

Documentos 8

BN-DESARROLLO
HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE LA BANCA
DE DESARROLLO EN COSTA RICA

Eduardo Lizano / Ricardo Monge / Francisco Monge



Enero, 2004

332.28
L-726b

Lizano, Eduardo

BN-Desarrollo : hacia la consolidación de la banca de desarrollo en Costa Rica / Eduardo Lizano, Ricardo Monge y Francisco Monge. -- San José, C. R. : Academia de Centroamérica, 2004.

64 p. il. ; 28 cm. -- (Documentos / Academia de Centroamérica ; 8)

ISBN 9977-21-048-9

1. BANCOS DE DESARROLLO. I. Monge González, Ricardo II. Monge, Francisco III. Academia de Centroamérica. IV. Título.

Diagramación: Luis Fernando Quirós Abarca

Diseño de portada: Sussy Campos

Filóloga: Maureen Chávez

Asistentes de edición: Grettel López y Reinaldo Herrera A.

Primera edición:

© Academia de Centroamérica

San José, Costa Rica, 2004

Reservados todos los derechos

Hecho el depósito de Ley

Impreso por Litografía e Imprenta LIL, S.A.

Apartado 75-1100 Tibás

San José, Costa Rica

Con el apoyo de...



Índice

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	8
INTRODUCCIÓN	9
I. EXPERIENCIAS TEMPRANAS DE COSTA RICA EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS FINANCIEROS PARA EL DESARROLLO	11
Juntas Rurales de Crédito del Banco Nacional de Costa Rica	11
<i>Características y alcances</i>	11
<i>Resultados</i>	16
Organizaciones no Gubernamentales para el financiamiento de las MIPYMES	18
FINCA	18
ACORDE	20
II. LA EXPERIENCIA DE BN-DESARROLLO	24
Antecedentes	24
Misión, visión estratégica y objetivos	27
Características	28
Servicios financieros más allá del crédito	30
Orientación al desarrollo: servicios no financieros	32
Resultados y alcances	32
III. PERSPECTIVAS FUTURAS DE LA BANCA DE DESARROLLO DE COSTA RICA	45
El concepto de banca de desarrollo	45
El futuro de BN-Desarrollo	49
<i>Oportunidades</i>	49
<i>Desafíos</i>	51
¿Por qué la banca de desarrollo en Costa Rica debe enfocarse en las MIPYMES?	54
Las necesidades financieras de las MIPYMES en Costa Rica	56
IV. CONSIDERACIONES FINALES	59
REFERENCIAS	63

*A los funcionarios de BN-Desarrollo
por su dedicación y esfuerzo
para hacer realidad un exitoso programa
de servicios financieros para las micro,
pequeñas y medianas empresas costarricenses
(MIPYMES).*

*A los miembros de la Junta Directiva
del Banco Nacional
y su alta Administración,
quienes gestaron y apoyaron la idea de crear
un programa de servicios financieros
para las MIPYMES en Costa Rica.*

*The availability and access to finance
can be a crucial influence on the economic
entitlements that economic agents
are practically able to secure. This applies
all the way from large enterprises
(in which hundreds of thousands of people
may work) to tiny establishments
that rely on microcredit.*

AMARTYA SEN, 1999

*No prometamos lo imposible,
pero no llamemos imposible
a lo que solamente es difícil*

ALFREDO GONZÁLEZ FLORES, 1914

Siglas y acrónimos

ACORDE	Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo.
AID	Agencia para el Desarrollo Internacional.
ASODELFI	Asociación de Desarrollo Económico Laboral Femenino
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica.
BICR	Banco Internacional de Costa Rica.
BICSA	Banco Internacional de Costa Rica S.A.
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica.
CAATEC	Comisión Asesora en Alta Tecnología de Costa Rica.
CAPROSOFT	Cámara de Productores de <i>Software</i> de Costa Rica.
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social.
COP	Concesión de Obra Pública
CDP	Certificados de Depósito a Plazo.
CORFOGA	Corporación de Fomento Ganadero.
FINCA	Fundación Integral Campesina de Costa Rica.
FUNDES	Fundación para el Desarrollo Sostenible en América Latina.
GAM	Gran Área Metropolitana
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
IICE	Instituto de Investigación en Ciencias Económicas.
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje.
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas.
ITCO	Instituto de Tierras y Colonización.
ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica.
JRC	Juntas Rurales de Crédito.
LINCOS	Little Intelligent Communities.
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería.
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.
MYPE	Micro y Pequeña Empresa.
ONG	Organizaciones no Gubernamentales.
PAR	Pago Automático a Recibos del BNCR.
PAS	Pago Automático de Salarios del BNCR.
PROMICRO	Programa de Microempresa.
PROMUNI	Programa de Fortalecimiento de Infraestructura Municipal del BCIE.
SIPAE	Firma consultora privada.
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras.

BN-Desarrollo

Hacia la consolidación de la Banca de Desarrollo en Costa Rica[◊]

EDUARDO LIZANO FAIT*
RICARDO MONGE GONZÁLEZ**
FRANCISCO MONGE ARIÑO***

Introducción

Desde la creación de las Juntas Rurales de Crédito Agrícola en 1914, Costa Rica ha mantenido un particular interés por garantizar la disponibilidad de servicios financieros indispensables para las actividades productivas, en especial aquellas de menor tamaño, uno de los principales motores del desarrollo económico del país.

La orientación de tal iniciativa ha evolucionado hasta nuestros días, por las cambiantes necesidades de las empresas y las diferentes circunstancias históricas por las que ha atravesado el país dentro del contexto regional y mundial. De hecho, mientras en 1914 los servicios financieros para el desarrollo (principalmente crédito) se orientaron fundamentalmente hacia actividades agrícolas y pecuarias, la diversificación paulatina y constante de la economía costarricense –desde los años sesenta con la política de fomento industrial hasta la consolidación del sector servicios en los noventa–, creó la necesidad de ir extendiendo el espectro de los servicios financieros para el desarrollo a los demás sectores de la economía nacional.

De igual manera, la revolución informática y de las comunicaciones, así como el proceso de globalización de la economía mundial, han planteado nuevas necesidades financieras para las empresas, las cuales van mucho más allá del crédito tradicional. En medio de este contexto, Costa Rica se encuentra ante lo que se ha dado en llamar la “economía basada en el conocimiento o nueva economía”, asentada en dos pilares fundamentales: aplicación de nuevos conocimientos a la vida cotidiana y al proceso de producción, así como en acceso a nuevos mercados de bienes y servicios, cada día más amplios y competitivos.

Esta realidad es ineludible para una economía pequeña como la de Costa Rica, por lo cual resulta indispensable enfrentarla de la mejor manera posible, no sólo para aprovechar al máximo todas las

[◊] Esta investigación fue desarrollada por la Academia de Centroamérica con el patrocinio del Banco Nacional de Costa Rica. Los autores agradecen los valiosos servicios de asistencia de investigación de Cindy Alfaro.

* Presidente de la Academia de Centroamérica.

** Miembro de la Junta Directiva del Banco Nacional de Costa Rica y de la Academia de Centroamérica.

*** Estudiante de doctorado de la Universidad Estatal de Ohio y miembro del Programa de Jóvenes Economistas de la Academia de Centroamérica.

oportunidades que se presentan, sino también para hacer frente con éxito los numerosos desafíos y retos que plantea.

No enfrentarlos con decisión y astucia, implica para el país dos enormes riesgos: el primero es la marginación internacional, entendida como la posibilidad de que otros países competidores en la atracción de inversión externa y en la exportación de mercancías y servicios a los mercados internacionales, tomen la delantera y dejen a Costa Rica rezagada en la carrera hacia el desarrollo. El segundo riesgo es la marginación interna, considerada como el peligro de que ciertos sectores productivos del país (y ciudadanos) queden rezagados, sin poder beneficiarse de las oportunidades que ofrece la “economía basada en el conocimiento”.

Por ello, se hace tan necesaria la definición de una nueva estrategia de banca de desarrollo, consistente con la realidad de la economía y del sector financiero costarricense. Ello implica, inevitablemente, la necesidad de redefinir no sólo el objetivo de la banca estatal, sino además su estructura.

