad respecto de la rendición de cuentas.

¹⁷⁸ Artículo 41 de la Ley 9274 de Reforma Integral al SBD.

desarrollo con visión de largo plazo. Para tal efecto debe elaborar un plan estratégico de intervención que esté alineado a las políticas y directrices del Consejo Rector.

Con la presencia del INA, en un papel protagónico en el campo de los SDE, los fondos FINADE dirigidos a estos fines pasan a un segundo plano. La oferta de SDE puede asumir varias formas: ya sea en forma de atención directa en la prestación de servicios de capacitación con programas y personal del INA (figura a la cual le ha sido difícil ajustarse), o bien, al modelo de contratación externa de otros operadores independientes que aporten servicios¹⁷⁹.

El concepto de SDE dentro de la función que debe desempeñar esa institución incluye el apoyo a procesos y mecanismos de incubación de empresas en sus distintas etapas, a los procesos de innovación y de desarrollo científico tecnológico también para el otorgamiento de becas a la población beneficiaria, en apoyo a procesos de información y divulgación de estos servicios, así como base para la creación y funcionamiento de un módulo que apoye la formalización de empresas¹⁸⁰.

Por ley, el INA debe asignar un 15% de su presupuesto anual total para financiar estas funciones y tanto los planes como el desempeño y cumplimiento de los mismos deberán ser informados al Consejo Rector. Si bien el Consejo Rector tiene la potestad de emitir

¹⁷⁹ La misma Ley 9274 establece que el INA será la responsable de organizar un directorio de operadores calificados de SDE.

¹⁸⁰ La formalización de empresas no es una condición necesaria dentro del esquema de SBD pero sí una condición deseable porque se asume que la formalización brinda acceso a mejores condiciones socioeconómicas para los beneficiarios.

directrices sobre la orientación de los programas y acciones amparados a este fondo especial, es a la Junta Directiva del INA y a la Auditoría Interna y Externa de esta institución a la que le corresponde velar por el alineamiento de la actividad del fondo a las políticas y directrices del Consejo Rector.

7.2.3.3 El INFOCOOP como instancia de coordinación con el movimiento cooperativo.

Debido a que el SBD puede ser considerado un mecanismo de coordinación institucional, las acciones a favor de los MIPYMES con algún grado de asociación dentro del modelo cooperativo deben ser apoyadas por el INFOCOOP. A este instituto le corresponde reorientar sus recursos con el fin de apoyar procesos de apoyo al sector cooperativo.

La ley le señala que el INFOCOOP debe dedicar un mínimo de un 15% de los recursos provenientes de las transferencias que recibe de los bancos del Estado a facilitar el acceso a crédito de las organizaciones cooperativas y sus miembros al SBD¹⁸¹.

Para asegurar el realineamiento con los objetivos del SBD, el INFOCOOP está obligado a elaborar un plan integral de apoyo al SBD que contribuya a potenciar las herramientas de acceso al crédito¹⁸².

¹⁸¹ El artículo 12, inciso 2.b. de la Ley 1644 Ley Orgánica del Banco Central y sus reformas (Ley 7558 del 03/11/1995), establece que los bancos del Estado deben trasladar un 10% de sus utilidades netas después de impuestos al INFOCOOP para incrementar el patrimonio de éste último.

¹⁸² Aunque no se menciona expresamente, es de suponer que dicho plan tiene su propia población meta que se puede encontrar en la intersección de la población de cooperativas y sus beneficiarios con los beneficiarios de la Ley del SBD.

A diciembre del año 2014, la Secretaría del SBD estaba realizando los primeros intentos efectivos de coordinación. Debido a que estos fondos son muy variables

7.2.3.4 El IMAS y su enlace con los microempresarios de acumulación simple.

El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) es el tercer colaborador del SBD. La función que se le ha asignado es apoyar la inserción de los trabajadores cuenta propia que tengan iniciativas productivas con el sector financiero. Su papel no está en otorgar créditos directamente sino facilitar esta inclusión por medio del fondo de avales o garantías. Este fondo ya existe y es conocido como FIDEIMAS. Funciona aportando el recurso suplementario de garantías y avales para personas de escasos recursos, población meta del IMAS, con el fin de que puedan acceder a las facilidades crediticias de los bancos y demás operadores financieros.

El servicio que da el IMAS complementa el esfuerzo de FINADE de garantizar tales préstamos. El FAG puede financiar no más del 75% en casos ordinarios y la tarea del IMAS es completar con hasta un 25% dicho aval. Para tal efecto, ambas instituciones (SBD y el IMAS) firmaron un convenio que define los procedimientos para integrar ambos esfuerzos.

7.2.3.5 MIDEPLAN para la cooperación internacional y la gestión de fondos

La normativa del SBD prevé la posibilidad de que existen fondos internacionales no reembolsables de la cooperación internacional y recursos reembolsables de la banca multilateral y de las agencias internacionales que pueden constituir una ayuda para potenciar el funcionamiento del SBD.

En este sentido, el SBD contempla el papel asesor y gestor de la cooperación internacional (MIDEPLAN) para la elaboración y puesta en marcha de un plan anual de cooperación internacional, que tenga como propósito la obtención de recursos externos reembolsables y no reembolsables de la cooperación internacional para el SBD.

La forma en que deben ser canalizados al Sistema los recursos gestionados será por medio de FINADE.

7.2.4 Los operadores del SBD

Para terminar con los elementos centrales que conforman el SBD, se debe especificar la importancia y el papel que los operadores juegan en la conformación del Sistema. *La Ley 9274* de reforma integral los considera en el artículo 2 se especifica que son “operadores” del Sistema las organizaciones estatales y no estatales que canalizan recursos públicos para el financiamiento y promoción de proyectos productivos de acuerdo con lo establecido en la ley.

Para funcionar como operadores, estas organizaciones públicas o privadas deben ser acreditadas por el Consejo Rector, en tanto cumplan con los parámetros de valoración de riesgo aprobados por este consejo y demás aspectos normativos que se establezcan vía reglamento.

En los capítulos del 42 al 46 del Reglamento se establecen los requisitos de acreditación tanto para las organizaciones como para sus programas de intervención en el sector. Los

programas se deben asociar con un producto específico e incluir con claridad las características y condiciones con las que funcionará dicho producto¹⁸³.

La nueva ley es mucho más precisa en definir las condiciones para la acreditación de los operadores y define cinco tipos de licencia para los que aprueban la condición de acreditación con diferentes plazos para su renovación.

Si bien la condición de acreditación existía desde la ley 8634 y su respectivo reglamento, con la nueva ley; todos los operadores deben solicitar una re-acreditación, la cual se evalúa en función de balance impacto/riesgo de conformidad con un procedimiento señalado por la Secretaría Técnica.

La evaluación se limita a determinar la capacidad que tiene una organización para desarrollar programas en concordancia con los objetivos del SBD, con un adecuado manejo de riesgos y con una oferta de valor para el beneficiario meta, de modo que contribuya a su desarrollo empresarial. La Secretaría Técnica se ha estado preparando para la tarea de re-acreditar las aproximadamente 33 organizaciones vigentes al 31 de diciembre del 2014. Sin embargo, debido al nivel de exigencia de los nuevos requisitos,

¹⁸³ En realidad a lo largo de toda la documentación del SBD existe una pequeña confusión entre el concepto de “producto” y “programa” o “subprograma”. Una lectura cuidadosa de ambos términos lleva a la conclusión de que los operadores deben inscribir sub programas, los cuales pueden constar de uno o varios productos o bien, subproductos. Un ejemplo de esto es un programa de microcrédito urbano que consiste en el esfuerzo integrado de dos tres productos: servicios financieros adaptados a esa población meta, acompañados de la posibilidad de aval o garantía, y a la vez, de capacitación o asistencia técnica ligadas al crédito.

existe la preocupación de que muchos de los operadores no alcancen un nivel razonable de cumplimiento¹⁸⁴.

7.3 Propuestas de mejora del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD).

La reforma integral al SBD, mediante la Ley 9274 tuvo lugar en el tiempo en el que se

Cuadro 24: SBD Escenarios de crecimiento de los Recursos
(Cifras en Millones de CRC y Porcentajes)

Detalle	Monto inicial 2014	Monto final 2025	Crecimiento promedio anual (%)
Escenario (1) : Aportes anuales al FOFIDE del 5 % de las utilidades			
FOFIDE	43,113.0	202,331.8	15.09
Total Recursos SBD	474,118.8	1,115,367.7	8.09
Escenario (2) : Aportes anuales al FOFIDE del 10 % de las utilidades			
FOFIDE	43,113.0	323,751.7	20.12
Total Recursos SBD	474,118.8	1,236,787.6	9.11

Notas:

(1) Los rendimientos se proyectan con base en la tendencia de los últimos cinco años.

FOFIDE = 5.9%, FINADE = la inflación = 4%.

(2) El crecimiento anual promedio de los recursos FOCREDE fueron estimados por los técnicos del FINADE a petición del Consejo Rector.

Fuente: Elaboración propia.

elaboraba presente trabajo.

Por tanto, una buena parte de

los problemas de concepción

y de funcionamiento que se

identificaron a lo largo del

mismo, que requerían de

reforma legal para su

corrección, ya fueron

incorporados con las reformas. Sin embargo, todavía es posible identificar factores

restrictivos para un adecuado funcionamiento del SBD, indistintamente de si para su

corrección se requiera solo de ajustes en la planificación estratégica y operativa, o bien,

en la forma en que funcionan los instrumentos de ejecución de los programas.

7.3.1. Sobre los recursos del SBD.

En el cuadro 24 siguiente se puede apreciar que los recursos considerados dentro del SBD

sumaban CRC 474,119.8 Millones al 31 de diciembre de 2014. Esta cifra está compuesta

¹⁸⁴ Esta es una de las mayores preocupaciones detectadas en las entrevistas que se realizaron a IMF durante el periodo del presente estudio. Los directores de las IMF consideran que esta mayor rigurosidad complica la permanencia como operadores, en tanto estas organizaciones no cuentan con suficientes recursos derivados de sus excedentes para invertir en mejoras a los sistemas administrativos y de información. Tienen la sospecha de que los parámetros de desempeño a considerar están más parecidos a los de las instituciones reguladas que a pertenecientes a la industria de microfinanzas.

por los recursos de los tres fondos: FINADE 24.5%, FOFIDE 9.1% y FCD 66.4%. Basados en la información del último lustro, se puede estimar la tasa de crecimiento individual y la de crecimiento autoponderada para la masa total de recursos y seguidamente obtener una proyección global al año 2025.

En términos de tasas de crecimiento de los distintos fondos se han considerado: (1) la aspiración estratégica del SBD respecto del crecimiento del FINADE, de crecer en patrimonio a un ritmo cercano a la inflación de largo plazo (4%), (2) la tasa de crecimiento natural de los últimos años en el caso del FOFIDE, del 5.9% anual¹⁸⁵ y (3) la tasa promedio de crecimiento del FOCREDE, del 8.0%, los recursos bajo la injerencia del SBD mas que se duplican (CRC 1,115,367.7 Millones) en un periodo de once años, creciendo a una tasa promedio autoponderada del 8.09%.

Este ritmo de crecimiento es inferior a la tasa promedio de crecimiento que ha mantenido el crédito al sector privado otorgado por el SFC en el último lustro (11.2%).

Durante los próximos tres años el SBD no tendrá problemas de falta de recursos porque todavía tiene un amplio margen de colocación en el FOCREDE. No obstante, si se desea al menos mantener la proporción del crédito a la MIPYME respecto del crédito total al

¹⁸⁵ Este cálculo de tasa promedio de crecimiento anual no considera las aportaciones adicionales del 5% anual. Para efectos de la proyección se ha utilizado el promedio de los últimos seis años (CRC 8,157.1 Millones).

sector privado, es necesario contar con más recursos de los que indica la tendencia actual¹⁸⁶.

En este sentido en el contexto del presente trabajo se han explorado dos opciones para aumentar las disponibilidades de recursos:

- (a) La modificación del artículo 31 de la Ley 9274 de Reforma Integral, en el sentido de ampliar a un 10% el monto de capitalización del FOFIDE, de modo que a partir del año 2015 se dupliquen los aportes adicionales correspondientes al porcentaje de utilidades de los bancos del Estado.
- (b) La otra opción que puede ser suplementaria a la anterior es la inyección de recursos frescos provenientes de la banca multilateral o de las agencias de desarrollo como la *Corporación Andina de Fomento (CAF)*.

La primera de las opciones afecta solo los fondos del FOFIDE que bajo los supuestos de proyección establecidos de rendimientos y aportes anuales, haría que estos crecieran a una tasa anual del 20.12%. Aún en estas condiciones, los fondos del SBD crecerían a una tasa de 9.1%¹⁸⁷, un poco por debajo de los fondos del SFC como un todo. Esto implica que no aumentaría la proporción de recursos destinados a la MIPYME respecto del crédito total dirigido al sector privado.

La otra opción de buscar financiamiento externo para el FINADE podría no contar con una coyuntura favorable por las siguientes razones:

¹⁸⁶ Todavía no se tiene claro cuál será el efecto que puede producir el que los bancos privados administren sus propios recursos. Desde el punto de vista de montos dentro de fondo no se prevén cambios, pero sí es posible que los haya en cuanto a rendimientos.

¹⁸⁷ *Ceteris paribus*.

- No hay ambiente político en el presente debido a la situación fiscal y porque existe un bajo nivel de eficacia en la colocación de los fondos asignados.
- No existe por ahora suficiente capacidad instalada para la distribución y recuperación de los recursos, a pesar de los esfuerzos realizados que se han venido realizando en los últimos tres años.
- El FOCREDE recién inicia su proceso de colocación. Esto implica que más de las dos terceras partes de los recursos del SBD están sin colocar.
- La situación anterior se complica si se toma en cuenta que el SBD ha puesto en marcha un proceso de reacreditación y de búsqueda de operadores nuevos; un paso necesario para un reordenamiento y una redefinición de las relaciones con los operadores, pero riesgoso porque puede no tomar en cuenta una parte de estos.

En términos generales, se puede decir que el problema de disponibilidad de recursos no es ni de corto ni de mediano plazo. Se trata de un problema de largo plazo, a más de cuatro años, pero que debe estar presente en la agenda del Consejo Rector.

7.3.2 Sobre los Beneficiarios del SBD.

La nueva Ley 9274 de reforma integral introdujo cambios muy valiosos que contribuirán a una mejor segmentación de estos y una mejor atención por medio de los distintos programas y productos.

En la Ley 8634 de creación del SBD brinda una definición general según la cual se consideran beneficiarios del SBD a las “personas físicas y jurídicas de las Micro y pequeñas empresas que presenten proyectos viables y factibles”. Luego se agrega que las

medianas empresas con proyectos viables y factibles también pueden ser sujetos beneficiarios cuando no sean sujetos de crédito en el SBN, por parámetros que dictan estas IFI para calificar el riesgo del deudor. En estos casos, deben considerarse otros aspectos propios de la actividad económica y su organización empresarial.

Para el caso de las MIPYMES de servicios, industriales y de comercio, se aplicará la definición establecida en la Ley 8262 (Ley Pyme).

Para otros sectores distintos a los anteriores, sus características se definirían tomando en consideración elementos como: tipo de organización productiva, número de trabajadores, asociatividad, patrimonio y niveles de ventas.

Las empresas productoras no constituidas formalmente, tendrán un plazo prudencial para formalizarse, plazo que será definido por el reglamento.

Por otra parte, en la Ley 9274 de reformas, el artículo sexto define seis grupos de beneficiarios que permiten una mejor segmentación.

Esta reforma además, destierra totalmente el criterio de formalidad como una obligación, así como los plazos para formalizarse. Ahora la formalización pasa a ser una condición deseable, voluntaria y estimulada por el Sistema, por medio de la asistencia técnica, la capacitación, el acompañamiento y otras formas de apoyo.

Con la reforma integral el sistema distingue la MIPYMER¹⁸⁸ como un grupo específico y distinto de lo establecido en la Ley 8262 y otorga al MAG la potestad de definir los parámetros de calificación y categorización de las empresas rurales según tamaño.

Otro aspecto que considera la citada reforma es que separa la Micro de la PYME, aunque esta permanece anclada a las formas de calificación de la Ley 8262. A esta nueva categoría se le une otra definida como “usuarios del microcrédito”, la cual se define en función de un monto máximo de crédito aprobado o solicitado¹⁸⁹.

Debido a que en el pasado las instituciones financieras manifestaron cierta aversión al riesgo de financiar personas con muy reciente presencia en el negocio, aunque tuvieran ideas productivas “*viabiles y factibles*”, la reforma mencionada introdujo la categoría (a) del “*emprendedor*”, mediante la cual se incorpora a los nuevos beneficiarios que se encuentran en un estadio previo a la empresa constituida y sin un mercado establecido. Este es un gran paso en especial para la inclusión de beneficiarios que califican dentro de los grupos prioritarios pero que no han tenido oportunidades de iniciar y consolidar sus ideas de negocio¹⁹⁰.

La nueva constitución del grupo de beneficiarios considerado en el artículo 6 de la reforma al SBD introduce como beneficiarios los modelos asociativos con una mayor claridad que

¹⁸⁸ MIPYMER: término utilizado a lo largo de este trabajo para distinguir la MIPYME rural del concepto genérico de a MIPYME.

¹⁸⁹ Como se ha mencionado en páginas anteriores, se considera microcrédito un monto de CRC 16.1 Millones, definido así como el equivalente a cuarenta salarios base, ajustable anualmente por los efectos que sobre este monto pueda tener la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC).

¹⁹⁰ Cabrían dentro de este grupo los profesionales de carreras que pueden prestar servicios directamente al público y cuyo mercado institucional se encuentra muy saturado.

antes (inciso e). La actual constitución del artículo sexto resulta ser más operativa que el mismo artículo en la ley original (Ley 8634) porque permite identificar concretamente a los beneficiarios con miras a definir operadores, programas y productos más acordes con sus requerimientos.

Un ejercicio de contraste de la composición del sector, discutido en páginas anteriores, con las categorías de beneficiarios MIPYME contemplados en este artículo sexto, permite apreciar que no se considera en forma explícita al trabajador independiente (trabajador cuenta propia). Este caso constituye una categoría de microempresario que representa la mayoría de los casos que constituyen el parque empresarial costarricense¹⁹¹. No obstante, está implícito que como trabajador puede estar contenido, según su faceta más determinante en alguna de las categorías de los incisos (a) emprendedores, (e) modelos asociativos¹⁹², (b) microempresarios y (f) beneficiarios del microcrédito.

