

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
SERIE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO**

77

**EL FINANCIAMIENTO DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA
EN COSTA RICA: ANÁLISIS DEL COMPORTAMIENTO
RECIENTE Y PROPUESTAS DE REFORMA**

**Francisco de Paula Gutiérrez
Rodrigo Bolaños Zamora**

**PROYECTO INTERDIVISIONAL CEPAL
“INSTITUCIONES Y MERCADOS”
(Financiado por GTZ)**

Santiago de Chile, marzo de 1999

LC/L.1178
Marzo 1999

Este documento fue preparado por el Sr. Francisco de Paula Gutiérrez, consultor del proyecto interdivisional "Instituciones Y Mercados" de la CEPAL (financiado por GTZ) en conjunto con el Sr. Rodrigo Bolaños Zamora. Los autores agradecen los comentarios de Günther Held a la primera versión de este trabajo.

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

INDICE

	<i>Página</i>
RESUMEN	5
INTRODUCCIÓN	7
I. EL DESARROLLO DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA EN LOS NOVENTA: ASPECTOS GENERALES.....	9
1. Definición y cobertura del análisis	9
2. Las PYMEs dentro del sector manufacturero	10
II. EL FINANCIAMIENTO A LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA EN COSTA RICA: EXPERIENCIA RECIENTE.....	16
1. Consideraciones generales	16
2. Programas de financiamiento a las PYMEs. Experiencias particulares.....	20
3. Programas de garantías: Intentos fallidos	26
4. Conclusiones generales	27
III. PROPUESTA PARA FORTALECER Y CONSOLIDAR LA NUEVA POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO DE LAS EMPRESAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS	33
1. El papel del Estado como coordinador del proceso	35
2. El papel de la banca estatal en Costa Rica y la solución al problema financiero de las PYMEs.....	36
3. El papel del Banco Nacional de Costa Rica	37
4. El papel de otros intermediarios financieros formales.....	41
5. El papel de otros instrumentos y mercados para el financiamiento de las PYMEs	42
6. La segunda etapa de la estrategia: ¿un banco de segundo piso?	43
7. Conclusión	46
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	47
ANEXO	49

RESUMEN

El desarrollo de las empresas pequeñas y medianas (PYMEs) es conveniente, tanto desde el punto de vista económico, como social. En Costa Rica, las PYMEs absorben una parte importante de la fuerza de trabajo, generan un porcentaje significativo de la producción y empiezan a contribuir en el esfuerzo exportador del país. Sin embargo, las PYMEs no participan, en la forma que debieran, de los servicios que brinda el sistema financiero formal.

El acceso a recursos financieros por parte de las PYMEs se ve limitado en diversos frentes. Las PYMEs no tienen acceso a recursos del mercado de capitales, cuyo desarrollo es todavía limitado y concentrado en empresas grandes. Pero muchas de las empresas tampoco disponen de acceso al mercado de crédito o, si lo tienen, enfrentan condiciones de costo y oportunidad relativamente elevados. Ello hace que acudan a sistemas no formales de crédito, con el consiguiente costo social de una asignación ineficiente de los recursos.

En Costa Rica no ha existido un sistema de financiamiento para las PYMEs, que enfrente los problemas derivados de los altos costos de transacción y las imperfecciones generadas por la insuficiencia de información sobre su calidad crediticia. Los esfuerzos para llevar recursos a este tipo de empresas han respondido más a acciones aisladas de diferentes intermediarios, nacionales o internacionales, que al desarrollo de un programa sistémico por parte de las autoridades.

En este trabajo se presenta una propuesta para avanzar, de manera paulatina, en la creación de un sistema financiero para las PYMEs. La propuesta se concibe en dos etapas. En la primera, se propone la creación de un ente que actúe como coordinador del sistema, definiendo reglas del juego, promoviendo iniciativas y canalizando recursos para compensar costos que limitan el acceso de las PYMEs al sistema financiero formal; también se plantea la necesidad de crear una unidad especializada en atención a las PYMEs en uno de los bancos estatales (eventualmente, se propone especializar al banco). En la segunda etapa, se evaluaría la experiencia adquirida para avanzar, de ser conveniente, hacia el establecimiento de una institución financiera de segundo piso, destinada al apoyo financiero de las PYMEs y encargada de desarrollar ciertas áreas e instrumentos del mercado financiero y de capitales, que permitan a las PYMEs tener acceso a recursos de largo plazo para el financiamiento de sus actividades.

INTRODUCCIÓN

El comportamiento de la pequeña y mediana empresa (PYME) ha recibido especial atención en la literatura del desarrollo económico de la región. Las PYMEs desempeñan un papel importante no sólo en su contribución a la producción nacional y a la absorción de empleo, sino que constituyen una fuente interesante de generación de capacidad empresarial y de espíritu emprendedor. Desde este punto de vista, las PYMEs han recibido atención permanente por parte de los gobiernos y los organismos internacionales. Sin embargo, esta atención no se ha prestado en forma sistemática ni integral, sino que, por el contrario, muchas veces ha obedecido a esfuerzos particulares y aislados de la corriente general de la formulación de la política económica y social de los países.

El caso de Costa Rica no es muy diferente. Los grandes enunciados de política, en particular los programas de gobierno, siempre le asignan a la pequeña y mediana empresa un capítulo importante en la estrategia de desarrollo. Pero, al pasar de la retórica a la acción, la política pública no ha establecido una visión integral que permita generar una estructura o un sistema de apoyo global a las PYMEs, que facilite su crecimiento y que las convierta en unidades económicas formales e integradas al resto de la economía, tanto en sus operaciones productivas como en el acceso a los instrumentos institucionalizados de crédito, capacitación y fortalecimiento tecnológico¹.

La creación de un sistema nacional de apoyo a la pequeña y mediana empresa debe constituir un elemento destacado en la estrategia de desarrollo del país. Por un lado, porque aunando esfuerzos dispersos se pueden alcanzar sinergias importantes en las diferentes acciones de entes públicos y privados, que se traduzcan en un incremento de la productividad y de la permanencia de las PYMEs; por otro, porque el desarrollo y el afianzamiento de la pequeña y mediana empresa en la economía globalizada constituye uno de los elementos clave para que los beneficios que producen la mayor inserción e integración con el mundo se traduzcan, no sólo en índices de crecimiento económico global, sino en elementos para mejorar la distribución de ingreso y de riqueza en el país.

La creación de un sistema de esa naturaleza debe enmarcarse en parámetros de eficiencia económica. No se trata de fundar nuevas instituciones o asignar recursos burocráticos adicionales; se trata, más bien, de articular una estrategia y un marco institucional que busque compensar las limitaciones que enfrentan las pequeñas y medianas empresas para sobrevivir y desarrollarse adecuadamente. Dentro de esa estrategia es importante contemplar el acceso a la capacitación gerencial, como elemento formal de la educación para la competencia; el acceso a la tecnología, como medio de establecer los encadenamientos productivos requeridos en la estrategia exportadora y el acceso a los recursos financieros, como insumo clave en la producción. En todos estos aspectos será importante considerar, por una parte, la vigencia de los mecanismos de mercado pero, por

¹ En el plantamiento de política económica del Gobierno de Costa Rica para el período 1999-2001, anunciado el lunes 4 de enero de 1999 bajo el título "La Solución de Todos", el Poder Ejecutivo señala: "La microempresa es una fuente importante de ingresos para muchos hogares costarricenses, y es importante mejorar las oportunidades para que más familias se beneficien de este tipo de actividad. Para lograrlo, se van a tomar medidas para dar mayor acceso al crédito, así como continuar con las políticas de capacitación, el apoyo a los grupos organizados que tienen programas dirigidos a la microempresa y la desregulación para facilitar la constitución de microempresas y promover su formalización." (La Solución de Todos, pág. 19).

otra, las posibles fallas en estos mecanismos, que limitan la asignación de recursos con criterio de rentabilidad social.

Este trabajo aspira a presentar una propuesta para el fortalecimiento de la estrategia de apoyo financiero a las pequeñas y medianas empresas en Costa Rica, como parte de lo que debe ser un sistema nacional para el desarrollo de este tipo de unidades económicas. Para ello, primero se efectúa una síntesis de las principales características de la evolución reciente de las PYMEs, con el propósito de mostrar su dinamismo y su importancia relativa en la economía, así como señalar algunos de los cambios estructurales que se han producido a lo largo de la década. Esta sección también permitirá ubicar la estrategia del sector en relación con el cambio de modelo de desarrollo del país. Seguidamente, se analiza la experiencia en el financiamiento a las PYMEs, se comentan las opciones disponibles y se evalúan sus resultados, a la luz del proceso de reforma del sistema financiero costarricense. El trabajo concluye con una propuesta de fortalecimiento y consolidación institucional para una política de financiamiento a las PYMEs, consistente con la dirección buscada en la reforma financiera y en la estrategia de desarrollo del país.

I. EL DESARROLLO DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA EN LOS NOVENTA: ASPECTOS GENERALES

El comportamiento de la pequeña y mediana empresa durante la década de los años noventa ha estado condicionado, por una parte, por la dinámica general de la economía y, por otra, por la existencia de políticas específicas que inciden en su desarrollo. Estas políticas cubren diversas áreas pero, para los efectos de este trabajo, su análisis se centrará en los aspectos financieros.

1. Definición y cobertura del análisis

Conviene, en primer lugar, enmarcar el universo de análisis del trabajo. El Decreto Ejecutivo 26426-MEIC, de fecha 5 de noviembre de 1997, establece una definición de las empresas de acuerdo a parámetros tales como el número de empleados, las ventas anuales y la inversión en maquinaria y equipo. Así, se clasifican como **microempresas** a aquellas unidades económicas que tengan menos de 10 empleados y cuyas ventas anuales sean menores o iguales a US\$150.000. Se definen como **pequeñas empresas** a las unidades económicas que presentan, al menos, dos de las siguientes condiciones: i) un número de empleados mayor que 5 pero menor de 30; ii) ventas anuales menores o iguales a US\$500.000, y, iii) inversión en maquinaria y equipo no mayor a US\$250.000.

La **mediana empresa**, por su parte, comprende a unidades que reúnen al menos dos de las siguientes características: i) tienen entre 31 y 100 empleados; ii) sus ventas anuales no exceden el millón de dólares, y, iii) su inversión en maquinaria y equipo no supera el medio millón de dólares. Por último, se define como **gran empresa** aquella que muestra al menos dos de estos tres criterios: i) emplea más de 100 trabajadores; ii) presenta ventas superiores al millón de dólares, y, iii) tiene inversiones en exceso del medio millón de dólares.

La información disponible no permite considerar los diferentes criterios de clasificación, en especial si se quiere tener una visión intertemporal del comportamiento de las PYMEs; por ello en el trabajo se utilizará primordialmente el criterio de número de empleados para clasificar a las diferentes empresas. Así, cuando se hable de la pequeña y mediana empresa, se estará haciendo referencia a unidades económicas cuyo empleo total no excede los 100 trabajadores. Aunque ésta parecería ser una definición relativamente amplia, que podría complicar la identificación de los problemas particulares de las empresas pequeñas, la información limita en muchos casos un mayor grado de desagregación².

La segunda limitación en cuanto a la información que se presenta se refiere a la cobertura de los diferentes sectores productivos. Si bien hay muchas empresas pequeñas y medianas en el sector agropecuario³ y en los sectores de servicios, las estadísticas

² Hay diversos estudios sobre el sector de pequeña y mediana empresa en Costa Rica. El más reciente y comprensivo es el elaborado por Marlon Yong en agosto de 1998 "Estructura, desempeño, situación actual y perspectivas de política para las pequeñas y medianas empresas industriales de Costa Rica", el cual fue preparado como parte del proyecto HOL/97/S93 de la unidad conjunta CEPAL/ONUDI. La mayor parte de las cifras presentadas en esta sección son tomadas del estudio de Yong las cuales, en algunos casos y por problemas metodológicos de las fuentes de información primaria, se refieren a la comparación entre la mediana empresa (unidades económicas que tienen entre 31 y 100 empleados) y la gran empresa (más de 100 empleados).

³ El sector agropecuario está excluido de los términos de referencia de este trabajo. Un análisis interesante de la experiencia de financiamiento a las microempresas rurales se encuentra en González, Claudio; Jiménez, Ronulfo y

disponibles se refieren en mayor grado a las empresas consideradas en el sector de la industria manufacturera ⁴, por lo que nos concentraremos en este sector para discutir la evolución de las PYMEs. Al hacerlo estamos conscientes que se excluye de esta parte del análisis la experiencia de empresas en los sectores de servicios y en el sector informal. El cuadro 1 presenta, para 1990 y para la provincia de San José ⁵, la distribución de establecimientos por tipo de sector y por número de trabajadores.

2. Las PYMEs dentro del sector manufacturero

Las pequeñas y medianas empresas (definidas como aquellas que emplean a menos de 100 personas) constituyen la mayor proporción de las empresas manufactureras en Costa Rica, pero, como es de esperar, su importancia en el total de la producción y en la absorción de empleo no es tan elevada.

El comportamiento de las PYMEs en los últimos quince años estuvo influenciado por tres tipos de elementos. En primer lugar, por una tendencia continuada hacia una mayor apertura económica. Desde mediados de la década de los años ochenta Costa Rica ha estado inmersa en un proceso de apertura, caracterizado, en su parte más visible, por una reducción en el nivel y la dispersión de la tarifa arancelaria. Este proceso continuó, con intensidad variable, durante los años noventa. Ello se ha reflejado en cambios en la estructura de la oferta agregada en el país y en modificaciones en los elementos dinámicos de la economía, que responden ahora en mayor grado al comportamiento de la oferta y la demanda externas.

En segundo lugar, en la década de los años noventa la economía experimentó períodos de alto crecimiento y también de recesión. En particular, en 1992 y 1993 el PIB aumentó a una tasa promedio anual del siete por ciento, mientras que durante el segundo semestre de 1995 y los primeros tres trimestres de 1996 la economía enfrentó un proceso recesivo, que se tradujo en una contracción de la actividad económica en general y del sector manufacturero en particular. Este comportamiento se reflejó en mayor medida en la demanda interna, cuyas oscilaciones presentaron una mayor amplitud que las de la economía en general. Este aspecto es importante pues buena parte de la producción de las PYMEs se orienta hacia el mercado doméstico. El cuadro 2 muestra, para los primeros siete años de la década, el comportamiento del PIB, la producción industrial y la demanda interna.

CUADRO 1

Costa Rica Número de establecimientos de la provincia de San José clasificados por sector de actividad y número de trabajadores. 1990

Quirós, Rodolfo (eds): *Financing rural micro-enterprises: FINCA Costa Rica*. The Ohio State University, Academia de Centroamérica and Inter-American Foundation. 1996.

⁴ De acuerdo a la información de la encuesta de hogares para 1997, el sector agropecuario absorbió el 20,6% de la fuerza de trabajo, el sector de la industria manufacturera, el 15,6% y el comercio al por mayor y por menor, 19,1%.

⁵ La provincia de San José contiene la capital de la República y concentra el mayor grado de actividad económica del país. En 1990, sólo el área metropolitana de San José tenía más de la mitad de los establecimientos del Valle Central, que es la zona donde se encuentran las cuatro principales ciudades del país. En 1997, la provincia albergaba al 59% de las empresas que tenían un número de 31 a 100 trabajadores.

	Total	1 a 4	5 a 19	20 y más
TOTAL	25.855	20.992	3.839	1.024
Manufactura	4.125	2.797	842	486
Comercio	10.868	9.134	1.395	339
Servicios	10.242	8.754	1.294	194
Otros	620	307	308	5

FUENTE: Dirección General de Estadística y Censos. Datos tomados de Villalobos, Vilma: *Microenterprise access to credit in Costa Rica*. Tesis de maestría presentada a The Ohio State University, 1994.

CUADRO 2

Costa Rica Producto Interno Bruto, Demanda Interna y Valor Agregado del Sector Manufacturero. 1991-1997 (tasas de variación anual de las cifras en términos reales)

AÑO	PIB	D.I.	PIBI ^(*)
1990	3,6%	4,4%	2,6%
1991	2,3%	-4,1%	2,1%
1992	7,7%	14,5%	10,3%
1993	6,3%	8,2%	6,4%
1994	4,5%	0,9%	3,5%
1995	2,4%	-0,9%	3,6%
1996	-0,6%	-4,9%	-4,1%
1997	3,7%	6,9%	5,1%

FUENTE: Banco Central de Costa Rica

(*) Producto Interno Bruto Industrial

Por último, durante este período la política económica estuvo orientada en mayor grado a la consecución de objetivos generales de eficiencia, estabilidad y apertura, necesarios para avanzar con éxito en el proceso general de globalización y no tanto a la definición de políticas sectoriales, entre las que se encuentra la política hacia el desarrollo de la pequeña y mediana empresa. En este campo, más bien, lo que se presentaron fueron acciones particulares que, si bien contribuyeron a su evolución, no se integran en una visión sistémica de apoyo a las PYMEs.

Los elementos mencionados afectaron la actividad económica interna del sector manufacturero y la actividad particular de las empresas pequeñas y medianas. En general, durante los primeros siete años de la década no hubo una expansión marcada en el número total de empresas o en el empleo generado por el sector, el cual, de hecho, se redujo entre 1994 y 1997. En cuanto a las PYMEs, durante el período se observó una reducción en el número de empresas medianas pero un incremento de las micro y las pequeñas empresas, que en parte puede haber sido causado por la incapacidad del sector tradicional de generar

los puestos de trabajo necesarios. En los párrafos que siguen se comenta con mayor detalle la evolución del número de empresas, la composición de la producción y del empleo en el sector manufacturero.