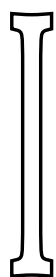
En este sentido, resulta fundamental que el Estado reconozca que ni los recursos humanos ni los recursos financieros de la banca estatal pueden ser suficientes para satisfacer las múltiples necesidades del sector productivo costarricense, por lo cual se hace indispensable cierto grado de especialización. En consecuencia, la participación de la banca estatal debe orientarse al crecimiento de la cartera en términos del alcance y cobertura sectorial y no del desplazamiento de otros intermediarios financieros para incrementar el peso relativo en el mercado o del lucro como su fin último.

Todos los elementos hasta aquí expuestos se plantean dentro de la discusión sobre la mejor manera de proceder respecto del futuro de la banca de desarrollo en Costa Rica. Así, por ejemplo, algunas personas se inclinan por la tesis de establecer un nuevo banco estatal, dedicado exclusivamente a banca de desarrollo, enfoque que de alguna manera olvida la justificación misma de la existencia de la banca estatal desde la fundación de la Segunda República.

Afortunadamente, desde hace tres años se lleva a cabo un exitoso y muy bien pensado esfuerzo del Banco Nacional de Costa Rica, con el nombre de BN-Desarrollo, el cual ha sabido recoger y atender las necesidades financieras de cara a la “nueva economía” y bien podría constituirse en el pivote de la reorientación de los esfuerzos estatales en materia de banca de desarrollo. La presente investigación tiene como propósito analizar la experiencia de BN-Desarrollo dentro del contexto descrito.

El documento se divide en cuatro partes: la primera parte analiza la experiencia temprana de Costa Rica en las actividades financieras para el desarrollo, tal es el caso de las Juntas Rurales de Crédito del Banco Nacional y de algunas organizaciones financieras no gubernamentales (ONG), enfocadas principalmente hacia las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES).

La segunda parte estudia la experiencia de BN-Desarrollo, tanto en lo que se refiere a las circunstancias de la “nueva economía” como a los antecedentes, alcances y resultados de tal programa cuando estas páginas se escribían. La tercera parte examina las oportunidades y desafíos futuros que enfrentan tanto las MIPYMES como el mismo programa de BN-Desarrollo y la banca de desarrollo en Costa Rica. Finalmente, la cuarta y última parte presenta las principales conclusiones y recomendaciones de política que surgen del estudio.



Experiencias tempranas de Costa Rica en la provisión de servicios financieros para el desarrollo

Juntas Rurales de Crédito del Banco Nacional de Costa Rica

El primer antecedente que se conoce en Costa Rica de la provisión de servicios financieros para el desarrollo son las Juntas Rurales de Crédito Agrícola, establecidas en 1914 por el Presidente Alfredo González Flores, en forma simultánea a la creación del Banco Internacional de Costa Rica (BICR), cuyo nombre hoy es Banco Nacional de Costa Rica (BNCR).

Las Juntas Rurales de Crédito (JRC) ponen en evidencia que la provisión de servicios financieros para el desarrollo no es un asunto nuevo para el BNCR y que el bagaje de esta institución a través de casi noventa años, recoge de alguna manera la experiencia de las cambiantes necesidades financieras de los diferentes sectores del país para los propósitos del desarrollo económico.

Características y alcances

Si se tiene en cuenta que la Costa Rica de inicios del siglo XX basaba la mayor parte de su producción en actividades agropecuarias –en especial café, tabaco y cacao–, no es de extrañar que las JRC estuviesen orientadas a la provisión de crédito para el pequeño productor agropecuario.

De hecho, su misión era la de “facilitar el crédito al pequeño productor agropecuario, para evitar la usura y para ampliar y diversificar la producción agrícola, como principal actividad económica en ese momento”.¹

Tal como lo señala González Vega (1973), las JRC asentaron su éxito en la combinación de la experiencia y la habilidad técnica de un banco, con la información interna en poder de los miembros de las comunidades locales.

La Ley de Creación de las Juntas de Crédito Agrícola establece en su Artículo 2 que cada JRC se compone de no menos de tres y no más de cinco miembros.² Por su parte, el monto del crédito por otorgar a cada persona no podía exceder los ₡250 (doscientos cincuenta colones), los cuales debían ser amortizados en no más de un año plazo.

1. Dirección Corporativa y Crédito y Dirección de Relaciones Públicas del Banco Nacional de Costa Rica (2002)

2. A partir de 1957, el número de miembros de las JRC se fijó en tres.

Asimismo, el uso de los préstamos concedidos por las JRC estaba restringido a la preparación o recolección de cosechas de cereales, legumbres u otros artículos de primera necesidad, con excepción del café.

Al cierre de su primer año de vida, en octubre de 1915, se reportaban 27 JRC en diferentes áreas del país, las cuales brindaban crédito a más de mil pequeños agricultores, con tasas de interés que fluctuaban entre el 6 y el 12 por ciento anual³. A pesar de ello, su acción en los primeros años fue relativamente limitada debido a que no se contaba con una reglamentación y organización adecuadas.⁴

Durante el primer año de operación de las JRC, el Banco Internacional de Costa Rica recibió el mandato legal de destinar un 10 por ciento del total de su capital crediticio a las actividades de las Juntas, cifra que subió a 15 por ciento en 1916, cuando se registraban ya 33 JRC en operación.⁵

Entre 1916 y 1932, dichas Juntas parecen haber funcionado con relativa eficiencia, pues como señala González Vega (*Op. cit.*), no se reportan en las memorias del BNCR pérdidas por fallos en el repago de los créditos, a la vez que varias de ellas solicitaron un incremento en los topes establecidos a sus carteras de crédito.

Conforme las JRC se consolidaban, el BICR buscaba la creación de nuevas Juntas en comunidades más pequeñas, en muchas de las cuales no tuvo éxito dado que los miembros de las mismas no poseían o no tenían debidamente tituladas propiedades de suficiente valor para cumplir el requisito impuesto por la ley para ser miembro de una JRC. Esto impidió organizarlas en varias comunidades, aún cuando había suficiente demanda por los servicios crediticios que brindaban.⁶

En 1932, las Juntas sufren el primer ajuste importante en su funcionamiento. Por un lado, se crea un cargo del uno por ciento sobre los montos girados por el BICR a ellas, el cual fue destinado a cubrir costos administrativos del Banco. Por otra parte, el BICR hace a los miembros de las JRC responsables ante él por los créditos concedidos, para lo cual les exige una hipoteca sobre sus propiedades. A cambio de tal responsabilidad, a los miembros de las JRC se les concede la mitad de las utilidades netas después del cargo administrativo del 1 por ciento girado a favor del BICR.⁷

Tal modificación correspondió, probablemente, al primer antecedente en Costa Rica de lo que la literatura económica ha dado en llamar "restricción para la compatibilidad de los incentivos" (*incentive compatibility constraints*), utilizada cuando existe incompatibilidad entre los objetivos del dueño de una empresa y los objetivos del gerente que éste contrata para administrar su negocio.⁸

En el caso concreto de las JRC, tales medidas parecen haber estado orientadas a convertir la rentabilidad financiera propia en un objetivo de sus miembros. Aunque en ese entonces la literatura económica ni siquiera había comenzado a hablar sobre este tema, es probable que el BICR percibiera un eleva-

3. González Vega (1973).

4. Dirección Corporativa de Desarrollo y Crédito y Dirección de Relaciones Públicas del Banco Nacional de Costa Rica (2002).