Finalmente y como un enfoque transversal, el artículo sexto define los sectores prioritarios y un acceso equitativo a mujeres, lo que da oportunidad de definir programas especiales para mujeres jefas de hogar, adultos mayores, minorías, personas con discapacidad, jóvenes y microempresarios ubicados en zonas de menor desarrollo relativo. Esta definición de ejes más la orientación prioritaria de los fondos del FOCREDE para los beneficiarios ubicados en los incisos (a), (e) y (f) constituyen un avance conceptual

¹⁹¹ Véase la información contenida en el cuadro 11. Este cuadro revela que el 85.7% del parque empresarial lo constituyen trabajadores cuenta propia.

¹⁹² Como miembros de una cooperativa de autogestión.

significativo, que desde luego tendrá que ser traducido en manifestaciones concretas por medio de los programas y de productos específicos.

7.3.3. Sobre los Fondos que componen el SBD

Como se ha expresado en páginas anteriores, el SBD está constituido por tres fondos: El FINADE, el FOFIDE y el FOCREDE. De estos fondos, solo el FINADE es propiedad del SBD y este a su vez se administra bajo la figura de fideicomiso. Esta última condición implica que se trata de una administración indirecta, cuya principal característica es que en su mayoría, las funciones las realiza el fiduciario.

Si bien la Ley de reforma integral le otorgó al Consejo Rector y a la Secretaría una condición especial liberándolo de los controles de la Ley 8131 de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos¹⁹³, así como los poderes generalísimos al Secretario que le dan condición de representante judicial y extrajudicial¹⁹⁴, estos poderes están limitados al modelo organizacional definido por la misma ley.

El modelo organizacional ideal para un SBD podría pasar por considerar la migración hacia una institución independiente, nueva y con infraestructura propia, en contraste con la actual que está diseñada como un mecanismo que se sirve de infraestructura existente y en donde su fuerte está en la red de relaciones funcionales que la ley prevé.

¹⁹³ Excepto en lo referido al trámite de aprobación presupuestaria, así como lo ordenado en los artículos 57 y 94 de dicha ley.

¹⁹⁴ Véase el artículo 11 de la Ley 9274 y el artículo 1253 del Código Civil.

Sin embargo, este análisis está fuera de los alcances del presente esfuerzo investigativo y de conformidad con las percepciones a lo largo de todo este trabajo, podría estar fuera de lo que puede considerarse políticamente viable, al menos para los próximos cuatro años.

De esta forma, las recomendaciones de reforma sobre este aspecto del sistema se circunscribirán a cambios de diferente grado de complejidad, dadas las condicionantes del *sistema* que se han plasmado en la normativa recién aprobada.

La administración en fideicomiso de un programa o fondo que está en ciernes, como es el caso del FINADE y del que depende el *core* administrativo y funcional del SBD, presenta algunas restricciones que ya han empezado a darse en la práctica¹⁹⁵.

En un sentido, no se cuenta con adecuada información tampoco se cuenta con un efectivo seguimiento de las operaciones de crédito¹⁹⁶. Las entrevistas realizadas al personal de la Secretaría al descubrir grandes falencias en materia de información y funciones de supervisión y control, permiten constatar esta carencia¹⁹⁷.

¹⁹⁵ Los primeros evaluadores del SBD ya habían hecho algunas observaciones al respecto pero dando por un hecho que la figura del fideicomiso era una parte inherente del SBD. Para un mayor detalle véase, Gutiérrez, M., Quirós, O. y Palma, C. (2011).

¹⁹⁶ Un estudio reciente realizado por Briceño, E., Trejos, J. y Mata, C. (2015) detalla la ausencia de información clave y básica para la supervisión y control de las operaciones del FINADE, para el control y supervisión en general de todos los fondos y para la evaluación de impacto del SBD. Como no se cuenta con dicha información, es también claro que no existe manera de que se lleven a cabo las labores básicas de seguimiento de cartera y constatación de beneficiarios. Además, tampoco es posible que los actuales fiduciarios puedan ejercer labores de análisis sobre temas específicos de la administración de los fondos.

¹⁹⁷ Entrevista con Miguel Aguiar, Secretario Ejecutivo; Alejandro Siles, Jefe de Planificación y Jeannette Fonseca, Jefe Comercial. Varias fechas entre el 27 de febrero y el 12 de mayo de 2015.

Por otra parte, el SBD se encuentra en un proceso de transformación que implica asumir funciones definidas pero no atendidas, y emprender otras que no tenía pero que fueron dadas por la reforma legal. Esto requiere que, las asuma la misma Secretaría, o bien, que las defina e incorpore en una negociación del contrato de fideicomiso vigente.

La tendencia revelada se inclina hacia el primer punto: acoger las recomendaciones derivadas de la primera evaluación y trasladar funciones de carácter administrativo al fiduciario y enfocarse en funciones sustantivas de evaluación, control y seguimiento de los distintos fondos¹⁹⁸.

Dentro de esta opción está el fortalecimiento de la Secretaría con la constitución de un sistema de información propio de la misma que está en etapa de diseño y que residirá en sus propias instalaciones; la creación de una unidad de riesgo para definir procedimientos de evaluación y control de los operadores y con la creación de una unidad encargada de la supervisión de los operadores del sistema.

7.3.3.1 Las propuestas de modificación del FINADE

Las propuestas de revisión del FINADE van orientadas a ampliar la eficacia y la eficiencia del fondo, con la incorporación de las IMF en forma más decidida que en el presente, tal como ha sido el interés primordial de este trabajo.

¹⁹⁸ Véase Gutiérrez, M., Quirós, O. y Palma, C. (2011, p.p. 16-17).

La pregunta orientadora es ¿Cómo lograr que se constituya suficiente capacidad instalada con proyección geográfica nacional y para la cobertura de todos los segmentos identificados en el artículo sexto de la Ley de Reformas?

En términos generales, la principal gestión de carácter normativo ya se realizó con la incorporación formal de las organizaciones no estatales como integrantes del sistema en el artículo 2 de la Ley de reformas. Esta incorporación viene a resolver legalmente lo que ya se había puesto en marcha, con la acreditación de algunas de las IMF y cooperativas de autogestión, por mandato y riesgo del Consejo Rector.

Las demás recomendaciones de reforma pasan por la definición de pautas para el mejoramiento de los programas que se ejecutan con recursos de este fondo; además por la búsqueda de opciones para el alineamiento de los márgenes de intermediación de los operadores con los principios orientadores del Sistema, especialmente en el tema de la eficiencia. Luego las recomendaciones siguen por la ruta de la revisión, en forma muy general, de los procesos de acreditación y licenciamiento de los operadoras que fueron descritos con detalle en este mismo capítulo.

Los operadores financieros encuentran su principal razón de ser en el funcionamiento del FINADE. Aunque estos también pueden dar servicios a otros fondos bajo los esquemas de banca de segundo piso, tanto en FOFIDE como en FOCREDE, los cambios sugeridos sobre operadores, programas y sobre los márgenes financieros serán tratados en esta sección.

Aspectos derivados del actual proceso de acreditación de operadores y programas:

La revisión pormenorizada del proceso de acreditación de operadores, o bien de acreditación de los existentes lleva a la conclusión de que está bien diseñado y que su implementación inmediata conlleva altos riesgos de rechazar organizaciones con desempeño aceptable, pero que poseen limitaciones administrativas importantes.

Durante los años 2012 al 2014, tanto el SBD como el Fiduciario, promovieron la incorporación de la mayor cantidad posible de operadores no estatales y no regulados con el fin de ampliar canales de distribución de crédito, acción que trajo varias consecuencias:

- (a) El esquema de acreditación tanto de organizaciones como de programas asumió condiciones de umbral muy simples donde no hubo un proceso riguroso de evaluación.
- (b) Los mecanismos de supervisión fueron prácticamente inexistentes tanto en el FINADE como en el SBD. No se solicitó ni se contó con información clave como los estados financieros auditados ni los estados de cartera de las organizaciones. Por esta razón no pudieron darse revisiones detalladas sobre la solidez, eficiencia y condiciones financieras del operador, ni sobre la calidad de la cartera. Pero lo que es más notorio es que en ausencia de tal información no se puede saber en forma sistemática si los préstamos están siendo dirigidos a verdaderos beneficiarios del Sistema ni cuáles fueron las condiciones en que se otorgaron dichas facilidades.
- (c) Las visitas realizadas al SBD permitieron constatar la presencia de escaso personal para la labor de supervisión. Mediante las mismas visitas y entrevistas también se verificó que el fiduciario no asumió esa labor en forma programada y sistemática,

siendo su principal preocupación la administración de los mecanismos de entrega y recuperación de los recursos.

- (d) En la revisión de la poca información disponible en el SBD y obtenida por encargo especial al fiduciario, mediante entrevistas, se pudo apreciar que las expectativas de aplicaciones de spread no mayor que diez puntos porcentuales no se cumplieron. Se encontró un buen número de casos donde los spread excedieron esta magnitud.
- (e) Con la información disponible en los operadores, no es posible formarse una idea de la calidad de la cartera de los operadores ni a nivel general, por medio de los estados financieros auditados, ni en específico para las carteras del FINADE.

La solución a este problema de falta de información para el control y la supervisión está por un lado en la puesta en marcha del sistema de información general de SBD y por otro, la puesta en marcha de un nuevo proceso de re acreditación. Uno provee la información inicial de partida y un mecanismo de actualización periódica de la información requerida para medir el desempeño y dar seguimiento al papel de los operadores. El otro permite contar con información detallada sobre los beneficiarios, sobre sus condiciones socioeconómicas iniciales y sobre el uso de los servicios del SBD y sobre los operadores en lo referente al manejo de sus carteras de crédito. Este segundo sistema estará alimentado más continuamente que el primero. El proceso de acreditación incorporará al sistema de información una buena parte de los datos necesarios para medir el desempeño de los operadores y de sus carteras de crédito¹⁹⁹.

¹⁹⁹ Este sistema de información para el seguimiento de operadores y beneficiarios está en ciernes y forma parte de la nueva visión de la Secretaría. No obstante, el que esté completamente terminado y que la información esté disponible para iniciar estos análisis y seguimiento en el año 2015 o el primer semestre del 2016.

Pero mientras se termina de completar este proceso de reacreditación y mientras se organiza la unidad de evaluación y seguimiento, se pueden llevar a cabo esfuerzos, aprovechando la coyuntura de la reacreditación misma, que permitan obtener información, al menos correspondiente al periodo que terminó en diciembre del 2014. Para este proceso no se requiere más que una directriz del Consejo Rector para obtener de todos los operadores estos tres detalles:

- (a) Estados financieros auditados al menos al final de cada año a partir de diciembre del 2014.
- (b) Estados de cartera detallados por lo menos para cada semestre del año. Esta información se deriva automáticamente de los sistemas informáticos de la mayoría de los operadores en forma mensual. Pero como pueden darse casos excepcionales donde este reporte no está sistematizado, al menos deberán rendir dichos estados al final de cada semestre.
- (c) Como existe un vacío entre las funciones del SBD desde la Secretaría técnica y las que realiza el Fiduciario, respecto de las funciones de supervisión y la Secretaría aún no ha desarrollado las competencias para llevar a cabo esta función, hay que resolver este problema obteniendo, por un lado, un acuerdo específico del Consejo Rector que exonere a Fideicomiso de la función de seguimiento y evaluación y por otro, que se contrate por medio de servicios externos un proceso que permita realizar la función; todo al mismo tiempo que diseña y acompaña al nuevo personal que se contratará para la puesta en marcha de las actividades de evaluación y seguimiento.

(d) La puesta en marcha del nuevo sistema de acreditación debe ser gradual. Esto de forma que establezca un periodo que brinde oportunidad a los operadores de menor desarrollo tecnológico para que pase por una etapa de capacitación y acondicionamiento de sus sistemas de información a los requerimientos del proceso. La reacreditación tal como está diseñada, es lo requerido pero si se lleva a cabo en forma inmediata puede ser contraproducente respecto de la intención de incrementar la capacidad instalada de operadores.

Fortalecimiento tecnológico de los operadores no regulados:

La normativa actual, incluyendo la nueva ley de reformas no contiene expresamente una previsión para el fortalecimiento de los operadores.

Las condiciones tecnológicas de cuando menos dos de los grupos pares de operadores muy importantes, en términos de cobertura de los grupos prioritarios, permiten concluir que estos requieren de un apoyo especial por parte del SBD. En las entrevistas tanto a directores de las IMF y cooperativas, como a otros informantes clave, se pudo constatar que una buena parte de estas organizaciones muestran carencias tecnológicas que consisten en: (i) falta de sistemas apropiados para la administración del crédito, el proceso contable y la administración financiera y (ii) competencias limitadas en el oficio de la administración del crédito, pese a su largo periodo de permanencia en el mercado²⁰⁰.

²⁰⁰ En efecto, las entrevistas y revisión de las condiciones de un grupo de operadores, tanto cooperativas como de servicios múltiples como las IMF permiten formarse una idea de las carencias de estas organizaciones respecto del adecuado manejo de recursos, si se considera que la relación con SBD las puede llevar a un siguiente nivel.

Si bien se tiene claro que no está previsto en la normativa de las instituciones de los canales de distribución del crédito, y que los recursos destinados a los SDE, están para fortalecer a los beneficiarios meta, hay toda una ventana de oportunidades para fortalecer estas organizaciones y contribuir a la resolución de un mínimo de dos de sus principales carencias tecnológicas que redundan en un menor riesgo operacional, mayores capacidades para incrementar la colocación a través de tales canales y a la vez, contar con una mayor calidad y disponibilidad de información.

Esta condición debe ser aprovechada para una mejor administración de riesgos en el dilema de mayor rigurosidad en el control vrs retención de operadores y ampliación de la capacidad instalada de para la distribución del crédito.

La reducción del costo administrativo como proporción del activo productivo y sus efectos sobre la eficiencia de las IMF.

Aunque las dos IMF más grandes no son un fiel reflejo de la tendencia general de las microfinancieras²⁰¹, es de esperar que la proporción del gasto administrativo/activo productivo baje dramáticamente a medida que se incrementa la cartera apoyada por las líneas de crédito de FINADE.

²⁰¹ Se refiere a la situación que han vivido las IMF más grandes de un periodo de pérdidas en los últimos años. Se supone que una mayor escala de operación permitiría a las IMF hacer un mejor uso de su escala de planta y por tanto, reducir los costos fijos y costos variables medios. Sin embargo, mientras las IMF medianas y pequeñas han incrementado sus portafolios de crédito, esto no ha sido así para las grandes debido a que no han podido reajustar sus cuadros administrativos a medida que sus carteras se han hecho más pequeñas en los años posteriores al 2010.

Por tanto, el SBD debe promover el crecimiento ordenado de las líneas de crédito para la IMF. Para esto se requiere una supervisión más rigurosa y mayor acompañamiento debido a varias razones.

- (a) El esfuerzo de colocar más recursos por parte de las IMF y las cooperativas de producción y servicios múltiples no las debe inducir a descuidar las buenas prácticas de selección y evaluación de sus deudores.
- (b) La mayor cartera activa debe redundar en una reducción del spread, debido a la importancia que tiene el gasto administrativo como componente del costo y en una disminución de la relación Gasto Administrativo/Cartera Bruta disminuye.
- (c) La expansión de las líneas de crédito deben ir acompañadas de una natural reducción de la tasa pasiva que el SBD cobra a los operadores. Esto debido al efecto Fischer que se deriva de una coyuntura de reducción de la inflación y de las consistentes reducciones en la tasa de política monetaria. Esta situación cambiante de reducción de la inflación y en las tasas de referencia (Tasa Básica Pasiva y la Tasa de Política Monetaria), amerita una revisión de la metodología de cálculo de la tasa de desarrollo a efecto de hacerla más flexible a la situación cambiante de las condiciones del entorno macroeconómico.

La supervisión más rigurosa de los operadores debe redundar en ajustes hacia abajo en la tasa de interés y comisiones que pagan los beneficiarios y por tanto, en una reducción del costo de crédito hacia la MIPYME.

La información más detallada que resulta de la supervisión más constante de los operadores; los mejores sistemas administrativos que pueden resultar del acompañamiento y la reducción de la tasa pasiva producto de la mayor participación

del SBD en el fondeo de estas instituciones financieras, debiera redundar en una clara tendencia hacia la baja en los costos de intermediación y por tanto, una reducción del spread y de las tasas de interés activas a favor de los clientes. Esto mejorará la eficiencia de la intermediación para las IMF y las cooperativas no reguladas.

Los productos financieros del FINADE constituyen una gama amplia, flexible y adaptable a las necesidades de la población meta.

La ley reformada solo menciona algunos productos pero no profundiza en su descripción, ni es necesario que lo haga, debido a que esta precisión debe efectuarse vía reglamento en lo básico y los mayores detalles de las particularidades de su ejecución, deben completarlos los operadores en sus múltiples adaptaciones a sus subprogramas de crédito.

En términos genéricos, la Ley de reforma amplió la gama de los productos posibles y dejó abierta la posibilidad de agregar según las necesidades futuras.

Los productos hasta ahora definidos son: (a) crédito, en distintas modalidades según se definan los programas y sub programas de los operadores, (b) el factoraje (descuento de facturas); (c) el arrendamiento financiero, (d) Avales y garantías²⁰² para apoyar la inclusión de beneficiarios con carencias respecto de las garantías, (c)

²⁰² Referido al mundo financiero, un aval es un compromiso solidario de cumplimiento de obligaciones monetarias por el que un tercero presta el consentimiento voluntario de garantía, exigible en caso de que el deudor no cumpla con ese tipo de obligaciones. Se instrumenta mediante un contrato por escrito. El Aval se convierte en garantía en el momento en que se formaliza la operación crediticia y es exigible de forma incondicional al momento en que la operación entre en mora, según se establece la nota de aval.

Capital semilla²⁰³; (d) capital de riesgo²⁰⁴; y (e) servicios de desarrollo empresarial (con costo no reembolsable) para potenciar el desarrollo de habilidades de los beneficiarios y para que reduzcan los riesgos de fracaso del negocio. Si bien este último no es un producto financiero, solo se menciona aquí porque está ligado a la posibilidad de inclusión de beneficiarios al sistema.

Puede ser que en el futuro se definan más pero esto obedecerá más a particularidades de la operación que a modificaciones de carácter estructural del sistema.

Por tanto, no se recomienda caer en el vicio de las largas listas de productos. En especial si estos se pueden tratar como derivaciones de un producto genérico.

Los programas: un medio para la asignación de recursos y de mostrar prioridades de cara a los operadores.

Tal como se indicó en páginas anteriores, el Consejo Rector ha revelado su preferencia sobre el direccionamiento de los recursos del FINADE por medio de dieciséis programas. Estos programas a su vez están distribuidos en tres grupos: Programas dirigidos al sector agropecuario (6); programas dirigidos al sector comercio, industria y servicios (4) y programas especiales (6).