Como se desprende de la información del cuadro 3, prácticamente un 95 por ciento de las empresas manufactureras de Costa Rica en 1997 podían clasificarse como pequeñas y medianas empresas, un porcentaje muy parecido al observado en 1990. A lo interno del subsector, las unidades económicas definidas como micro o pequeña empresa (empleo de 30 trabajadores o menos) constituyeron, en 1997, el 87% del total de empresas manufactureras, con un crecimiento cercano al 4% anual en el período 1994-97. Así, prácticamente nueve de cada diez empresas podían clasificarse como micro o como pequeñas, lo cual confirma su importancia para el desarrollo económico y social del país. El número de empresas medianas, por otra parte, disminuyó 7,75% en el período 1990-97, en particular durante los años 1995-97, cuando la economía estuvo en recesión.

CUADRO 3

Costa Rica Número de empresas en el sector manufacturero según número de trabajadores. Años seleccionados.

	1990	1994	1997
TOTAL	4.463	4.629	5.069
Menos 31 trabajadores	3.823	3.938	4.416
De 31 a 100 trabajadores	400	402	369
Más de 100 trabajadores	240	289	284

FUENTE: Cálculos basados en Yong (1998). La fuente original de los datos son los registros de la Caja Costarricense de Seguro Social y del Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

Desde el punto de vista de su contribución a la producción manufacturera, las PYMEs aportaron en 1997 algo menos del 30 por ciento del valor bruto de la producción industrial, conforme se aprecia en el cuadro 4. Los valores para el año 1994 llaman la atención, pues muestran un proceso de contracción importante en el aporte de la producción por parte de la micro y la pequeña empresa. No obstante, su participación relativa se recupera, aunque parcialmente, en el período 1994-1997, en parte debido al crecimiento en el número de unidades económicas. La disminución en el número de empresas medianas, al que se hizo referencia en el párrafo anterior, se refleja también en la caída en su aporte relativo a la producción durante el período 1994-97 pero, para los años noventa en su conjunto, la producción promedio de este tipo de empresas aumenta más que para la industria como un todo.

El peso de las PYMEs varía dependiendo de la rama industrial que se considere. Yong (1998) efectúa una separación de la producción de las empresas medianas (a las que en su trabajo identifica como PYMEs) y las grandes. En términos relativos, en 1997 hay una mayor importancia de las PYMEs en la rama 39 (otras industrias), donde contribuyeron con

el 40% de la producción de estos dos tipos de empresas y en la rama 33 (madera y productos de madera), con 39% de la producción ⁶.

CUADRO 4

Costa Rica Estructura del valor bruto de la producción industrial según número de trabajadores. Años seleccionados.

	1990	1994	1997
TOTAL	100,00	100,00	100,00
Menos 31 trabajadores	23,05	13,06	21,68
De 31 a 100 trabajadores	9,87	12,00	9,89
Más de 100 trabajadores	67,08	74,94	68,43

FUENTE: Yong (1998). La fuente original de los datos proviene del Banco Central de Costa Rica y del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) de la Universidad de Costa Rica.

La importancia de las PYMEs también se muestra en el mercado laboral ⁷. El cuadro 5 presenta, para los años 1994 y 1997, el total de empleo generado en el sector manufacturero según el tamaño de la empresa, así como el empleo promedio en cada uno de los segmentos. En 1997, las PYMEs contribuyeron con el 46% del empleo manufacturero y el subsector de la micro y pequeña empresa, con el 38%. Las cifras de empleo reflejan también el comportamiento de la economía en general y del sector manufacturero en particular durante ese período, pues el número de puestos de trabajo, tanto en las empresas medianas como en las grandes, disminuyó. Por el contrario, el número de puestos de trabajo en la micro y la pequeña empresa se incrementó, lo cual puede ser consecuencia de la incapacidad del sector de empresas más grande para absorber la oferta laboral creciente ⁸.

CUADRO 5

⁶ Yong (1988).

⁷ Los comentarios en este párrafo se refieren al empleo manufacturero. La importancia de las PYMEs en la generación de empleo es también muy elevada en los sectores agropecuario, comercio y servicios.

⁸ Los datos disponibles no nos permiten concluir si el incremento de más de cinco mil puestos de trabajo en empresas que tienen 30 trabajadores o menos obedece a un cambio en la naturaleza del tipo de empresa hacia unidades más productivas y más especializadas, como resultado de la nueva pauta de desarrollo, o, por el contrario, es consecuencia de un crecimiento un tanto "espontáneo" y forzado de este tipo de unidades, ante la falta de dinamismo mostrada por las empresas de mayor tamaño. Dada la forma residual en que están calculadas las cifras de empleo para las empresas de 30 o menos trabajadores, esta categoría incluye el empleo informal en la manufactura. De acuerdo a información de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP), durante el período 1990-1996 el crecimiento de las PYMEs formales fue de 28,5% mientras que el de las PYMEs informales alcanzó 49,9%. Es importante mencionar que en el período 1994-1996 la tasa de subutilización total de la fuerza de trabajo (empleo y subempleo equivalente) aumentó de 10,1% a 13,9%, para empezar a descender en 1997 a 13,1%.

Costa Rica
Empleo total y empleo promedio en las empresas manufactureras
clasificadas según número de trabajadores. Años seleccionados.

	TOTAL (miles)		PROMEDIO	
	1994	1997	1994	1997
TOTAL	203,5	191,0	44,0	37,7
Menos 31 trabajadores	66,9	72,0	17,0	16,3
De 31 a menos de 100	18,4	15,7	45,7	42,6
Más de 100	118,2	103,3	408,9	363,7

FUENTE: Las cifras del total de empleo provienen de la Encuesta de Hogares 1997. Los datos para las empresas de 31 trabajadores y más son tomadas de Yong (1998), cuya fuente primaria es la Caja Costarricense de Seguro Social. Las cifras para las empresas de menos de 31 trabajadores se obtuvieron en forma residual.

El proceso de apertura de la economía costarricense se refleja en un incremento en la relación de las exportaciones y las importaciones con la producción. En el período 1993-1997, la razón exportaciones de bienes y servicios al PIB, calculada a precios constantes, pasó de 59,5% a 71,0% y la de importaciones de bienes y servicios al PIB, de 56,9% al 60,8%. En ese mismo período, las exportaciones industriales, incluyendo el valor agregado por maquila y las exportaciones bajo el régimen de zona franca, aumentaron en valor un 84% (tasa anual de 16,5%). Como se aprecia en el Cuadro 6, un 71,4% de las exportaciones industriales de 1997 fueron efectuadas por empresas con más de 100 trabajadores, mientras que las empresas medianas contribuyeron con 14,3% de las ventas externas, las pequeñas con 12,7% y las microempresas con 1,6%⁹.

Por otra parte, es interesante apreciar que, para las empresas que emplean entre 31 y 100 trabajadores, el mercado externo ha ido ganando importancia relativa: mientras que en 1990 18,9% de sus ventas iban a esos mercados, en 1994 el porcentaje había aumentado a 24,9% y ya para 1997 alcanzaba 27,2%. Ello no incluye las exportaciones indirectas, al constituirse las PYMEs en fuentes de insumo para las empresas exportadoras grandes. Este proceso de encadenamiento productivo y de incremento en el valor agregado local es uno de los potenciales de la nueva estrategia de desarrollo, pero requiere, para su éxito, de una transformación productiva hacia la calidad por parte de las PYMEs.

CUADRO 6
Costa Rica
Estructura de las exportaciones industriales
según número de trabajadores de la empresa. 1997
(porcentaje)

Número de trabajadores	Participación
------------------------	---------------

⁹ En los últimos años Costa Rica ha estado incursionando en exportaciones de "software", el cual, en su mayoría, es desarrollado por PYMEs clasificadas en el sector de servicios.

TOTAL	100,0
De 1 a 5 trabajadores	1,6
De 6 a 10 trabajadores	2,4
De 11 a 30 trabajadores	10,3
De 31 a 100 trabajadores	14,3
Más de 100 trabajadores	71,4

FUENTE: Yong (1998) con base en información de PROCOMER y de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Es importante mencionar algunos aspectos que dificultan el desarrollo de la capacidad exportadora, de manera directa, de las micro y las pequeñas empresas. En primer lugar, hay costos relativamente elevados de introducción a los mercados externos, los cuales incluyen tanto la información sobre las posibilidades de mercado como los costos propios de mercadeo de los productos; por ello en algunas ocasiones se ha mencionado la importancia de establecer una red nacional de información y capacitación de comercio exterior, así como la necesidad de promover consorcios de exportación e importación ¹⁰. En segundo lugar, hay problemas con el tamaño de planta y la escala de operaciones de este tipo de empresas, que limitan su capacidad para atender la demanda externa. Ello hace que muchas empresas participen de manera indirecta en el proceso de exportación, al servir como subcontratistas a empresas más grandes. El caso de la industria textil es un ejemplo de esta situación. Por último, las posibilidades de crecimiento y adopción de tecnologías adecuadas para penetrar con éxito los mercados externos se ven limitadas, al igual que a las PYMEs que operan para el mercado interno, por la carencia de recursos financieros oportunos.

En resumen, durante la década de los años noventa no se han presentado grandes cambios en la estructura general del sector manufacturero en cuanto a la composición por tamaño de las empresas. Si bien los años de la recesión pareciera afectaron a las empresas medianas, el conjunto de las PYMEs mantuvo en 1997 la participación relativa que tenía en la producción manufacturera de 1990. El cambio más importante se presenta a lo interior de las empresas, donde la producción para mercados externos ha ido aumentando sistemáticamente, lo cual es consistente con la estrategia de desarrollo seguida por el país.

El comportamiento del sector refleja, en parte, la ausencia de políticas específicas de apoyo a las PYMEs. En efecto, tal como lo señala el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, "en el debate de los años 80 y 90 en materia de política industrial se estableció el pensamiento de que la "mejor política industrial es la que no se hace" ¹¹. Así, desde el punto de vista de la política pública, durante este período no hubo una orientación clara de apoyo a la pequeña y mediana empresa, aunque se presentaron esfuerzos aislados para atacar diversos frentes, entre los que se encuentra el apoyo en la búsqueda de nuevos mercados, las mejoras en los controles de calidad, capacitación gerencial y algunos esfuerzos para apoyar a las PYMEs en su acceso al crédito en el sistema financiero formal. Estos esfuerzos no fueron hechos de manera sistemática e integral, sino que respondieron a acciones individuales de diferentes entidades. En la próxima sección se analiza, con mayor detalle, la experiencia de financiamiento a las PYMEs durante los últimos años.

¹⁰ Al respecto, véase el informe final de labores del Programa de Excelencia y Superación Empresarial (PROGRESE) de la UCCAEP, establecido para apoyar la competitividad de las PYMEs en Costa Rica.

¹¹ Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC): *Estrategia de Política Industrial de Costa Rica: Una visión hacia el largo plazo* San José, Noviembre de 1997, pág. 8.

II. EL FINANCIAMIENTO A LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA EN COSTA RICA: EXPERIENCIA RECIENTE

1. Consideraciones generales

La disponibilidad de recursos financieros en condiciones adecuadas constituye uno de los limitantes para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas; pero no es el único. Hay que considerar también otros aspectos que afectan la forma como las PYMEs utilizan los diferentes recursos productivos para generar riqueza. Dentro de ellos cabe citar el acceso a los sistemas formales de propiedad, la capacitación gerencial, la disponibilidad de tecnología, la aplicación de estándares adecuados de control de calidad y la información sobre mercados. Pero es poco lo que puede lograrse si no existe un esquema que permita a las PYMEs tener acceso a recursos financieros en condiciones adecuadas de costo y oportunidad. Por ello conviene revisar la experiencia reciente de Costa Rica con el financiamiento a las PYMEs, especialmente desde el punto de vista del apoyo institucional formal ¹².

El hecho de que existan y operen las PYMEs implica que hay fondos financieros disponibles para ellas. Parte de esos fondos provienen del ahorro familiar y otros recursos propios, incluyendo dentro de ellos muchas veces el aporte laboral y gerencial de los propietarios; parte, también, de recursos de operación tradicional, como es el crédito de proveedores o los mecanismos de descuento de facturas. Sin embargo, el problema principal se presenta al considerar la oportunidad y el costo de obtener los recursos financieros, pues muchas de las PYMEs no clasifican dentro de los programas de crédito del sistema financiero formal, en parte por la misma manera como están constituidas las empresas, su bajo historial crediticio, su falta de garantías adecuadas o sus problemas de organización y administración.

La problemática de acceso a los recursos del sistema financiero formal es diferente según sea el tamaño y el historial de cada empresa. Por regla general, las PYMEs no tienen acceso al mercado de capitales, cuyo desarrollo para los títulos de capital y para los instrumentos de deuda está todavía limitado a un número relativamente pequeño de empresas de gran tamaño. Las empresas medianas, por otra parte, tienen menos dificultades de acceder a los recursos bancarios, pues por lo general poseen una estructura jurídica formal, niveles de garantía adecuados y equipos gerenciales más sofisticados. En este sentido, el mayor problema de acceso a los recursos del sistema financiero, tanto por la oportunidad como por su costo, incluyendo los de transacción, lo tienen las micro y las pequeñas empresas. En efecto, según se aprecia en el cuadro 7, las empresas de este tipo del sector industrial prácticamente no tuvieron acceso al crédito del sistema bancario durante la primera parte de la década de los años noventa.

CUADRO 7

¹² Para efectos de este trabajo, se entenderá como sistema financiero formal aquel compuesto por bancos y otras organizaciones de crédito que se encuentran reguladas y supervisadas por autoridades del sector público. En ese sentido, las organizaciones no gubernamentales que financian a las PYMEs no se consideran en el análisis.

Costa Rica
Créditos concedidos al sector industrial privado por parte de los
bancos estatales, bancos privados, cooperativos y solidaristas,
según tamaño de la empresa (*). 1991-1994
(millones de colones)

Año	Industrial	Mediana y Grande	Pequeña
1991	57.416	57.341	75
1992	67.315	67.227	88
1993	67.155	67.073	82
1994	82.711	82.603	108

FUENTE: Ministerio de Economía, Industria y Comercio: Estrategia de Política Industrial de Costa Rica: una visión hacia el largo plazo. San José, 1997 (pág. 80).

(*) Las cifras correspondientes a la pequeña industria pueden subestimar el monto del crédito concedido a la actividad, pues es posible que créditos destinados a ese propósito sean clasificados como personales o de consumo.

Un diagnóstico sobre el acceso al crédito por parte de las PYMEs, efectuado por la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP) en 1996, identificó que, si bien existían algunos recursos crediticios puestos a disposición de las PYMEs en el sistema financiero formal, estos no fluían con la oportunidad y el costo adecuado o no contribuían al desarrollo deseado de las PYMEs. Por su importancia, se detallan a continuación algunos de los resultados del estudio efectuado por el Programa Competitividad para la Pequeña Empresa BID-FOMIN-UCCAEP ¹³, los cuales puntualizan parte de las dificultades que enfrentaban las PYMEs en su acceso al crédito. Estos resultados son:

- i) No existía una definición homogénea entre los bancos nacionales de los sujetos de crédito, del tipo de préstamo y de las tasa de interés que se cobraba por los recursos. Esto creaba dificultades para los usuarios.
- ii) Había un exceso de requisitos para el otorgamiento del crédito y se incurría en costos elevados para la satisfacción de éstos. Los requisitos incluían, entre otros, la preparación de un estudio de factibilidad y un conjunto de certificaciones. En el caso del estudio de factibilidad, por ejemplo, su costo se estimaba entre un 2% y un 5% del costo del proyecto.
- iii) La tramitación y aprobación de la solicitud era lenta. Así, se estimaba que se requería entre un mes y un mes y medio para obtener la documentación pertinente a la solicitud del préstamo, cerca de un mes para su aprobación y de ocho a quince días para su formalización.
- iv) Los gastos de formalización eran altos. Estos incluían las comisiones, peritajes, legalización y seguros. En 1996 se estimaba que esos costos ascendían, como mínimo, a un 6% del monto total de crédito, pero podían llegar a niveles más elevados. Adicionalmente, estos costos debían cancelarse por adelantado.

¹³ Tomado del Anexo II del Informe final de labores del Programa PROGRESE-BID-FOMIN-UCCAEP (op.cit).

- v) Falta del concepto de "cliente", en el sentido que cada nueva operación requería de un proceso de trámite similar al indicado en los literales anteriores.
- vi) Existe una exigencia excesiva de garantías reales (hipotecarias y prendarias), que no sólo encarecen el crédito sino que, en el caso de PYMEs no formales, limitan su acceso. En algunos casos, el valor aceptado de la garantía era fuertemente castigado y la garantía no se liberaba conforme se amortizaba el préstamo, lo cual dificultaba la obtención de nuevos recursos ¹⁴.

Estas limitaciones y problemas provocan que muchas veces las PYMEs deban acudir a los canales informales de crédito, a costos financieros mucho más elevados que en el sistema formal, pero en condiciones de oportunidad adecuadas. En este sentido, el crear un sistema que permita a las PYMEs acceder los sistemas formales de crédito puede traducirse en una ganancia neta para la sociedad, en el tanto que los recursos se canalicen, a costos menores, hacia actividades de mayor rentabilidad. Desde este punto de vista es necesario considerar no sólo la tasa de interés, sino los costos de transacción, los cuales tienden a ser muy elevados. Así, aunque el sistema financiero informal cobre tasas de interés más altas que las de los intermediarios formales, la rapidez con que resuelve y la disponibilidad misma de los recursos, puede reflejarse en un menor costo total para los usuarios.

El acceso al crédito es sólo uno de los puntos que debe interesar en cuanto a la incorporación de las PYMEs al sistema financiero formal. También son importantes el acceso a los otros servicios que presta el sistema, como es el caso de los depósitos y los servicios asociados a éstos y el desarrollo de una experiencia de trabajo con la banca, pues esta se reflejará, con el tiempo, en menores costos de tramitación de créditos ¹⁵. Por ello es importante tener una visión sistémica e integral, que induzca a que las relaciones del sistema financiero formal con las PYMEs se basen en una perspectiva de largo plazo y no que sea concebido como una solución ad-hoc para la resolución de problemas particulares.