5. González Vega (1973).

6. *Idem.*

7. *Idem.*

8. Tales restricciones, se utilizan como un medio para minimizar el riesgo moral y el riesgo de selección adversa del agente que tiene a su cargo la administración de los intereses del propietario o dueño de un negocio.

do nivel de riesgo moral en los miembros de las JRC y el riesgo de selección adversa, puesto que estuvo dispuesto a ceder la mitad de las utilidades de la actividad crediticia que se destinaba a los pequeños productores con las JRC, que otorgó préstamos como una especie de “prima” de seguro contra tales riesgos.⁹

Estas políticas del BICR respecto de la operación de las JRC tuvieron un efecto negativo en el desarrollo del programa, ya que hicieron más difícil encontrar habitantes en diferentes zonas anuentes a formar parte de las JRC y, por consiguiente, frenó el incremento en el número de las JRC creadas.¹⁰

A pesar de las nuevas disposiciones citadas, en 1933 las Juntas empezaron a experimentar problemas de morosidad en el pago de los créditos, probablemente debido en buena medida a los efectos de la depresión mundial de los años treinta, así como a la reacción de los beneficiarios del crédito a la legislación que ordenó la moratoria en ciertas deudas. En virtud de esto, el BICR decide congelar la creación de nuevas JRC hasta tanto no se les dé una organización más estructurada, la cual permitiese solventar el problema resultante de la falta de regulaciones apropiadas y personal técnico.

En 1936, el BICR se convirtió en el BNCR, dentro del cual se crea la Sección de Crédito Agrícola e Industrial, con la función de supervisar las JRC en la concesión de crédito al pequeño productor agrícola. De igual manera, se introdujo en ese año la primera distorsión importante en el funcionamiento de las JRC, al cargárseles impuestos y cánones legales, equivalentes a un 50 por ciento de los aplicables a cualquier otro tipo de transacción.

En 1937, siendo don Alfredo González Flores presidente de la Junta Directiva del Banco Nacional de Costa Rica, las JRC fueron reorganizadas. Por ello, se modernizó la estructura, se incrementaron los recursos para ampliar los montos de los préstamos, éstos se sometieron a mayor vigilancia y estudio de los planes de inversión y se puso personal con perfil técnico más calificado al frente de las JRC, concretamente los denominados inspectores-delegados, probablemente en un intento por internalizar en alguna medida el control de los factores determinantes del riesgo.¹¹

9. En este contexto se entiende por riesgo moral aquella situación en la cual los miembros de las JRC no se preocupan por la calidad de los créditos otorgados, pues tenían la certeza de que el BICR no les cobraría los créditos malos. Así al compartir las utilidades con las JRC, el BICR brindaba el incentivo apropiado para que éstas cuidaran la calidad de su cartera crediticia; además, al ser los miembros de las JRC personas de la localidad, poseían mayor información sobre los potenciales clientes de crédito (información asimétrica) que el propio Banco, con lo cual se trataba a cada cliente según su riesgo crediticio, con el fin de evitar que se produjera una selección adversa al extraerse sólo clientes malos mediante una única tasa de interés para todos los usuarios del crédito del programa de JRC.

Un ejemplo permite explicar este problema de selección adversa: supóngase que el BICR hubiera cobrado una tasa de interés idéntica a todos los usuarios de crédito de JRC, la cual cubría el riesgo promedio de no pago por parte de estos clientes. En tal caso, los buenos clientes (pagadores) enfrentarían una tasa de interés mayor a aquella que considerara únicamente el verdadero riesgo que la JRC asumía al prestarles, mientras en el caso de los malos clientes (no pagadores), éstos afrontarían una tasa de interés inferior a aquella que considerara el verdadero riesgo para la JRC de otorgarles crédito. Ya que cada cliente conoce el verdadero riesgo que asume la JRC al prestarles, los malos clientes serán aquellos que más demanden crédito a la JRC, con lo cual el BICR hubiera, mediante esta política, atraído principalmente a este último tipo de clientes, ello en contra de sus mejores intereses (selección adversa).

10. González Vega (1973).

11. En su inicio, las JRC estaban conformadas por agricultores de la zona, de buena conducta notoria y con propiedades libres de gravámenes por valor no inferior a dos mil colones (¢2.000). Esto implica que no había ningún requerimiento técnico para los miembros de las JRC. Los inspectores-delegados, sin embargo, además de ser residentes de los respectivos distritos, debían ser agrónomos con experiencia en los cultivos propios de la zona.

A inicios de la década de los cuarentas, se registraron dos nuevos esfuerzos que vale la pena destacar. El primero tuvo que ver con la disposición legal que autorizó a las JRC, en 1941, a tramitar créditos de largo plazo destinados a ayudar a los agricultores en la compra de pequeños terrenos, la construcción de viviendas rurales y cancelar deudas con prestamistas no bancarios que les permitiera eliminar hipotecas sobre sus activos.

Este primer esfuerzo marca un viraje importante en la orientación del uso de los fondos de las JRC, el cual vino a enfatizar su carácter de programa de desarrollo, mucho más allá de un financiamiento de corto plazo para cultivos agrícolas. De hecho, tal como señala González Vega (1973), esta nueva orientación de los esfuerzos de las JRC se convirtió a la postre en un factor que coadyuvó a una mejor y más equitativa distribución de las tierras de cultivo en Costa Rica.

El segundo esfuerzo consistió en la distribución, a partir de julio de 1940, de una publicación educativa mensual que pretendía brindar asistencia técnica a los agricultores. Si bien este esfuerzo fue bastante preliminar y rudimentario, constituye quizá el primer antecedente en Costa Rica sobre la incorporación de servicios no financieros dentro de la banca de desarrollo.

Con la nacionalización bancaria y la promulgación de la *Ley de Fomento Económico*, se crea el Departamento de Crédito Rural en el Banco Nacional de Costa Rica. El principal objetivo de este Departamento consistió en fortalecer las Juntas Rurales de Crédito, quienes estaban concentradas, a partir de su creación, en promover el crédito agrícola y a mejorar las condiciones socioeconómicas del pequeño productor (Hayden, 2002).

La labor encomendada al Departamento de Crédito Rural debía ser realizada a través de las Juntas Rurales diseminadas por todo el país, y les quedó así a las oficinas centrales, las funciones resolutorias, de control y de coordinación general y, por supuesto, la labor contable y el control de las operaciones que realizan las Juntas, quienes operan como auxiliares (Castellón, 1984).

Las funciones básicas asignadas al Departamento de Crédito Rural fueron:

- Impulsar y facilitar el uso adecuado del crédito agrícola y el mejoramiento económico y social del pequeño productor.
- Promover un sistema equitativo en la distribución de la tierra y su mejor y gradual explotación, mediante planes racionales para parcelar y colonizar.
- Procurar el mejoramiento gradual de las condiciones de vida de los trabajadores del campo y de los pequeños propietarios, así como el fortalecimiento a la familia campesina, mediante la explotación económica y racional de la tierra, debiendo para estos efectos dar la orientación y colaboración con los ministerios y organismos estatales especializados.
- Organizar un sistema de ayuda técnica para los pequeños agricultores.

Con la creación del Departamento de Crédito Rural, se consolidó la atención de las Juntas Rurales de Crédito y de las Oficinas de Crédito Rural del Pequeño Agricultor del BNCR y se unificaron las funciones establecidas para ambas.

Durante la década de los sesentas, las Juntas Rurales tuvieron una gran importancia en la política crediticia del Banco Nacional. El Departamento de Crédito Rural fue la base para la creación de la Ley de Tierras y Colonización en 1961 y la posterior fundación del Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) en 1962, actualmente llamado Instituto de Desarrollo Agrario (IDA).¹²

El reconocimiento de la asesoría técnica como un servicio no financiero complementario y esencial en un programa de banca de desarrollo, se consolidó en 1967, con la creación de la Oficina de Asistencia Técnica, como parte del Departamento de Crédito Rural del BNCR.

Con la nacionalización de la Banca en 1948, las JRC toman mayor impulso al recibir un mayor caudal de recursos financieros provenientes del fisco,¹³ y se llegó a convertir a finales de la década de los sesentas en uno de los programas de microcrédito más exitoso de América Latina, en términos de los altos niveles de repago de los créditos.¹⁴ Esto, en opinión de González Vega (1973), habla muy bien sobre la rentabilidad de las actividades que se financiaron mediante las JRC.

Sin embargo, es importante acotar que, por el esquema de tasas de interés subsidiadas y topes de cartera con que operó la Banca Estatal desde su inicio, las JRC no escaparon a las ineficiencias propias de un sistema financiero distorsionado y también se convirtieron, a la postre, en víctimas del populismo y el clientelismo políticos.