²⁰³ Se materializa como un aporte en dinero que constituye parte de un fondo concursable que se utiliza para promover nuevas empresas de emprendedores que solo cuentan con una idea de negocio. El beneficiario debe rendir cuentas a los patrocinadores y mostrar que los fondos han cumplido el propósito de hacer concretar una idea de negocio y conectarla con el mercado.

²⁰⁴ También conocido como capital emprendedor. Se materializa en forma de toma de participaciones (acciones) en forma temporal en el capital de las empresas en expansión. Su propósito es que con los recursos aportados mediante esta figura se utilicen en la maduración de la inversión y del plan de negocios aprobado. Una vez madurado el negocio, el capitalista retira su inversión con la respectiva remuneración al capital, mediante la venta de acciones.

La aprobación del Consejo Rector va asociada a la asignación de fondos, los cuales son distribuidos entre los distintos operadores que han acreditado sub-programas. Para diciembre del 2014 los subprogramas inscritos sumaban 65 y 30 de los cuales estaban diseñados para el sector agropecuario, 17 al sector industria, servicios y comercio; y los 18 restantes a todos los sectores en general.

La revisión de los programas diseñados por la Secretaría permitió apreciar varias falencias, en especial en lo referente a ausencia de objetivos claros y metas concretas sobre a cuántos beneficiarios se pretendía impactar y en qué plazo. Conceptualmente hablando, los programas deben crearse con un programa de ejecución bien definido en términos de su horizonte temporal y pasado el mismo, deben cerrarse para dar ocasión de abrir otros según nuevas necesidades.

Una de las principales consecuencias de la falta de la información mencionada en el párrafo anterior es que no se puede avanzar en una evaluación de resultados y menos en dirección de una evaluación de impacto. La forma de resolver este problema es realizando un replanteamiento del programa, mediante un ejercicio de revisión de las condiciones en que nació el programa.

Los programas han surgido en gran medida como una respuesta a demandas específicas de los sectores, llevadas al Consejo Rector por miembros de este que se sienten representantes de algún segmento específico de beneficiarios. En otros casos, la necesidad de crear un programa se ha derivado de la misma Ley que implica una

definición más clara de un producto en específico. Este es el caso del fondo de avales y garantías; el fondo de capital semilla y el fondo de capital de riesgo.

El mayor riesgo que se corre es que se incurra en una proliferación de programas derivada de esta práctica y que los mismos grupos de presión reclamen estar representados por medio de un programa, que podría ser una simple variación de uno ya existente. Esto probablemente llevaría a una atomización de los programas y a consecuentes problemas de información, control y seguimiento.

Por tanto, se recomienda cautela en cuanto a abrir programas nuevos y dejar en manos de los subprogramas la adaptación de los primeros a las nuevas necesidades. Esto significa que es mejor invertir esfuerzos en corregir los programas en términos de hacer explícitos sus objetivos, definir más precisamente la población beneficiaria del programa así como sus alcances en términos de metas de cobertura y efecto esperado en dicha población. Esto obligaría a hacer un balance sobre las expectativas del programa y los recursos asignados y podrían dar criterio para determinar si es necesario modificar la asignación de recursos.

7.3.3.2 Las propuestas de modificación del FOFIDE

En la sección 7.3.1 sobre los recursos del sistema, se sugirió la posibilidad de incrementar el porcentaje de las utilidades de los bancos del Estado, que capitalizan el FOFIDE, de un cinco por ciento como está definido por la Ley, a un diez por ciento, asunto que potenciaría el crecimiento del fondo a tasas consistentes con la intención de redirigir el esfuerzo de estos bancos a una estrategia de downscaling.

También se mencionó que si bien los bancos del Estado son los únicos que remiten sus estados de cartera al SBD, lo cual permite tener un poco más de información sobre los beneficiarios que son objeto de atención del FOFIDE, estos estados no proporcionan la información suficiente para realizar una verdadera supervisión del desempeño y eficacia del FOFIDE.

A esto se le une el otro detalle de que la clasificación de micro, pequeña y mediana empresa no es estándar ni se ajusta a las clasificaciones oficiales derivadas de la Ley 8634 de apoyo a las PYME.

De la misma revisión se pudo apreciar que el nivel de eficacia en la colocación de recursos y el hecho de transformarlos en cartera activa es mucho más bajo de lo esperado.

La revisión de las responsabilidades de supervisión determina que es a las juntas directivas de los bancos, junto con sus auditorías internas y externas²⁰⁵, a quienes les corresponde velar por desempeño del fondo cuidando que los recursos contribuyan a los fines establecidos siguiendo las directrices del Consejo Rector. Pero es a la SUGEF a quién le corresponde poner en funcionamiento del marco sancionatorio.

Las únicas potestades que tiene el Consejo Rector a través de la Secretaría son la aprobación de los programas que sometan los bancos del Estado en su calidad de

²⁰⁵ Y en última instancia a la SUGEF.

operadores del Sistema y la comunicación a SUGEF y a las Juntas Directivas de los bancos del Estado las condiciones de incumplimiento²⁰⁶.

En vista de lo anterior, se recomienda introducir dos cambios concretos en la forma en que se han venido dando las relaciones del FOFIDE con el SBD:

- (a) Establecer en la normativa a nivel de reglamento de la Ley de Reformas, un artículo específico que vincule las sanciones de incumplimiento de programas o de metas de colocación de recursos, con la condición de irregularidad de la entidad financiera ante la SUGEF. Esto permitiría vincular de mejor forma lo establecido en el artículo 143, 146 y 147 del Reglamento a la Ley 9274 de Reforma integral.
- (b) La futura unidad de supervisión deberá mantener estrechas relaciones entre los operadores de los fondos FOFIDE y la Secretaría, asegurando un diálogo permanente relacionado con las dificultades que enfrenta la colocación de recursos de este fondo; sobre el detalle de los estados financieros y acerca de la información que brindan los bancos en lo referente la clasificación de los clientes en micro, pequeña y mediana empresa.

7.3.3.3 Las propuestas de modificación del FOCREDE

El FOCREDE es el fondo que más dificultades ha presentado para su puesta en marcha, pero las reformas introducidas mediante la Ley 9274 ofrecen una gran oportunidad, tanto

²⁰⁶ La comunicación a SUGEF puede traducirse en situaciones de irregularidad, pero a priori no está tan claro si la SUGEF estaría en disposición de interpretar la situación de esta forma sin no existe en su normativa ni en la del SBD algo específico al respecto.

de una mayor participación de los bancos privados como de las instituciones financieras no reguladas, bajo los esquemas de banca de segundo piso.

En el contexto del inciso i) de entrega de los fondos a los dos fideicomisos que se han establecido para administrar los fondos FOCREDE, la tasa de interés, tanto la que deben reconocer los fideicomisos que administran los fondos de los bancos privados como la tasa a la que los fideicomisos del BNCR y del BCR deben colocar los recursos hacia los beneficiarios, quedó establecida por en la Ley 9274 en su artículo 53. La primera es el 50% de la TBP y segunda es la TBP completa.

En el caso de que los bancos privados sigan la ruta del inciso ii) según la cual, ellos deberán instalar sus propias agencias en cuatro zonas de menor desarrollo relativo y colocar directamente los fondos, esto deberán hacerlo a una tasa igual a la TBP.

En ambas opciones prevén la posibilidad de que las instituciones no reguladas participen en la canalización de estos recursos bajo los esquemas de banca de segundo piso. Para estos casos, quedó en manos del Consejo Rector la definición de una tasa preferencial a cobrar a los operadores de segundo piso y un spread para estos operadores, de modo que tasa pasiva y tasa activa quedan prácticamente definidas por el Consejo Rector.

La adecuación de las multas para los casos de incumplimiento de los bancos privados, así como los mecanismos que flexibilizan los plazos de colocación si no existiera la demanda

necesaria, han sido adaptados para hacer mucho más factible la colocación de dichos fondos²⁰⁷.

El 9 de junio del presente año el Consejo Rector definió ambos parámetros. A la vez la vez aprobó la primera acreditación y el primer programa de ejecución directa por parte de un banco privado para colocar directamente los fondos o bien, por medio de banca de segundo piso²⁰⁸.

El resultado de esta aprobación se puede apreciar comparando las distintas situaciones a las que se enfrentan los operadores de SBD con los distintos fondos:

- (a) Los bancos del Estado como el BCR y el BNCR pueden utilizar recursos del FINADE para prestar a la población beneficiaria del SBD, los cuales tienen un costo de la Tasa de Desarrollo (7.25%) y aplicar un spread de 5 p.p. como máximo para obtener una tasa activa al beneficiario de 12.25%.

²⁰⁷ Véase los artículos 146 y 147 del Reglamento a la Ley 9274.

²⁰⁸ En términos generales los fondos del FOCREDE pueden ahora colocarse bajo dos caminos: (a) bajo lo señalado en el inciso i) de artículo 59 de la Ley 1644 del SBN, según los cuales: el Banco Fiduciario (BNCR o el BCR) deberán pagar al banco privado que aporta los recursos una tasa equivalente al 50% de la TBP cuando sean fondos en colones y 50% de la tasa LIBOR cuando sean en USD (con un piso de 4% para la TBP y un 3% para la LIBOR). En este caso esos bancos pueden colocar dichos recursos directamente a un máximo de la TBP + una comisión de formalización del 1.5 p.p. o bien, colocarlos a través de la banca de segundo piso, utilizando otros operadores distintos de la banca privada, a los cuales no podrá cobrar más de 50% de cada una de las tasas (TBP o LIBOR) según sea la moneda, más una comisión formalización del 1.5 p.p. (b) si los bancos privados deciden optar por el inciso ii) del citado artículo, si los bancos privados colocan a la población beneficiaria directamente pueden cobrar una tasa máxima como la que deben aplicar los bancos fiduciarios. Una situación igual se presenta para el caso de utilizar los operadores mediante el mecanismo de banca de segundo piso. Para el caso de los operadores que utilizan los recursos de esa banca de segundo piso, indistintamente de si proceden de los bancos fiduciarios o de los bancos privados; de igual manera el spread que fijó el Consejo Rector es de 10 p.p. si los recursos se prestan en colones o bien, de 5 p.p. si los recursos se prestan en USD.

- (b) Estos mismos bancos pueden utilizar sus propios recursos del FOFIDE los cuales pueden colocar, de acuerdo con el programa aprobado, a la TBP (6.80%)²⁰⁹ más 1.5 p.p. de comisión de formalización.
- (c) Los bancos estatales también pueden colocar recursos FOCREDE como bancos fiduciarios, que tienen el costo del 50% de la tasa pasiva, a una tasa activa hacia el beneficiario igual a la TBP más una comisión por formalización de 1.5 p.p. Cada una de estas tasas tiene un piso: La tasa para los préstamos en colones tiene un 4% y para los préstamos en USD la tasa piso es 3%.
- (d) Los otros operadores distintos a los bancos del Estado, podrán utilizar recursos FINADE y FOCREDE (excepto los bancos privados para este último caso). Los fondos FINADE les dará oportunidad a las IMF y a las ²¹⁰cooperativas reguladas o no, de utilizar dichos fondos con alguna holgura en el spread; lo anterior debido a que si bien tienen un spread indicativo hasta del 10 p.p., actualmente no hay control sobre la aplicación del mismo. Los fondos FOCREDE tienen un spread máximo de 10 p.p., no tienen esa holgura, por lo que primero agotarán todas las posibilidades en el FINADE y luego de ser posible, seguirán con FOFIDE, donde pueden intermediar mediante el mecanismo de segundo piso con oportunidad spread similares a los anteriores.
- (e) Lo anterior significa que los operadores distintos de los bancos del Estado y los bancos privados, tendrán dos opciones para obtener abundantes recursos: FINADE en forma directa con un costo igual a la tasa de desarrollo (7.25%); o bien, FOFIDE y FOCREDE a un costo de la TBP (6.80%) para los fondos FOFIDE, medio punto

²⁰⁹ Según datos del BCCR al 29 de junio de 2015.

²¹⁰ La comisión de 1.5 p.p. es trasladable al beneficiario del crédito.

porcentual más baratos que los primeros un 50% de la TBP (4.0%)²¹¹. Esta es una ganancia importante en términos de costo y disponibilidad del fondeo que contribuirá a mejorar las tasas de interés que ofrezcan a los beneficiarios del SBD.

- (f) Por otra parte, con escasas excepciones los beneficiarios disfrutarán de tasas activas (ajustables por supuesto), entre un 6.8% y 17.25% (más comisiones de formalización). Este rango es muy amplio pero podría reflejar las realidades de las distintas metodologías y los diferentes niveles de riesgo o de costo de cobertura que pudieran tener los distintos operadores.

Las recomendaciones a considerar en el caso del FOCREDE son las mismas que aparecen en el FINADE, en términos del fortalecimiento de las IMF y las cooperativas de producción y servicios múltiples que son operadores del sistema. Se requiere elevar las competencias tanto desde el punto de vista de las tecnologías de la información y comunicación, los sistemas de información gerencial, incluyendo el procesamiento contable, así como las habilidades gerenciales de los administradores de los programas de crédito.

Lo importante de esta aprobación es que ahora las IMF y las cooperativas de producción y servicios múltiples cuentan con tres fuentes de fondeo prolíficas y de calidad, a costos mejores que los que tenían antes de que logaran la acreditación como operadores financieros del SBD. La mayor disponibilidad de fondos les permitirá ampliar sus carteras

²¹¹ Tasa piso en caso de las operaciones en colones. Los 1.5 p.p. son transferibles a los usuarios del crédito en la medida en que la elasticidad de su demanda de crédito lo permita.

de crédito y llevarlos al siguiente nivel, situación que puede o debiera redundar en costos promedio de intermediación menores.

Para completar el cuadro, se considera recomendable que el SBD haga un trabajo especial sobre aquellos casos en que los operadores se encuentren en los extremos de la dispersión de tasas de interés:

Por un lado, algunas cooperativas de servicios múltiples han fijado tasas activas inclusive por debajo del costo de los recursos alegando que este es un servicio complementario de un negocio mayor que mantiene con sus asociados en la cadena de valor, pero esto también atenta contra la sostenibilidad de las organizaciones en la medida que no cubre los costos ni da oportunidad de mejorar sus condiciones y capacidad de intermediación.

Por otra parte, en algunas IMF hay tasas de interés muy por encima del promedio que deben ser revisadas en procura de una rebaja. Los argumentos de sus directores es que dichas tasas reflejan el costo de la labor de intermediación debido a que se trata de metodologías intensivas en supervisión de los beneficiarios. En otros casos no está tan clara la situación y más podrían obedecer a políticas de capitalización de las organizaciones. Esto último neutraliza los beneficios que podrían recibir los usuarios del crédito y por tanto el impacto del SBD en la población meta.

7.3.3.4 Recomendaciones sobre el sistema de apoyo financiero a la MIPYME como un todo.

Sobre su papel suplementario:

- El SBD debe concebirse como un mecanismo auxiliar de apoyo al Sistema Financiero costarricense de modo que contribuya con la integración de los distintos operadores del sistema y a ofrecer servicios financieros, especialmente de crédito, en condiciones adecuadas de prontitud, cantidad y precio (tasa de interés) para los empresarios de la MIPYME. Este mecanismo debe contribuir pero no sustituir al sistema financiero uniforme e integrado como tal. El mecanismo debe funcionar en la medida de lo posible utilizando la misma infraestructura los mismos canales de distribución, ampliándolos cuando sea necesario para alcanzar mayores niveles de repercusión y cobertura de los segmentos poblacionales menos favorecidos.
- Su función debe consistir en la incubación de casos pertenecientes a aquellos segmentos que ya sea por problemas de regulación financiera, factores de escala y las asimetrías de información, no puedan ser desde el inicio clientes habituales del Sistema Financiero regulado. Los procesos de incubación deberán conducir en el largo plazo a situaciones de *inclusión financiera* por el lado del crédito para constituir clientes permanentes del Sistema Financiero Costarricense.

Sobre la estructura de tasas de interés

- La estructura de tasas no debe distorsionar la asignación de recursos entre los distintos segmentos de la MIPYME antes mencionados, por lo que la tasa pasiva que se maneje dentro del sistema en la medida de lo posible, debiera converger en una sola tasa entre los distintos fondos. Sin embargo, las tasas activas resultantes podrían ser diferentes según los costos y los riesgos asociados a los distintos canales de distribución y los distintos segmentos de la MIPYME.

Sobre el nivel de tasas de interés:

- Se recomienda que los niveles de tasas de interés deben constituirse como resultado de la convergencia de dos criterios fundamentales: (a) el criterio de costo, pero no del costo actual cubierto por la situaciones de poder de mercado como las que padece el sistema financiero; sino por aquel que incorpore condiciones de mayor eficiencia y (b) el criterio de que las tasas de interés deben constituir un incentivo no solo para que los beneficiarios deseen adquirir mayores cantidades de servicios de crédito a tasas más bajas, sino también para que constituyan señales positivas en la canalización de los recursos a los segmentos de la MIPYME, especialmente para aquellos casos en que el costo de llevar los servicios podría ser más alto.
- Se debe tener presente que niveles de umbral bajos en las tasas de interés pasivas podrían constituirse en verdaderos frenos a la canalización de recursos hacia el SBD y por tanto a la MIPYME. En la medida en que se pretenda mantener tasas artificialmente bajas, más difícil será la búsqueda de recursos externos al sistema y esto podría introducir límites al crecimiento de los fondos que lo constituyen.

Conclusiones

Un recorrido a lo largo del presente trabajo permite recoger un conjunto de conclusiones, las cuales se muestran a continuación. Las conclusiones han sido ordenadas según tema y en algunos casos cuando se consideró necesario, fueron contextualizadas en un marco de resultados principales. También, en algunos casos dichas conclusiones se relacionan con las recomendaciones que resultan del proceso de investigación.

1. *Sobre el planteamiento de Mckinnon y el “enfoque financiero del desarrollo”:*

- El enfoque financiero del desarrollo ha sido el eje central que orientó el presente trabajo de investigación. Sin embargo, a lo largo del proceso se han encontrado limitaciones que ya habían sido identificadas por otros autores, pero en términos generales, los resultados que aquí se aportan permiten distinguir entre la validez del planteamiento general y las condiciones suplementarias que condicionan el logro de todos los beneficios o de los resultados esperados del proceso de liberalización financiera.
- El proceso de reforma financiera que se siguió en Costa Rica en los últimos seis lustros se ha sustentado en el planteamiento de McKinnon. La reforma ha procurado modernizar el sistema financiero costarricense reduciendo la represión financiera, con la desregulación y con la liberalización del mercado de capitales. Este proceso ha sido acompañado por una política macroeconómica y de desarrollo que suplementa los procesos de liberalización financiera.
- No obstante, esto no ha sido suficiente en términos de profundización financiera y de eficiencia, medida como una reducción en los márgenes de intermediación financiera.