Las posibilidades de establecer un sistema de financiamiento para las PYMEs, cuya propuesta se encuentra en la sección II de este trabajo, debe partir del reconocimiento de varios aspectos clave para este tipo de formulaciones que han sido identificados en estudios previos. Entre ellos cabe mencionar que este sistema no puede ir en detrimento del desarrollo adecuado del sistema financiero formal. En otras palabras, el sistema de financiamiento a las PYMEs debe apoyarse en un sistema financiero robusto y no afectar su desarrollo. Ello condiciona el uso de ciertos instrumentos y limita el arsenal de políticas a emplear.

Así, la creación de un sistema de financiamiento para las PYMEs debe enmarcarse dentro de la estrategia de desarrollo formal del sistema financiero y no constituirse en un enclave a ese sistema. En el caso de Costa Rica, en los últimos quince años el sistema financiero formal ha estado inmerso en un proceso de reforma, orientado a ampliar la participación del mercado en la toma de decisiones y a dar mayor espacio de acción de la

¹⁴ En general, la respuesta de los bancos estatales ante estas dificultades fue la de negar que ellos fueran la causa de los problemas. En muchos casos señalaron como fuente del problema la falta de capacidad gerencial de los pequeños empresarios a la hora de solicitar el préstamo y la existencia de tasas y tarifas establecidas por ley para los trámites registrales y notariales. Uno de los resultados del esfuerzo de UCCAEP fue la rebaja de algunos de los costos mediante modificaciones introducidas a la estructura de tarifas en la Ley Reguladora del Mercado de Valores, aprobada a finales de 1997. Así, los costos de inscripción de hipotecas se redujeron en cerca de un 45% en relación a la situación existente al momento de efectuar el diagnóstico.

¹⁵ Véase, por ejemplo, Rhyne, E. y Otero, M: "Un enfoque de sistemas financieros para las microempresas" En González-Vega, Claudio y Miller, Tomás (ed): *Financiamiento y apoyo a la microempresa*, 2 ed. Proyecto Servicios Financieros Ohio State University y Academia de Centroamérica. San José, 1993.

banca privada. Como parte de este proceso, se cambió la forma de actuar del Banco Central en el control del crédito, al pasar de regulaciones que le permitían fijar las tasas de interés y establecer límites a los montos de crédito tanto por actividades como por operaciones individuales, hacia otro en el cual el Banco afecta los grandes agregados, primordialmente por la vía de las operaciones de mercado abierto y deja en libertad a los bancos en cuanto a la distribución y el costo de los recursos crediticios ¹⁶.

Como resultado, la preocupación central de la reforma financiera de los últimos años no ha estado centrada en la creación de sistemas que permitan un mayor acceso al crédito por parte de la pequeña y mediana empresa sino, más bien, a resolver problemas de índole general que afectan la eficiencia global del proceso de intermediación financiera, incluyendo, dentro de éstos, el mayor espacio para la movilización de recursos por parte de la banca privada, la reducción en los costos de intermediación, la redefinición del papel del Banco Central y de la banca comercial del estado y la mejora en los sistemas de supervisión. Las acciones para apoyar el financiamiento de las PYMEs responden, más bien, a esfuerzos aislados, financiados primordialmente con recursos externos, pero también con fondos locales por parte de algunos de los bancos estatales. En el cuadro 8 se incluye un detalle de los recursos a disposición de las PYMEs en el sistema financiero formal al 31 de enero de 1997, según la fuente de fondos.

En los párrafos que siguen se analizan algunas experiencias particulares con el financiamiento a las pequeñas y medianas empresas en Costa Rica.

CUADRO 8

Costa Rica

Fondos para la Pequeña y Mediana Empresa según fuente (*) (cifras al 31 de enero de 1997 en millones de colones)

Fuente	Colocado	No colocado	Total
TOTAL	11.032	14.655	25.687
Organismos Internacionales	3.936	3.100	7.036
Sistema Bancario Nacional	5.637	7.845	13.482
Otras instituciones financieras	700	1.460	2.160
Fondo nacional de garantías	759	2.250	3.009

FUENTE: Cálculos basados en cifras suministradas por UCCAEP (op.cit).

(*) Estas cifras corresponden a los fondos disponibles para la totalidad de empresas pequeñas y medianas y, por tanto, no son comparables con

¹⁶ Para un análisis del proceso de reforma del sistema financiero en la década de los ochenta y primeros años de la de los noventa, véase, entre otros, Lizano, Eduardo: "La próxima etapa de la reforma del sistema financiero en Costa Rica" (Borrador - Diciembre de 1995) y Jiménez, Ronulfo: "Reformas recientes al sistema financiero", en González, Claudio y Vargas, Thelmo (ed): *Reforma Financiera en Costa Rica: perspectivas y propuestas*. Academia de Centroamérica y Ohio State University, San José, 1993.

algunas de las cifras utilizadas en el resto del trabajo, cuya cobertura se refiere principalmente al sector industrial.

2. Programas de financiamiento a las PYMEs. Experiencias particulares.

Los esfuerzos recientes para el resolver el problema de acceso al financiamiento de las PYMEs dentro del sistema formal pueden clasificarse en tres componentes: i) movilización de recursos financieros externos; ii) movilización de recursos financieros domésticos y iii) constitución de sistemas de garantías. En los párrafos siguientes se describen las características de los programas más importantes de estos tres componentes.

a) Programas con recursos externos

El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) son las dos instituciones internacionales que participan con mayor fuerza en el financiamiento de las PYMEs en Costa Rica (Cuadro 1 del anexo). Dentro de éstas, el BCIE ha venido jugando el papel de banco de segundo piso, canalizando recursos obtenidos de la comunidad financiera internacional.

El BCIE ha tenido en los últimos años varios programas de apoyo crediticio orientados principalmente a la micro y pequeña empresa, aunque la mediana empresa también se ha beneficiado de los recursos de la institución (Cuadro 9). El primer programa fue el llamado Programa de Apoyo a la Pequeña y Micro Empresa Centroamericana, conocido como PAPIC, el cual se originó en un acuerdo con la Comunidad Económica Europea. Bajo este programa, el BCIE actuó como institución de segundo piso¹⁷, canalizando los recursos crediticios a través de instituciones financieras y organizaciones no gubernamentales de la región. El PAPIC inició operaciones en Costa Rica en 1987, desembolsando la primera operación en diciembre de ese año. Dentro del marco del programa, excluyendo los recursos canalizados al Banco Central de Costa Rica, se desembolsaron US\$10,4 millones hasta agosto de 1994, en que finalizaron las operaciones.

El éxito del PAPIC provocó que tanto el BCIE como la Unión Europea decidieran mantener su apoyo para el financiamiento de micro y la pequeña empresa, constituyendo el Fondo Especial de Apoyo a la Micro y Pequeña Industria Centroamericana (FAPIC), cuyos recursos se canalizarían también por la vía de instituciones financieras y organismos no gubernamentales. El límite máximo de financiamiento con estos recursos es de US\$10 mil para el caso de la micro industria y de US\$75 mil para la pequeña industria, salvo que el propósito del financiamiento fuera avanzar en el proceso de reconversión productiva, en cuyo caso el límite puede extenderse hasta US\$150 mil. Los préstamos se otorgan con un plazo de hasta dos años para capital de trabajo y de hasta cinco años para inversión, a una tasa de interés relacionada con la tasa vigente en el mercado al momento de otorgarse el préstamo. Al 31 de enero de 1999, se habían desembolsado únicamente US\$553 mil bajo este programa.

El BCIE también moviliza recursos provenientes del *International Cooperation Development Fund* (I.C.D.F.) de la República de China en Taiwán¹⁸, como parte del proyecto de cooperación para el desarrollo que tiene ese gobierno con los países de

¹⁷ Dentro del PAPIC el BCIE actuó también como institución de "tercer piso", pues puso a disposición del Banco Central de Costa Rica la suma de US\$5 millones, para que éste actuara como banco de segundo piso.

¹⁸ La República de China en Taiwán es, junto con México, Colombia y Argentina, socio extra-regional del BCIE. Al momento de redactar este trabajo, todos los países de Centroamérica mantienen relaciones diplomáticas con el gobierno de la República de China en Taiwán.

Centroamérica. El monto total del apoyo es de setenta millones de dólares, de los cuales, US\$50 millones, correspondientes a los países del Mercado Común Centroamericano, se canalizan por medio del BCIE. El propósito de este programa es aliviar las restricciones al desarrollo que enfrentan las pequeñas y medianas empresas, al proporcionárseles recursos financieros para inversión y para capital de trabajo. Las condiciones financieras para el BCIE son muy favorables (10 años de plazo, incluidos 3 de gracia y una tasa de interés de 3,5% anual). Estos recursos se han canalizado a los usuarios mediante bancos, cooperativas y organizaciones no gubernamentales, con un monto máximo, para cada subpréstamo, de US\$200 mil. Al 31 de enero de 1999 se había desembolsado prácticamente la totalidad de la línea.

Por último, el BCIE, con recursos propios, estableció en julio de 1995 el Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa Centroamericana (PROMYPE), cuyo propósito central es el fortalecimiento de las PYMEs de Centroamérica, no sólo mediante apoyo crediticio sino con capacitación, asesoría y asistencia técnica. Al igual que con el FAPIC, el monto máximo de financiamiento para los usuarios finales es de US\$10 mil en el caso de la microempresa y de US\$75 mil para la pequeña empresa, con posibilidades de incrementarlo si hay un proceso de reconversión productiva. El BCIE actúa como banco de segundo piso, tanto para intermediarios financieros como para organizaciones no gubernamentales. Este programa ha tenido una excelente acogida, al grado que el monto desembolsado al 31 de enero de 1999 supera los US\$35 millones.

CUADRO 9

Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)
Programas de apoyo a la micro, pequeña y mediana
empresa en Costa Rica
Monto desembolsado al 31 de enero de 1999
(miles de USdólares)

PROGRAMA	MONTO
TOTAL	62.877
PAPIC	15.364 (*)
FAPIC	553
PROMYPE	35.454
I.C.D.F.	9.999
Otros	1.507
Micro y pequeña empresa	41.586
Mediana empresa	21.291

FUENTE: Banco Centroamericano de Integración Económica.

(*) Incluye US\$5,0 millones canalizados a través del Banco Central de Costa Rica.

El Banco Interamericano de Desarrollo también ha puesto a disposición del país varias facilidades de crédito para el financiamiento de micro y pequeñas empresas. Entre ellos cabe mencionar el programa global para la microempresa en Costa Rica, suscrito entre el BID y el Banco Central en febrero de 1993. El monto total de la línea de crédito ascendía a US\$10 millones, los cuales se complementaban con recursos de contrapartida por parte del Gobierno. Los objetivos de este programa se definieron como i) aumentar el flujo de créditos a pequeños y microempresarios, a través de las instituciones del sistema bancario nacional, con costos razonables pero de conformidad con las reglas y mecanismos de mercado, y ii) desarrollar la capacidad de la banca local para conceder financiamiento a la pequeña y microempresa, tanto en cuanto a la generación de recursos como al establecimiento de actitudes y prácticas operativas que favorecieran la incorporación de este tipo de empresas dentro del sistema financiero formal.

La ejecutoria del programa no fue tan positiva y el ritmo de desembolsos ha sido mucho menor que lo contemplado originalmente. Así, al mes de marzo de 1997, cuando se hizo una evaluación del programa por parte del BID, tan sólo se había desembolsado un 25% de la línea y, al 31 de diciembre de 1998, se habían efectuado desembolsos por US\$4,8 millones en un total de 6.531 operaciones (Cuadro 10). Por la naturaleza y los objetivos del programa, en especial el desarrollo de capacidad institucional para atender a la micro y pequeña empresa dentro del sistema financiero formal, conviene analizar con mayor detalle algunos de los problemas enfrentados.

En general, la operación topó con tres tipos de problemas. En primer lugar, aquellos derivados de las condiciones existentes en el entorno durante el período de ejecución. Como se indicó, en los años 1995 y principios de 1996 la economía estuvo sujeta a un fuerte período de estabilización y ajuste para hacerle frente a los efectos de la crisis mexicana y a desequilibrios fiscales considerables. Ello se reflejó en una política monetaria restrictiva, que provocó aumentos significativos en las tasas de interés y en un proceso de contracción de la actividad económica. Consecuentemente, la demanda de recursos financieros por parte de los agentes económicos, incluyendo las PYMEs, disminuyó, mientras que los bancos adoptaron posiciones más cautelosas ante el otorgamiento de crédito y ante la expansión de actividades a nuevas áreas de mercado, como sería el caso de las PYMEs. Estos elementos, por su naturaleza, eran de carácter coyuntural y de orden general.

CUADRO 10

Costa Rica Colocaciones del programa BID 701/oc-cr según sector de actividad Al 31 de diciembre de 1998 (montos en millones de colones)

Sector de Actividad	Número de operaciones	Monto (millones)
TOTAL	6.531	971.8
Agricultura	2.327	257.3
Comercio	1.266	246.5
Ganadería	1.906	244.0
Pesca	432	80.7
Industria	21	10.2

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

En segundo lugar, aquellos derivados de la forma tradicional de operar de la banca privada y de las presiones a la banca pública para generar utilidades, dentro de un marco regulatorio más estricto como parte del proceso de modernización financiera del país. Ello se tradujo en mayores castigos por problemas en la calidad de la cartera y en criterios de garantía más severos para clasificar adecuadamente los préstamos, lo cual provocó una actitud más conservadora en las decisiones sobre la concesión de crédito. Estos dos elementos contribuyeron a que no existiera un marcado interés de los intermediarios por utilizar los recursos del programa. En efecto, a marzo de 1997, cuando el BID evaluó la ejecución de la línea de crédito, sólo uno de los bancos privados había hecho uso adecuado de los recursos ¹⁹. Estos puntos indican problemas de naturaleza más estructural y ponen sobre la mesa aspectos que deben enfrentarse si se quiere tener un sistema de apoyo financiero a las PYMEs.

El tercer grupo de problemas obedeció a aspectos específicos de la forma como se estructuró la operación, en particular, los criterios de elegibilidad para que los intermediarios financieros pudieran acceder los recursos, sobre todo aquellos que tenían que ver con la sanidad de la cartera y con la rentabilidad interna de los intermediarios. También se presentaron dificultades con la forma de determinar el costo de los recursos para los intermediarios financieros participantes, pues en varios momentos el costo resultante era mayor que opciones financieras disponibles en el mercado local.

La experiencia con este programa también muestra que es necesario avanzar a lo interior de los intermediarios financieros para desarrollar una cultura de financiamiento a las PYMEs, que vaya más allá de la simple concesión del crédito. El hecho que un banco privado hiciera una utilización efectiva de los fondos, sugiere que es factible avanzar en el proceso de involucrar a estos intermediarios formales en el esfuerzo de apoyo financiero a las PYMEs. Desde luego, el elemento de regulación bancaria es importante, como lo es la posibilidad de reducir parte de los elementos de riesgo mediante programas adecuados de garantías.

El BID también puso a disposición de los intermediarios financieros y organizaciones no gubernamentales comprometidas en el apoyo financiero a las PYMEs, un fondo de recursos relativamente blandos y de largo plazo para el fortalecimiento institucional, así como para otorgar préstamos a micro y pequeñas empresas, con un componente de subsidio implícito para el ente prestamista. Los resultados de este esfuerzo, sin embargo, no han sido muy satisfactorios y muchas de las ONGs beneficiadas han tenido altos índices de morosidad en sus operaciones, lo cual sugiere la necesidad de procesos mayores de evaluación y seguimiento en este tipo de programas.

En adición a estos programas por parte del BCIE y del BID, algunos gobiernos han puesto en forma directa recursos financieros a disposición de PYMEs en el país. En particular, el Gobierno de Holanda ha estado financiando proyectos piloto en las áreas de turismo ecológico, artesanía, tecnologías limpias, manejo de desechos y uso de fertilizantes orgánicos. Por su parte, el Gobierno de Canadá, estableció un fondo para apoyar a las PYMEs en su proceso de transformación productiva y de uso de tecnologías amigables con

¹⁹ La participación efectiva de este banco en el crédito se explica, según los evaluadores del BID, por la conjunción de tres elementos: i) un alto compromiso con el sector de la pequeña y microempresa; ii) un liderazgo sólido y especializado y iii) un bajo desempeño de su cartera corporativa que lo inducía a explorar otros nichos de mercado. Una buena parte de las empresas financiadas por este banco pertenecen al sector agropecuario.

el ambiente. Estas iniciativas, sin embargo, constituyen esfuerzos aislados y con metas muy particulares.

b) Programas con recursos internos

El desarrollo de un sistema de financiamiento para las PYMEs no puede apoyarse únicamente en recursos externos. Estos pueden complementar el esfuerzo interno, pero no sustituirlo. En este sentido, los programas apoyados en ese tipo de recursos deben ser considerados bajo el prisma de la adicionalidad, pues, por su naturaleza, son esfuerzos aislados en el tiempo. Para avanzar en la creación de un sistema de financiamiento para las PYMEs es necesario crear una base de fondos internos que permita una operación permanente del sistema, independientemente de la disponibilidad de fondos externos. Esta base de financiamiento local, al darle credibilidad a la existencia del sistema, hace que los usuarios de los recursos tengan un mayor incentivo para cumplir adecuadamente sus obligaciones, pues saben que, de hacerlo, podrían seguir accediendo los recursos financieros dentro del sistema formal y a los costos de este sistema.

Desde el punto de vista de los recursos locales, no ha habido un esfuerzo sistemático y de magnitud para el apoyo de las PYMEs. Los bancos estatales, los bancos comerciales privados y entidades financieras, y las organizaciones no gubernamentales, ofrecen diversas líneas de financiamiento, las que se detallan en los cuadros 2, 3 y 4 del anexo. El volumen de esas líneas no alcanza niveles considerables.