Posteriormente, el modelo de Sustitución de Importaciones y la Política de Fomento Industrial hicieron que la Banca Estatal reorientara parte de sus recursos hacia las actividades industriales y pusiera menor énfasis en las actividades agrícolas. Adicionalmente, en la década de los ochentas, las JRC sufren una contracción importante, originada principalmente por la crisis que enfrentó el país entre 1980 y 1981, así como a los ajustes en la economía costarricense que consecuentemente se dieron.

Así, el mayor impacto se dio por el hecho de que en una economía con altos ritmos de inflación, la aspiración de mantener esquemas de tasas de interés subsidiadas se traduce necesariamente en tasas de interés negativas en términos reales, que reducen los volúmenes de captación y, por ende, el número y monto de las operaciones de crédito. En adición a esto, Hayden (2002) señala algunas causas internas en el BNCR que contribuyeron a profundizar la contracción de las JRC, tales como la diversificación de las actividades del Banco y la mayor orientación hacia la búsqueda de rentabilidad financiera. Esto último puso a las Juntas a competir con otras actividades económicas que, además de tener mayor rentabilidad, se encontraban en fuerte proceso de crecimiento en ese entonces.

Tampoco puede dejarse de lado el efecto de la reducción sustancial en la disponibilidad de fondos blandos externos que el país padeció a inicios de los ochentas. Desde principios de los sesentas, los recursos financieros de las JRC se habían visto reforzados por fondos provenientes del exterior en condiciones sumamente blandas, los cuales facilitaban la concesión de créditos incluso a actividades menos rentables. Sin embargo, la ruptura de relaciones entre el Gobierno de Costa Rica y los principales organismos financieros internacionales a inicios de los ochentas, cerró el acceso a tales fondos y prácticamente dejó al BNCR en ayuno de una fuente de recursos que, por sus condiciones favorables, resultaba excelente para financiar ciertas actividades agrícolas.

12. Para mayor detalle véase Hayden (2002)

13. Los recursos se obtenían a través del Banco Central, tanto por medio del redescuento como por préstamos directos.

14. Es decir, de muy baja morosidad.

De igual manera, el sector agropecuario, mercado meta de las JRC, presentó una disminución relativa importante entre la década de los setentas y la de los ochentas, lo cual acentuó aún más la contracción de las operaciones de las JRC. De hecho, el sector agropecuario pasó de generar el 70 por ciento de las exportaciones, el 35 por ciento del empleo y el 20 por ciento del PIB en 1976, al 25 por ciento de las exportaciones, el 16 por ciento del empleo y menos del 10 por ciento del PIB en el 2001.

El surgimiento del Programa de BN-Desarrollo en el 2001 vino a fortalecer el esquema de las JRC, al transformar su operación en un plan integral de servicios financieros a las MIPYMES de todos los sectores productivos de la economía costarricense. Dentro de dicho esquema, las JRC son las encargadas de proveer servicios financieros a las MIPYMES.

Resultados

Los resultados de las JRC pueden ser definidos no sólo en términos de los niveles de recuperación de los créditos y la generación de utilidades, sino además por el número de operaciones y la evolución de los montos contratados.

Un alto nivel de repago de los créditos es un resultado exitoso en la medida en que éste obedezca al éxito de los proyectos productivos emprendidos por los prestatarios y no a la venta de activos entregados en dación de pago por quienes no honran las obligaciones contraídas.

Como se indicó anteriormente, hasta 1932 no se registran pérdidas por falta de pago de los créditos. A partir de 1933, las circunstancias del entorno mundial afectaron el funcionamiento de las JRC y entonces cuando se empezaron a enfrentar problemas de morosidad, al punto que algunas Juntas debieron ser clausuradas.

En el subperíodo 1937-1952, el éxito de las JRC en la recuperación de los créditos fue tan alto que sólo el 0,02 por ciento de las operaciones no fueron saldadas, lo cual representó una pérdida de apenas el 0,01 por ciento del total de fondos prestados durante el período.¹⁵

Posteriormente a la constitución del Departamento de Crédito Rural del BNCR en 1953, las pérdidas por incumplimiento de pago de los créditos fueron un poco más elevadas que en el pasado, pero aún así siguieron siendo relativamente moderadas. De acuerdo con González Vega (1973), entre 1960 y 1969 esas pérdidas representaron apenas alrededor de un 0,2 y un 1,1 por ciento de los gastos totales del Departamento de Crédito Rural del BNCR, cifra prácticamente insignificante desde esa óptica.

De acuerdo con Hayden (2002), hasta el 2000 el BNCR había tenido relativo éxito en mantener altos niveles de recuperación de los créditos concedidos mediante las JRC. Sin embargo, con la aprobación legislativa del fideicomiso agropecuario en el 2001, muchos pequeños productores dejaron de honrar sus obligaciones crediticias con tal de que el BNCR llevase a juicio sus deudas y de esa manera convertirse en beneficiarios de las condonaciones y regalías que ofrece dicho fideicomiso. Esto significa que una incorrecta decisión política tuvo un efecto inesperado en los niveles de morosidad de las JRC.¹⁶

15. González Vega (1973).

16. El impacto del fideicomiso agropecuario sobre el comportamiento de algunos productores-clientes de las JRC, constituye un ejemplo de riesgo moral inducido por una política populista.

En relación con el resultado financiero de las Juntas, González Vega (1973) señala que de 1914 a 1936 éstas no reportaron pérdidas contables, aunque tampoco se dispone de informes de utilidades significativas dado que el programa no fue ejecutado bajo la óptica del lucro.

Sin embargo, a partir de 1937 y hasta 1961, se registraron año tras año pérdidas contables. Esta situación se revirtió en 1962, año a partir del cual las JRC registraron utilidades prácticamente todos los años hasta la fecha. Cabe resaltar que, de acuerdo con González Vega (*Op. cit.*), al menos hasta 1972 tales ganancias son solamente aparentes, puesto que el Departamento de Juntas Rurales recibe una serie de servicios en forma gratuita del BNCR, tales como las dietas de los miembros de la Junta Directiva, los salarios del auditor, el gerente y el Departamento Legal, el costo del mobiliario y equipo de cómputo, etc. Si todos estos costos se hubiesen tomado en cuenta, las Juntas Rurales hubiesen reportado la mayoría del tiempo pérdidas en lugar de ganancias y, aunque no se ha cuantificado a la fecha el impacto de los costos adicionales citados, existe un consenso entre los estudiosos de las JRC de que sin el subsidio que tales servicios implicaron por parte del BNCR, los ingresos de las JRC no hubiesen podido cubrir los costos.

La existencia de ganancias positivas puede también asociarse a la disponibilidad de fondos internacionales blandos y recursos provenientes del fisco. En consecuencia, conforme tales fuentes de fondos comenzaron a extinguirse desde inicios de la década de los ochentas, era de esperar que las utilidades de las JRC decrecieran –y hasta probablemente resultaran negativas en algunos años– en especial al considerar el descenso en su volumen de operaciones.

En cuanto al número de operaciones, las JRC han mostrado un comportamiento bastante dinámico en promedio, quizá con excepción de los últimos años. Para efectos del análisis de esta variable, la disponibilidad de información permite considerar dos subperíodos: 1937-1971 y 1976-2001.

Para el período 1937-1971, las JRC autorizaron un total de 460.709 operaciones de crédito, lo cual equivale en promedio a 13.163 créditos por año y a un total colocado para el período completo de más de US\$ 156 millones de dólares.

Con base en tales cifras, el número de créditos concedidos entre 1937 y 1971 creció a una tasa promedio del 10,6 por ciento anual. Por su parte, el número de JRC aumentó a una tasa de 8,1 por ciento por año, en tanto que los montos totales colocados crecieron en términos reales a una tasa promedio del 17,7 por ciento por año y el tamaño promedio de los créditos subió en términos reales a un ritmo anual del 6,4 por ciento.