La evidencia de estas restricciones a la profundización financiera se encuentra en la falta de oportunidades de financiamiento adecuado a la MIPYME y la permanencia de márgenes de intermediación altos, en comparación con los que exhiben los mercados financieros desarrollados.

- Macedo(1994) agrega tres factores adicionales para explicar las restricciones a la profundización financiera en América Latina y que han estado presentes durante el proceso de reforma financiera: por un lado, el *efecto expulsión* derivado de la presencia del gobierno en el mercado financiero compitiendo con el sector privado por las disponibilidades de fondos prestables para financiar sus déficits y sus consecuencias en la tasa de interés; y por otro, la inestabilidad económica expresada en periodos inflacionarios y derivado de esta condición, un escaso desarrollo de productos financieros distintos de los simples depósitos bancarios. Loría (2013) y Monge, R. et.al. (2007) refuerzan para Costa Rica la presencia de estas restricciones.

2. Sobre las consecuencias esperadas de la profundización financiera

- A lo largo de la extensa revisión de la literatura sobre la liberalización financiera y sus consecuencias en términos de profundización financiera se encontró que existen dos posiciones contrapuestas respecto de los resultados: (a) Una corriente a favor que afirma que la liberalización financiera ha fomentado la profundización y por ende el crecimiento económico de largo plazo. (Venegas, Tinoco y Torres (2009); y (b) aquellos que afirman que la liberalización ha exacerbado la inestabilidad, tanto financiera como económica.

- Los estudios consultados revelan que la competencia después de la liberalización no garantiza que esta redundará en niveles mayores de eficiencia para las instituciones financieras, mientras otros afirman que la competencia puede generar inestabilidad. Sin embargo, la experiencia cercana revela casos en que dicha competencia no se ha dado y que de alguna forma, las instituciones han trasladado la competencia a otros factores distintos del precio.
- Los trabajos de Jahan y McDonald (2011) refieren el análisis de la diversidad mundial con datos de un gran número de países con lecciones que indican que la desregulación que conduce a la liberalización fomenta el crecimiento; en tanto que la regulación y la represión financiera retrasan dicho crecimiento económico. El trabajo mencionado aporta dos cosas adicionales sobre la calidad de la profundización financiera: (a) la democratización de los servicios financieros es tan importante como la misma profundización, la cual se asocia con la capacidad de permear hasta los segmentos menos favorecidos; y (b) los servicios financieros más variados y accesibles permiten canalizar mayores cantidades de ahorro hacia las inversiones productivas con más eficiencia, más crecimiento y más distribución.

3. Sobre la situación de la profundización financiera en Costa Rica y su evolución reciente.

- La revisión efectuada sobre documentos relacionados con la reforma financiera apoyan la conclusión de que la reforma financiera en Costa Rica ha sido un proceso continuo que solo interrumpió su tendencia creciente en el año 2008 a raíz de la crisis financiera internacional y debido a las distorsiones causadas por el efecto expulsión, motivado por el fuerte endeudamiento público.

- No obstante este proceso, varios autores proporcionaron evidencia de que la profundización financiera en Costa Rica no es de calidad debido a las pocas opciones que tienen los individuos en términos de instrumentos para mantener riqueza y por la concentración de carteras de crédito en manos de un reducido grupo de empresas.
- Durante la investigación se identificaron tres aspectos en los que la profundización financiera en Costa Rica no ha sido exitosa del todo, a pesar de las apreciaciones de carácter positivo de varios autores: (a) la calidad de la profundización es baja en el sentido de que sus resultados no han abierto diversidad de opciones de inversión distintas a los simples depósitos en cuenta corriente o a plazo, asunto que se agrava cuando las opciones de bolsa de valores se concentran en transacciones de títulos del estado; (b) si bien una buena parte de los investigadores esperaba que la profundización financiera redundaría en una mayor eficiencia medida en términos de reducción de los MIF a niveles comparables con los de países desarrollados, esta tendencia se ha detenido por causa de los efectos de las prácticas oligopólicas de los bancos públicos y privados y (c) la reforma financiera no ha logrado democratizar el crédito productivo, aunque sí en gran medida para actividades de consumo y crédito hipotecario para vivienda.
- El proceso de reforma financiera estuvo caracterizado por una intensa consulta, amplia participación de expertos y amplio debate sobre la trayectoria, su secuencia y magnitud. Las tesis de liberalización fueron neutralizadas y llevadas a un punto medio entre la liberalización total del sistema y la intervención regulada, con el objetivo de dar como resultado un ambiente propicio para mantener el ámbito de los bancos estatales y desarrollar por lo menos una versión de banca de desarrollo. El proceso

de reforma financiera contribuyó para que el país pasara de niveles de profundización financiera medida, como la proporción del Crédito al Sector Privado/PIB de 10% en 1995 a niveles de casi un 50% en el año 2012.

- A manera de revisión general en el presente trabajo se realizó una comparación de la situación costarricense respecto de la profundización financiera en el contexto de varios grupos de países, del vecindario inmediato (Centroamérica); el escenario latinoamericano y el escenario europeo. En el contexto latinoamericano Costa Rica se sitúa en un lugar intermedio alto dentro de un conjunto de diez países, muy cercano a los niveles que tiene Colombia, país que ocupa el segundo lugar. En este grupo sobresale Chile el cual tiene niveles que duplican la condición de su más inmediato seguidor. La mayor parte de los países de este grupo están por debajo del 30%.
- En el contexto europeo, el conjunto de países escogido (Austria, Bélgica, España, Suiza, Francia y Países Bajos) representan un mix de países pequeños en área pero desarrollados y en su mayoría densamente poblados. El grupo europeo es mucho más heterogéneo pues alcanza niveles entre 80% y 210%. Los países europeos y en particular España cuadruplican la condición de Costa Rica y el país que menos profundización tiene es Bélgica, casi lo duplica.
- En el caso centroamericano se incluyó Panamá, pero este resulta un caso especial debido a la presencia e influencia del distrito financiero. Panamá alcanza niveles de profundización financiera de 1.8 veces el caso costarricense; Guatemala y El Salvador están por debajo de Costa Rica en este aspecto.
- La conclusión general que se deriva de estas experiencias es que a pesar de que Costa Rica mantiene niveles de renta media, su nivel de profundización financiera no refleja

niveles consistentes con este nivel de desarrollo. Costa Rica se encuentra a mitad de camino de los niveles que tiene Chile, el país líder en Latinoamérica.

4. Sobre las características del sector MIPYME en Costa Rica:

- La definición de MIPYME adoptada en el presente trabajo se deriva de la combinación de varias opciones entre estas, las oficiales y las de corte académico. Algunas siguen la lógica de funcionamiento, según la cual pueden distinguirse dos posibilidades: *la lógica de acumulación y la lógica de subsistencia*. Esta lógica de acumulación se separa en dos: (a) el enfoque de *top down*, que considera la existencia de una MIPYME moderna; y (b) el enfoque de la MIPYME de baja productividad, con procesos de producción y organización tradicional con distintos grados de desarrollo: de acumulación ampliada; de acumulación simple. La lógica de subsistencia incluye un tipo de microempresas empresas y hogares empresa cuya existencia se justifica por la necesidad de autoempleo.
- La definición operativa que mejor describe la MIPYME costarricense es “un conjunto heterogéneo de unidades productivas de pequeña escala, que el mejor de los casos definen una condición fragmentada, en la que un segmento sigue la lógica de *top down*, y el otro, también de alta heterogeneidad interna, de baja productividad y cuya producción está más orientada a la demanda interna.
- El sector MIPYME en Costa Rica, al igual que en otros países de América Latina resulta de la mezcla de las dos cosas: (a) Del caso especial de la política de fomento de la producción bajo distintos modelos como el de sustitución de importaciones (1950-1980); el fomento de las exportaciones (1980-1990) y los procesos de apertura

comercial a partir de los años noventa; y (b) La hipertrofia del sector informal tanto urbano como rural, que nace para resolver problemas de supervivencia, ante la incapacidad del sector productivo de generar suficientes puestos de trabajo. Esto último, lejos de ser una “*anomalía pasajera*” como lo denominó originalmente la OIT, resultó ser un fenómeno permanente.

- La definición utilizada en el presente trabajo con fines operativos liga el tamaño de la empresa con el número de empleados, de modo que se define microempresa como una unidad con hasta cinco empleados; una pequeña empresa es la unidad que posee de seis a treinta empleados y la mediana empresa es aquella que tiene entre treinta y uno y cien empleados.

5. Sobre el acceso a los servicios financieros, infraestructura bancaria y distribución

Normalmente la cobertura de los servicios financieros, el acceso de la población a tales servicios se puede evaluar por medio de cuatro opciones: (a) las estadísticas de uso de los servicios financieros concentrados y sistematizados; (b) encuestas periódicas basadas en una muestra representativa a nivel nacional como la encuesta de hogares (ENAH) o más recientemente, la ENHOPRO; (c) encuestas especiales sobre bancarización pero son muy costosas y esporádicas; y (d) el análisis comparado de la capacidad instalada tomando en cuenta varios indicadores construidos por el FMI y aceptados internacionalmente. La opción escogida para efectos del presente trabajo fue la (d) en vista que las anteriores no estaban disponibles.

- Los indicadores de cobertura poblacional y de infraestructura bancaria, aunque presentan un panorama amplio sobre la relación ambos aspectos, no resultan de

utilidad para explicar los niveles de profundización financiera en los países. Dichos factores sugieren que están asociados en mayor medida con la densidad poblacional, con condiciones topográficas y con el nivel educacional del público.

- De la muestra total de países estudiados a partir de los indicadores del FMI, los países con niveles de profundización financiera similares a Costa Rica como Honduras, Colombia y Bolivia muestran diferencias flagrantes en nivel de desarrollo; y por otro lado, casos con grandes diferencias entre los niveles de profundización puede mostrar índices de infraestructura financiera, de cobertura poblacional similares.

Esta falta de coherencia entre los niveles de profundización financiera y los niveles alcanzados por los indicadores hizo necesario la revisión de los determinantes de la primera mediante el uso de las técnicas econométricas. El modelo econométrico fue elaborado a partir de la técnica de panel y procesamiento de datos, se llevó a cabo por medio del paquete EVIEWS. Dicho modelo relaciona los datos de 18 variables explicativas, para 20 países y para un horizonte temporal comprendido entre el 2004 y el 2012. La falta de información más antigua respecto de estas variables y común a todos los países fue una de las principales limitantes para una mayor profundización en el estudio y perfeccionamiento del modelo.

La primera versión del panel con efectos fijos se corrió sin incluir la variables de nivel de informalidad de la economía y trasladando todas las otras variables a la sección del modelo que considera todo aquello que varía en el tiempo. Esto incluyó un análisis de cross-section debido a que se calculó con efectos fijos directamente desde el EVIEWS.

Esta corrida dio como resultado un buen ajuste en términos de $R^2 = 0.98$, pero de las once variables que inicialmente se consideraron, solo tres resultaron significativas con una

probabilidad entre 0.01 y 0.05. Lo más complicado del ejercicio fue que se dieron algunos efectos inesperados debido a que los resultados no se ajustan al comportamiento esperado de las variables en términos de causalidad:

- (a) Índice de información crediticia, e
- (b) Índice de cobertura de los registros de crédito privado.

Se esperaba que entre más altos sean estos indicadores, más información habrá para los prestamistas y más desarrollo del crédito.

La segunda versión del modelo de panel con efectos fijos se corrió utilizando un indicador de proporción del PIB del sector informal/PIB total, como una variable proxy de la informalidad de cada uno de los países. Además, las variables invariantes o poco variantes en el tiempo, fueron ubicadas del lado de los efectos fijos. Sin embargo, los resultados no mejoraron lo suficiente para considerar esta corrida significativa.

De las doce variables consideradas, nueve resultaron significativas a niveles entre un 1% y un 5%, pero nuevamente se presentaron los efectos inesperados en los signos de las β_{it} (el índice de fortaleza legal; el índice de protección de las inversiones y el porcentaje de población rural).

Los resultados dan cuenta de un buen ajuste con un $R^2 = 0.73$, pero la necesidad de mantener la coherencia de los signos de las variables obligó a realizar un esfuerzo adicional.

Beck (2001) revela un problema común en este tipo de modelos con efectos fijos donde la ineficiencia contenida no necesariamente implica bajos niveles de significancia.

El modelo anterior fue ajustado siguiendo la metodología propuesta de solución alternativa de Plümper y Troeger (2007), la cual permite incluir en el modelo las variables

invariantes o poco variantes en el tiempo de forma más eficiente que en el panel de efectos fijos. A esta técnica se le llama “Modelo de vector de descomposición de efectos fijos (FEVD)” debido a que el estimador descompone el efecto fijo en dos partes: una explicada y otra no explicada por las variables invariantes o poco variantes en el tiempo.

Para la tercera corrida se tomó nota de lo anterior y se eliminó desde el inicio el conjunto de variables no significativas que podrían ser redundantes, debido a la presencia de otras que podrían aportar a un mejor ajuste.

El nuevo ajuste dio cuenta de un $R^2 = 0.68$ y esta vez no se presentaron los efectos inesperados en los signos de las β_{it} .

Los resultados se resumen de la siguiente forma:

- $F = 0.000$ confirma la validez de los tres modelos en su conjunto.
- Se elige el modelo tercero aún con el R^2 más bajo porque es el que más se ajusta a los resultados esperados en el comportamiento de las variables explicativas expresado como el signo de las β_{it} . Hubo cinco variables explicativas que dieron significativas al 1%, 5% y 10%.

La revisión posterior del procedimiento seguido lleva a las siguientes conclusiones:

- Para el grupo de países de la muestra (20 en total) el nivel de profundización puede explicarse por las siguientes variables:
 - La infraestructura de la oferta de servicios financieros medida por la variable de presencia regional *Número de Cajeros/1000Km²*. Este indicador resume el alcance de la infraestructura bancaria a lo largo del territorio como variable proxy de la cobertura regional de los servicios financieros.

- *El índice de cumplimiento de contratos* que representa las condiciones que tienen los países para hacer valer los contratos, entre los que figuran los de crédito. Entre más alto sea el indicador habrá más facilidades para la profundización financiera en el país.
- *El índice de información crediticia* que resume el efecto que tienen los registros públicos y privados sobre el historial de pago de los deudores. Entre más alto sea el índice, menores serán las asimetrías de información y en mayor disponibilidad estarán las instituciones financieras para otorgar préstamos.

Por otra parte, la profundización financiera está limitada por:

- *La diferencia entre tasas de interés activas pasivas*, como un indicador del MIF y del spread de las intermediarias. Una mayor diferencia implica niveles altos de ineficiencia o de explotación de poder de mercado por parte de las instituciones intermediarias, a la vez que desalienta el ahorro con bajas tasas pasivas en contraste con altas tasas activas que encarecen el crédito.
- *Altos niveles de informalidad*: entre más alto sea el nivel de informalidad mayores serán las asimetrías de información y más difícil se hace la expansión de los servicios de crédito a segmentos como la MIPYME.

6. Conclusiones sobre el análisis de regresión por bloques de países:

Como una derivación del análisis anterior se realizó un ensayo adicional llevando a cabo regresiones de panel de efectos fijos utilizando la técnica de FEVD, aunque se supo que la separación por bloques comprometía la disponibilidad de información de

corte transversal. Los resultados son muy coherentes con los anteriores y de tal ejercicio se obtienen las siguientes conclusiones:

- *El modelo europeo* tuvo muy buen ajuste con un $R^2 = 0.84$. Las variables relevantes fueron significativas al 1%: Cajeros por cada 1.000 Km²; Cobertura de los registros privados de historial de deudores y el Índice de cumplimiento de contratos. El porcentaje de población rural resultó significativo al 10%.
- *Modelo latinoamericano*: Mostró un ajuste todavía aceptable con $R^2 = 0.67$. Las variables que resultaron significativas al 1% fueron: Cajeros automáticos/1000 Km², Índice de cumplimiento de contratos, Cobertura de los registros privados de crédito y el Margen de intermediación financiera.
- *El modelo centroamericano*: Mostró un excelente ajuste con un $R^2 = 0.98$. Las variables que resultaron significativas al 1% fueron: Índice de cumplimiento de contratos; Cobertura de los registros privados de deudores y Porcentaje de población rural.

7. Otras conclusiones:

- El modelo 3 es el modelo escogido en términos de que explica la profundización financiera de una forma global, indistintamente del nivel de desarrollo de los países. Sin embargo, el nivel del índice de Durbin Watson (DW) revela la presencia de autocorrelación positiva por lo que su valor está en su capacidad para explicar la variable dependiente (profundización financiera) pero se prevé que los resultados de los pronósticos que de este se deriven no serán muy precisos.
- El problema de la autocorrelación pudo haber sido resuelto ya fuera aplicando rezagos temporales para las variables explicativas que mostraban problemas de

autocorrelación, o bien mediante la incorporación de más variables explicativas. Ambas técnicas permitirían extraer más información del término del error, pero las limitaciones de información común a todos los países y el corto horizonte temporal no permitieron seguir adelante en el proceso de depuración.

- La explicación intuitiva de esta condición es que todavía hay variables importantes en la explicación de la profundización financiera que no fueron incorporadas y quedaron contenidas en el error.

7.1 Conclusiones sobre la eficiencia del Sistema

El recorrido realizado en materia de tasas de interés y spread financiero permite remarcar por lo menos cinco aspectos fundamentalmente concluyentes en materia costo de los servicios de crédito en las distintas opciones de intermediación financiera.

7.2 Sobre tasas de interés y spread

- En primer lugar, la reducción de los niveles de inflación durante el periodo 2002-2013 ha influido en la tendencia de largo plazo a la baja en las tasas activas y pasivas de las IFI. La crisis financiera del 2008-2009 introduce una distorsión importante en la serie pero bajo la perspectiva de doce años es posible apreciar una tendencia a la baja siguiendo lo previsto por el Efecto Fischer. Esta tendencia es más marcada que la simple desaceleración de la inflación por lo que se sugiere que la dicha tendencia obedece, aunque sea solo en una parte, a factores de competencia y eficiencia del Sistema Financiero Nacional. La tasa activa se ha reducido en seis puntos porcentuales entre los años 2002, ubicándose en el nivel de 17.34%.