El Banco Nacional de Costa-Rica (banco estatal), es el más grande del país y el que ha tenido una mayor tradición en cuanto a actividades de banca de desarrollo y de financiamiento de los pequeños productores. Este banco es el que posee una mayor cantidad de programas ²⁰, destacando, para los efectos de este trabajo, el Fondo de Modernización Industrial (FOMIN) y el Fondo de Transformación del Aparato Productivo (TAPIC).

El FOMIN se inició con un monto de 500 millones de colones (algo más de US\$2 millones) y financia pequeñas y medianas empresas industriales en rubros tales como capital de trabajo, inversión en activo fijo, investigación y desarrollo y amortización de pasivos, en condiciones adecuadas: plazos de 5 a 10 años y una tasa de interés de dos a cuatro puntos porcentuales superior a la tasa básica pasiva del sistema bancario. El TAPIC, con un monto de dos mil millones de colones, es un fondo dirigido a las PYMEs industriales y financia, aparte de los conceptos tradicionales, los gastos para apertura de mercados, como medio para facilitar la estrategia de inserción de las PYMEs en el mercado global.

De los otros bancos, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC), una entidad de derecho público financiada con un aporte equivalente al 1,5% de la nómina laboral (0,5% como aporte patronal y 1,0% como contribución de los trabajadores) tiene un programa diseñado para apoyar a la pequeña y a la microempresa a tasas de interés relativamente bajas (aunque positivas en términos reales), pero que le permiten mantener una rentabilidad razonable dado el costo promedio de los fondos asignados. El Banco cuenta con una red de sucursales en el país y tiene una infraestructura de análisis para canalizar recursos hacia las PYMEs.

²⁰ El Banco Nacional de Costa Rica fue creado, como banco del Estado costarricense, en 1916, bajo el nombre de Banco Internacional de Costa Rica. En ese entonces desempeñaba el papel de banco de emisión y de banco comercial y de desarrollo. Durante buena parte de su historia el Banco mantuvo un programa exitoso de apoyo al pequeño productor rural bajo el nombre de Juntas Rurales de Crédito. Al nacionalizarse la banca comercial privada en 1948, el sistema bancario estatal quedó formado, además, por el Banco de Costa Rica, el Banco Crédito Agrícola de Cartago y el Banco Anglo Costarricense. Este último fue cerrado por las autoridades en 1994, al enfrentar severos problemas financieros que lo llevaron a la quiebra virtual.

En 1997, el BPDC efectuó, dentro de lo que denomina actividades de la banca de desarrollo, operaciones por un monto de \$126,2 millones, de las cuales, \$13,9 millones fueron destinadas a actividades entre las que se encuentran las PYMEs ²¹. Bajo esta línea se financia a empresas de hasta 35 empleados con ventas anuales no mayores a US\$275.000. El monto máximo por crédito para los microempresarios (1 a 10 empleados en la definición del BPDC) es de US\$25.000,00, para los pequeños (de 11 a 20 empleados) de US\$55.000 y para los medianos (hasta 35 empleados), US\$80.000. Las tasas de interés aplicables dependen de la fuente de recursos y del uso que se les dará a los fondos. A fines de 1998 oscilaban entre 19,5% y 26% ²². El costo del crédito se incrementa por una comisión por gastos de 1,75%, el establecimiento de un ahorro complementario de 0,5% del monto aprobado y los demás gastos de formalización y tramitación.

Un intento adicional por incrementar la cantidad de recursos financieros para las PYMEs se produjo con la aprobación de la Ley 7558 (reforma a la Ley Orgánica del Banco Central) del 27 de noviembre de 1995. Mediante esta ley se autorizó a los bancos comerciales privados a recibir depósitos en cuenta corriente a partir del 27 de setiembre de 1996, con lo cual se eliminó el monopolio estatal sobre este tipo de instrumento, vigente desde la nacionalización bancaria de 1948. Sin embargo, la posibilidad que un banco privado ofreciera el servicio de apertura de cuentas corrientes quedó condicionada al cumplimiento de una de las siguientes dos condiciones:

- i) Mantener un saldo mínimo de depósitos en un banco estatal equivalente al 17% de los fondos captados a plazos de 30 días o menos. Sobre esos depósitos el banco estatal reconocería una tasa de interés igual al 50% de la tasa básica pasiva. Estos recursos deberían ser destinados al financiamiento del pequeño productor.
- ii) Abrir al menos cuatro agencias o sucursales fuera del Valle Central y mantener un saldo equivalente al 10% de la captación total a plazos menores de 30 días, en préstamos al pequeño productor.

Los resultados de esta decisión de política, hasta el momento, han sido magros. Por una parte, la naturaleza misma de la disposición es contraria al espíritu que prevalece en el proceso de reforma del sistema financiero costarricense, que más bien procura "nivelar la cancha de juego" en cuanto a la participación de la banca pública y la privada. Por otra, es todavía muy prematuro para esperar un fuerte desarrollo del sistema de cuentas corrientes de la banca privada, que si bien ha ido en crecimiento, es todavía relativamente pequeño dada la tradición y la infraestructura de servicio que posee la banca estatal para el manejo de este tipo de instrumento. En efecto, mientras que el saldo al 30 de junio de 1998 de los depósitos a la vista en los bancos estatales era de 12.808 millones de colones (aproximadamente US\$50 millones), el saldo de este tipo de depósitos en la banca privada alcanzaba a 1.559 millones (US\$6 millones). Adicionalmente, la banca privada ofrece otros tipos de cuentas de administración de dineros, no clasificadas como depósitos en cuenta corriente, pero con similar liquidez y pago de un interés.

En resumen, si bien hay diferentes programas de apoyo a las PYMEs en el sistema financiero formal, su monto y su dinámica no ha sido lo suficientemente ágil como para que contribuyan a eliminar, de manera significativa, las limitaciones que enfrentan este tipo de

²¹ Dentro de este grupo de actividades se encuentran aquellas relacionadas con pequeño productor agropecuario, micro y pequeño empresario, profesionales y técnicos, entidades jurídicas sin fines de lucro, turismo laboral, sector turístico, artesanos y gastos médicos especiales. El BPDC no disponía del detalle de financiamiento a cada actividad.

²² La tasa de inflación anual durante 1998 fue 12,4% y la tasa contemplada por el Banco Central de Costa Rica para 1999 es de 10% anual.

unidades económicas para acceder los servicios del sistema. El apoyo mostrado por organizaciones no gubernamentales ha sido importante en algunos casos, pero, por lo general, los esfuerzos han estado dirigidos a atacar problemas particulares dentro del sector.

3. Programas de garantías: Intentos fallidos

Una forma de incrementar el acceso de las PYMEs al sistema financiero formal es mediante la reducción del riesgo asociado para el intermediario por la vía de programas de garantías, que no sólo brinden la posibilidad de incorporar a aquellas unidades que no posean garantías aceptables para la banca dada la naturaleza de su operación sino, también, que reduzcan los costos de tramitación y de análisis de las solicitudes, al ser el riesgo absorbido o compartido por un ente externo al intermediario.

En Costa Rica se ha tratado de avanzar en esta dirección, aunque sin mucho éxito. Hay, al menos, dos iniciativas que vale la pena destacar: La primera, el acuerdo suscrito en marzo de 1995 entre FUNDES Costa Rica ²³ y el Gobierno de la República. La segunda, el Fondo Nacional de Garantías, creado por el Gobierno de la República mediante decreto ejecutivo en marzo de 1996 y reformado en noviembre de 1997 ²⁴.

El programa de FUNDES contemplaba una participación del 50% en el riesgo del crédito y su garantía cubría hasta el 50% del monto no pagado y los intereses corrientes adeudados al prestamista hasta un período máximo de 6 meses. Las empresas que podían beneficiarse debían ser empresas viables con proyectos de impacto económico, social y ambiental. La experiencia con el programa no fue satisfactoria, no sólo por problemas internos de la organización sino, también, porque las condiciones contractuales entre FUNDES y los bancos intermediarios no fueron muy claras en cuanto a la responsabilidad de éstos, lo que provocó deficiencias en el proceso de seguimiento de los créditos.

En el programa de garantías se contó con la participación de siete entidades (dos bancos públicos, tres bancos privados, una cooperativa y una ONG) y cubrió a más de 100 operaciones por un monto total superior al millón de dólares. De acuerdo a los análisis efectuados por FUNDES, la morosidad de la cartera de garantías, a finales de 1997, alcanzó 63%. Como resultado de esa experiencia, FUNDES decidió suspender el programa en 1998 y la institución debió hacerle frente a los pagos correspondientes por un monto cercano a los US\$400 mil, de los cuales una parte se cubrió con aportes de FUNDES-RE y otra con recursos propios. Adicionalmente, FUNDES decidió suspender sus otras operaciones de crédito, que incluían crédito directo y un programa de descuento de facturas y concentrar sus actividades en esfuerzos de capacitación empresarial.

El Fondo Nacional de Garantías se creó con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) hasta por la suma de cuatro mil millones de colones, para el apoyo de los pequeños y los microempresarios ²⁵. Para la operación del

²³ FUNDES Costa Rica es una ONG que forma parte de red de la Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUNDES-RE) de Suiza. FUNDES Costa Rica ha llevado a cabo un conjunto de programas de apoyo a la pequeña y mediana empresa, entre los que cabe mencionar el Centro de Capacitación Empresarial, los programas de crédito y de descuento de facturas.

²⁴ Decretos 25125-P-MTSS publicado en la Gaceta 90, Alcance 27 del 13 de marzo de 1996 y 26455-MTSS del 14 de noviembre de 1997.

²⁵ Dado que los fondos de Asignaciones Familiares sólo pueden ser utilizados en beneficio de personas de escasos recursos económicos, el acceso a los programas del Fondo de Garantías quedaba limitado a quienes

Fondo se suscribió un convenio con el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, quien actuaría como custodio y administrador de los recursos de FODESAF y quien, a su vez, complementarían los recursos disponibles por un monto de hasta tres veces los fondos recibidos. Hasta el momento, sin embargo, este Fondo no ha iniciado operaciones debido a problemas internos surgidos en el seno de FODESAF, que le han impedido aportar el capital semilla requerido, aunque se ha avanzado en la definición de procesos y procedimientos para su puesta en marcha.

El esquema previsto para la operación del Fondo contempla la posibilidad que éste complemente, hasta por un máximo de un 50% del crédito aprobado, las garantías que puedan ofrecer los microempresarios y los usuarios de este crédito a las instituciones que les otorgan el financiamiento. El BPDC cobraría a las instituciones autorizadas las siguientes comisiones por concepto de servicio de garantías: i) Un 2% sobre el saldo del aval otorgado por cada año de vigencia; ii) un 2% sobre la ejecución de la garantía, y, iii) un 2% sobre los saldos disponibles no utilizados.

4. Conclusiones generales

Las principales conclusiones de las secciones anteriores sobre el avance de la situación “institucional” del crédito y financiamiento de las empresas pequeñas y medianas en el sector formal de Costa Rica durante los últimos años son las siguientes.

- i) En Costa Rica se ha avanzado poco en establecer un “sistema” de financiamiento a las PYMEs y los esfuerzos de las entidades públicas y privadas en relación con estas empresas han sido de tipo aislado. Más bien, los esfuerzos de reforma en el área financiera desde mediados de la década pasada han tenido como principal objetivo resolver una serie de distorsiones e ineficiencias que afectaban a la generalidad de los usuarios de los intermediarios financieros formales, y no subsanar los problemas financieros particulares de las PYMEs. En esas condiciones, el sector estatal redujo su participación en el financiamiento de las PYMEs, campo que fue llenado parcialmente por algunas organizaciones no gubernamentales.
- ii) En el anterior contexto, con la limitada información disponible, los programas que han existido en Costa Rica para atender a las PYMEs en los últimos años no han aumentado en forma significativa el acceso masivo de las PYMEs al financiamiento formal. En particular esto se da porque, al igual que en varios países del área, no han existido enfoques que establezcan las “instituciones” necesarias para resolver en forma integral y coordinada los problemas principales que crean la situación de racionamiento de crédito y capital de las PYMEs.²⁶
- iii) El país no ha tenido éxito todavía en resolver el problema de los elevados costos de transacción en el acceso al crédito por parte de las PYMEs, ni ha establecido instrumentos de amplio uso en ese sector para reducir o controlar eficientemente los riesgos de crédito. En general, todavía prevalecen los problemas de altos costos de transacción en el acceso al crédito formal y la falta de garantías en proyectos que podrían tener una rentabilidad adecuada, a

tuvieran esa condición. Así, se estableció que los sujetos del aval deberían provenir de hogares incluidos en el primero o segundo quintil de ingreso y la operación empresarial no debería tener más de diez trabajadores.

²⁶ En los términos de referencia, se llama “institución” a las “reglas del juego” definidas por “las autoridades y organizaciones del sector público para fijar el marco, o condiciones o restricciones, a las interacciones entre los actores o agentes involucrados en el proceso crediticio y de financiamiento de empresas pequeñas”.

cargo de empresarios con capacidad y disposición de pagar sus deudas, pero que por esa insuficiencia no tienen acceso a los recursos financieros formales.

- iv) Los problemas señalados se agravan pues no se ha atendido adecuadamente la capacitación de los pequeños y medianos empresarios, ni de los funcionarios bancarios, para mejorar la elaboración, tramitación y producción de información y análisis financiero y económico relevantes para el proyecto y su financiamiento. Esto limita su acceso al sistema financiero formal y, sin este capital humano, es difícil pensar en que las PYMEs puedan resolver sus problemas de racionamiento de crédito e insuficiencia de recursos de capital. Tampoco se ha logrado avanzar en establecer las interacciones entre los diferentes agentes o actores involucrados en el financiamiento de las PYMEs, tanto en el trámite, desembolso y cobro de los créditos como en el suministro de seguros o garantías, y por ello no se han creado instrumentos ni mercados adecuados para estas empresas.
- v) En general, las dependencias estatales con responsabilidad en el campo de establecer y ejecutar políticas (Ministerios de Economía y Planificación) no han tenido a su disposición los instrumentos o las potestades para impulsar un sistema nacional orientado a resolver en forma efectiva y eficiente el problema de racionamiento del financiamiento a las PYMEs. El Ministerio de Economía, Industria y Comercio he elaborado algunas propuestas interesantes, pero su implementación no ha marchado a la velocidad requerida.
- vi) En cuanto a banca de segundo piso, el papel principal lo ha llenado de una u otra manera el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Esta entidad multilateral regional cuenta con varios programas de crédito para las PYMEs, canalizados por medio de la banca comercial de cada país, con un éxito bajo en el caso de Costa Rica. Persisten los problemas de alto costo de acceso, altos márgenes de intermediación fijados libremente por los bancos de primer piso, y de falta de garantías de las PYMEs ante la banca comercial.

El Banco Central de Costa Rica realizó en las décadas de los setenta y ochenta, operaciones de segundo piso en varias ocasiones con márgenes negativos de tasas de interés, incluidas pérdidas cambiarias. Por esas pérdidas y también por la decisión de eliminar del Banco Central funciones ajenas a la política monetaria de estabilizar el poder de compra de la moneda y a las de supervisión y regulación prudencial del sistema financiero, casi ha desaparecido el papel de banca de segundo piso que esa entidad desempeñó de manera más activa en décadas pasadas. Una reciente línea de crédito otorgada por el BID por medio del Banco Central tenía condiciones restrictivas en cuanto a las garantías y a los criterios de elegibilidad de los intermediarios, que hicieron difícil su desembolso.
- vii) La banca de primer piso con programas o infraestructura especializada en PYMEs está representada básicamente por el Banco Nacional de Costa Rica y por el Banco Popular, entidad pública no estatal que obtiene parte de su fondeo de un ahorro obligatorio de los trabajadores con bajo costo, lo cual le permite prestar con tasas reales positivas menores a las de mercado. Esos programas también tienen los problemas señalados de altos costos de transacción en el acceso al crédito y de falta de garantías de las PYMEs. La banca privada ha tenido poca participación en el financiamiento de las PYMEs.

- viii) Por otro lado, la intención de la reforma legal aprobada a fines de 1995 que eliminó el monopolio estatal de los depósitos, para fondear préstamos de la banca comercial pública y privada a las PYMEs, a tasas activas menores a las de mercado, con los recursos baratos de las cuentas corrientes en la banca privada, no ha tenido mayor efecto en parte por el bajo monto generado pero también por los problemas antes señalados.
- ix) Existen experiencias aisladas de ONGs con resultados positivos pero aislados, con elementos aprovechables en una estrategia más integrada y sistemática. Por otro lado, las cooperativas de ahorro y crédito de mayor tamaño que financian algunas PYMEs, especialmente en el sector agrícola, se incorporaron recientemente dentro de la supervisión de la Superintendencia de Bancos.
- x) El poco avance y escasos logros en establecer un sistema institucionalizado para el adecuado financiamiento de las PYMEs, se muestra en las cifras agregadas. Si bien la información es escasa, en lo que se refiere al acceso que han tenido las PYMEs al crédito y financiamiento formal, la información parcial no muestra cifras significativas. Así, como se indicó, el crédito a la pequeña empresa manufacturera en los bancos del sistema, no llegó al 1% del crédito concedido a la industria durante el período 1990-1994.

En resumen, no existen en el sistema financiero formal instrumentos para cubrir el riesgo de crédito de las PYMEs ni para su seguro, ni subsidios a los costos de bancarización a esos empresarios, ni fondos de capital de inversión, riesgo o tecnológicos diseñados para las características particulares de las PYMEs. La ONG con programas de garantía lo ha eliminado y un experimento interesante de descuento de facturas en la bolsa de valores fracasó.

En este contexto, en la siguiente sección se presentan algunas propuestas para lograr avances en el establecimiento en Costa Rica de un sistema integrado con instituciones eficaces y eficientes, basadas en la nueva política de financiamiento de las PYMEs que se viene ejecutando, con diferente grado de éxito, en la mayoría de los países de América Latina.