En lo que se refiere al período 1976-2001, se autorizaron 322.662 operaciones de crédito mediante las JRC, lo cual equivale a un promedio de 12.906 nuevos créditos por año y a un total colocado para el período completo de US\$ 467 millones de dólares.

Con base en ello, el número de créditos mostró una tendencia claramente decreciente, en especial a partir de 1985, de forma tal que la cartera de las JRC en el 2001 era tan sólo un 25 por ciento de la de 1976, en términos del número de préstamos concedidos. En consecuencia, la cantidad de créditos concedidos por las JRC durante el período 1976-2001 decreció a una tasa promedio del 5,5 por ciento por año.

Por su parte, para ese mismo período, el monto promedio de los créditos concedidos por las JRC creció en términos reales a una tasa anual del 2,6 por ciento, en tanto que los montos totales colocados, si bien aumentaron en términos nominales, mostraron una suave tendencia a la baja en términos reales, decreciendo a una tasa anual promedio del 0,1 por ciento. Es decir, con comportamiento totalmente contrario al del primer periodo analizado. Así, se puede concluir que al 2001, la tendencia del programa de JRC era decreciente.

Organizaciones no gubernamentales para el financiamiento de las MIPYMES

Si bien existen recientemente varias iniciativas –incluso en el ámbito privado–, para la provisión de financiamiento a las MIPYMES, hay dos esfuerzos de organizaciones no gubernamentales que, por su trayectoria y éxito, merecen un análisis aparte. Se trata de los casos de la Fundación Integral Campesina de Costa Rica (FINCA) y la Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo (ACORDE).

FINCA

La Fundación Integral Campesina de Costa Rica (FINCA) es una organización privada de desarrollo sin fines de lucro, creada en 1984, con la consigna de contribuir a mejorar el bienestar de las familias rurales costarricenses –primordialmente aquellas de escasos recursos.

Para ello, FINCA brinda apoyo técnico y financiero a grupos de pequeños productores que se organizan y legalizan sus agrupaciones para acceder a servicios financieros –con recursos propios y de terceros–, a través de la autogestión. Tales organizaciones en el modelo de FINCA se denominaron en sus inicios “bancomunales” y en el nuevo esquema de organización se llaman empresas comunales de crédito (ECC).

La labor de FINCA consiste en identificar comunidades y poblaciones rurales susceptibles de organizarse en ECC, posteriormente se evalúa en conjunto con la comunidad tal posibilidad. Si ésta muestra interés y disposición hacia el proyecto, FINCA le brinda apoyo desde el proceso de constitución, hasta la puesta en marcha y la operación de los diferentes servicios financieros.

Sin embargo, FINCA también brinda a las ECC financiamiento para que éstas puedan canalizar esos recursos, junto con los recursos patrimoniales y el ahorro logrado, en forma de créditos a sus asociados.

La Fundación tiene una oficina central en San José, donde se ubica el personal administrativo, técnico y auxiliar, donde un grupo de promotores-asesores. No cuenta con oficinas regionales en otras zonas del país.

El servicio primordial de las ECC es el crédito. Sin embargo, para obtener los recursos, también operan un servicio de ahorro para sus asociados. Adicionalmente, la ECC presta asesoría a las actividades productivas de sus asociados mediante la ayuda mutua y la puesta en común de sus conocimientos y capacidades.

Para operar, los asociados de las ECC se constituyen en asambleas generales las cuales, además de definir la normativa que las rige, eligen una junta directiva, un comité de crédito y un fiscal, quienes asumen la responsabilidad de la administración, ejecución y control de los recursos y servicios de la ECC.

Los primeros 16 bancomunales en Costa Rica nacieron en 1985 y agruparon a 495 pobladores de comunidades rurales. Ya en 1996, el número de ECC ascendía a 239, las cuales asociaban a 7.473 personas de casi todas las regiones del país. El ritmo promedio de incremento es de 21 nuevas ECC por año, en tanto que el total de ECC desaparecidas no llega a un 5 por ciento del total.¹⁷

Dentro de la historia de FINCA pueden distinguirse tres períodos: el primero va de 1984 a 1989 y se caracteriza por la promoción y apoyo a las comunidades más necesitadas. Durante este primer período se constituyeron cerca de 150 bancomunales que agrupaban a unos 4.500 campesinos. En esta etapa, el préstamo promedio no llegaba a los US\$ 150, por cuanto el crédito estuvo orientado en su mayoría a actividades productivas de subsistencia.

El segundo período va de 1990 a 1994 y en él se pone mayor énfasis en el fortalecimiento institucional y financiero de los bancomunales, para lo cual se incrementó sustancialmente tanto el monto del financiamiento que les proveía FINCA, como el de los créditos que ellos concedían a sus asociados.

En la tercera etapa, a partir de 1995, FINCA y los bancomunales, con la colaboración de entidades internacionales con quienes se suscriben convenios, dan un nuevo impulso a la constitución y funcionamiento de los bancomunales al introducir mejoras a las metodologías utilizadas hasta entonces. Para el 2003, operaban en Costa Rica 118 bancomunales.

Tres elementos en la evolución de FINCA merecen ser revisados: el primero de ellos se refiere a la diversificación de las fuentes y mecanismos de financiamiento que fue necesaria implantar cuando los ahorros a la vista de los miembros de los bancomunales resultaron insuficientes para satisfacer las necesidades financieras de sus miembros, especialmente por los requerimientos mínimos de liquidez que impedían prestar una buena parte de los fondos captados. Ello dio pie a establecer nuevos mecanismos de ahorro, como el certificado de ahorro a plazo fijo, los certificados de aporte patrimonial y, finalmente, las acciones cuando los bancomunales empezaron a adoptar la figura jurídica de sociedades anónimas.

El segundo elemento tiene que ver con la introducción de los sistemas contables en los bancomunales. Inicialmente, estas organizaciones utilizaban sistemas sencillos y rudimentarios de registro y control. Sin embargo, el incremento y la diversificación de las operaciones de los bancomunales hicieron necesario que, a partir de mayo de 1995, dichas organizaciones usaran servicios contables profesionales por la vía del *outsourcing*, y financiados por ellas mismas. Ya para 1997, cerca de 70 bancomunales tenían al día su contabilidad y hoy puede decirse que prácticamente la totalidad ha logrado esa condición.

El tercer aspecto que debe mencionarse se relaciona con el hecho de que, gracias a los éxitos alcanzados por los bancomunales en sus primeros años, dicho modelo autogestionario de servicios financieros para pequeños productores rurales despertó el interés del Estado costarricense. Por ello, se firmó un convenio entre FINCA, el MAG y PROMICRO, para realizar un plan piloto de expansión de 20 nuevos bancomunales. Al cabo de los primeros cuatro meses, tal cifra se había superado gracias a la constitución de 28 nuevos bancomunales.

17. Fundación Integral Campesina (1997).

En términos generales, el modelo de banca de desarrollo de FINCA tiene rasgos muy particulares que responden enteramente al segmento de mercado donde se ubica: autogestión, cooperación comunal, microfinanzas, énfasis agropecuario y rural.

Si bien este modelo no está en capacidad de ofrecer a los sujetos de crédito un portafolio de servicios financieros complementarios al crédito como aquel que podría ofrecer un banco comercial tradicional, sí contiene una serie de beneficios en cuanto al acceso al crédito y al fortalecimiento comunal.

En términos de acceso al crédito, los requerimientos de garantías son bastante más flexibles que en la banca comercial, gracias al papel de los ahorros de los miembros de la ECC y al autocontrol de la misma comunidad sobre los beneficiarios de los créditos. En el ámbito del fortalecimiento comunal, el modelo promovido por FINCA permite la consolidación de las comunidades rurales, al fortalecer el esfuerzo mutuo, el sentimiento de pertenencia y la capacidad de acción coordinada de las comunidades.