- En lo que respecta las tasas de interés activas por tipo de intermediario financiero, como se cuenta con una serie a partir del 2007 y solo un dato aislado para el 2004 para el caso de las IMF, la conclusión es menos evidente. Sin embargo, se puede apreciar una ligera baja de la tasa activa en el caso de las IMF del G1 de casi tres puntos porcentuales respecto de la tasa del año 2004 y de menos de un punto porcentual para el G2. En términos generales para el grupo de IMF, las tasa activa pasó de 26.2% en el 2004 a 24.54% en el 2013. Además, puede apreciarse una notable baja en la tasa activa (diez puntos porcentuales) en el caso de las cooperativas y financieras. La tasa promedio para este grupo pasó de 37.66% en el 2004 a 18.96% en el 2013. Los bancos privados bajaron sus tasas de 24.34% en el 2004 a 18.34% en el 2013 y los bancos del estado, lo hicieron desde un 21.04% en el año 2004 a un 14.20% en el 2013.
- En lo referente al costo de los recursos, sobresale el hecho de que a finales del periodo que termina en 2013, los entes regulados lograran reducir a prácticamente a la mitad las tasas pasivas de las vigentes el 2004, llevándolas a niveles del 6.62% en promedio. Al mismo tiempo, las IMF solo pudieron lograr reducciones del 20% respecto del mismo año 2004. La tasa pasiva vigente para las IMF en el 2013 prácticamente duplica la tasa pasiva de las IFI. La reducción en promedio en el sector bancario llevó las tasas pasivas a un 48% del nivel que tenían en el 2004. Para los entes regulados la tasa pasiva se situó en aproximadamente un $6.62\% \pm 1$ punto porcentual, siendo la más baja la de los bancos del estado y la más alta la de las EFNB. Para el caso de las IMF, el nivel de tasa pasiva para el año 2013 estuvo en un $12.85\% \pm 0.94$ puntos porcentuales.

- Finalmente, los resultados de los movimientos de las tasas activas y pasivas de los distintos tipos de instituciones intermediarias se resume en el spread. La información del periodo 2007-2013 revela una convergencia del spread de todas las instituciones financieras a niveles entre los 11 y 12 puntos porcentuales, excepto los Bancos del Estado. Destaca el dramático descenso del spread de las EFNB, con una reducción de 6 puntos porcentuales. En importancia sigue el incremento del spread de los bancos privados respecto de los valores del año 2007 y mayor es el aumento si se considera como base el año 2004. El nivel de spread de los bancos privados está entre los dos más altos del grupo de intermediarias financieras y se sitúa en un 12.01 puntos porcentuales, solo superado por el G2 de las IMF (12.35 puntos porcentuales). El otro aspecto más destacable es que los bancos del estado, manejan un spread de casi 4 puntos porcentuales por debajo de los bancos privados y que los niveles de spread son todavía más altos que los existentes al inicio del periodo. El spread promedio de la mayoría de las instituciones financieras se sitúa alrededor de 10.5 ± 0.5 puntos porcentuales. Esto incluye a las IMF. Si se comparan los spread del 2013 con los existentes durante el año 2004, se puede decir que las IFI lo mantuvieron aproximadamente constante durante el periodo y que las IMF en general lo incrementaron en 1.69 puntos porcentuales.
- Si se relacionan los niveles de spread 2013 con los niveles de tasas de interés activas y pasivas, se puede afirmar que la diferencia entre las tasas activas de las IFI (distintas de los bancos del estado) y las IMF radica especialmente en el costo de los recursos (la tasa pasiva). Situación debida a que las IFI tienen un costo en promedio que es casi la mitad del costo promedio de las IMF. El otro elemento a considerar es que el

análisis a nivel de tasas y spread promedio no permite apreciar si se han dado ganancias en términos de eficiencia en la mayoría de los tipos de intermediarios financieros, pues como se pudo comprobar, la mayoría de estos, a excepción de los bancos del estado y las EFNB, incrementaron sus spread. Si bien el análisis sirve para entender a qué costo llegan los recursos a los usuarios de crédito, es el análisis de márgenes de intermediación (MIF) el que brindará resultados más concluyentes sobre la eficiencia.

7.3 Sobre los márgenes de intermediación financiera (MIF)

Al menos es posible destacar cinco conclusiones que se desprenden de la amplia discusión sobre los márgenes de intermediación financiera (MIF) que se presenta en el capítulo V:

- La literatura revela un contraste respecto de la interpretación de los mismos en términos del éxito en la gestión y la eficiencia. Desde la perspectiva microeconómica, la capacidad de gestión de los intermediarios financieros tendería a maximizar sus utilidades y la ampliación de los márgenes, tendencia que no se puede asociar con ineficiencias en los agentes económicos. Adicionalmente, un MIF(3) más alto podría asociarse más bien con la capacidad o habilidad de los agentes para generar mayores ingresos, por la vía de otros productos distintos a los habituales en el medio financiero.
- Desde el punto de vista del mercado, a nivel de la industria, un margen relativamente alto puede reflejar una alta concentración de poder de mercado y una tendencia a seguir a un líder que explota ese poder en la fijación de precios por los servicios financieros. Estudios contemporáneos demuestran que en el mercado financiero costarricense existe una alta concentración en la industria

bancaria. Los resultados que presenta Loría, M. (2013), si bien confirman una tendencia a una menor desconcentración en cuanto a la tenencia de activos, en lo referente a la concentración de carteras pasa a ser todo lo contrario. Las IFI están pasando de una categoría de medianamente concentrada a una condición de altamente concentrada, en términos del índice de Herfindahl-Hirschman (HH) y el índice C4.

- Desde una perspectiva macroeconómica, MIF relativamente altos pueden revelar, además de grandes imperfecciones y concentración monopolista en los mercados, una ineficiente asignación de los recursos. La asignación de los recursos financieros es costosa y por lo tanto, la ausencia de competencia produce fuertes corrientes de transferencia de estos, desde los usuarios de los servicios financieros a las instituciones intermediarias.
- El incremento en la competencia tenderá a reducir el poder de mercado de los agentes dominantes y esto se verá reflejado en los MIF hacia la baja, pero esta tendencia se verá detenida a niveles comparativamente altos, en la medida en que prevalezcan altos índices de concentración en la industria. De esta forma, se espera que los MIF en Costa Rica alcancen los bajos niveles del 4% propio de los países de mayor desarrollo financiero como Panamá, los cuales se aproximan al 4%.
- En Costa Rica, en los últimos años se ha percibido una reducción del poder de mercado de los bancos líderes y un incremento en la competencia, lo cual ha dado como resultado una caída de los márgenes. Loría (2013) y Castro y Serrano (2013), indican que esta concentración no solo se puede apreciar por medio de los

índices mencionados, sino que se confirma a través de la evidente reducción en el número de participantes en el mercado.

El periodo considerado en este trabajo presenta varios problemas debido a la fuerte influencia de la coyuntura económica internacional desfavorable, la cual ha sido derivada de la crisis financiera que afectó los principales mercados financieros y las economías desarrolladas. Esta situación produce una distorsión que parte el periodo bajo estudio en dos con alteraciones intermedias.

7.4 Sobre los indicadores de desempeño seleccionados

El análisis comparativo de los distintos grupos de intermediarios financieros de por sí revela conclusiones de mucha utilidad para la comprensión de las diferentes costos de intermediación. Sin embargo, durante a la investigación se consideró necesario agregar elementos de juicio complementándolo con una revisión de la eficiencia a partir de los indicadores de desempeño seleccionados. Las principales conclusiones derivadas de este esfuerzo se resumen a continuación:

- En primer lugar, los indicadores fueron agrupados en cuatro áreas: (a) productividad y eficiencia, (b) rentabilidad, (c) calidad de portafolio y (d) estructura productiva. No obstante las interpretaciones parciales que de esto se derivan, los resultados más importantes deben ser los que se refieren al conjunto y en forma suplementaria al análisis precedente de los márgenes.
- En el grupo de indicadores de productividad y eficiencia hacen énfasis en los gastos de personal, los gastos operativos y los gastos administrativos como una proporción del portafolio, o bien, del activo productivo. Adicionalmente, un factor que normalmente ayuda a complementar estos análisis es la relación activo

productivo/ activo total. Este aspecto es muy importante debido a que el gasto administrativo y el costo directo de los fondos son los dos principales componentes de la formación de la tasa de interés.

- Los gastos de personal son un factor significativo a la hora de determinar el costo de los servicios financieros, pero existen grandes diferencias entre los distintos grupos pares de intermediarias financieras. Los gastos de personal como una proporción de portafolio son altos en el caso de los bancos del estado, pero a su vez, estas IFI son las que tienen el MIF(1) más bajo. Esto hace presumir que los bancos privados y los otros grupos de intermediarios financieros se refugian en esta ineficiencia básica de los líderes en el mercado. Si se asocia esta situación con los indicadores de rentabilidad de los demás intermediarios (excepto el grupo 2 de las IMF), se encontrará que a más bajo gasto de personal/patrimonio, mayor es el ROE de las organizaciones.
- Los gastos de personal/portafolio para las IMF son sumamente altos comparados con los de otros entes regulados. Dicha desproporción puede esconder desajustes importantes en la estructura organizacional, así como factores asociados a un uso ineficiente del recurso humano, debido a una inadecuada combinación de éste con factores tecnológicos (TIC por ejemplo), en los procesos productivos. El comportamiento del gasto administrativo/ activo productivo refuerza esta afirmación.
- Los altos costos de personal, operativos y administrativos repercute ampliamente en los MIF y por tanto, en las tasas de interés activas que representan el costo de crédito para los clientes.

- En el caso de los IMF del grupo 1 esto refleja también problemas de diseconomías de escala, de lo cual se deduce que existe una oportunidad de mejora, medida a través de este indicador vía incremento en el tamaño de los portafolios.
- Los indicadores de rentabilidad son un reflejo del desempeño de los intermediarios financieros en un mercado imperfecto con restricciones de competencia, según se ha mencionado en páginas anteriores. Pero a su vez, durante el periodo en cuestión estos indicadores están fuertemente influenciados por la reducción de la inflación que al mismo tiempo, vía efecto Fischer conduce a la baja en la tasa de interés.
- Si bien la rentabilidad sobre activo (ROA) durante el periodo muestra una tendencia a la baja, ubicándose entre 1.1% de los bancos del estado y un 2.5% para el caso de las cooperativas, lo más importante es la rentabilidad sobre patrimonio (ROE), la cual incorpora los aspectos asociados al apalancamiento financiero. Normalmente existe otra relación estrecha entre apalancamiento financiero y alta ROE. En este aspecto, los bancos privados se mantienen a la cabeza desde el año 2008, con niveles de ROE que superaban el 30% de ese año y que terminan con 22% para el año 2013. Las financieras son el segundo grupo con mayor ROE (16.26%); luego le siguen: Los bancos del estado (11.27%), las cooperativas (12.44%); el BPDC (10.42%), y las IMF del grupo 1 con un 6.81%.
- La información sobre estructura de capital y apalancamiento completan el conjunto de indicadores de eficiencia y desempeño. El análisis de estos debe hacerse en conjunto y como complemento del análisis del MIF precedente.
- En cuanto a la relación Deuda/Patrimonio, se parte de la idea de que la naturaleza de las instituciones define distintos niveles típicos de apalancamiento. Los entes

más apalancados son los bancos del estado (9.5 veces), seguidos de los bancos privados (8.1 veces), luego las financieras con (6.3 veces), seguidas a su vez por el BPDC y las cooperativas (4.1 y 4.0 veces respectivamente). Las IMF por su parte, mantienen niveles muy bajos de apalancamiento, donde la razón deuda/patrimonio llega a 1.77 veces.

- La principal razón que hace posible mayores niveles de apalancamiento es el respaldo que puedan dar los socios ante los requerimientos de aportes de capital para hacer frente a retiros masivos de fondos o repago de obligaciones antes de lo esperado. Las instituciones con mayor respaldo tienden a tener los más altos niveles de apalancamiento, no solo por su disposición a endeudarse sino porque los depositantes o prestatarios tienen mayores garantías.
- Por otra parte, el bajo apalancamiento también puede ser visto como una oportunidad para las IMF de elevar el monto de sus portafolios de crédito, aumentar la escala y uso de sus recursos humanos y reducir los MIF.

8. Conclusiones sobre la Eficacia del Sistema

El análisis de eficacia se llevó a cabo mediante un recorrido por los temas centrales: el tamaño del sector MIPYME, para lo cual se inicia con una discusión sobre las definiciones para luego profundizar en el tamaño del sector y características principales; sigue luego por una revisión de la eficacia desde la oferta de recursos y su colocación, centrada en la información disponible del SBD y distinguiendo entre eficacia técnica y eficacia prudencial; luego analiza el tema de la eficacia desde la perspectiva de profundidad de los programas y en función de la diversidad de las tecnologías de crédito y los canales de

distribución de estos para dejar un poco de lado el tema de la cobertura geográfica en vista de la falta de información disponible sobre este detalle.

Del análisis realizado en capítulo VI sobre la eficacia se derivan las siguientes

conclusiones:

- La definición contenida en el artículo sexto de la Ley 9274 muestra un gran progreso desde la promulgación de la Ley 8634 (Ley PYME), en la medida de que se pasó de la versión de establecimiento con más de un año de presencia en los mercados a una versión más amplia la cual cubre todo el espectro de posibles perfiles MIPYME y porque se elimina la condición necesaria de formalidad como requisito sustituyéndolo por una condición de aspiración.
- Sobre el tamaño del sector, después de un recorrido a lo largo de varios esfuerzos anteriores se concluye que el grupo MIPYME de interés está integrado por dos grandes segmentos: (a) los empresarios de la MIPYME según las definiciones del MEIC, donde están las empresas del Top Down; y (b) los trabajadores cuenta propia que constituyen todo un conglomerado heterogéneo de hogares empresa, incluyendo las microempresas de baja productividad, siendo que este conglomerado es mucho más numeroso que el primero.
- El parque MIPYME así descrito suma 458,249 empresas a julio del 2014, entre establecimientos y hogares empresas. Esta cifra resulta de restar al universo de empresas costarricenses las 1,230 empresas con más de cien trabajadores. El número de empresas se estima en 64,616 y los hogares empresa o trabajadores cuenta propia se estima en 393,633.

- Este dato incluye tanto la dimensión urbana como la dimensión rural y su utilidad radica en la incorporación de la empresa o los hogares empresa ubicados en la zona rural. En la zona urbana se encuentra un 72% de los hogares empresa y un 75% de los establecimientos. El conocimiento de este detalle debe derivar en una concentración del esfuerzos para ofrecer servicios financieros utilizando las tecnologías de atención masiva en las ciudades, las cuales a la fecha ya se utilizan en gran medida para la atención del crédito personal.
- Otro aspecto a destacar es que una buena parte de los trabajadores cuenta propia o de los hogares empresa trabaja sin sociedades constituidas o similares. Los datos revelan que esta clase de empresarios de la MIPYME trabaja a nivel personal. En la zona urbana esta condición representa el 83% y en las áreas rurales esta proporción se eleva hasta el 91%. La exclusión del requisito de formalidad tiene mucho sentido para promover la inclusión de este importante segmento en el uso de los servicios de crédito del SBD.

8.1 Eficacia desde la oferta de servicios financieros:

- La oferta de recursos para apoyar a la MIPYME proviene de diferentes fuentes dentro de las cuales figuran los fondos del SBN; fondos de distintas fuentes que intermedian recursos como las cooperativas no reguladas y las instituciones de microfinanzas, los fondos propiedad del sector cooperativo, los de las agencias internacionales y de la banca multilateral.
- La integración de esos fondos en una matriz de relaciones de origen y destino, que a su vez elimine las duplicaciones, ha sido una tarea que hasta la fecha ha estado complicada por las múltiples duplicaciones que no se terminan de aclarar por la escasa

colaboración de las partes involucradas. Afortunadamente esta situación tiende a cambiar en la medida en que la Ley 9274 de reforma integral del SBD y su reglamento contiene las previsiones para la colaboración de los actores principales con la intención de centralizar y depurar dicha información dentro de un sistema.

- Las experiencias recientes confirman que sin una integración de las fuentes de información por parte de la oferta y distribución de recursos; así como sin un adecuado proceso de registro que asegure la trazabilidad de las operaciones de crédito, resulta casi imposible lograr avances en el conocimiento de proporción del crédito total que llega a la MIPYME.
- El esfuerzo estatal de fortalecer y consolidar el SBD es el primer paso claro y firme en esta dirección. Sin embargo, todavía hay mucho que hacer para hacer explícitas las operaciones de crédito. Esto es especialmente importante porque conceptualmente hablando, cualquier operación de crédito de una empresa con menos de cien trabajadores podría considerarse MIPYME, bajo los actuales parámetros utilizados en la tipificación de las empresas. Por tanto, es muy probable que el crédito a la MIPYME y la cantidad de recursos destinados a este segmento normalmente estará subestimado. El haber incorporado a la mediana empresa como beneficiarios del SBD, aunque fuera en condiciones especiales, complica la identificación tanto de los fondos destinados al sector bajo los esfuerzos de inclusión contemplados en ley.
- La otra dificultad que normalmente se encuentra en la información disponible es que la disponibilidad de recursos no necesariamente se traduce en cartera de créditos activa, por lo que en el caso de los fondos disponibles se puede apreciar que el SBD maneja bajos niveles de eficacia, puesto que aunque tengan carácter utilizable, una

buena proporción no son concretamente entregados a los beneficiarios y permanecen en inversiones que no benefician al sector MIPYME.

- Conviene por lo tanto separar las estadísticas sobre fondos en “*flujos*” y en “*stocks*”, donde los *flujos* representan las colocaciones y repagos durante un año y los *stocks* son el monto de cartera activa a una fecha determinada (ejemplo: al 31 de diciembre del 2014).
- Al 31 de diciembre del 2014, en términos de *stocks* el SBD tenía bajo su control CRC 474,119 Millones, de los cuales, un 66.4% estaban inactivos en vista de las grandes dificultades de funcionamiento del FOCREDE, de poco control que se tenía de los recursos del FOFIDE y la falta de suficientes operadores para los recursos del FINADE. Esta alta proporción de fondos no utilizados en el fin establecido indica una muy baja eficacia teórica del SBD al momento de la aprobación de la Ley de Reforma Integral.

8.2 Eficacia en términos de profundidad de los programas:

- La otra dimensión de la eficacia está definida en términos de alcance de la población meta y en gran medida esta depende de la capacidad de colocación que tengan los operadores, dicha capacidad va a ser dependiente de los programas y productos diseñados para tal fin. Aunque se tiene una idea general sobre los programas y los productos del SBD, así como de sus operadores, existe una gran limitante en términos de que no se cuenta con información sistematizada y útil para el análisis global sobre los beneficiarios de los programas del SBD. Solo se cuenta con la información del FOFIDE y esta no se utiliza para fines de evaluación, control y seguimiento.