III. PROPUESTA PARA FORTALECER Y CONSOLIDAR LA NUEVA POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO DE LAS EMPRESAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS

A continuación se plantea una propuesta que busca aprovechar la experiencia disponible en Costa Rica y otros países en materia de financiamiento a las PYMEs. Esta propuesta parte de la concepción que, dada la importancia que tienen las PYMEs para el desarrollo económico y social del país y la existencia de factores externos que les impiden su desarrollo, es conveniente una acción por parte del Gobierno con el propósito de facilitar su incorporación al sistema financiero formal. Por otra parte, reafirma la importancia de mantener la responsabilidad fiscal y el papel de las tasas de interés en la asignación de recursos productivos. La propuesta contempla una estrategia de desarrollo gradual del sistema de apoyo y fortalecimiento de las PYMEs, donde los éxitos iniciales permitirían avanzar hacia la búsqueda de una solución integral.²⁷

La propuesta busca aprovechar la oportunidad que brinda la discusión sobre el papel de la banca estatal y el rumbo de la reforma al sistema financiero costarricense que se lleva a cabo en estos momentos en el país. En este sentido, busca establecer un sistema de financiamiento a las PYMEs, consistente con los postulados de la “nueva política” de financiamiento a estas empresas²⁸, que calce con el proceso de modernización del sistema financiero.

La estrategia propuesta tiene dos fases claramente identificadas. En una primera etapa, el énfasis estaría concentrado en crear una instancia de coordinación a nivel político, la Comisión de Coordinación para el Sistema Financiero de las PYMEs (CCSFP), dotada de recursos del Presupuesto Nacional, cuya responsabilidad sería definir los mecanismos necesarios para eliminar las distorsiones que dificultan el acceso de las PYMEs al sistema financiero formal, canalizar subsidios en caso que fuera necesario para compensarlas, normar su entrega y vigilar el cumplimiento de los requisitos para accederlos. Esos subsidios podrían recibirlos tanto los intermediarios privados o estatales, así como las PYMEs o aquellas entidades o personas que les brinden servicios sujetos a subsidios.

En esta primera fase también se especializaría a un banco estatal en resolver problemas de racionamiento de crédito del tipo de los que enfrentan las PYMEs, sin que esto signifique que los recursos disponibles se canalizarían sólo por medio de ese banco. Por el contrario, para mantener la competencia y buscar eficiencia en el servicio, los otros bancos estatales y los bancos privados también tendrían acceso a los fondos de subsidio, bajo las reglas dictadas por la Comisión, de manera que les permita crear una infraestructura para atender a las PYMEs y sus problemas particulares.

En una segunda etapa y dependiendo del éxito en la primera, se consolidaría el sistema financiero para las PYMEs. En ese momento se decidiría si es necesario y conveniente establecer un banco de segundo piso, que asuma, entre otras, las funciones, atribuciones y recursos de la Comisión estatal contemplada en la primera fase. El banco estatal que se especializaría en la atención de las PYMEs en la primera fase sería el candidato natural para convertirse en el banco de segundo piso, en el tanto los restantes bancos públicos o privados hayan logrado desarrollar sistemas eficientes de atención a las PYMEs. De lo contrario, ese banco estatal tendría que seguir funcionando como banco de primer nivel, mientras se transfiere la tecnología a los otros integrantes del sistema financiero formal.

²⁷ El Gobierno de la República publicó, el 25 de enero de 1999, un decreto ejecutivo creando el Sistema Integral de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (SIAMYPE). Las características principales de este sistema se presentan en el Recuadro 1.

²⁸ Para un planteamiento general sobre esta nueva política, véase el trabajo de Günther Held “Políticas de financiamiento de las empresas de menor tamaño: experiencias recientes de América Latina”. Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD, Política Financieras para el Desarrollo. Santiago de Chile, octubre de 1995.

RECUADRO 1
DECISIONES RECIENTES DEL GOBIERNO DE COSTA RICA
RELACIONADAS CON LA MICRO Y LA PEQUEÑA EMPRESA

En el Diario Oficial, de fechas 25 y 29 de enero de 1999, el Poder Ejecutivo publicó un decreto y una directriz que marcan el rumbo que la administración quiere imprimir para el desarrollo de la micro y la pequeña empresa (MPE).

El decreto 27603-MTSS-MEIC crea el Sistema Integral de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (SIAMYPE), el cual está constituido por el "conjunto de programas, proyectos, recursos y acciones vinculados con la promoción y desarrollo de la MPE" e integrará "la actividad y los recursos de todos los organismos públicos y privados, financieros o no, dedicados a la promoción, desarrollo y asistencia de la MPE" (Art. 1).

El SIAMYPE tendrá dos órganos permanentes de gestión. Una instancia de política, el Consejo Superior de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (CONSUMYPE), quien será el órgano rector del sistema, y un brazo financiero, el Fondo para el Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (FONAMYPE). La instancia política estará integrada por representantes de los sectores público y privado. Por el sector público la integran el Ministro o Viceministro de Trabajo y Seguridad Social, quien la preside, el Ministro o Viceministro de Economía, Industria y Comercio, un representante de la Presidencia, el Presidente Ejecutivo del Instituto Nacional de Aprendizaje y la Ministra de la Condición de la Mujer. Por el sector privado, representantes de las instituciones financieras, de las ONG que canalizan créditos a la MPE, de las asociaciones y gremios de MPE y de las ONG que brindan servicios no financieros a la MPE (Art. 3 y 4).

El CONSUMYPE será el responsable, entre otras, de "definir las políticas de corto, mediano y largo plazo que orientarán el funcionamiento del Sistema y la promoción y desarrollo de la MPE", "evaluar la ejecución de los programas y políticas públicas y privadas que se hayan desarrollado en vinculación con el Sistema" y "establecer las políticas que deben orientar la actividad del FONAMYPE" (Art. 5)

En su artículo 7, el Decreto crea el FONAMYPE "como un ente financiero de segundo piso que canalizará los recursos desde el sector financiero formal y la cooperación internacional, para el desarrollo del sector de MPE". El FONAMYPE, entre otras funciones, podrá "gestionar y obtener recursos para su canalización hacia la MPE por medio de agentes de intermediación del SIAMYPE", "desarrollar mecanismos seguros para la canalización de recursos en forma de crédito hacia el sector de la MPE" y proveer recursos "para el desarrollo de los sistemas de información y para el financiamiento parcial de actividades de capacitación y asistencia técnica del sector de la MPE" (Art. 8)

En la Directriz 015, dirigida a los jefes de los Bancos del Estado, el señor Presidente de la República señala que "los bancos comerciales del Estado canalizarán los recursos disponibles, incluidas las recuperaciones, de manera preferente, al otorgamiento de crédito a pequeños y medianos productores y a microempresarios, incluyendo atención especial a las mujeres que se dediquen o emprendan tales actividades", y que "deberán mantener los parámetros de eficiencia y calidad de servicio, resguardando de manera permanente su patrimonio" (Art. 1). Adicionalmente, se indica que los bancos comerciales del Estado actuarán como bancos de primer piso y de segundo piso, en cuyo caso, "deberán enfatizar la promoción de las asociaciones de productores con el propósito de contribuir al desarrollo y mejoramiento de la competitividad de los pequeños y medianos empresarios... sin que esto represente autorización para que tales entidades realicen intermediación financiera" (Art. 2).

1. El papel del Estado como coordinador del proceso

En la primera fase del proceso y con el propósito que exista un órgano que tenga la visión integrada de la estrategia para establecer en Costa Rica un sistema para el financiamiento de las PYMEs, se propone establecer, por medio de ley, una Comisión de Coordinación para el Sistema Financiero de las PYMEs (CCSFP). Esta Comisión debe abocarse a plantear las acciones necesarias para resolver los problemas de racionamiento de crédito formal que enfrentan este tipo de empresas y a diseñar los instrumentos financieros y jurídicos para ponerla en ejecución.

Esta Comisión operaría como un órgano de desconcentración máxima de alto nivel, adscrita a una oficina gubernamental con suficiente poder político para ejecutar sus planes y con

apoyo técnico calificado. La CCSFP podría estar adscrita al Ministerio de Planificación Nacional o constituirse como una agencia desconcentrada de la Presidencia de la República, con independencia en materia técnica. Los miembros de la Comisión deberían ser funcionarios de alto nivel oficial, para un mayor peso en sus decisiones, y personas calificadas conocedoras de la materia financiera. Los miembros de la CCSFP tendrían la responsabilidad legal de actuar con base en recomendaciones técnicas y de supervisar que los recursos presupuestarios se destinen a los propósitos que la CCSFP haya establecido, según las atribuciones que le brinde la Ley, así como de evaluar periódicamente la eficiencia y eficacia de los programas diseñados para incorporar nuevas PYMEs al sistema financiero formal.

La Comisión tendría como responsabilidad plantear y velar por el cumplimiento de metas para ese proceso de incorporar PYMEs al sistema financiero formal, con mínimos de éxito en cuanto a los resultados del financiamiento (baja morosidad, por ejemplo) y no podría otorgar fondos a intermediarios públicos o privados que incumplan los requisitos mínimos de calidad de la cartera de proyectos que financien a las PYMEs. La Comisión diseñaría los programas, les daría el contenido financiero dentro de los montos asignados en el Presupuesto Nacional y podría contratar su ejecución con bancos u otros intermediarios formales. En cada caso, la Comisión dictaría las reglas operativas y los requisitos a cumplir por la PYME y el intermediario así como los procedimientos de verificación y auditoría.

La ley otorgaría a la CCSFP las facultades para subsidiar, a los intermediarios, a las PYMEs o a quienes le brinden a éstas servicios sujetos de subsidio, el costo de elaborar las solicitudes de financiamiento; los costos de evaluar los proyectos a financiar y los costos de diseño e introducción de nuevos instrumentos, como las tarjetas de crédito de producción para las PYME, las figuras de arrendamiento o los programas de descuento de facturas. Evidentemente, la cobertura y diversidad de los servicios e instrumentos dependerá de los recursos que le otorgue el Presupuesto Nacional o los que pueda conseguir de otras fuentes, como donaciones.

La Comisión tendría un papel de normar y de distribuir recursos, pero no ejecutaría directamente los programas ni desarrollaría los instrumentos. Para ello utilizaría a los intermediarios financieros formales, públicos y privados. La CCSFP tendría, por ley, potestades de sancionar a aquellas entidades o personas que incumplan las normas de los programas que establezca, las cuales deberían de poder llegar hasta la exclusión del programa, el cobro de multas y la devolución de los montos entregados como subsidio cuando se demuestre un desvío en el uso de los recursos.

En el diseño de los programas, la CCSFP estaría obligada por ley a buscar establecer mecanismos de subsidios en los que, hasta donde sea posible, prive la competencia entre los intermediarios o agentes que brinden los servicios subsidiados a las PYMEs, de manera que esa competencia disminuya el costo fiscal y económico-social de los programas. Además, tendría que buscar procedimientos que tomen en cuenta y minimicen la probabilidad de ocurrencia de los problemas de selección adversa y asimetrías de información.²⁹

En las siguientes secciones, se presentan propuestas de cómo operarían la banca estatal y privada dentro de esta estrategia.

2. El papel de la banca estatal en Costa Rica y la solución al problema financiero de las PYMEs

En Costa Rica se discute en estos momentos, tanto en los medios gubernamentales como privados, cuál debe ser el papel de la banca pública dentro de un sistema financiero, hoy en día

²⁹ Ver Günther Held, op. cit., páginas 20-21.

mucho más abierto a la participación del sector privado que hace 15 años. Esa discusión es relevante para definir una estrategia de cómo fortalecer y consolidar un sistema financiero eficiente para las PYMEs. Dos son las tesis generales que se han planteado en la discusión nacional.

Por una parte se encuentra aquella que defiende que el Estado siga teniendo una banca que compita con la banca comercial privada. Esta posición es contraria a los postulados en los que se basa la nueva política económica en general y a la aplicada en el diseño de sistemas financieros para las PYMEs, en particular. Los recursos y activos que posee el Estado tienen un costo de oportunidad social. Por ello, si el sector privado puede proveer los servicios de intermediación financiera en forma eficiente y sin concentración del crédito, el Estado debe usar sus recursos y activos en otras actividades (salud, educación, seguridad, infraestructura, entre otras) y en proyectos donde tengan la mayor rentabilidad económica para la sociedad.

Esa rentabilidad, siempre y cuando el sistema sea competitivo, puede ser superior a la que se obtendría utilizando esos activos en la actividad financiera. Tratar que el sistema sea competitivo es una de las funciones y obligaciones del Estado. Por ello no es válido argüir que se justifica la intervención estatal en aquellas actividades, como el negocio de la banca, que presentan una alta rentabilidad financiera, cuando esa rentabilidad obedece a que el Estado ha creado o permitido la existencia de condiciones monopólicas, que tienen un costo social por las ineficiencias conocidas de este tipo de organización de mercado.

En contraposición a esa tesis se encuentra aquella que plantea la racionalización de la participación estatal en la actividad económica y el mayor rol del sector privado en ella. Esta tesis es consistente con la línea de la nueva política de financiamiento de las PYMEs. Bajo esta línea de pensamiento se argumenta que la banca del Estado debe especializarse en atender a los sectores demandantes y oferentes de servicios financieros que enfrentan problemas de racionamiento de crédito, a pesar que tienen capacidad de pago, proyectos rentables e intención de pagar sus deudas en las condiciones contratadas originalmente. Este racionamiento, que se origina por razones como las externalidades en el acceso al crédito, la ausencia de sistemas eficientes de control y manejo de riesgo o la falta de garantías, tiene un costo para la sociedad. Por ello se argumenta que es pertinente la acción estatal, como medio de compensar las diferencias entre la rentabilidad privada y la social.

Bajo este punto de vista, el uso óptimo para la sociedad de los activos que el Estado costarricense tiene invertidos en el negocio bancario (tres bancos comerciales que incluyen a los dos de mayor tamaño en el sistema más un banco público no estatal grande), no es mantener indefinidamente una banca estatal en competencia con la banca comercial y otros intermediarios financieros privados. Más bien, una parte de esos activos deben concentrarse, a la brevedad que lo permitan las circunstancias, en desarrollar un sistema institucional eficiente, desde el punto de vista de costos y beneficios económicos para la sociedad, que logre brindar a costo económico mínimo el acceso a la cantidad y variedad óptimas de los servicios e instrumentos bancarios y financieros a sectores con problemas de racionamiento financiero, como las PYMEs. El resto de esos activos debería privatizarse para buscar mayor eficiencia en el mercado financiero, todo bajo una adecuada supervisión y regulación de tipo prudencial.

La intervención de Estado para resolver los problemas de "racionamiento" de crédito puede darse en dos frentes. Por un lado, utilizando su capacidad de regulación de las actividades económicas distorsionadas. Por otro, interviniendo en ellas y tratando de brindar subsidios que compensen los costos no cobrables por los agentes económicos privados. Estos subsidios, junto con las normas y políticas resultantes de la primer forma de intervención, tendrían como objetivo internalizar los costos y beneficios de las externalidades y promover la interacción entre las diferentes partes (PYMEs, bancos, aseguradoras, fondos de capital). Ello llevaría a la creación de instrumentos y mercados que reduzcan o eliminen esas externalidades y permitiría que se

desarrolle así un verdadero sistema institucionalizado para las PYMEs (y otros sectores con problemas similares).

En este esfuerzo no es necesario, y más bien sería contraproducente, que participe sólo el sector estatal. El sector privado puede ser más eficiente en resolver algunos de los problemas derivados de las ineficiencias creadas por las externalidades que producen el problema de racionamiento de crédito de las PYMEs. Si un programa estatal no está adecuadamente diseñado, con incentivos correctos que no produzcan nuevas distorsiones ni causen incentivos perversos, la intervención estatal puede producir costos mayores que los que pretende eliminar. La experiencia de Costa Rica con este tipo de instrumentos no ha sido muy satisfactoria.

3. El papel del Banco Nacional de Costa Rica

Bajo los principios descritos en el punto 2 de la sección III anterior, se puede crear un caso para redefinir el papel de la banca estatal en Costa Rica e iniciar un proceso de transición, tendiente a dejarla especializada en la atención de los problemas como los de racionamiento de crédito, que no serían resueltos por sí solos por la banca o intermediación financiera privada formal, ni por los esfuerzos aislados de la ONG ni entidades similares.³⁰ Si bien la tendencia moderna en el desarrollo del negocio bancario es la banca múltiple, en este caso, el planteamiento obedece a una redefinición del papel de la banca estatal costarricense. Esta redefinición se da en el contexto de un sistema donde la banca privada es la llamada a brindar los servicios múltiples de tipo financiero en forma competitiva y eficiente.

En la banca estatal costarricense, el Banco Nacional de Costa Rica es probablemente la institución en la que resulta conveniente iniciar un proceso para establecer un sistema de financiamiento más eficiente para las PYMEs. Ese banco, como se indicó, fue creado como entidad estatal y tradicionalmente se le ha visto como el brazo financiero del Estado para lograr objetivos como lo que hoy se plantean para las PYMEs. Es el banco de mayor tamaño y cobertura geográfica y el más llamado de los bancos estatales a permanecer bajo el régimen de propiedad estatal.³¹

La propuesta parte de establecer y fortalecer en el Banco Nacional las oficinas especializadas que vayan adquiriendo experiencia y conocimiento en atender y resolver los problemas de financiamiento de las PYMEs ³². En este proceso, se crearían dentro de ese Banco unidades especiales de atención (UNPYMEs), sea por región geográfica o por rama de actividad, con lo cual se reducirían parte de los costos de información sobre los proyectos y la capacidad y deseo de pago del empresario de menor tamaño. Si los resultados fueran positivos, el objetivo de mediano o largo plazo sería dejar especializado al Banco Nacional en un banco de atención a los problemas como los de racionamiento del crédito.