De hecho, las ECC “constituyen una experiencia exitosa, muestran una notable permanencia, son poco vulnerables a la manipulación, se multiplican de modo sostenido y evolucionan dinámicamente y con flexibilidad. Han logrado un fuerte arraigo en las comunidades donde funcionan, los socios tienen un gran aprecio por los servicios y beneficios que obtienen, y valoran y cuidan celosamente la autonomía de sus empresas comunales de crédito”.¹⁸

El modelo de FINCA pone en evidencia que las actividades de banca de desarrollo no son exclusivas ni del Estado ni de los intermediarios financieros tradicionales. Más bien, reafirma la necesidad de propiciar iniciativas originales y de arraigo comunal en ciertas áreas, donde las microfinanzas autogestionarias pueden llenar un vacío que para un banco de desarrollo sería difícil subsanar.

ACORDE

La Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo nació en 1987 como una iniciativa de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) en apoyo al micro y pequeño empresario costarricense. Inició sus operaciones gracias a un aporte de capital inicial de treinta millones de colones y a la donación del edificio donde actualmente están ubicadas las instalaciones, ambas por parte de la AID.

Siendo una asociación privada sin fines de lucro, el crecimiento de su patrimonio se ha logrado gracias a la reinversión de utilidades, lo cual le ha permitido consolidar en la actualidad un patrimonio cercano a los 4.000 millones de colones.

Además, la cartera crediticia de ACORDE se ve enriquecida por los fondos internacionales que obtiene de los convenios suscritos con el grupo LAFISE, BICSA Panamá, el BCIE, Banco BANEX y próximamente Banco INTERFIN, en estos programas actúa como institución de segundo piso.

Su preocupación primordial ha consistido en apoyar a través del financiamiento y la asesoría al pequeño y al microempresario, ofreciendo no sólo recursos financieros sino también capacitación, asistencia técnica y un desarrollo empresarial integral.

18. Fundación Integral Campesina (1997), página 11.

Desde su fundación y hasta 1993, actuó como institución financiera de segundo piso y brindó una fuerte ayuda al sector de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), tanto nacionales como internacionales, por medio de recursos para el financiamiento de proyectos productivos y sociales.

En 1994, ACORDE amplía su ámbito de acción al iniciar operaciones como institución de primer piso, por medio del programa de financiamiento directo a la pequeña empresa, el cual se ha constituido desde entonces en una de las actividades de mayor importancia para la organización.

Asimismo, en el 2001 ACORDE inicia la atención del segmento de microempresas, rubro que ha ido ganando paulatinamente importancia dentro de la cartera total, al punto de que en la actualidad el 50 por ciento de la cartera corresponde a préstamos a microempresas y el otro 50 por ciento a créditos para la pequeña empresa.

ACORDE ofrece el siguiente portafolio de servicios a sus clientes:

- Financiamiento del capital de trabajo
- Financiamiento de inversiones
- Financiamiento para la compra de *software* y *hardware*, conexión a Internet y capacitación informática.
- Financiamiento de programas de consultoría.
- Apertura de Cartas de Crédito de importación y exportación.
- Emisión de Garantías de Participación y Cumplimiento.
- Apoyo tecnológico en: acceso a información en Internet, uso de correo electrónico y uso de páginas *web* para oferta de productos y servicios.
- Capacitación en temas de actualidad económica y gestión empresarial.
- Ferias de productos.

El costo de la provisión de los servicios complementarios al crédito se incorpora dentro de los gastos operativos de ACORDE y debe ser cubierto por las tasas de interés que se cobran sobre los préstamos. Éstas se ubican entre 3 y 5 puntos porcentuales por encima de las tasas de interés de mercado, para así sufragar los costos derivados de una atención integral y más personalizada de los clientes. La definición de las tasas de interés, además, se hace con base en el riesgo, por lo que suele fijarse una más alta para microempresas que para pequeñas empresas.

La estructura de plazos de los créditos responde a los diferentes destinos de los créditos, siendo los plazos más cortos los de aquellos préstamos para capital de trabajo (6 a 12 meses) y los más largos para compra de locales y terrenos (15 años). Por su parte, los préstamos para compra de maquinaria se conceden a un plazo de 5 años.

La cartera actual de ACORDE registra 1.000 operaciones vigentes, por un total de 3.000 millones de colones distribuidos entre 600 clientes. El 90 por ciento se concentra en el Gran Área Metropolitana y el 10 por ciento fuera de ella, concretamente en Limón, Guápiles, Pérez Zeledón, San Carlos y Punta-

renas. El tamaño promedio de los créditos es de 3,5 millones de colones para las microempresas y 7,5 millones de colones para las pequeñas empresas.

Si se mira la cartera de crédito por actividad productiva de las empresas, se tiene que el 38 por ciento de las operaciones corresponde al sector comercio, el 28 por ciento a la industria, el 27 por ciento a servicios, el 6 por ciento a transporte y un 1 por ciento a las actividades como turismo, construcción y agricultura. Esto refleja que ACORDE se especializa en la atención de actividades empresariales urbanas.

La cartera de ACORDE es bastante “saludable” en términos de la recuperación de los créditos, pues la tasa es del 98,5 por ciento, en tanto que la mora de 30 o más días es del 2,36 por ciento.

Sin duda alguna, uno de los elementos más destacables dentro de la oferta de servicios financieros para el desarrollo de ACORDE es el Centro de Apoyo Empresarial, donde los clientes tienen acceso a capacitación, tecnología informática, asesoría profesional e interacción entre empresarios (ferias y reuniones sociales).

Asimismo, los miembros del Centro de Apoyo Empresarial tienen derecho a dos horas mensuales no acumulables de asesoría legal en temas tributarios, laborales y ambientales, reclutamiento de personal, mercadeo y gestión empresarial (gracias a convenios con la Universidad de Costa Rica, el INCAE, la Universidad Latina, la Universidad Internacional de las Américas y FUNDES).

Para ser miembro del Centro de Apoyo Empresarial deben llenarse dos requisitos: estar al día en el pago de las obligaciones con ACORDE y pagar una cuota mensual de 3.000 colones. Así la provisión de servicios complementarios al crédito no funciona en ACORDE dentro de un esquema de subsidios, sino por el contrario, según el principio de que el cliente paga por esos servicios un precio de mercado y ACORDE funge únicamente como facilitador del acceso a éstos.

Cabe destacar que ACORDE ha suscrito importantes alianzas con algunas entidades privadas, con miras a ofrecer mejores y novedosos servicios a sus asociados. En primer término, suscribió una alianza con la firma consultora Ecoanálisis, en virtud de la cual sus asociados reciben una vez por trimestre una charla sobre la evolución y perspectivas de la economía, posteriormente se ofrece la oportunidad a los empresarios para departir socialmente y establecer negocios entre sí.

Otra alianza importante es la que ACORDE suscribió con la Universidad Latina de Costa Rica para el financiamiento de estudiantes emprendedores quienes quieren establecer su propia empresa en lugar de buscar un puesto de trabajo. Este esfuerzo resulta particularmente interesante, especialmente en la medida en que favorece la promoción en el país de una mayor cultura empresarial, elemento por demás esencial para el desarrollo económico y social.¹⁹

En tercer lugar, merece consideración la alianza suscrita entre ACORDE, AUTOMERCADO y SIPAE (firma consultora privada) para el establecimiento de encadenamientos productivos entre las micro y pequeñas empresas y las empresas corporativas, la cual comienza con un contrato de compra del producto por parte de AUTOMERCADO.

19. Este tipo de iniciativas no es algo completamente nuevo en Costa Rica, toda vez que el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) cuenta con un programa externo de emprendedores desde hace varios años.

Como parte de este plan, ACORDE provee el financiamiento y otros servicios complementarios a las micro y pequeñas empresas, AUTOMERCADO capacita a las empresas en materia de normas de calidad y SIPAE elabora el diagnóstico y plan de negocios para la empresa. Este último servicio tiene un costo de 120.000 colones y debe ser pagado por la empresa, pero ACORDE ofrece incorporarlo dentro del financiamiento, si así lo necesita.

Al cabo del proceso, cada una de las tres entidades emite un certificado: ACORDE certifica a la empresa como pagador puntual, AUTOMERCADO como proveedor de calidad y SIPAE en gestión empresarial. Estas certificaciones pueden ser utilizadas por la empresa para ser sujeto de crédito en otras instituciones y convertirse en proveedor de otras empresas corporativas. Esta iniciativa muestra cómo las actividades de banca de desarrollo pueden ser ampliamente complementarias, aún cuando no se originen en un intermediario financiero comercial.