- Las cooperativas de producción y de servicios múltiples (no reguladas) constituyen una vía posible y atractiva para la colocación de crédito en las cadenas de valor pobladas por miles de empresarios de la MIPYME. En especial en el sector agropecuario pero también este modelo se puede extender a otras cadenas en el medio urbano. Su principal ventaja es la cercanía y conocimiento de la población meta, pues en muchos casos el cliente también es asociado y entrega producto a estas cooperativas facilitando la recuperación de los préstamos.
- Las instituciones de microfinanzas poseen una gran diversidad de programas, productos y una cobertura que las hace muy útiles para atender población beneficiaria del microcrédito, para atender los hogares empresa y para los sectores prioritarios que ha definido el SBD. También son de mucha utilidad para la atención en forma individual en muchas regiones del país, tanto rurales como urbanas.
- El espectro de programas del SBD es amplio de forma conceptual, flexible porque se adapta a las condiciones cambiantes de la demanda de los sectores que expresan su necesidad por medio de representantes ante el Consejo Rector. Este Consejo aprueba programas con sus asignaciones de recursos acordes a las necesidades identificadas de la población meta. Los programas se adaptan a las necesidades de los beneficiarios meta por medio de los subprogramas, los cuales contienen las metodologías de crédito y los productos a utilizar. En esto juegan un papel muy importante los distintos tipos de operadores existentes o en proceso de incorporación.
- En el caso del FINADE los subprogramas y la incorporación de los nuevos operadores constituyen el mecanismo para ajustar la oferta de recursos crediticios a una demanda heterogénea y creciente por parte de la población beneficiaria.

- Para los otros casos como el FOFIDE y el FOCREDE los mecanismos de acreditación de programas y los parámetros que definen el destino de los recursos, constituyen una buena vía para ajustar la canalización de tales recursos hacia los segmentos de la MIPYME.

8.3 Eficacia en términos de diversidad de las tecnologías de crédito:

- Las tecnologías crediticias están íntimamente ligadas a los subprogramas, los cuales llevan en forma implícita una forma específica de asegurar la atención de la población meta que debiera definirse en cada caso. Estos programas definen a su vez “*funciones de producción*” y de costos asociados a los factores que intervienen en el proceso de colocación-recuperación de recursos crediticios.
- Al 31 de diciembre del 2014 el SBD contaba con 35 operadores, de los cuales 16 estaban regulados por la SUGEF y los 19 restantes no tenían dicha condición. Cada uno de estos canales mostraba una vocación hacia uno o varios segmentos de las MIPYME considerados en el Artículo 6to de la Ley de reforma integral. Sin embargo, los problemas de claridad de la definición acerca de lo que se entiende por cada una de las categorías, cuando son aplicadas por los operadores en su accionar diario, puede confundir a los analistas en términos de tamaño de las empresas. A nivel de bancos del Estado, los agentes utilizan sus propias definiciones, que aunque se parecen entre sí, tienen sus diferencias. Las definiciones tienden a sobreestimar al segmento de la Microempresa, pero esto no es grave porque a la larga siguen siendo MIPYMES.
- Lo verdaderamente importante es contar con los medios para atender al universo de MIPYME representado por tres tipos de beneficiarios, no necesariamente excluyentes:
(a) las empresas del *top down* que pueden ser micro, pequeñas y medianas empresas

conforme a la definición del MEIC; (b) las MYPE de baja productividad y (c) los hogares empresa o el cuentapropismo. La dos últimas dos categorías pueden ser atendidas en forma individual o bien, bajo una figura asociativa. La oferta actual de programas y la presencia de una amplia diversidad de operadores, especialmente las cooperativas de servicios múltiples y las IMF, incrementa la posibilidad de atención de los hogares empresa y las MYPE de baja productividad.

- Los canales regulados como los bancos, las cooperativas de ahorro y crédito, las mutuales y las financieras, así como los bancos privados serán más útiles en la atención de las PYMES o los empresarios del *top down*, aunque conceptualmente hablando pueden atender *beneficiarios del microcrédito*, debido a que la definición de este último segmento implica niveles máximos de crédito superiores al promedio que reflejan estos operadores del sistema.
- Una diferencia importante entre los operadores regulados y los no regulados radica en la simplificación de los trámites para la aplicación y formalización de los préstamos. Muchas veces esta es la razón principal por la que los beneficiarios más pequeños prefieren trabajar con los que no están regulados que acudir a los que sí lo están. Los plazos para resolver una solicitud de préstamo y su formalización en un banco estatal supera por mucho los trámites en una organización no regulada y aunque los costos del crédito pueden ser más altos, el criterio de oportunidad de los recursos puede prevalecer sobre el diferencial de costos.
- En términos generales, los análisis realizados a partir de la información existente y de la observación del funcionamiento del SBD permite concluir que la eficacia del SBD, en términos de colocación de recursos y de atención a la población meta de más difícil

acceso, puede mejorar si se incorpora una mayor diversidad de operadores no regulados, ya sean cooperativas de servicios múltiples (CPSM); o bien, instituciones de microfinanzas (IMF).

- Una situación alternativa de mantenerse únicamente en el espacio de los operadores regulados, dependiendo de estos para la atención de los segmentos más numerosos de la MIPYME (los hogares empresa y la MYPE de baja productividad), limita mucho el alcance en términos de cobertura regional, en especial, para el caso rural disperso. Esto abona en términos del rechazo de la hipótesis nula y a favor de la H1 respecto del incremento de la eficacia del SBD.
- Finalmente, en términos de eficacia se concluye que en esta parte del trabajo se ha rechazado la hipótesis H_0 , la cual plantea que el sistema financiero de apoyo a la MIPYME es eficaz en términos de cobertura poblacional y en presencia regional de las instituciones participantes y se sustituye por H_1 , misma que plantea que el sistema actual no es eficaz pero podría mejorar en términos de eficacia, medida en términos de cobertura poblacional, si se incluyen otros participantes en el mercado.

9. Conclusiones sobre las propuestas contenidas en el capítulo VII.

Las propuestas del capítulo siete van orientadas a mejorar la profundización del Sistema Financiero Costarricense por medio del Sistema de Banca para el Desarrollo. Originalmente durante el proceso de investigación se identificaron varias restricciones del modelo que definió la Ley 8634 de creación del SBD, sobre la base de su funcionamiento y desempeño de los últimos años. Sin embargo, simultáneamente se estuvo gestando un proceso de reformas que por su completitud fue inclusive denominado reforma integral del SBD.

La Ley 9274 promulgada en noviembre del 2014 integró estas reformas corrigiendo una buena parte de los aspectos restrictivos que tenía el SBD en su esfuerzo de utilización de fondos y de inclusión de beneficiarios. No obstante, estas modificaciones deben ser implementadas, algunas mediante procesos contenidos en el reglamento a la citada ley.

Aún en estas condiciones de avance en la concepción y en la normativa el desempeño del SBD podría mejorar en su eficacia y en su eficiencia si se toman en consideración un conjunto de recomendaciones como las que se señalan en el capítulo VII de este documento.

El conjunto de recomendaciones está condicionado a configuración actual del SBD, en el sentido de que no se pretende con estas cambiar la naturaleza actual ni volver a las ideas anteriores de constituir un banco de desarrollo.

En este contexto, se seguirá bajo la concepción de que el SBD es *un mecanismo* de captación y canalización de recursos hacia una población beneficiaria y heterogénea y en muchos casos no susceptible de ser atendida como cliente habitual del sistema financiero regulado.

- El SBD es un mecanismo de excepción dentro del sistema financiero costarricense, cuya condición actual es el resultado de un proceso de reforma financiera, donde se produjo una liberalización consecuente con la liberalización comercial y otros complementos que se dieron durante los últimos seis lustros y que tienen a Costa Rica integrada al mercado internacional.

9.1 Sobre los fondos totales del SBD

- Los recursos actuales del SBD (propios o bajo su injerencia) sumaban al 31 de diciembre de ¢ 474.118 Millones y de seguir la tendencia actual de capitalización

adicional de FOFIDE con el cinco por ciento de las utilidades de los bancos del Estado y la capitalización de rendimientos de los otros fondos, el total de los recursos podría crecer a una tasa del 8.09% hasta alcanzar la suma de ¢1,115,367 Millones en el año 2025. Si la tasa de crecimiento de los recursos de SBD es inferior a la tasa promedio de crecimiento del crédito interno total al sector privado, la proporción de los recursos destinados a la MIPYME disminuirá a través del tiempo.

- Si bien durante los primeros tres años el SBD no tendrá problema de disponibilidad de recursos, en tanto se esté desarrollando capacidades de los operadores y el FOCREDE recién iniciando sus colocaciones. El mantener la proporción de *crédito MIPYME/crédito total al sector privado* implica realizar esfuerzos adicionales de captación de recursos frescos bajo dos opciones:
 - (a) Capitalizar al FINADE por medio de un crédito internacional de agencias de desarrollo o banca multilateral; o bien,
 - (b) Capitalizar más rápidamente el FOFIDE mediante un cambio en la Ley 9274 de reformas, que permita incrementar el porcentaje de las utilidades dedicadas a capitalizar anualmente este fondo desde el 5% actual al 10%.
- Ambas opciones tienen sus dificultades, en el primer caso estas son de corte político. En las actuales circunstancias de crisis fiscal, el endeudamiento interno tiene poca viabilidad a nivel de Asamblea Legislativa, en especial debido a que el SBD no puede mostrar eficacia razonable en el desempeño de sus fondos. Particularmente el FOCREDE. Otro problema adicional es la cobertura del riesgo cambiario, lo cual podría convertir en onerosas las fuentes externas, dados los niveles de tasa pasiva que quiere mantener el SBD.

- La opción (b) tiene menos problemas de viabilidad pero sí contaría con una fuerte oposición de los bancos del Estado que de todas maneras ya ven muy comprometidas sus utilidades netas, con las entregas que tienen que hacer a CONAPE y al INFOCOOP entre otros, así como los efectos que esto pueda tener sobre la suficiencia patrimonial del banco.
- Una tercera opción consistente con el endeudamiento interno es posible, en especial si se dieran directrices de gobierno en esa dirección, pero tendría el desincentivo para los aportadores de fondos de que sus rendimientos difícilmente podrán superar la tasa de inflación anual si se quiere mantener la consistencia con las tasas activas proyectadas para el SBD. Esto no es atractivo para los fondos de pensiones. La mejor tasa de interés pasiva en colones es la que logran los bancos del Estado, un 4.6% a diciembre del 2014²¹².
- En estas circunstancias, es de esperar que el esfuerzo del SBD genere la inercia necesaria para promover esfuerzos de los bancos orientados a que atiendan clientelas de MIPYMES más allá de sus obligaciones contenidas en el FOFIDE. La adecuación de la normativa SUGEF en términos de tratamiento de estos préstamos podría ayudar. En todo caso, ya existen ejemplos en esa dirección como es el caso de BN-Desarrollo, programa del BNCR cuya cartera representa 1.5 veces el total de recursos bajo injerencia de SBD.

²¹² Esta tasa representa el costo promedio de fondeo de los bancos del Estado, según lo expresa el ABC-Data. Enero 2015.

9.2 Sobre los beneficiarios

- La actual constitución del artículo sexto de la Ley de reformas destierra por siempre el criterio de formalidad como una condición necesaria para recibir los beneficios del SBD y establece una mejor segmentación del sector de la MIPYME en categorías mejor definidas, las cuales permitirán un mejor tratamiento de estos grupos con programas y metodologías de crédito más especializadas.
- En este sentido, cualquier MIPYME concebible cae en alguna de las seis categorías de beneficiarios y por tanto, no es necesario introducir reformas para cubrir otras poblaciones. Donde pueden darse cambios es a nivel de programas y subprogramas para la asignación de recursos como para crear metodologías de crédito especiales en función de la atención de un grupo con un interés o necesidad en común.

10. A nivel de los distintos fondos que componen el SBD

10.1 Conclusiones sobre el FINADE

Las recomendaciones respecto del FINADE contienen elementos que son comunes a los otros dos fondos, en especial en lo referente a la creación y fortalecimiento de capacidad instalada para la canalización de recursos y en lo relacionado con las condiciones de eficiencia y eficacia de los mecanismos de distribución.

Respecto de la acreditación de los operadores y programas y sobre el fortalecimiento institucional:

- Los nuevos procedimientos de acreditación de operadores y sus respectivos programas vendrán a resolver los problemas detectados en los procesos anteriores a la

promulgación de la Ley 9274 de reforma integral. Por tanto, es muy probable que levantar el nivel de exigencia respecto del cumplimiento de requisitos tanto de acreditación como de reacreditación constituye un serio obstáculo para las organizaciones no reguladas, cuyos sistemas administrativos de información muestran importantes carencias, pero que pueden ser agentes de utilidad en la profundización del SBD y en el alcance a los beneficiarios meta.

- Por tanto, lo que se recomienda es aplicar los nuevos criterios gradualmente para reducir los efectos negativos de la necesaria rigurosidad en la evaluación de capacidades de los operadores y la pertinencia de sus programas, sobre la decisión de mantener y aumentar la capacidad y variedad de los canales de distribución. El proceso de reacreditación debe ser gradual, asistido y en lo posible acompañado de un programa de fortalecimiento institucional de los operadores.

Sobre la reducción del *gasto administrativo/activo productivo* y sus efectos sobre la eficiencia:

- Existe oportunidad de mejora en términos de eficiencia en los canales de distribución incrementando el tamaño de las carteras de los operadores no regulados. El gasto administrativo es uno de los principales componentes del costo de canalización y a mayor tamaño de cartera, más bajo será este gasto como proporción del activo productivo.

El SBD debe promover el crecimiento ordenado de las líneas de crédito para las IMF y las CPSM debido a que es de esperar que la proporción de gasto administrativo/activo productivo baje dramáticamente en la medida que se aumenta el tamaño de cartera de las organizaciones. Sin embargo, este crecimiento requiere de suficientes recursos, una

supervisión rigurosa y mejor acompañamiento para evitar problemas de deterioro de la calidad de cartera y de escalada de costos.

- Un crecimiento de cartera con adecuada supervisión, con tasas pasivas más bajas y con mecanismos de acompañamiento técnico para fortalecer los operadores no regulados redundará en una tasa activa más baja para los beneficiarios del SBD, y por tanto una mayor eficiencia medida en términos de spread y margen financiero.

10.2 Sobre Programas y productos

- Los productos financieros del FINADE constituyen una amplia gama, flexible y adaptable a las necesidades de la población meta. Lo que falta es resolver la dificultad del costo adicional que estos tienen por problemas de escala de los operadores del canal de distribución; o bien, debido al ejercicio de poder de mercado en el caso de algunos operadores que están solos en una región o segmento de mercado. Estas ineficiencias podrían neutralizar los beneficios que deben recibir los beneficiarios meta.
- La adaptabilidad de productos a las necesidades de la población meta es un asunto que no solo depende del producto mismo, pues su diseño está íntimamente ligado a una metodología de distribución y a las condiciones de mercado en que funciona el operador.
- Los programas definidos por el SBD son solo un medio para la asignación de recursos y para mostrar prioridades de cara a los operadores, los beneficiarios y los políticos interesados en los buenos resultados del SBD. A la fecha el SBD cuenta con una forma flexible para el cierre de programas existentes y para la creación de programas nuevos lo cual es de gran relevancia.

- La verdadera adaptación de estos a la población meta se materializa mediante una combinación de subprogramas traducidos en metodologías crediticias y en productos adaptados por los operadores. La amplia gama existente brinda un diverso espectro en términos de los sectores y grupos cubiertos. Por tanto, no se necesitan modificaciones más que en lo referente a la implementación de los previstos y en desarrollar uno muy importante en vista de la gran oportunidad que ofrecen los mercados internacionales: Un programa para apoyar el sector MIPYME de exportación, que ha sido considerado en otras dimensiones de la institucionalidad costarricense pero del que se carece en el SBD.

La recomendación concreta en este sentido es que debe mantenerse la cautela en la apertura de nuevos los programas puesto que pueden complicar el accionar del SBD, diluir sus recursos y descuidar los actuales. En lo posible, la adaptación de las metodologías y los productos a los distintos segmentos de la población meta debe dejarse en manos de los operadores y de los subprogramas.

10.3 Modificaciones en la esfera del FOFIDE

- Las modificaciones en el FOFIDE están orientadas a dos cambios concretos en la forma en que se han venido dando las relaciones entre los bancos participantes del FOFIDE y el SBD.
 - (a) El SBD requiere fortalecer su poder sancionatorio a efecto de que los bancos del Estado cumplan con los parámetros de cobertura de segmentos específicos de población meta y con niveles de eficacia teórica en la colocación que sean cercanos al 95%. Para esto necesita incorporar a nivel de reglamento una vinculación entre las sanciones del incumplimiento en FOFIDE con la condición de irregularidad

del ente financiero ante la SUGEF. Esto aumentaría el poder sancionatorio contemplado en los artículos 143, 146 y 147 del reglamento a la Ley 9274 de reformas.

- (b) La futura unidad de supervisión de operadores y colaboradores del SBD deberá mantener una estrecha relación entre los operadores y la secretaría, asegurando el diálogo permanente en lo relacionado con las dificultades de colocación de recursos, sobre el detalle de los estados financieros que brindan los bancos y sobre la clasificación empleada para categorizar a los beneficiarios.

10.4 Sobre las modificaciones en la esfera del FOCREDE

- Los cambios que se establecieron por medio de la Ley 9274 y su reglamento son suficientes para superar la condición de indeseable inactividad del FOCREDE. Estos cambios a la fecha no solo han incentivado que al menos el banco privado más grande haya tomado la decisión de manejar sus propios recursos, sino que proporciona la holgura suficiente para que los operadores se interesen en el mecanismo de segundo piso, tanto del mecanismo en sí dentro del fideicomiso como en la parte de los bancos privados.
- Los acuerdos recientes del Consejo Rector han definido el *spread* y las tasas pasivas y activas para los recursos FOCREDE, según sea el canal de distribución del crédito y la cadena de valor que esto genere. Esta definición del Consejo se traduce en un espectro de tasas activas que van desde el 6.8% hasta un 7.25%, según el canal de distribución al que tenga acceso el beneficiario meta. Si bien el rango es muy amplio, este refleja las realidades de las distintas metodologías en términos de riesgo y costos de cobertura de los servicios de crédito.