³⁰ El proceso de reforma de la banca estatal costarricense debe tomar en cuenta un periodo de transición en el que esa banca continuaría brindando servicios de banca comercial en competencia con la privada. Ello, tanto porque la banca estatal tiene todavía una considerable participación en el crédito comercial y en la captación de depósitos, como porque la discusión y aprobación de leyes para autorizar la ya planteada privatización de alguno o varios de esos bancos tomará tiempo. Además, también se necesita tiempo para introducir las reformas legales que permitan a la banca privada operar plenamente sin discriminaciones en el negocio bancario.

³¹ El segundo banco en tamaño es el Banco de Costa Rica, que aún después de adquirido por el Estado en 1948 ha mantenido una orientación de banca comercial. Sobre este banco existe una propuesta en el Congreso para su privatización. El tercer banco estatal es el Crédito Agrícola de Cartago y hay planes preliminares en consideración para fusionarlo con el Banco Nacional.

³² Esta es una propuesta que el economista Claudio González Vega hiciera al Banco Nacional de Costa Rica hace algunos años.

Ello permitiría estandarizar los procedimientos a aplicar a las PYMEs en su acceso a diversos servicios financieros, como crédito, seguros de crédito, fondos de inversión y mecanismos de capacitación de los empresarios de menor tamaño. También permitiría fomentar la interacción entre los participantes en el proceso de financiamiento de las nuevas PYMEs, promover el desarrollo de nuevos instrumentos y propiciar la apertura de los mercados financieros formales para estas empresas.³³

Es decir, en un inicio, se tomaría como base la experiencia acumulada hasta ahora en el Banco Nacional en la atención a las medianas empresas, para empezar a construir una organización estatal especializada en la atención de problemas de externalidades que distorsionan el acceso inicial de personas físicas o jurídicas a los servicios financieros, incluidas no sólo las medianas sino las pequeñas y micro empresas. Simultáneamente, los recursos que el Banco Nacional no demande para estos propósitos se trasladarían o venderían al resto de la economía. Una vez que el Banco Nacional complete estos dos procesos, permanecería como el brazo financiero del Estado para resolver problemas de falta de acceso oportuno y en condiciones competitivas a los servicios financieros por razones de externalidades, como los que enfrentan las PYMEs.

Con esta propuesta, tampoco se trata de crear una nueva entidad estatal; más bien, se reconoce que, al igual que en varios países latinoamericanos, la banca estatal continuará existiendo en Costa Rica. Por razones históricas y políticas, es casi imposible pensar hoy en día en un sistema bancario factible en Costa Rica sin banca estatal, sobre todo después de casi medio siglo de predominio de ese tipo de banca.³⁴ A partir de ello, y por las razones antes señaladas, se justifica que el Banco Nacional se especialice en las funciones de resolver en forma eficiente los problemas de acceso a los servicios y mercados financieros. Problemas éstos originados en la existencia de externalidades que hacen que los costos y precios privados de ofrecer y demandar esos servicios y ese acceso sean mayores a los costos y precios sociales.

El Banco Nacional tendría, dentro de esta propuesta, la posibilidad de utilizar su amplia red de sucursales y agencias que cubren casi todo el país, para llevar los servicios en forma más rápida y oportuna que otras entidades, en particular, la banca privada. Como se ha mencionado, no se pretende, en la propuesta, excluir a la banca privada de participar en la solución de los problemas que afectan a las PYMEs. Sin embargo, se reconoce que para ciertos sectores, sobretudo cuando se requiere amplia cobertura geográfica, la banca privada todavía no tiene la capacidad instalada necesaria.

En este contexto, el Banco Nacional podría jugar un papel clave en el diseño y uso de instrumentos para el mejor financiamiento de las PYMEs. Por ejemplo, dada su cobertura geográfica y su nexos con entidades comerciales que suplen de insumos y otros bienes de producción a las PYMEs, el Banco Nacional podría fomentar un uso mayor de las tarjetas de crédito como instrumento para el desembolso de créditos a las PYMEs. Si este mecanismo tuviera un uso generalizado, podría catapultar su uso por otros intermediarios financieros.

Es importante establecer criterios para determinar si el proceso tiene resultados positivos en su primera fase. Entre ellos, cabe considerar: i) el costo de atender a las PYMEs, con relación a estándares de países donde el sistema sea eficiente ("benchmarking"); ii) la capacidad para incorporar a las PYMEs en el sistema financiero formal y para graduarlas, en el sentido que no

³³ El resto de lo que es hoy el Banco Nacional debería continuar en un proceso que lleve al traslado de la cartera comercial que actualmente posee a la banca privada, y con esos recursos se podría reforzar el capital del banco de segundo piso. Si se siguiera este curso, convendría que el nombre de Banco Nacional se mantenga para la entidad que tendría a su cargo los programas con las PYMEs.

³⁴ Durante este periodo, la banca estatal costarricense logró consolidar una buena imagen por haber permitido el acceso a los servicios bancarios a una buena parte de la población, a pesar de las ineficiencias que la han llevado a cobrar altos márgenes de intermediación.

requieran de estar permanentemente atendidas por las UNPYMEs o por la entidad que eventualmente se cree a partir de ellas; iii) la calidad del seguimiento a las operaciones y proyectos atendidos, para ayudar a resolver problemas que puedan afectar el rendimiento del proyecto y la atención del financiamiento; y, iv) el grado de innovación en el sentido de ir introduciendo instrumentos y procedimientos aplicables a otros casos de PYMEs que les permitan tener acceso oportuno al financiamiento formal en condiciones de mercado³⁵.

La entidad que eventualmente surja como Banco Nacional especializado en las PYMEs podría contar con los siguientes recursos financieros:

- i) Utilidades que obtenga de su operación;
- ii) Patrimonio que se separe del actual Banco Nacional;
- iii) Patrimonio y transferencias que le dote el Estado vía el presupuesto de la CCSFP;
- iv) Donaciones de entidades oficiales o privadas internacionales que promueven a las PYMEs;
- v) Captaciones de depósitos;
- vi) Recursos obtenidos de la venta de los activos netos del resto del Banco Nacional;
- vii) Recursos provenientes de la venta de otros bancos estatales;
- viii) Créditos obtenidos en organismos multilaterales interesados en resolver el problema financiero de las PYMEs.

El Banco Nacional podría, con estos recursos, iniciar programas como los siguientes:

- i) Líneas de crédito para las PYMEs, en condiciones de tasa de interés de mercado, con subsidios a los estudios para determinar la viabilidad del proyecto a financiar. Estos créditos serían de capital de trabajo o para compra de maquinaria y equipo y sus plazos estarían determinados por esas condiciones;
- ii) Programas de ahorro previo para poder ser sujetos de los beneficios de los subsidios, de manera que la PYME, con ese ahorro fortalezca su patrimonio;
- iii) Financiamiento de contratos de arrendamiento ("leasing");
- iv) Redescuento de facturas de PYMEs.

Se considera importante que el Banco Nacional pueda ser pionero en el desarrollo de nuevos productos para las PYMEs y que parte del subsidio a los costos de transacción que éstas enfrentan se dé precisamente en la forma de que el Banco incurra los costos de diseño y mercadeo de nuevos instrumentos. Posteriormente, éstos podrían ser copiados por otros intermediarios, sin tener que incurrir en esos costos iniciales de diseño y mercadeo.

Si bien la anterior lista de recursos con los que podría contar el Banco Nacional, y esto también aplica para la CCSFP, es ilustrativa y no está dentro de los alcances del presente trabajo cuantificar las posibles cantidades involucradas, si es importante tener presente las limitaciones fiscales del país. En este sentido, uno de los costos de oportunidad de no vender activos bancarios del Estado, es no poder contar con fondos suficientes para poder iniciar la verdadera

³⁵ Si el costo del financiamiento está distorsionado para todos los usuarios, por ineficiencias en el sistema bancario que lleva a altos márgenes de intermediación, la solución es eliminar las distorsiones que provocan ese alto margen y no subsidiar el costo del crédito a ciertas empresas ya sea por tamaño o por otro criterio. Aceptar este argumento, aparte de que conlleva inequidades, significaría tener que buscar enormes cantidades de recursos para subsidiar el crédito en general.

solución de los problemas financieros de las PYMEs, pues los recursos ordinarios del Presupuesto Nacional difícilmente podrían soportar algún monto importante para asignar a este objetivo, dado el déficit fiscal actual, el objetivo manifiesto de rebajarlo y la urgencia de disminuir la carga de la deuda interna sobre los ingresos públicos.

Por otra parte, es también importante tener cuidado en no extralimitarse en la cantidad de recursos que se puedan destinar a este proceso. En Costa Rica, como ha sido el caso en otros lugares, se corre el riesgo de incurrir en un alto costo fiscal, especialmente si el sistema que se empiece a desarrollar para atender a las PYMEs queda abierto a las presiones políticas, pues los grupos de interés introducen incentivos perversos que promueven subsidios permanentes a ciertas PYMEs y a sus promotores (“extractores de rentas”), los cuales no están correlacionados con el beneficio económico para la sociedad en términos de eliminar las externalidades que afectan a las PYMEs. Por ello parece importante ir desarrollando de manera paulatina la experiencia, de forma que los recursos adicionales se asignen a medida que se vayan obteniendo resultados positivos en lograr interacciones con las PYMEs, obtener su información y desarrollar instrumentos para su entrada inicial al sistema financiero formal y con el adecuado seguimiento.

Por eso, en el diseño del sistema debe incorporarse explícitamente una cuantificación del tamaño de las verdaderas distorsiones en el financiamiento de las PYMEs y de los beneficios sociales de disminuirlas o eliminarlas, para poder darle la dimensión óptima el programa. Probablemente, como se dijo antes, el proceso deba iniciar con un tamaño relativamente bajo para dar tiempo a que entren en práctica otras reformas complementarias y para evaluar sus resultados. Sólo en el caso que se determinara que son positivos para la sociedad, tendría sentido aumentarle los recursos³⁶.

4. El papel de otros intermediarios financieros formales

En la estrategia esbozada anteriormente, uno de los puntos centrales es reconocer que buena parte de la problemática del racionamiento en el financiamiento de las PYMEs es la poca o nula información que poseen los oferentes potenciales de fondos financieros o quienes vayan a dar garantías o a asegurar algunos de los riesgos de las PYMEs. Esa información se refiere no sólo al proyecto a financiar, sino también a la capacidad y disposición de pago del deudor y a su capacidad empresarial y tecnológica. Parte de las razones por las que hay dificultad para obtenerla es debido a la ausencia de historial bancario, pues estas empresas no han tenido acceso previo al sistema financiero formal, es decir, no han creado expediente entre los intermediarios formales³⁷.

Si bien el problema de información es común a todo nuevo usuario del sistema financiero, independiente de su tamaño, el costo relativo de acceder a ésta tiende a ser mayor cuanto menor sea el monto involucrado en el financiamiento. En este sentido podría haber un caso para que el Estado destine una cierta cantidad de recursos a cubrir parte de los costos de adquirirla, incluyendo no sólo la información directa sobre las PYMEs sino también sobre sus mercados, pues ello facilitaría la entrada de las PYMEs al sistema financiero formal. Esto es la justificación para constituir las UNPYMEs mencionadas en el punto 3 de la sección III. arriba, especialmente si los intermediarios privados no tienen los incentivos adecuados en el mercado para desarrollar la tecnología bancaria o financiera aplicable a las PYMEs. Sin embargo, para que los servicios se

³⁶ En esto se debe ser muy riguroso y evitar caer en la trampa muy común de los “barriles sin fondo” en que se convierten la mayoría de los programas de subsidios. En éstos generalmente no se cuantifica el beneficio económico para la sociedad de los subsidios y gastos públicos, en términos del incremento en la riqueza nacional por encima del costo de oportunidad social de los recursos.

³⁷ Sobre esto surge la pregunta de si lo que los bancos costarricenses clasifican como crédito de consumo, no esconde préstamos a las PYMEs.

puedan suministrar en forma más competitiva y eficiente, será necesario que otros intermediarios formales también desarrollen la organización y tecnología apropiadas para atender el ingreso de las PYMEs.

Algunas experiencias recientes pueden llevar a tratar de aplicar en Costa Rica la estrategia de seleccionar a bancos o intermediarios privados y que el Estado les cubra parte de los costos de desarrollar la tecnología para atender a las PYMEs. Por esta razón, se considera conveniente que, desde la primera etapa, la banca privada tenga acceso a los fondos que administre la CCSFP. La banca privada podría, de esta manera, tener mejores incentivos para ayudar a resolver el problema financiero de las PYMEs y acumular experiencia que sería de suma utilidad para evaluar, en la segunda fase, si es o no conveniente establecer un banco de segundo piso. Por ello, los bancos privados y otros estatales tendrían que ser entidades elegibles en los programas financiados por la CCSFP.

Por otro lado, también se puede justificar el que otras entidades no bancarias puedan tener acceso a esos programas, en el tanto cumplan los requisitos que establezca la CCSFP. Entre estas se encuentran los otros intermediarios financieros no bancarios, como las compañías financieras, las cooperativas de ahorro y crédito registradas y supervisadas por la Superintendencia de Entidades Financieras. Al igual que los bancos, estas entidades deben de cumplir con los requisitos mínimos de supervisión establecidos por la Superintendencia y los de la CCSFP para los programas con las PYMEs. Además, están las organizaciones no gubernamentales, que podrían complementar los recursos de la CCSFP con donaciones de entidades del exterior o nacionales con interés en promover las PYMEs.

Finalmente, la experiencia de otros países indica que otras empresas no financieras pueden ser sujetos de los programas de apoyo a las PYMEs. Entre ellas se ubican las empresas que les compran o suministran bienes o servicios. En varias situaciones, se puede facilitar el otorgar subsidios o programas de apoyo a las PYMEs en forma indirecta, vía el facilitar a sus compradores o vendedores el acceso a recursos de los programas de las CCSFP, siempre y cuando estos estén atados a incrementar el financiamiento de las PYMEs. La CCSFP debería estar autorizada en la ley para poder incluir a este tipo de empresas en sus programas.

Un ejemplo de esta situación se presenta con el redescuento de facturas de las empresas que adquieren bienes servicios de las PYMEs, cuando esas empresas ya tienen un buen expediente en el sistema financiero formal. La CCSFP podría ayudar a desarrollar el mercado de esas facturas, destinando fondos para constituir mecanismos de registro de las facturas que eliminen el riesgo que inhibe el desarrollo de estos mercados, cual es el de doble cobro de la factura.³⁸ Las asociaciones de empresas de descuento de facturas podrían ser las beneficiarias de algunos fondos de la CCSFP con ese propósito.

5. El papel de otros instrumentos y mercados para el financiamiento de las PYMEs

En Costa Rica los mercados de seguros y acciones o capital de riesgo están en una etapa más incipiente de desarrollo que el negocio bancario. En seguros, existe un monopolio estatal y actualmente se discute la apertura y la creación de una adecuada regulación y supervisión, con una nueva ley que dé un marco de referencia moderno al mercado y establezca la superintendencia de seguros. En estas condiciones, no es recomendable pensar en introducir un sistema de seguros para los PYMEs que venga a poner una presión adicional a la reforma y apertura del mercado de seguros.

³⁸ Por ejemplo, hay empresas que descuentan las facturas ante un tercero y logran cobrar también a quien les compró el bien o el servicio, lo que impide que quien descontó recuperé su "activo" y obtenga el retorno.

En la parte bursátil, el mercado accionario es muy limitado. Por ello, figuras de capital de riesgo para las PYMEs deberían manejarse dentro de las opciones que ofrezcan las UNPYMEs una vez que hayan dominado con éxito la parte de deuda. En Costa Rica es poca la experiencia con instrumentos de capital de inversión a nivel de los intermediarios formales, incluidos los puestos o casas de bolsa, por lo que no pareciera conveniente tratar en esas condiciones de introducir figuras de ese tipo por medio del Estado o con fondos estatales.

En cuanto a instrumentos como los fondos de garantía, la experiencia en Costa Rica ha adolecido de los problemas señalados en las secciones anteriores, de falta de incentivos apropiados para que los deudores y acreedores garantizados por fondos aportados por otros velen por la buena marcha de los proyectos e incurran en costos de fracasar total o parcialmente la empresa. En ese sentido, cualquier esquema de garantías que desee establecerse debe evitar repetir esos errores.

La pregunta que cabe es si los fondos de la CCSFP deben emplearse para subsidiar la falta de garantías de las PYMEs. La respuesta debe ser negativa, ya que la falta de garantía no representa una externalidad, sino más bien una condición económica baja y no es mediante un subsidio ligado al tamaño de la empresa que debe atacarse el problema de pobreza. Cuando mucho, la CCSFP podría, al igual que se sugiere aquí para otros programas, ayudar a cubrir parte de los costos de investigación, diseño y organización de un sistema de garantías, pero no involucrarse en concederlas o en financiar a intermediarios para que las concedan. Por otro lado, el Banco Nacional debería entrar en estos esquemas, sin incurrir en subsidios, salvo por conceptos similares a los señalados para la CCSFP.

Por lo anterior, los esquemas de garantía deberían cobrarse a su costo económico social. Lo que pareciera tener un alto potencial en Costa Rica, basado en la experiencia de otros países, es buscar un uso más diseminado del sistema de arrendamiento financiero ("leasing"). Para ello, la CCSFP podría establecer un programa temporal que difunda el conocimiento y las técnicas en el manejo de esta figura, que además tiene la ventaja de reducir los montos a financiar a las PYMEs, dado que las empresas que se especialicen prestar estos servicios podrían tener mejor acceso al crédito del sistema financiero formal.