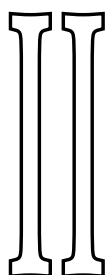
La tecnología de crédito empleada por ACORDE se basa en las visitas permanentes del ejecutivo de la Asociación a las instalaciones de la empresa (1 ó 2 veces al mes), según el principio de que no es posible asesorar al cliente si no se conoce a fondo el negocio.

Por medio de ese sistema, ACORDE asesora al cliente en materia financiera y contable para ayudarlo a montar los registros contables y los estados financieros (microempresas) o para depurar los existentes (pequeñas empresas). Esto favorece el desarrollo de una estrecha relación con el cliente así como de una gran lealtad hacia la Asociación.

Las garantías aceptadas por ACORDE son fiduciarias, prendarias e hipotecarias. Estas últimas respaldan cerca del 50 por ciento de la cartera de crédito, en tanto que las prendarias un poco más del 30 por ciento y las fiduciarias menos del 15 por ciento.

Finalmente, es importante señalar que, aunque ACORDE no es una entidad regulada por la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), la administración ha tenido la precaución de resguardar ciertos estándares mínimos de solvencia, en beneficio de la credibilidad de la Asociación y de la tranquilidad de los miembros.

Al igual que en el caso de FINCA, ACORDE es un ejemplo importante de cómo las actividades de banca de desarrollo no son competencia exclusiva ni de los bancos del Estado ni de los intermediarios financieros formales e informales.



La experiencia de BN-Desarrollo

Antecedentes

Si bien las JRC constituyen el primer antecedente de la banca de desarrollo en Costa Rica, en el caso concreto de BN-Desarrollo existe un precedente más inmediato aún, como lo es el Programa de Financiamiento a la Micro y Pequeña Empresa (MYPES) del BNCR.

Tomando en consideración la experiencia de las JRC en el financiamiento de los pequeños productores agropecuarios, el acervo internacional en la atención financiera de las MYPES y la creciente importancia del sector informal en la economía del país, en 1997 el BNCR contrató un estudio al ingeniero Max Soto, para buscar la viabilidad de crear un programa de financiamiento a las micro y pequeñas empresas del país (MYPES), siguiendo los técnicas usadas en el Programa de Juntas Rurales de Crédito.

Los resultados del estudio señalaron que:

- El Gobierno de Costa Rica, mediante un decreto, define a la microempresa como aquella que emplea hasta cinco personas, con ventas anuales menores a los US\$ 150.000, y como pequeña la que tiene entre 6 y 30 empleados y ventas hasta por US\$ 250.000.
- De acuerdo con los registros de la Caja Costarricense del Seguro Social, a junio 1996 el 91 por ciento de las empresas formales podían ser clasificadas como micro y pequeñas empresas. Además, la Cámara de Industrias de Costa Rica señala que el número de empresas con menos de 20 empleados ascendía a 80 por ciento del total. También, al sector informal pertenecía el 74,9 por ciento de las empresas y el 65,4 por ciento de los trabajadores. Las empresas, de pequeña escala establecidas en el Valle Central, son quienes contaban con más altos niveles de educación, mayor acceso a los servicios, apoyo financiero y un mercado más amplio.
- Entre las características que presentan las empresas en pequeña escala, se abarcan una amplia variedad de actividades, entre ellas, la producción de bienes de consumo liviano (alimentos, prendas de vestir, productos de cuero y madera, reparaciones, entre otros).

En mayo de 1998 se definieron los lineamientos generales del programa, entre los cuales destacan los siguientes:

- *Objetivo:* integrar un sistema autosostenible de servicios financieros para micro y pequeñas empresas sin atender a la fecha o parcialmente atendidas, que incluya no sólo el crédito sino otros servicios bancarios relacionados con el ahorro y la tecnología electrónica moderna.
- *Mercado meta:* el 60 por ciento de las micro y pequeñas empresas del país, de todos los sectores y en cualquier parte del territorio nacional.
- *Estrategia:* combinación de banca de primer piso, banca de segundo piso y alianzas estratégicas con organizaciones especializadas en la atención de MYPES.
- *Recurso humano:* dos ejecutivos en cada oficina, seleccionados de acuerdo con su preparación académica, experiencia, relación con los clientes y disposición, los cuales recibieron capacitación en áreas técnicas (contabilidad, mercadeo, leyes, sistemas de información) y entrenamiento en las oficinas regionales para adquirir mayor conocimiento de la clientela de su respectiva zona.
- *Tecnología de crédito:* similar a la utilizada en las JRC, basada en información sobre el cliente, su familia, su empresa, su capacidad y voluntad de pago. Para ello se empleaban elementos como: el contacto directo y el establecimiento de una relación personal de largo plazo con el cliente; el uso intensivo de la información; un procedimiento de trámite ágil, rápido y sencillo; seriedad en la definición de obligaciones contractuales y severidad en el tratamiento de la falta de pago; sistema de garantías basado más en la información (garantías fiduciarias) que en la posesión de activos físicos (garantías reales); plazos más cortos y montos más pequeños en los créditos; atención personalizada al cliente en las propias instalaciones de la empresa.
- *Tasa de interés:* La tasa de interés para los préstamos a las MYPES es positiva en términos reales, de manera que no sólo cubre los costos de operación del programa, sino también permite generar utilidades para garantizar su crecimiento sostenido. Más aún, dicha tasa también cubre el riesgo de la actividad de las MYPES según los resultados de los modelos econométricos estimados por la División de Riesgo del Banco Nacional, para este tipo de cartera crediticia.

Con la guía de tales lineamientos, el Programa de Financiamiento a la Micro y Pequeña Empresa inició en abril de 1999, como un plan piloto aplicado en 20 oficinas del BNCR, a cargo de un total de 38 ejecutivos.

En el 2001, el programa ya se había extendido a 132 oficinas del BNCR y contaba con 160 ejecutivos. Fue en ese año cuando se decidió incorporar al programa la mediana empresa, por lo cual pasó a llamarse "Programa de Financiamiento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPYMES)".²⁰

Entre 1999 y el 2001, concretó un total de 8.419 créditos, a través de los cuales se prestaron más de 19.000 millones de colones, para un promedio superior a los 2,25 millones de colones por operación.

El 65 por ciento de esos créditos fue concedido a microempresas, en tanto que el 22 por ciento a las pequeñas empresas y el 13 por ciento a medianas empresas. Tal como señala Hayden (2002), la reduci-

20. Hayden (2002).

da participación de las empresas medianas en el programa obedece precisamente a que su incorporación se dio apenas en el 2001.

En lo referente al financiamiento para las microempresas, estuvo distribuido de forma bastante equilibrada entre los diferentes sectores, puesto que el 38 por ciento correspondió a servicios, el 25 por ciento a comercio, el 16 por ciento a agricultura, el 15 por ciento a industria y el 6 por ciento a construcción.

De acuerdo con Hayden (2002), uno de los resultados más importantes del Programa de Financiamiento a las MIPYMES se refiere al de la "alfabetización financiera", la cual consiste en permitir al segmento meta del mercado, el acceso a los diversos servicios financieros que ofrece un intermediario financiero formal a los clientes tradicionales.

En este sentido, resultó muy satisfactoria la participación lograda en servicios como las cuentas electrónicas, tarjetas de débito y crédito, seguros y pago automático de recibos.

Otros resultados importantes de destacar son: el 35 por ciento de los créditos concedidos en el programa se financió con recursos captados en el mismo segmento de las MIPYMES, la mora legal fue de 4,1 por ciento y el atraso mayor a 60 días se dio solo en un 0,52 por ciento de la cartera.²¹

Los resultados anteriores confirman que el Programa de Financiamiento a las MIPYMES del BNCR se convirtió en una experiencia exitosa pues no sólo recogía las lecciones aprendidas en el sector agropecuario de la experiencia de las JRC, sino que además incorporaba una tecnología de crédito acorde con la experiencia internacional y, aún más importante, con la realidad de las MIPYMES de Costa Rica.