- En cuanto a las tasas pasivas, la tasa preferencial para los operadores en los mecanismos de segundo piso, tanto de los fiduciarios como de los bancos privados, destinada a pagar será del 4% en FOCREDE, en tanto que los mismos operadores obtienen tasas del 7.25% cuando intermedian recursos del FINADE.

Estas distorsiones de tasas pasivas pueden confundir a los operadores y llevarlos a preferir los fondos FOCREDE sobre los recursos FINADE y FOFIDE. Por ahora que FOCREDE está casi ocioso en términos de su misión esto podría resultar aconsejable a efecto de aumentar dramáticamente la eficacia teórica en el uso de los recursos FOCREDE.

11. Sobre el sistema de apoyo financiero a la MIPYME.

11.1 Sobre su papel suplementario

- El SBD Constituye un mecanismo suplementario de apoyo al Sistema Financiero Costarricense, para garantizar la inclusión y de ninguna forma debe ser percibido como una alternativa sustitutiva de los esfuerzos de inclusión de los beneficiarios de SBD a un sistema financiero integrado y único para la distribución de crédito productivo. Por tal razón tiene mucho sentido que siga funcionando mediante la utilización de la misma infraestructura y los mismos canales de distribución regulados, ampliándolos en la medida de lo posible con otros agentes no regulados para alcanzar mayores niveles de alcance y cobertura de los segmentos poblacionales menos favorecidos.

11.2 Sobre las tasas de interés y sus repercusiones sobre el fondeo y sobre el estímulo a los operadores:

- Las distorsiones de tasa de interés pasiva contenidas en los fondos FOFIDE y FOCREDE podrían constituir una referencia de umbral muy bajo para la definición de la tasa pasiva del Sistema y con esto, limitar el fondeo de recursos externos al mismo. Esta situación pondría límites al crecimiento de los fondos y por tanto al crecimiento de la participación del Sistema en el crédito total al sector productivo.
- La fijación de tasas de interés activas artificialmente bajas para el FOFIDE y para cualquiera de los otros dos fondos constituye un factor distorsionante que atenta contra la consistencia del SBD como sistema y a la vez genera un desincentivo para la canalización del crédito desde los entes regulados hacia los sectores menos favorecidos. Si bien podría parecer sensata la definición de *spread* para garantizar parámetros de eficiencia en la intermediación de estos fondos, la fijación de tasas activas artificialmente bajas constituye una limitante a los esfuerzos de inclusión de las MYPE dentro del sistema regulado y un desincentivo para estos entes en aras de canalizar recursos adicionales no comprometidos con el Sistema.

Índice de cuadros

Nún.	Título	Pág.
1	Cuadro 1 Costa Rica: Colocaciones de crédito en el sector MIPYME. Por tipo de institución. Según categoría de empresa. Año 2013. (Cifras en porcentajes).....	131
2	Cuadro 2 Objetivos e hipótesis planteadas.....	142
3	Cuadro 3 Detalle de las variables independientes por actividad y variable dependiente.....	149
4	Cuadro 4 Detalle de fuentes de información asociadas a las variables independientes. Por actividad y variable dependiente.....	155
5	Cuadro 5 Resumen de resultados del análisis de regresión.....	163
6	Cuadro 6 Resumen de resultados del análisis de regresión.....	224
7	Cuadro 7 BCCR: Indicadores de margen de intermediación financiera (MIF). (Puntos porcentuales).....	246
8	Cuadro 8 Costa Rica: Empresas del sector privado afiliadas a la CCSS. Por tamaño de empresa. Junio 2014.....	283
9	Cuadro 9 Costa Rica: Trabajadores independientes. Total País y por provincia. Junio 2014.....	284
10	Cuadro 10 Costa Rica: Población ocupada según características de empleo. Posición en el empleo principal. Periodo IV trimestre 2010 al IV trimestre 2014.....	286
11	Cuadro 11 Costa Rica: Empleadores y trabajo independiente. Según condiciones de empleo y tipo de establecimiento. Dimensiones urbano-rural. III trimestre de 2014.....	287
12	Cuadro 12 SBD: Recursos, líneas de crédito aprobadas y colocaciones por fondo. Al 31 de diciembre de 2014. (Cifras en millones de Colones).....	292

13	Cuadro 13 SBD: Recursos totales por fondo e institución financiera. Al 31 de diciembre de 2014. (Cifras en millones de Colones).....	296
14	Cuadro 14 SBD: Distribución de los recursos de FINADE según propósito. Al 31 de diciembre de 2014. (Cifras en millones de Colones).	297
15	Cuadro 15 SBD: Resumen de la cartera de avales y garantías. Por institución operadora. Al 31 de diciembre de 2014. (Cifras en millones de Colones).....	297
16	Cuadro 16 SBD: Programas de crédito, recursos por programa, tasas de interés y zonas de influencia. Al 31 de diciembre de 2014. (Cifras en millones de Colones).....	302
17	Cuadro 17 SBD: Canales de distribución del crédito por tipo de institución financiera. Según región y condiciones de regulación prudencial. Al 31 de diciembre de 2014. (Cifras en millones de Colones).....	307
18	Cuadro 18 SBD/FOFIDE: Distribución de las operaciones de crédito según tamaño. Al 31 de diciembre de 2014. (Cifras en millones de colones y porcentajes).....	310
19	Cuadro 19 SBD/FOFIDE: Distribución de las operaciones de crédito según tamaño y categoría de los beneficiarios. Al 31 de diciembre de 2014. (Cifras en millones de colones y porcentajes).....	311
20	Cuadro 20 SBD: Cooperativas de ahorro y crédito activas e inscritas como operadores del Sistema. Al 31 de diciembre de 2014.....	312
21	Cuadro 21 Cooperativas de producción y de servicios múltiples, no reguladas e inscritas en el Sistema. Al 31 de diciembre de 2014.....	315
22	Cuadro 22 Costa Rica: Instituciones de microfinanzas, cartera activa, clientes y crédito promedio. Al 31 de diciembre de 2014. (Cifras en millones de colones y porcentajes).....	317

23	Cuadro 23 SBD: Distribución de recursos FINADE asignados por canal de distribución de crédito de Sistema. Al 31 de diciembre de 2014. (Cifras en millones de Colones).....	322
24	Cuadro 24 SBD: Escenarios de crecimiento de recursos del Sistema. (Cifras en millones de Colones).....	349

Índice de gráficos

1	Gráfico 1 Costa Rica: Tendencia de la profundización financiera medida como Crédito Privado/PIB. Periodo 1988-2012. (Cifras en porcentajes).....	200
2	Gráfico 2 Costa Rica vrs varios países latinoamericanos: Profundización financiera medida en términos de Crédito Privado/PIB. Periodo 2010-2012.(Cifras en porcentajes).....	201
3	Gráfico 3 Costa Rica vrs varios países europeos: Profundización financiera medida en términos de Crédito Privado/PIB. Periodo 2010-2012. (Cifras en porcentajes).....	202
4	Gráfico 4 Costa Rica vrs un grupo de países: Depósitos del sector privado/PIB. Año 2012. (Cifras en porcentajes).....	202
5	Gráfico 5 Costa Rica vrs varios países de Centroamérica: Profundización financiera medida en términos de Crédito Privado/PIB. Periodo 2010-2012.(Cifras en porcentajes).....	203
6	Gráfico 6 Costa Rica vrs un grupo de países: Saldos en cartera de préstamos al sector privado en los bancos/PIB. Año 2012. (Cifras en porcentajes).....	204
7	Gráfico 7 Costa Rica vrs varios países europeos: Agencias bancarias por cada 100,000 adultos. Año 2012.....	207
8	Gráfico 8 Costa Rica vrs varios países: Agencias bancarias por cada 1,000 Km ² . Año 2012.....	208
9	Cuadro 9 Costa Rica vrs Varios países europeos: Cajeros automáticos por cada 100,000 adultos. Año 2012.....	208
10	Cuadro 10 Costa Rica vrs Varios países europeos: Cajeros automáticos por cada 1,000 Km ² . Año 2012.....	209
11	Gráfico 11 Costa Rica vrs varios países de Centroamérica: Agencias bancarias por cada 1,000 Km ² . Año 2012.....	210
12	Gráfico 12 Costa Rica vrs varios países de Centroamérica: Agencias bancarias por cada 100,00 adultos. Año 2012.....	210
13	Gráfico 13	

	Costa Rica vrs varios países de Centroamérica: Cajeros automáticos por cada 1,000 Km ² . Año 2012.....	211
14	Gráfico 14 Costa Rica vrs varios países de Centroamérica: Cajeros automáticos por cada 100,000 adultos. Año 2012.....	211
15	Gráfico 15 Costa Rica vrs varios países latinoamericanos: Agencias bancarias por cada 1,000 Km ² . Año 2012.....	212
16	Gráfico 16 Costa Rica vrs varios países latinoamericanos: Agencias bancarias por cada 1,000 Km ² . Año 2012.....	212
17	Gráfico 17 Costa Rica vrs varios países de Centroamérica: Cajeros automáticos por Cada 1,000 Km ² . Año 2012.....	212
18	Gráfico 18 Costa Rica vrs varios países de Centroamérica: Cajeros automáticos por Cada 100,000 adultos. Año 2012.....	212
19	Gráfico 19 Costa Rica vrs varios países europeos: Saldos en cartera de préstamos de bancos al sector privado/PIB. Año 2012. (Cifras en porcentajes).....	213
20	Gráfico 20 Costa Rica vrs varios países europeos: Saldos en cartera de depósitos del sector privado/PIB. Año 2012. (Cifras en porcentajes).....	213
21	Gráfico 21 Costa Rica: Distribución de crédito al sector privado/PIB. Año 2004. (Porcentajes).....	214
22	Gráfico 22 Costa Rica: Distribución de crédito al sector privado/PIB. Año 2012. (Porcentajes).....	214
23	Gráfico 23 Costa Rica y algunos países latinoamericanos: Saldos en carteras de préstamos bancarios a la MIPYME/PIB. Año 2012. (Cifras en porcentajes).....	215
24	Gráfico 24 Sistema Bancario Costarricense: Tasas activas y pasivas vrs Tasa de inflación y tasa básica pasiva. Periodo 2002-2013.....	233
25	Gráfico 25 Sistema Bancario Costarricense: Tasas de interés activas para distintos tipos de instituciones financieras. Periodo 2007-2013.....	236
26	Gráfico 26 Instituciones de Microfinanzas: Tasas activas y pasivas vrs Tasa de inflación y tasa básica pasiva. Periodo 2007-2013.....	237

27	Gráfico 27 Sistema Financiero Costarricense: Tasas de interés según tipo de institución financiera. Periodo 2007-2013. (Cifras en porcentajes).....	238
28	Gráfico 28 Sistema Financiero Costarricense: Spread financiero según tipo de institución financiera. Periodo 2007-2013. (Cifras en Porcentajes).....	239
29	Gráfico 29 Sistema Financiero Costarricense: MIF calculados por el BCCR para los bancos del Estado y los bancos privados. Periodo 2002- 2013. (Cifras en Porcentajes).....	247
30	Gráfico 30 Sistema Financiero Costarricense: MIF(1) por tipo de institución Financiera. Periodo 2007-2013. (Puntos porcentuales).....	251
31	Gráfico 31 Sistema Financiero Costarricense: MIF(3) por tipo de institución Financiera. Periodo 2007-2013. (Puntos porcentuales).....	251
32	Gráfico 32 Instituciones de Microfinanzas: MIF(1). Periodo 2007-2013. (Puntos porcentuales).....	252
33	Gráfico 33 Instituciones de Microfinanzas: MIF(3). Periodo 2007-2013. (Puntos porcentuales).....	253
34	Gráfico 34 Sistema Financiero Costarricense: Gastos de personal/Portafolio. Por tipo de institución financiera. Periodo 2007-2013. (Porcentajes).....	258
35	Gráfico 35 Sistema Financiero Costarricense: Gastos Administrativos/Portafolio. Por tipo de institución financiera. Periodo 2007-2013. (Porcentajes).....	258
36	Gráfico 36 Instituciones de Microfinanzas: Gastos de personal/Portafolio. Periodo 2007-2013. (Porcentajes).....	260
37	Gráfico 37 Sistema Financiero Costarricense: Rentabilidad/Activo (ROA). Por tipo de institución financiera. Periodo 2007-2013. (Porcentajes).....	262
38	Gráfico 38 Instituciones de Microfinanzas: Rentabilidad/Activo (ROA). Periodo 2007-2013. (Porcentajes).....	262

39	Gráfico 39 Sistema Financiero Costarricense: Rentabilidad/Patrimonio (ROE). Por tipo de institución financiera. Periodo 2007-2013. (Porcentajes).....	264
40	Gráfico 40 Instituciones de Microfinanzas: Rentabilidad/Patrimonio (ROE). Periodo 2007-2013. (Porcentajes).....	264
41	Gráfico 41 Sistema Financiero Costarricense: Rentabilidad/Portafolio. Por tipo de institución financiera. Periodo 2007-2013. (Porcentajes).....	265
42	Gráfico 42 Instituciones de Microfinanzas: Rentabilidad/Portafolio. Periodo 2007-2013. (Porcentajes).....	265
43	Gráfico 43 Sistema Financiero Costarricense: Portafolio/Activo productivo. Por tipo de institución financiera. Periodo 2007-2013. (Porcentajes).....	266
44	Gráfico 44 Sistema Financiero Costarricense: Relaciones de apalancamiento. por tipo de institución financiera (Relación Deuda/Patrimonio). Periodo 2007-2013. (Porcentajes).....	267
45	Gráfico 45 Instituciones de Microfinanzas: Relaciones de apalancamiento. Rentabilidad/Portafolio. Periodo 2007-2013. (Porcentajes).....	268
46	Gráfico 46 Sistema Financiero Costarricense: Relación Deuda/Portafolio. por tipo de institución financiera. Periodo 2007-2013. (Porcentajes).....	270

Siglas y Términos Utilizados con Frecuencia

Término/sigla	Descripción
ABC	Asociación Bancaria Costarricense.
ATM	Cajero Automático (Automatic Teller Machine).
BANHVI	Banco Hipotecario de la Vivienda.
BCCR	Banco Central de Costa Rica.
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica.
BCR	Banco de Costa Rica.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
BPDC	Banco Popular y de Desarrollo Comunal.
CAF	Corporación Andina de Fomento.
CCC	Comités de Crédito Comunal.
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social.
DEE	Directorio de Empresas y Establecimientos del INEC.
DIGEPYME	Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa.
Down Scaling	Profundización Financiera referida a la cobertura de las MIPYMES. Acción de moverse hacia segmentos de clientes de menor tamaño e ingreso.
ECE	Encuesta Continua de Empleo del INEC.
EFNB	Empresas Financieras No Bancarias.
Empresa Informal	Empresa que no cumple con al menos un requisito de la formalización, como: Estar inscrito ante la CCSS, ante el Registro Único de Contribuyentes en el Ministerio de Hacienda, ante el registro de patentes de las municipalidades y ante el registro del seguro de Riesgos del Trabajo.
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares del INEC.
ENHOPRO	Encuesta de Hogares Productivos.
FAG	Fondo de Avals y Garantías.
FINADE	Fideicomiso del Fondo Nacional de Desarrollo.
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
FODEMIPYME	Fondo para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
FMI	Fondo Monetario Internacional.
FOCREDE	Fondo de Crédito para el Desarrollo.
FOFIDE	Fondo de Financiamiento del Desarrollo.
Grupo Par	Conjunto de instituciones semejantes en tamaño y condición operacional.
IFI	Instituciones Financieras Reguladas.
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social.
IMF	Instituciones de Microfinanzas.

INA	Instituto Nacional de Aprendizaje.
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas.
INFOCOOP	Instituto de Fomento Cooperativo.
INS	Instituto Nacional de Seguros.
LIBOR	Tasa Interbancaria de Londres.
Mark Up	Trasladar un margen al siguiente eslabón de la cadena de distribución como parte del costo.
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Política Económica.
MIF	Margen de Intermediación Financiera.
MIF(1)	Margen de Intermediación Financiera tipo (1).
MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
MYPE	Micro y Pequeña Empresa.
OECD	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo.
PREALC	Programa de Empleo de la OIT para la América Latina.
PROMICRO/OIT	Programa de Apoyo a la Microempresa en América Central desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo.
PROPYME	Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PROPYME). Es un fondo que apoya la innovación tecnológica.
PYME	Pequeña y Mediana Empresa.
REDCOM	Red Costarricense de Organizaciones de la Microempresa.
ROA	Rentabilidad sobre Activo.
ROE	Rentabilidad sobre Patrimonio.
ROP	Rentabilidad sobre Portafolio.
SBN	Sistema Bancario Nacional.
SBD	Sistema de Banca para el Desarrollo.
SDE	Servicios de Desarrollo Empresarial.
SFN	Sistema Financiero Nacional.
SFC	Sistema Financiero Costarricense.
SIE	Sistema de Información Empresarial del MEIC.
SNF	Servicios No Financieros.
Spread	Diferencia en puntos porcentuales entre la tasa de interés activa y la tasa de interés pasiva.
SUGEF	Superintendencia General de Instituciones Financieras.
TBPbCCR	Tasa Básica Pasiva calculada por el Banco Central de Costa Rica.
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación.
Top down	Se refiere a una forma específica de nacimiento de PYME de arriba hacia abajo. Empleados de las grandes y modernas empresas dejan de laborar para estas y crean sus propias empresas, aprovechando el conocimiento adquirido y luego se vinculan con las grandes empresas formando parte de sus cadenas de valor, mediante esquemas de subcontratación.
Up Scaling	Moverse hacia segmentos de clientela de mayor tamaño e ingresos. Moverse hacia los esquemas de regulación financiera.

USAID

Agencia de los Estados Unidos de América para la Ayuda Internacional.