6. La segunda etapa de la estrategia: ¿un banco de segundo piso?

En la segunda etapa de esta estrategia para establecer un sistema que incorpore a las PYMEs al sistema financiero formal, se deberá decidir si se justifica establecer un banco de segundo piso para las PYMEs.

La duración de la primera etapa dependerá en buena parte de la cantidad de recursos que pueda tener a su disposición la CCSFP y del buen diseño y ejecución de sus programas, de manera que se sea exitoso en incorporar al sistema financiero formal a PYMEs que sean rentables y buenos sujetos de crédito. Podría ser una etapa que tome entre 5 y 10 años. Una vez se determine que el Banco Nacional y los bancos privados hayan logrado desarrollar una adecuada plataforma de servicios para incorporar a las PYMEs al sistema financiero formal, se debería juzgar si conviene establecer un banco de desarrollo que asuma, entre otras, las funciones y recursos de la CCSFP.

Si la banca privada ha logrado establecer un sistema efectivo y de bajo costo relativo par atender a las PYMEs, lo natural y consistente con los planteamientos sobre el papel de la banca estatal es que el Banco Nacional se transforme en ese banco de segundo piso. De acuerdo con los argumentos del punto 2 de la sección III, si la banca privada ya cumple bien ese papel, la banca estatal debe sufrir otra transformación y buscar la especialización en otras funciones con rentabilidad económico-social apropiada que la banca privada podría no encontrar rentable asumir.

Además, una segunda justificación para transformar al Banco Nacional en institución de segundo piso es que, si los resultados de la primera etapa han sido positivos, ésta entidad tendría una experiencia en cómo manejar los programas de promoción de las PYMEs. Podría, como entidad de segundo piso, velar por una buena ejecución de los programas que en esa condición le financiaría a la banca privada y a otros intermediarios de primer nivel.

Evidentemente, parte de la tecnología y personal que el Banco Nacional habría acumulado como banco de primer piso quedaría disponible para que la puedan asumir o comprar la banca privada. En el tanto la experiencia del Banco Nacional haya sido positiva, estos recursos tendrían un valor para la banca privada que desee atender a las PYMEs y llenar la participación de mercado que dejaría libre el Banco Nacional, al transformarse de un banco de primer piso en uno de segundo.³⁹

La eventual transformación del Banco Nacional en un banco de segundo piso requeriría de una modificación legal, que defina la transición de banco de primer piso a uno de segundo piso y le fije a la nueva entidad su nuevo marco como entidad de segundo nivel. Es muy importante que la ley establezca que el Banco tendrá que rendir cuentas públicas por medio del Congreso sobre los programas que desarrolla, sus beneficiarios y los resultados obtenidos y que quienes lo administren actúen con base en los principios técnicos que rigen el negocio financiero. Es importante, también, que el Banco pueda únicamente extender subsidios con transferencias del Presupuesto Nacional o donaciones y que las utilidades (o pérdidas) que genere pasen al Estado. El Congreso juzgaría las solicitudes debidamente justificadas del Banco para reinvertir utilidades y asignaría los fondos por medio del Presupuesto Nacional, de manera que esos recursos compitan en la asignación presupuestaria con otros programas públicos.

A diferencia de la CCSFP, el banco de segundo piso realizaría intermediación financiera, en el sentido de aceptar pasivos del público o de otras en entidades financieras nacionales o extranjeras (organismos multilaterales de crédito, ONG's, gobiernos), para prestarlas a los bancos de primer piso. Definitivamente, este banco debería de estar sujeto a la supervisión y regulación de la Superintendencia de Entidades Financieras y cumplir con las regulaciones prudenciales que la ley y ésta entidad reguladora le establezcan. No se debería, en ningún caso, dejar al banco de segundo piso fuera de la regulación y supervisión prudencial, porque ello sería una invitación para que la entidad se maneje en forma no técnica y para pérdidas importantes para el fisco, como ha ocurrido tantas veces en América Latina y otros lugares.⁴⁰

Las principales funciones del banco de segundo piso, adicionales a las que asumiría de la CCSFP descritas en las secciones anteriores, tendrían que ver con el desarrollo de ciertas áreas e instrumentos del mercado financiero y de capitales. Ofrecería recursos financieros a intermediarios formales nacionales o extranjeros que reúnan requisitos básicos de solvencia y eficiencia y estén dispuestos a cumplir con los requisitos que el banco de segundo piso establezca.

Se buscaría que el banco de segundo piso siga la política de "la zanahoria y el garrote": ofrecer a los intermediarios de primer piso fondos en condiciones que cubran el costo de oportunidad social, pero que tengan el atractivo de llenar la oferta en un segmento donde el mercado no funcione adecuadamente y no provea la suficiente oferta de fondos. Con el banco de segundo piso se trataría de obtener las ventajas de economías de escala y menor costo con

³⁹ Si la experiencia del Banco Nacional no produce resultados positivos en la primera etapa, probablemente habría razones para cerrar o vender también ese banco, y desechar de la idea de un banco estatal de segundo piso.

⁴⁰ Para una interesante descripción y análisis de la experiencia chilena en esta materia y otras reformas en el financiamiento de las empresas de menor tamaño, véase Juan Foxley. "Reformas a la institucionalidad del crédito y el financiamiento a empresas de menor tamaño: la experiencia chilena con sistemas de 'segundo piso' 1990-1998". Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Serie de Financiamiento del Desarrollo No. 74. Noviembre de 1998.

programas de mayor tamaño a los que se podrían organizar con uno o pocos intermediarios de primer nivel, con estandarización de procedimientos, requisitos y métodos de supervisión.

El banco de segundo piso, por ejemplo, podría aumentar la oferta de fondos de mediano y largo plazo para financiar la inversión de capital de las PYMEs y otras empresas. De esta manera, en un mercado de tan corto plazo como el costarricense, salvo que durante la primera etapa otras reformas financieras logren crear mayor oferta de fondos prestables de mayor plazo, se podría tener un mejor calce de plazos para prestar a las PYMEs y a otras empresas mayores para la acumulación de capital.

Por tanto, un listado de las principales funciones del banco de segundo piso incluiría las siguientes:

- i) Conseguir fondeo de mediano y largo plazo para prestar a intermediarios que serían los prestatarios de las PYMEs, eliminando el riesgo de crédito de la institución estatal y trasladándolo a los intermediarios;
- ii) Obtener recursos de transferencias de presupuesto nacional, donaciones o préstamos subsidiados para cubrir los subsidios a los costos de transacción, de información y de acceso que las PYMEs enfrentan para entrar al sistema financiero formal;
- iii) Promover el desarrollo de mercados para los instrumentos financieros que permitan mayores y mejores posibilidades de dar liquidez a los activos fijos, mejor diversificación de las carteras de las PYMEs y empresas con problemas de acceso a los sistemas financieros formales.
- iv) Fomentar el uso de nuevos instrumentos como los llamados de cuasi-capital (bonos de capital subordinado, fondos de inversión para el desarrollo de las PYMEs).
- iv) Asumir, mediante el cobro adecuado, la oferta de fondos de mayor riesgo, como la oferta de fondos de largo plazo a tasas reales de interés fijas.
- vi) Desarrollar programas no subsidiados de garantías de crédito.

Es importante que, de establecerse el banco de segundo piso, este participe con mecanismos que busquen la competencia entre los intermediarios de primer nivel, para asignar fondos en la forma más eficiente posible, como las subastas. También, los instrumentos y mecanismos que utilice el banco de segundo piso tendrían que evitar inhibir el funcionamiento de los intermediarios de primer piso, con competencia “desleal”. Esos instrumentos y mecanismos tendrían que diseñarse y aplicarse de manera que eviten los riesgos de selección adversa y asimetrías de información que con frecuencia acompañan a este tipo de actividades.

Finalmente, se puede plantear la pregunta de por qué esperar hasta una segunda etapa para que el Estado pueda destinar recursos por medio de un banco de segundo piso para buscar dotar a las PYMEs, entre otras, de los servicios se mencionan en los puntos anteriores. La respuesta se basa en las restricciones presupuestarias y en la racionalización de las instituciones del Estado.

En este sentido, es necesario que los resultados positivos de la primera etapa justifiquen la razonabilidad de crear una nueva modalidad de entidad pública (un banco de segundo piso) y aumenten la confianza en que, los recursos escasos del Estado canalizados por medio de ese banco, se usarán eficientemente desde el punto de vista de los beneficios económicos y sociales. Además, es importante mostrar que estos recursos escasos no desembocarán en grandes pérdidas o en transferencias a grupos de interés, sin que se resuelvan los problemas de falta de accesos de las PYMEs al sector financiero formal y de escaso desarrollo de los mercados de capitales.

7. Conclusión

En conclusión, la reforma institucional para avanzar en el proceso de incorporación de la pequeña y mediana empresa al mercado financiero formal debe ser un proceso paulatino, que permita desarrollar las instituciones adecuadas y evaluar su efectividad. La solución no está en crear fondos financieros para conceder créditos subsidiados, sino en ir desarrollando procesos para reducir los costos de transacción, que limitan la voluntad de muchos intermediarios financieros para adoptar los riesgos consustanciales al financiamiento de las PYMEs. En la etapa de discusión en que se encuentra Costa Rica en relación a su sistema financiero, se presenta una buena oportunidad para introducir este tema en la agenda nacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Foxley, Juan:** *Reformas a la institucionalidad del crédito y el financiamiento a empresas de menor tamaño: la experiencia chilena con sistemas de 'segundo piso' 1990-1998.* Comisión Económica para América latina y el Caribe. Serie de Financiamiento del Desarrollo No. 74, 1998.
- Gobierno de Costa Rica:** *La Solución de Todos*, San José, mimeo, 1999
- González-Vega, Claudio; Jiménez, Ronulfo y Quirós, Rodolfo** (eds): *Financing rural micro-enterprises: FINCA Costa Rica.* The Ohio State University, Academia de Centroamérica and Inter-American Foundation. 1996.
- González-Vega, Claudio y Miller, Tomás** (ed): *Financiamiento y apoyo a la microempresa*, 2 ed. Proyecto Servicios Financieros Ohio State University y Academia de Centroamérica. San José, 1993.
- González-Vega, Claudio y Vargas, Thelmo** (ed): *Reforma Financiera en Costa Rica: perspectivas y propuestas.* Academia de Centroamérica y Ohio State University, San José, 1993.
- Held, Günther:** *Políticas de financiamiento de las empresas de menor tamaño: experiencias recientes de América Latina.* Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD, Política Financieras para el Desarrollo. Santiago de Chile, 1995.
- Jiménez, Ronulfo:** "Reformas recientes al sistema financiero", en González, Claudio y Vargas, Thelmo (ed): *Reforma Financiera en Costa Rica: perspectivas y propuestas.* Academia de Centroamérica y Ohio State University, San José, 1993.
- Lizano, Eduardo:** *La próxima etapa de la reforma del sistema financiero en Costa Rica* (Borrador) San José, mimeo., 1995.
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC):** *Estrategia de Política Industrial de Costa Rica: Una visión hacia el largo plazo.* San José, 1997.
- Rhyne, E. y Otero, M:** "Un enfoque de sistemas financieros para las microempresas" En González-Vega, Claudio y Miller, Tomás (ed): *Financiamiento y apoyo a la microempresa*, 2 ed. Proyecto Servicios Financieros Ohio State University y Academia de Centroamérica. San José, 1993.
- Unión de Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP):** *Informe Final de Labores del Programa de Excelencia y Superación Empresarial (PROGRESE-BID-FOMIN-UCCAEP)*, San José, mimeo, 1998.

Villalobos, Vilma; *Microenterprise access to credit in Costa Rica.* Tesis de Maestría presentada a The Ohio State University. 1994.

Yong, Marlon; *Estructura, desempeño, situación actual y perspectivas de política para las pequeñas y medianas empresas industriales de Costa Rica,* Proyecto HOL/97/S93 de la Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI. San José, 1998.

ANEXO

CUADRO 1
ALTERNATIVAS DE CRÉDITO PARA PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS: Recursos de organismos internacionales
(Al 31 de julio de 1998)

Institución	Fondos	Monto del Fondo	Para invertir en sector	Prestatarios	Líneas de Crédito	Montos Prestables	Plazos	Tasa de Interés	Comisión	Garantía
BCIE	PAPIC	US\$10 millones	Todos	ONG Bancos Cooperativas	Capital de trabajo Activo fijo	US\$10,000 Microempresas US\$50,000 Pequeñas empresas	2 años capital de trabajo 5 años inversión fija 6 meses de gracia	Tasa de mercado para el usuario final		
	ICBC	US\$10 millones	Todos	ONG Bancos Cooperativas	Capital de trabajo Activo fijo	US\$200,000 Empresas de hasta 60 empleados	18 meses			
	PROMYPE		Microempresas Pequeñas empresas Toda actividad	ONG Bancos Cooperativas	Capital de trabajo Activo fijo	US\$10,000 microempresa US\$75,000 pequeña empresa	12 meses (3 gracia) capital de trabajo 60 meses (18 de gracia) activo fijo	Tasa básica pasiva + margen de intermediación		
BID	Crédito Global para PYMES	US\$14.3 millones	Empresas con menos de 20 empleados en cualquier sector	Bancos comerciales	Capital de trabajo Activo fijo	Máximo US\$15,000	15 años 4 años de gracia	Libor+1%	0.75%	Estado
	Fortalecimiento Institucional		Microempresa Pequeña empresa	ONG Cooperativas	Crédito Fortalecimiento	US\$550,000	30 años 10 años de gracia	1% sobre la deuda en colones		
	Multisectorial de Inversiones	US\$3.3 millones	Cámara de Industrias Cámara de Pequeños Empresarios Turísticos	Donaciones para capacitación Asistencia técnica Estructura organizativa						

BID	Fondo Regional de Apoyo a la Microempresa	US\$300,000 US\$1.9 millones	FUNDES INA	Donaciones	Estudio sobre desregulación Capacitación mujeres					
Recursos Holandeses	Artesanía Tecnologías limpias y manejo de desechos Agrosilvopastoril	US\$15 millones	Proyectos individuales	para ONG Donaciones para instituciones públicas Donaciones para	Microempresas Pequeñas empresas	US\$50,000 Microempresas US\$500,000 pequeñas empresas				
Recursos Canadienses	ICCI		Actividades productivas consolidadas	Empresas medianas con 20 a 100 empleados		De US\$20,000 a US\$200,000	7 años	Tasa básica pasiva+2% (ajustable semestralmente)		

CUADRO 2
ALTERNATIVAS DE CRÉDITO PARA PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS A TRAVÉS DE LOS BANCOS COMERCIALES DEL
ESTADO
(Al 31 de julio de 1998)

Institución	Fondos	Monto del Fondo	Para invertir en sector	Prestatarios	Líneas de Crédito	Montos Prestables	Plazos	Tasa de Interés	Comisión	Garantía
Banco Nacional	BID BCIE AID Taiwan Banco Privados (cuentas corrientes) Total	1,800 millones de colones (US\$6.9 millones) 4,500 millones de colones (US\$17.3 millones) 6,300 millones de colones (US\$24.2 millones)	Agrícola	Sector Agropecuario	Capital de trabajo Activo fijo		12 meses (capital de trabajo) 10 años (activo fijo)	Tasa básica pasiva + 1% Tasa básica pasiva + 1.75% (ajustable) Tasa fija (mínimo 21%)		
Banco Nacional Fondo de Modernización Industrial	FOMIN	500 millones de colones (US\$1.9 millones)	Industrial	Pequeña industria: 6 a 30 empleados y activos fijos inferiores a US\$150,000 Mediana industria: 31 a 70 empleados con activos fijos inferiores a US\$250,000	Capital de trabajo Maquinaria y equipo Investigación y desarrollo Asistencia técnica Capacitación Edificación e instalación Refinanciación de pasivos		5 años (2 años de gracia) 6 años (2 años de gracia) 5 años (2 años de gracia) 5 años (2 años de gracia) 10 años (2 de gracia)	Tasa básica + 2% Tasa básica + 4% Nunca superior a la industrial Pago anticipado con ajuste periódico	Nego-ciable	

Banco Nacional Transformación del Aparato Productivo del Sector Industrial	TAPI	2,000 millones de colones (US\$7.7 millones)	Industrial		Capital de trabajo Inversión fija Transferencia tecnológica Capacitación Apertura de mercados		3 años (1 año de gracia) 12 años (3 años de gracia) 3 años (1 año de gracia) 3 años (1 año de gracia) 7 años (2 de gracia)	Tasa industria - 1% Pago mes vencido Ajuste semestral	Nego- ciable	Nego- ciable
Banco Nacional Reactivación del Sector Industrial	RSI	6,000 millones de colones (US\$23.1 millones)	Industrial		Proyecto nuevo Apliación, remodelación de equipo y planta Pago de pasivos		12 años (2 años de gracia)	a 1 año 20% a 2 años 22% a 3 años 23% Tasa ajustable	1%	Nego- ciable
Banco Nacional Banca de Desarrollo	Banca de 2º Piso	2,000 millones de colones (US\$7.7 millones)	Pequeño productor	ONG Asociaciones Cooperativas Bancos Industria	Pequeña producción Mediana producción (La organización determina si financia capital de trabajo o activo fijo)	100 millones de colones (por organización) 5 millones de colones (por usuario final)	8 años (2 de gracia)	Tasa básica pasiva + 3% (1% negociable)	2% (nego- ciable)	Activos de la organi- zación
Banco de Costa Rica	Fondos propios		Pequeña industria (Ventas anuales máximas de US\$100,000 y activos hasta US\$50,000)	Pequeños industriales	Activo fijo Capital de trabajo	US\$50,000	3 años (capital de trabajo) 5 años (maquinaria y equipo) 15 años (inversión fija)	20% (ajustable semestralmente) 22.5% ajustable trimestralmente		Prendari a Hipote- caria Fiducia- ria
Banco Crédito Agrícola de Cartago	No tiene un programa de crédito específico pero ofrece una tasa preferencial de crédito al sector									

Banco Popular	Fondos propios		Pequeño empresario	Pequeños empresarios Organizaciones sociales Organizaciones de desarrollo Microempresarios		5.3 millones de colones 460 millones de colones 460 millones de colones 5.3 millones de colones		19.50% 19.50% 19.50% 19.50%		Fiduciaria Prendaria Hipotecaria
----------------------	----------------	--	--------------------	---	--	--	--	--------------------------------------	--	--

Fuente: Yong Marlon: Estructura del desempeño, situación actual y perspectivas de políticas para las pequeñas y medianas empresas industriales en Costa Rica, 1998.