Referencias Bibliográficas

- Acebedo, R. (2000). *Desarrollo, financiamiento y Banca*. Lima: ALIDE.
- Akerlof, G. (August de 1970). The market lemons: quality uncertainty and market mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488-500.
- Adams, D., González-Vega, C., & Von Pischke, J. (1987). *Crédito agrícola y desarrollo rural: la nueva visión*. San José: Trejos Hermanos Sucs.
- Alfaro, A., & Muñoz, E. (2012). *Determinantes del margen de intermediación financiera en Costa Rica*. Banco Central de Costa Rica, Departamento de Investigación Económica . San José: Banco Central de Costa Rica.
- Alpizar, G., Echeverría, R., Quirós, M., & Salazar, M. (2005). *Modelación de la estructura de tasas de interés en Costa Rica*. San José: Academia de Centroamérica .
- Angelucci, M., Karlan, D., & Zinman, J. (2015). Microcredit Impacts: evidence from a randomized microcredit program placement experiment by Compartamos Bank. *American Economic Journal: Applied Economics*, 7(1), 151-182.
- Antezano, C. (1998). Nuevos paradigmas del financiamiento de la pequeña empresa en América Latina. *Segunda conferencia sobre nuevas tecnologías y servicios financieros para la pequeña y microempresa*. Lima: FOLADE/Porvenir.
- Aparicio, & Jaramillo. (2012). *Determinantes de la inclusión financiera: cómo hacer para que el Perú alcance mejores estándares a nivel internacional*. Lima: N.D.
- Aparicio, C., & Jaramillo, M. (2012). *Determinantes de la inclusión al sistema financiero. ¿Cómo hacer para que el Perú alcance los mejores estándares a nivel internacional*. Lima: SBS.
- Arias, S. (1997). *Estrategia para crear un entorno positivo para la incorporación de la MIPYME en la economía regional como generadora de riqueza y empleo estructural*. San Salvador: FUNDESCA.
- Arroyo, J., & Nebelung, M. (. (2002). *La micro y pequeña empresa en América Central: realidad y mitos*. (J. Arroyo, & M. Nebelung, Edits.) San José: GTZ-Promocap/Promicro OIT.
- Atanasio, O., Augsburg, B., De Hass , R., Fittsimons, E., & Harmgart, H. (2015). The impacts of microfinance: evidence from joint-Liability lending in mongolia. *American Economic Journal: Applied Economics*, 7(1), 90-122.
- August, B., De Hass, R., Harmgart, H., & Meghir, C. (2015). The impacts of microcrédit: evidence from Bosnia and Herzegovina. *American Economic Journal: Applied Economics*, 7(1), 183-203.
- Banco Central de Costa Rica. (2013). *Acceso de las MIPYMEs a los servicios financieros a partir de la ley 8634 del Sistema de Banca para el Desarrollo*. San José: Banco Central de Costa Rica.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (1995). *Guía técnica para el análisis de las instituciones financieras microempresariales*. Washington, D.C.: BID/Unidad de Microempresa.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (1997). *Estrategia para el desarrollo de la microempresa*. Washington, D. C.: BID/Departamento de programas sociales y desarrollo sostenible.

- Banerjee, A., Karlan, D., & Zinman, J. (2015). Six randomized evaluations of microcredit: introduction and further steps. *American Economic Journal: Applied Economics*, 7(1), 1-21.
- BANHVI. (2012). *Plan estratégico institucional 2012-2015*. San José: BANHVI.
- Barquero, J., & Segura, C. (2011). *Determinantes del margen de intermediación financiera en Costa Rica*. Banco Central de Costa Rica, Departamento de Investigación Económica/División Económica. San José: BCCR.
- Bauchet, J. (2011). *Latest findings from randomized evaluations of microfinance*. Washington, D.C.: CGAP/FAI/ipa.
- BBVA Research. (2013). *Lineamientos para impulsar el proceso de profundización financiera en Uruguay*. Madrid: BBVA.
- Benerjee, A., Duflo, E., Glennester, R., & Kinnan, C. (2015). The miracle of microfinance: evidence from a randomized evaluation. *American Economic Journal: Applied Economics*, 7(1), 22-53.
- Bolaños, R. (Setiembre de 1988). ¿Cómo bajar las tasas de interés en Costa Rica? primera parte: ¿Cuáles son altas? *Boletín Bolsa Nacional de Valores*(4), 1, 6-8.
- Bolaños, R. (Agosto de 1998). ¿Cómo bajar las tasas de interés en Costa Rica? ¿Por qué son tan altas las tasas activas? (B. N. Valores, Ed.) *Boletín Bolsa Nacional de Valores*(5), 1,6-8.
- Bolaños, R. (Octubre de 1998). ¿Cómo bajar las tasas de interés en Costa Rica?: propuesta para bajar las tasas activas reales. (B. N. Valores, Ed.) *Boletín Bolsa Nacional de Valores*(6), 1,6 y 8.
- Bolaños, R. (2003). *Reforma financiera en Costa Rica: los grandes temas de la agenda para el inicio del siglo XXI*. San José: Academia de Centroamérica.
- Briceño, E., Mata, C., & Trejos, J. (2015). *Fase previa a la propuesta para la evaluación de impacto del Sistema de Banca para el Desarrollo: informe final*. San José: IICE/SBD.
- Briceño, E. (1991). *Una estrategia para el apoyo integrado a la microempresa en Costa Rica y las cooperativas del Sector Social Productivo*. San José: MIDEPLAN/PNUD.
- Briceño, E. (2002). *La situación nacional de apoyo a la mipyme: instituciones, programas e instrumentos*. San Salvador: CENPROMIPE.
- Briceño, E., & De Sárraga, A. (2011). *Programas de formación de enseñanza superior para la MIPYME en Costa Rica: diagnóstico y propuestas*. San José: EURECA/EARTH.
- Briceño, E., & Pacheco, C. (1990). *Perfil del programa de apoyo a la microempresa*. San José: OIT.
- Briceño, R., & De Sárraga, A. (2010). *Microfinanzas rurales en Costa Rica: estrategias y políticas de impulso*. San José: REDCAMIF/REDCOM.
- Briones, C. (1998). *Microempresa y transformación productiva*. San Salvador: FLACSO/GENESIS/FREDRICH EBERT.
- Bruno, C., Devoto, F., Dufflo, E., & Parenté, W. (2015). Estimating the impact of microcredit on those who take it up; evidence from a randomized experiment in Morocco. *American Economic Journal: Applied Economics*, 7(1), 123-150.
- Bunge, M. (1983). *La investigación Científica*. México, D. F.: Ariel.
- Calderón, G., & Zúñiga, F. (1999). *Reforma financiera y evolución de los márgenes de intermediación financiera*. Heredia: Universidad Nacional (Tesis).

- Camacho, A. (1996). *Mercados Financieros en la encrucijada: la reforma financiera y supervisión de la banca en América Latina*. San José: INCAE Business School/ Ohio State University (tesis).
- Cartín, R. (1992). *An Assessment of Costa Rica Financial Sector*. San José: US AID.
- Casillas, L. (1993). Ahorro privado, apertura externa y liberalización financiera en América Latina. *El Trimestre Económico, LX-4*, 1280-1305.
- Castillo, G., & Bolaños, L. (2001). *PyMES: una oportunidad de desarrollo para Costa Rica*. San José: Fundes Costa Rica.
- Castro, A., & Serrano, A. (2013). *Margen de intermediación financiera y poder de mercado: el caso de Costa Rica*. San José: Banco Central de Costa Rica.
- Colón, G., & Ávalos, L. (2003). *Análisis de la política pública de fomento a la micro y pequeña empresa del sector informal de la economía durante el periodo 1998-2002*. Heredia: Universidad Nacional (Tesis).
- Coto, L. (2008). *Redefinición estratégica del sector cooperativo de ahorro y crédito*. San José: CONACOOOP/CCC-CA.
- Delgado, F. (2000). *La política monetaria en Costa Rica: 50 años del Banco Central de Costa Rica*. San José: Litografía e imprenta LIL.
- Doménech, C. (2004). *Microempresa, servicios financieros y equidad*. San José: FLACSO.
- Durán, R., Quirós, J., & Rojas, M. (2009). *Análisis de competitividad del sistema financiero costarricense*. San José: Banco Central de Costa Rica.
- Economic Institute. (2013). *The Microbanking bulletin*. Colorado: Cameadow.
- Estado de la Nación. (2013). *Estado de situación de la MIPYME en Costa Rica en el 2013*. San José: MEIC/CONARE.
- FOLADE (Edits). (1998). *Nuevas tecnologías y servicios financieros para la pequeña y micro empresa*. San José: Porvenir.
- FOLADE. (1998). *Marco regulatorio e intermediación financiera no convencional en Centroamérica*. San José: Porvenir.
- FOLADE. (1999). *La nueva institucionalidad para el financiamiento de la micro y pequeña empresa*. San José: Porvenir.
- Frankfurt, T. O. (2001). *The third annual seminar reader*. Frankfurt: The Ohio State University/Goethe University of Frankfurt.
- Freixas, X., & Rochet, J. (1997). *Economía bancaria*. Madrid: Antoni Bosch Ed.
- Goldberg, L. (2006). *Lo que la literatura dice o que calla sobre microfinanzas*. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas. Buenos Aires: CIEPP.
- González-Vega, C., & Miller, T. (Edits.). (1990). *El financiamiento y apoyo a la Microempresa*. San José: Academia de Centroamérica.
- González-Vega, C. (1994). *Regulación, competencia y eficiencia en la banca*. San José: Academia de Centroamérica/Ohio State University.
- González-Vega, C., & Miller, T. (Edits.). (1997). *El reto de las microfinanzas en América Latina: la visión actual*. Caracas: Corporación Andina de Fomento.
- Gulli, H. (1998). *Microfinance and poverty: questioning the conventional wisdom*. Washington, D.C.: IADB/Microenterprise Unit Sustainable Development Department.
- Gurley, J., & Shaw, E. (1960). *Money and theory of finance*. Washington, D.C.: Brooking Institution.

- Gutiérrez, M., Quirós, O., & Palma, R. (2011). *Informe de la comisión evaluadora del Sistema de Banca para el Desarrollo*. San José: Programa Estado de la Nación/SBD.
- Hall, C. (1998). *Globalisation and small and medium enterprises (SMES): sintesis report*. Sydney: OCDE.
- Hernández, R. (2001). *Elementos de competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas en el istmo centroamericano*. San José: Flacso.
- Hernández, S., Fernández, C., & Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación* (5 ed.). México, D.F.: Mc Graw Hill.
- Hidalgo, I., & Vindas, K. (1999). *Análisis metodológico del margen financiero de los bancos comerciales: principales determinantes y su impacto en la rentabilidad*. San José: UCR (Tesis) .
- Izquierdo, E., Clemens, H., & Nusselder, H. (. (2000). *Desarrollo de sistemas rurales de segundo piso*. San José: IFAIN/CDR-ULA.
- Jahan, S., & Mc Donald, B. (2011). Un trozo más grande del pastel que crece. *Finanzas del Desarrollo*, 88-94.
- Kritz, E. (1985). *De la economía de subsistencia a la economía de acumulación: criterios para a elegibilidad para programas de desarrollo empresarial*. Ginebra: OIT/PNUD/IMP.
- Laverde, B., & Madrigal, J. (2005). *Identificación del grado de competencia en el mercado bancario costarricense*. San José: Banco Central de Costa Rica.
- Ledgerwod, J. (1998). *Manual de las microfinanzas: una perspectiva institucional institucional financiera*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Lewis, A. (1976). *La teoría de desarrollo económico*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Lizano, E. (Edit). (2007). *Reformas financieras y politica monetaria y cambiaria*. San José: Academia de Centroamérica.
- Lizano, E. (1988). *El sistema financiero y el programa de ajuste estructural*. Madrid: XLVII Reunión de Gobernadores de Bancos Centrales Latinoamericanos y España.
- Lizano, E. (2001). *Financial sector reform and development finance: swet dreams and hard facts*. Frankfurt: The Frankfurt Seminar.
- Long, M. (1999). *A 1999 perspective on the finance and development world development report 1989*. Frankfurt: Johan Wolfgang Goethe Universitat/Ohio State University.
- Loría, M. (2014). *El sistema financiero Costarricense en los últimos 25 años: estructura y desempeño*. San José: Academia de Centroamérica.
- Macedo, M. (1994). Represión financiera y patrón de financiamiento latinoamericano. *Revista Cepal*, 53, ND.
- Martínez, R. (1998). *El rol de a micro y pequeña empresa en el proceso de apertura de Centroamérica*. San José: ULACIT/PROLACE. Tesis Doctoral.
- Marty, A. (Febrero de 1961). Gurley and Shaw on money in the theory of finance. *Journal of Political Economy*, 69(1), 56-62.
- Mayer, R. (2001). *What should be learn about the clients, why and how?* Frankfurt: Johan Wolfgang Goethe Universitat/Ohio State University.
- McKinnon, R. (1973). *Money & capital in economic development* . Washington, D.C.: Brookings Institution.

- McKinnon, R. (1974). *Mercados de capital y el desarrollo económico*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- McKinnon, R. (1988). *Financial Liberalisation in retrospect: interest-rate policies in LCD's*. New York: Ranis & T.R. Schultz Editors.
- McKinnon, R. (1994). *Financial liberalisation and economic development: a reassessment of interest rate policies in Asia and Latin America*. New York: Ranis & T.R. Schultz Editors.
- MEIC. (2013). *Informe de crédito a la MIPYME 2012. Primer trimestre*. San José: MEIC.
- Meic. (2014). *Estado de situación de las PYME en Costa Rica 2013*. San José: MEIC.
- Mezzer, J. (1997). *Obstáculos al desarrollo de las micro y pequeñas empresas*. Lima: OIT/IPEA/USP.
- Monge, R. (2009). *Acceso al crédito por parte de las PYMES en Costa Rica*. San José: CAATEC.
- Monge, R. (2009b). *Banca de desarrollo y PYMES en Costa Rica*. Santiago: CEPAL/GTZ.
- Monge, R., & Rodríguez, J. (2010). *Financiamiento de la inversión de las pymes en Costa Rica*. Santiago: CEPAL/AECID.
- Monge, R., Monge, F., & Vargas, J. (2007). *Servicios financieros para las micro y pequeñas empresas: desempeño e impacto socioeconómico de BN-Desarrollo*. Cartago: Editorial Tecnológica de Costa Rica.
- Morales, E. (1995). *Análisis y perspectivas de financiamiento del Banco Centroamericano de Integración Económica a la pequeña y mediana industria en Costa Rica*. San José: UCR/FUNDEPOS (Tesis).
- Observatorio MIPYMES . (2008). *Estado nacional de la Micro, Pequeña y Mediana empresa en Costa Rica*. San José: EUNED.
- OCDE. (1992). *Technology and economy: the key relationships*. Paris: OCDE.
- OCDE. (2001). *Globalisation and small and medium enterprises (SME's)*. Ginebra: OCDE.
- Olivares, F. (1997). *La microempresa en Centroamérica y Panamá: situación y tendencias*. Alajuela: INCAE/CLADS.
- Otero, M., & Rhyne, E. (Edits.). (1998). *El nuevo mnto de las finanzas microempresariales: estructuración de instituciones financieras sanas para los pobres*. México, D.F.: Plaza y Valdés Editores.
- Peck, R. (1998). *Servicios financieros para los pobres: administración para el éxito financiero*. Lima: Grupo Acción.
- Plümpert, T., & Troeger, V. (2007). Efficient estimation of time-invariant and rarely changing variables in finite sample panel analysis with unit fixed effects. *Journal of political analysis*, 15, 124-139.
- PREALC. (1981). *Dinámica del subempleo en América Latina*. Santiago: PREALC/OIT.
- Programa Estado de la Nación/CONARE. (2012). *IV Censo cooperativo*. San José: INFOCCOP.
- PROMICO/OIT. (2000). *La microempresa en América Central*. San José: Promicro-OIT.

- Pronamype/MTSS y Promicro-OIT. (2001). *El Sector informal en la economía: características de la micro y pequeña empresa en Costa Rica*. San José: Promicro-OIT.
- PRONAMYPE/MTSS-PROMICRO-OIT. (2001). *El sector informal en la economía: características de la micro y pequeña empresa*. San José: PROMICRO-OIT.
- PRONAMYPE-MTSS/PROMICRO-OIT. (1999). *La microempresa en los noventa en Costa Rica*. San José: Promicro-OIT.
- Proyecto MAIFE. (1999). *Recomendaciones para la adecuación de los marcos regulatorios y la supervisión financiera en Centroamérica al financiamiento no convencional*. Tegucigalpa: BCIE/FOLADE/Developpement International Desjardines.
- Shaw, E. (1973). *Financial deepening in economic development*. New York: Oxford University Press.
- Sierra, R. (1995). *Tesis doctorales y trabajos de investigación científica* (4 ed.). Madrid: Editorial Paraninfo.
- Small and Medium Enterprises Department/Ministry of Economic Affairs. (1998). *White paper on small and medium enterprises in Taiwán*. Taipei: Chung-Hua Institute for Economic Research.
- SUGEF. (2001). *Margen de intermediación financiera a marzo del 2001*. San José: SUGEF/Dirección General de Servicios Técnicos.
- SUGEF. (2014). *Informe financiero de bancos, empresas financieras, cooperativas de ahorro y préstamo y casas de cambio*. 2014: SUGEF.
- Tacsan, R. (1997). *El papel de la micro y pequeña empresa en el desarrollo económico y determinación de factores de éxito mediante un estudio de casos y análisis econométrico*. San José: ULACIT/PROLACE.
- Tarozzi, A., Desai, J., & Johnson, K. (2015). The impacts of microcredit: evidence from Ethiopia. *American Economic Journal: Applied Economics*, 7(1), 54-89.
- Tejada, J. (1999). *Inserción en el mercado: ONG: ¿está claro tu papel en las microfinanzas?* Bogotá: ANAFI.
- The Ohio State University & Goethe University of Frankfurt. (1998). *The second annual seminar reader*. Frankfurt: The Ohio State University/Goethe University of Frankfurt.
- The Ohio State University & Goethe University of Frankfurt. (2001). *The third Annual Seminar reader*. Frankfurt: The Ohio State University/Goethe University of Frankfurt.
- Toffler, A. (1979). *The third wave*. Washington, D.C.: Bantam Books.
- Trejos, J. (2002). *Trabajo decente y sector informal en los países del istmo centroamericano*. OIT-oficina para Centroamérica, Panamá y República Dominicana. San José: OIT-oficina para Centroamérica, Panamá y República Dominicana.
- Venegas, F., Tinoco, M., & Torres, V. (2009). Desregulación financiera, desarrollo del sector financiero y crecimiento económico en México: efectos de largo plazo y causalidad. *Revista Estudios Económicos*, 24(2), 249-283.
- Villalobos, P., Soto, M., & Soto, N. (2004). *Margen de intermediación financiera en Costa Rica: revisión de la metodología*. Banco Central de Costa Rica, Departamento Monetario. San José: BCCR.

- Villarán, F. (1998). *Riqueza popular: pasión y gloria de la pequeña empresa*. Lima: Congreso del Perú.
- Von Pischke, J. (1998). Lessons and lessons learned: donors and credit projects. *The second annual seminar reader* (págs. 21-25). Frankfurt : The Ohio State University/Goethe University of Frankfurt.
- Zuñiga, F., & Briceño, E. (1999). *La promoción de la micro y pequeña empresa en Costa Rica: instituciones, políticas e instrumentos*. San José: Promicro-OIT.