CUADRO 3
ALTERNATIVAS DE CRÉDITO PARA PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS A TRAVÉS DE LOS BANCOS COMERCIALES Y ENTIDADES FINANCIERAS
PRIVADAS
(Al 31 de julio de 1998)

Institución	Fondos	Monto del Fondo	Para invertir en sector	Prestatarios	Líneas de Crédito	Montos Prestables	Plazos	Tasa de Interés	Comisión	Garantía
Banco del Comercio	F.M.O de crédito BCIE Promype		Todos	Pequeños y medianos empresarios	Capital de trabajo Activo fijo		24 meses 48 meses	Tasa básica pasiva + 4% Tasa básica pasiva + 4%		
Banco de San José	BCIE Promype	US\$4 millones		Microempresas hasta 5 trabajadores Pequeñas empresas hasta 40 trabajadores	Capital de trabajo Activo fijo		12 meses 60 meses	25% 27%		real
Banco Metropolitano					Maquinaria y equipo Capital de trabajo	215 mil colones o US\$ equivalente	3 a 5 años 3 a 12 meses	28%		
DESYFIN, S.A.					Capital de trabajo Descuento de facturas	20 mil colones o US\$76,900	1 año	42%		
Banco Interfin						US\$ 2,000,000	1 año capital de trabajo / 9 años activo fijo			
Banco del Istmo						150 millones de colones o US\$ equivalente en US\$	Variables	29%		
CITIBANK					Maquinaria y equipo Capital de trabajo Planta	25 millones de colones o equivalente en US\$	5 años 1 año 5 años	Tasa básica pasiva + 3%		
BANCOOP (PRONAMYPE)	PRONAMYPE (FODESAF) (Holanda)	1,600 millones de colones (US\$6.1 millones)		Microempresas hasta 10 trabajadores Pequeñas empresas hasta 24 trabajadores ONG Fondo de Garantías			36 meses máximo	Tasa básica + 3% Tasa básica + 3%	3%	Hipotecaria, prendaria u otra



CUADRO 4
ALTERNATIVAS DE CRÉDITO PARA PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS A TRAVÉS DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES
(Al 31 de julio de 1998)

Institución	Fondos	Monto del Fondo	Para invertir en sector	Prestatarios	Líneas de Crédito	Montos Prestables	Plazos	Tasa de Interés	Comisión	Garantía
Asociación de Mujeres para el Desarrollo	FINCA BNCR	5 millones de colones (US\$19,230) 10 millones de colones (US\$38,460)	General	Asociaciones comunales Microempresa (menos de 5 empleados) Pequeñas empresas (de 5 a 25 empleados)	Activo fijo Capital de trabajo		1 a 36 meses	25% sobre saldos Cuota fija		Hipotecaria Prendaria Fiduciaria
Asociación Costarricense de Desarrollo (FUCODES)	BID PROMAMIPE Canada-C.R. FUNDEX			Microempresa (menos de 5 empleados) Pequeñas empresas (de 5 a 25 empleados)	Activo fijo Capital de trabajo		36 meses 18 meses	30% sobre saldos 25% actividades agropecuarias	3%	Hipotecaria Fiduciaria Prendaria
Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI)				ADAPTE	Fundación S&G ADAPTE CINDE					
Asociación de Obras Sociales del Mercado de La Soledad					Crédito congelado					
Asociación de Propietarios de Talleres de Mantenimiento Industrial (APTAMI)	BID AID			Asociados No tienen recursos			12 meses	Tasa Básica Pasiva + 5%	3%	Hipotecaria Prendaria
ADAPTE	BID Fundación S&G ADAPTE CINDE	71 millones de colones (US\$273,077) 26 millones de colones (US\$100,000) 3 millones colones (US\$11,538) 3.3 millones de colones (US\$12,692)		Microempresa Pequeña empresa				31%	5%	Hipotecaria Prendaria Fiduciaria
Fundación Mujer	IMAS PRONAMYPE ACORDE FID	12 millones de colones (US\$46,154) 18 millones de colones (US\$69,231)	9 millones de colones (US\$34,615)	Microempresa Pequeña empresa (hasta 15 empleados)	Activo fijo Capital de trabajo		18 meses 36 meses		5%	Hipotecaria Prendaria Fiduciaria

Asociación de Productores Industriales y Artesanos de Golfito (ASOPIAGOL)	AID - ACORDE SOCED BCIE PRONAMYPE	135 millones de colones (US\$519,230) 45 millones de colones (US\$173,077) 22 millones de colones (US\$84,615) 100 millones (US\$384,525)		Microempresa	Activo fijo Capital de trabajo		48 meses 18 meses	21% 26%	2%	Hipotecaria Prendaria Fiduciaria
Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo (ACORDE)	Propios	1,400 millones (US\$5.4 millones)		ONG Microempresas Pequeñas empresas			5 años 18 meses capital de trabajo/5 años activo fijo 19 meses capital de trabajo/5 años activo fijo	Tasa Básica Pasiva + 7.3% Tasa Básica Pasiva + 12% Tasa Básica Pasiva + 7%	3%	Hipotecario Prendario Otro
Fundación para la Economía Popular						2 millones de colones / US\$7,692	36 meses capital de trabajo 24 meses capital fijo	28%		
Centro Feminista de Información y Acción	BID PRONAMYPE BID	100 millones de colones (US\$384,615) 15 millones de colones (US\$57,692) 132 millones de colones (US\$507,692)		Mujeres empresarias Economía de subsistencia			48 meses	Tasa de equilibrio	3%	Fiduciaria Hipotecaria
Fundación Integral Campesina (FINCA)	MAG BANCOOP PRONAMYPE FAO ACNUR CODEPE Banco Popular Fondos propios	150 millones de colones (US\$576,923) 100 millones de colones (US\$384,615) 25 millones de colones (US\$96,154) 150 millones de colones (US\$576,923) 10 millones de colones (US\$38,462) 12 millones (US\$46,154) 200 millones de colones (US\$769,231)		Grupos comunales Asociaciones de productores			1 a 4 años	15.70% 23.75%/21.75% % 19% 23.75% 19.75% 23.00% 21.50%	3% 3% 3% 3% 3% 3%	Hipotecaria o Prendaria
Asociación Pro Fomento de Proyectos Productivos	BID BCIE PRONAMYPE IMAS			Micro y pequeña empresa de cualquier sector	Capital de trabajo Activo fijo	18 meses 36 meses		18.60% 27.75%		Hipotecaria o Fiduciaria
Subregión San Ramón	FID	101,454,260 colones (US\$390,209)								

Serie Financiamiento del Desarrollo *

No.	Título
1	"Regulación y Supervisión de la Banca en la Experiencia de Liberalización Financiera en Chile (1974-1988)" (LC/L.522), noviembre de 1989.
2	"Ahorro e Inversión bajo Restricción Externa y Focal. El caso de Chile 1982-1987" (LC/L.526), diciembre de 1989.
3	"Los Determinantes del Ahorro en México" (LC/L.549), febrero de 1990.
4	"Ahorro y Sistemas Financieros: Experiencia de América Latina. Resumen y conclusiones" (LC/L.553), abril de 1990.
5	"La Cooperación Regional en los campos Financiero y Monetario" (LC/L.603), noviembre de 1990.
6	"Regulación del Sistema Financiero y Reforma del Sistema de Pasivos: Experiencias de América Latina" (LC/L.609), enero de 1991.
7	"El Leasing como Instrumento para facilitar el Financiamiento de la Inversión en la Pequeña y Mediana Empresa de América Latina" (LC/L.652), noviembre de 1991.
8	"Regulación y Supervisión de la Banca e Instituciones Financieras" (LC/L.655), noviembre de 1991.
9	"Sistemas de Pensiones de América Latina. Diagnóstico y Alternativas de Reforma" (LC/L.656), noviembre de 1991.
10	"¿Existe aún una Crisis de Deuda Latinoamericana?" (LC/L.664), diciembre de 1991.
11	"La Influencia de las Variables Financieras sobre las Exportaciones bajo un Régimen de Racionamiento de Crédito: Una aproximación teórica y su aplicación al caso chileno" (LC/L.721), noviembre de 1992.
12	"Las Monedas comunes y la creación de liquidez regional" (LC/L.724), diciembre de 1992.
13	"Análisis Estadístico de los Determinantes del Ahorro en Países de América Latina. Recomendaciones de política" (LC/L.755), junio de 1993.
14	"Regulación, Supervisión y Desarrollo del Mercado de Valores" (LC/L.768), julio de 1993.
15	"Empresas de Menor Tamaño Relativo: Algunas Características del Caso Brasileño" (LC/L.833), mayo de 1994.
16	"El Acceso de las Pequeñas y Medianas Empresas al Financiamiento y el programa nacional de apoyo a la PYME del Gobierno chileno: Balance preliminar de una experiencia" (LC/L.834), mayo de 1994.

*

El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Financiamiento de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile.

- 17 "La Experiencia en el Financiamiento de la Pequeña y Mediana Empresa en Costa Rica" (LC/L.835), mayo de 1994.
- 18 "Acceso a los Mercados Internacionales de Capital y desarrollo de instrumentos financieros: el caso de México" (LC/L.843), junio de 1994.
- 19 "Fondos de Pensiones y Desarrollo del Mercado de Capitales en Chile: 1980-1993" (LC/L.839), mayo de 1994.
- 20 "Situación y Perspectivas de Desarrollo del Mercado de Valores del Ecuador" (LC/L.830), junio de 1994.
- 21 "Integración de las Bolsas de Valores en Centroamérica" (LC/L.856), agosto de 1994.
- 22 "La Reanudación de las Corrientes Privadas de Capital hacia América Latina: El papel de los inversionistas norteamericanos" (LC/L.853), agosto de 1994.
- 23 "Movimientos de Capitales, Estrategia Exportadora y Estabilidad macroeconómica en Chile" (LC/L.854), agosto de 1994.
- 24 "Corrientes de Fondos Privados Europeos hacia América Latina: Hechos y planteamientos" (LC/L.855), agosto de 1994.
- 25 "El movimiento de Capitales en la Argentina" (LC/L.857), agosto de 1994.
- 26 "Repunte de los Flujos de Capital y el Desarrollo: Implicaciones para las políticas económicas" (LC/L.859), agosto de 1994.
- 27 "Flujos de Capital: El Caso de México" (LC/L.861), agosto de 1994.
- 28 "El Financiamiento Latinoamericano en los mercados de capital de Japón" (LC/L.862), agosto de 1994.
- 29 "Reforma a los Sistemas de Pensiones en América Latina y el Caribe" (LC/L.879), febrero de 1995.
- 30 "Acumulación de Reservas Internacionales: Sus causas efectos en el caso de Colombia" (LC/L.901), julio de 1995.
- 31 "Financiamiento de las Unidades Económicas de Pequeña escala en Ecuador" (LC/L.903), septiembre de 1995.
- 32 "Acceso de la Pequeña y Microempresa al Sistema Financiero en Bolivia: situación actual y perspectivas" (LC/L.907), septiembre de 1995.
- 33 "Private International Capital flows to Brazil" (LC/L.909), octubre de 1995.
- 34 "Políticas de Financiamiento de las Empresas de Menor Tamaño: Experiencias recientes en América Latina" (LC/L.911), octubre de 1995.
- 35 "Flujos Financieros Internacionales Privados de Capital a Costa Rica" (LC/L.914), octubre de 1995.

- 36 "Distribución del Ingreso, Asignación de Recursos y Shocks Macroeconómicos. Un Modelo de Equilibrio general computado para la Argentina en 1993" (LC/L.940), mayo de 1996.
- 37 "Operación de Conglomerados Financieros en Chile: Una propuesta" (LC/L.949), julio de 1996.
- 38 "Efectos de los Shocks Macroeconómicos y de las Políticas de Ajuste sobre la distribución del ingreso en Colombia" (LC/L.965), agosto de 1996.
- 39 "Nota sobre el Aumento del Ahorro Nacional en Chile, 1980-1994" (LC/L.984), octubre de 1996.
- 40 "Flujos de Capital externo en América Latina y el Caribe: Experiencias y Políticas en los noventa" (LC/L.1002), abril de 1997.
- 41 "Surgimiento y Desarrollo de los Grupos Financieros en México" (LC/L.1003), abril de 1997.
- 42 "Costa Rica: Una revisión de las Políticas de Vivienda aplicadas a partir de 1986" (LC/L.1004), junio de 1997.
- 43 "Choques, Respostas de Política Económica e distribución de renda no Brasil" (LC/L.1005), junio de 1997.
- 44 "Distribución del Ingreso, shocks y políticas macroeconómicas" (LC/L.1006), mayo de 1997.
- 45 "Pension Reforms in Central and Eastern Europe: necessity, approaches and open questions" (LC/L.1007), abril de 1997.
- 46 "Financiamiento de la Vivienda de Estratos de Ingresos Medios y Bajos: La experiencia chilena" (LC/L.1008), mayo de 1997.
- 47 "La Reforma a la Seguridad Social en Salud de Colombia y la teoría de la competencia regulada" (LC/L.1009), mayo de 1997.
- 48 "On Economic Benefits and Fiscal Requirements of moving from unfunded to funded pensions" (LC/L.1012), junio de 1997.
- 49 "Eficiencia y Equidad en el Sistema de Salud chileno" (LC/L.1030), julio de 1997.
- 50 "La Competencia Manejada y Reformas para el sector Salud de Chile" (LC/L.1031), julio de 1997.
- 51 "Mecanismos de pago/contratación del Régimen Contributivo dentro del marco de seguridad social en Colombia" (LC/L.1032), julio de 1997.
- 52 "A Comparative study of health care policy in United States and Canada: what policymakers in Latin America might and might not learn from their neighbors to the North" (LC/L.1033), julio de 1997.
- 53 "Reforma al Sector Salud en Argentina" (LC/L.1035), julio de 1997.
- 54 "Hacia una Mayor Equidad en la Salud: El caso de Chile" (LC/L.1036), julio de 1997.

- 55 "El Financiamiento del Sistema de Seguridad Social en Salud en Colombia" (LC/L.1037), julio de 1997.
- 56 "Las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES) en Chile" (LC/L.1038), julio de 1997.
- 57 "Gasto y Financiamiento en Salud en Argentina" (LC/L.1040), julio de 1997.
- 58 "Mujer y Salud" (LC/L.1041), julio de 1997.
- 59 "Tendencias, escenarios y fenómenos emergentes en la configuración del sector salud en la Argentina" (LC/L.1042), julio de 1997.
- 60 "Reformas al Financiamiento del Sistema de Salud en Argentina" (LC/L.1043), julio de 1997.
- 61 "Logros y Desafíos de la Financiación a la Vivienda para los grupos de ingresos medios y bajos en Colombia" (LC/L.1039), julio de 1997.
- 62 "Acesso ao Financiamento para moradia pelos extratos de média e baixa renda. A experiência brasileira recente" (LC/L.1044), julio de 1997.
- 63 "Acceso a la Vivienda y Subsidios directos a la demanda: Análisis y lecciones de las experiencias latinoamericanas" (LC/L.1045), julio de 1997.
- 64 "Crisis Financiera y Regulación de Multibancos en Venezuela" (LC/L.1046), julio de 1997.
- 65 "Reforma al Sistema Financiero y Regulación de Conglomerados Financieros en Argentina" (LC/L.1047), julio de 1997.
- 66 "Regulación y Supervisión de Conglomerados Financieros en Colombia" (LC/L.1049), agosto de 1997.
- 67 "Algunos Factores que inciden en la Distribución del Ingreso en Argentina, 1980-1992. Un análisis descriptivo" (LC/L.1055), agosto de 1997.
- 68 "Algunos factores que inciden en la Distribución del Ingreso en Colombia, 1980-1992. Un análisis descriptivo" (LC/L.1060), agosto de 1997.
- 69 "Algunos factores que inciden en la Distribución del Ingreso en Chile, 1987-1992. Un análisis descriptivo" (LC/L.1067), septiembre de 1997.
- 70 "Un análisis descriptivo de la Distribución del Ingreso en México, 1984-1992" (LC/L.1068), septiembre de 1997.
- 71 "Un análisis descriptivo de factores que inciden en la Distribución del Ingreso en Brasil, 1979-1990" (LC/L.1077 y Corr.1), septiembre de 1997.
- 72 "Rasgos estilizados de la Distribución del Ingreso en cinco países de América Latina y lineamientos generales para una política redistributiva" (LC/L.1084), diciembre de 1997.
- 73 "Perspectiva de Género en la Reforma de la Seguridad Social en Salud en Colombia" (LC/L.1108), mayo de 1998.

- 74 "Reformas a la Institucionalidad del Crédito y el Financiamiento a Empresas de Menor Tamaño: La experiencia chilena con sistemas de "segundo piso" 1990-1998". (LC/L.1156), noviembre de 1998.
- 75 "El Factor Institucional en Reformas a las Políticas de Crédito y Financiamiento de Empresas de Menor Tamaño: La experiencia colombiana reciente" (LC/L.1163), enero de 1999.
- 76 "Un Perfil del Déficit de Vivienda en Uruguay, 1994". (LC/L.1165), enero de 1999.
- 77 "El Financiamiento de la Pequeña y Mediana Empresa en Costa Rica: Análisis del Comportamiento Reciente y Propuestas de Reforma" (LC/L.1178), marzo de 1999.