El 19 de enero de 1999, el Presidente de la República, doctor Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, emite la Directriz-015, mediante la cual se trata que los bancos del Estado tengan un mayor énfasis en la provisión de servicios financieros a las MIPYMES, en su calidad de motores del desarrollo y de la democratización de la economía costarricense.

De hecho, el primer considerando de tal directriz, señala que "resulta de urgente necesidad aumentar la producción, elevar la productividad y fortalecer la competitividad de los pequeños y medianos productores y de los microempresarios, tanto de las zonas rurales como de las urbanas, dedicados a actividades en diversos sectores de la economía, agricultura, ganadería, agroindustria, pesca, acuacultura, servicios, comercio, transporte y turismo."

En virtud de ello, el artículo primero de la directriz deja plasmado el interés del Ejecutivo por el fortalecimiento de los programas de financiamiento a las MIPYMES, a la vez que les recuerda a los Bancos Estatales la necesidad de mantener parámetros de eficiencia y calidad en el servicio, así como del resguardo de su patrimonio:

Artículo 1°.- Los bancos comerciales del Estado: Banco Nacional de Costa Rica, Bancos de Costa Rica y Banco Crédito Agrícola de Cartago, **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

21. Se entiende por mora legal el porcentaje de la cartera de crédito activa que presenta al menos un día de atraso en la atención de la deuda, considerando el saldo total del crédito.

empresan tales actividades. Los programas de crédito, que igualmente incluyen al sector femenino de la población, **contemplarán** también los préstamos para vivienda y para compra de parcelas, de conformidad con las definiciones establecidas por el Banco Central de Costa Rica. Los bancos del Estado **deberán** mantener parámetros de eficiencia y calidad en el servicio, resguardando de manera permanente su patrimonio (la negrita es del texto original).

Como se aprecia, las disposiciones contenidas en la directriz representaron un fuerte espaldarazo para bancos que, como el BNCR, ya tenían un programa de este tipo y a la vez un eje para redefinir la acción de los otros bancos estatales. En particular, resulta interesante observar que la directriz coincide precisamente con los elementos esenciales de BN-Desarrollo: financiamiento a MIPYMES, eficiencia y calidad en el servicio –lo cual se manifiesta no sólo en la atención personalizada de las empresas sino además en la oferta de un portafolio amplio de servicios financieros y no financieros, y finalmente el resguardo del patrimonio –que se refleja en el enfoque de tasas de interés sin subsidio y en el cobro de los diferentes servicios que brinde para no poner en peligro la sostenibilidad financiera del programa.

En consecuencia, la directriz-015 se convierte en un elemento externo importante como apoyo al Banco Nacional al fortalecer el entorno y las condiciones proclives al reforzamiento de BN-Desarrollo. A la vez, refleja el interés de las autoridades gubernamentales en la provisión de servicios financieros para el desarrollo de las MIPYMES.

Sin embargo, debe aclararse que la directriz no sólo generó un marco de referencia que facilitó el surgimiento de programas como BN-Desarrollo, sino que incluso le imprimió a dicha misión un cierto carácter de obligatoriedad, al establecer en su artículo cuarto que “los bancos comerciales del Estado presentarán cada semestre un informe al Consejo de Gobierno detallando el avance en el cumplimiento de los puntos establecidos en los artículos 1, 2 y 3 de la presente directriz.” Tal disposición convirtió a los programas de banca de desarrollo en un objetivo de interés nacional.

Como consolidación definitiva del Programa de Financiamiento a las MIPYMES, la Junta Directiva General del BNCR acordó el 27 de junio del 2000, en el artículo 14 del Acta de la sesión No. 11.039, la creación de la dependencia BN-Desarrollo, como una ventanilla especial de banca de desarrollo, el cual consolidaba el Departamento de Crédito Rural y el Programa de Financiamiento a las MIPYMES.

Como parte de ello, durante el segundo semestre del 2000 se procedió a la separación contable del Programa de Financiamiento a las MIPYMES del Departamento Comercial y su unificación con el Departamento de Crédito Rural, a efecto de iniciar la operación formal de BN-Desarrollo en enero del 2001.

Misión, visión estratégica y objetivos

De acuerdo con Hayden (2002), BN-Desarrollo tiene como misión fortalecer las actividades de las micro, pequeñas y medianas empresas y las JRC, mediante programas de servicios financieros, en los sectores agropecuarios, comercio, industria, servicios y turismo. De esa manera, se pretende estimular la producción nacional gracias a la oferta de servicios financieros integrales que garantizan soluciones a los clientes.

Por su parte, la visión estratégica de BN-Desarrollo consiste en consolidarse como una organización autosostenible, rentable y eficiente que, manteniendo una cartera sana y utilizando mecanismos innovadores, procesos óptimos de apoyo y tecnología, orienta sus esfuerzos a canalizar oportuna y eficientemente créditos y servicios referidos a empresarios con capacidad y potencialidad para lograr mayores niveles de eficiencia y competitividad.

Los objetivos fundamentales de BN-Desarrollo, por su parte, pueden resumirse en:

- Atender las necesidades de capital que demandan la creación, expansión y transformación de las micro, pequeñas y medianas empresas.
- Fomentar una cultura empresarial independiente de los subsidios y dirigida a elevar la eficiencia, productividad y competitividad, mediante acciones de asesoría administrativa y capacitación.
- Complementar el otorgamiento de créditos con servicios financieros, es decir promover la “alfabetización financiera”.
- Poner énfasis en las políticas globales de servicios financieros a los sectores y segmentos de la población de menor desarrollo relativo, tales como la micro y pequeña empresas urbanas y rurales, sin distinción de género y en todos los sectores productivos del país.
- Dinamizar los servicios financieros globales para las MIPYMES, propiciando la innovación y orientándolas a generar productos y servicios con mayor valor agregado y nivel de competitividad.
- Mantener niveles de eficiencia y rentabilidad que hagan sostenible la actividad.
- Propiciar el traslado paulatino de las MIPYMES del sector informal de la economía al formal. (Hayden, *Op. cit.*).

Características

Dos características esenciales de BN-Desarrollo son su conformación y su tecnología de crédito.

En cuanto a la primera, BN-Desarrollo es un programa que comprende seis subprogramas o áreas de acción: Juntas Rurales de Crédito; Programa de Financiamiento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa; Banca de Segundo Piso; Programas Especiales; Alianzas Estratégicas y finalmente, otras iniciativas.

Los alcances de las Juntas Rurales y del Programa de Financiamiento a las MIPYMES han sido discutidos previamente, por lo que en este aparte se hará mención de los otros cuatro componentes.

La Banca de Segundo Piso comprende los créditos que el BNCR otorga a otras personas jurídicas intermediarias de recursos financieros para canalizarlos a sus miembros, como son las cooperativas, las mutuales y las asociaciones solidaristas, entre otras.

Los primeros pasos del BNCR como banco de segundo piso se remontan a 1995, cuando otorgó créditos con fondos provenientes de la República China en Taiwán. Sin embargo, en la actualidad el programa se maneja con fondos captados por el mismo Banco.

El programa de Banca de Segundo Piso ha facilitado la intermediación financiera a bajo costo administrativo, aunada a beneficios tales como la agilidad, el conocimiento de la actividad y de los clientes, por parte de los intermediarios financieros que canalizan los recursos. Ello ha favorecido la constitución de carteras muy sanas y la ampliación de los segmentos de mercado atendidos por el BNCR.

En lo referente a los Programas Especiales, se trata de actividades especiales y diferentes a las que tradicionalmente realizan las instituciones financieras. Dentro de este componente se manejan aquellos programas que, por sus características, promueven el proceso de desarrollo. Entre los principales se pueden mencionar BN-Comunidades, PROMUNI y Reactivación Ganadera.

BN-Comunidades es un plan con fondos propios del BNCR para otorgar créditos a municipalidades y organizaciones comunales cuyo interés consiste en desarrollar proyectos de infraestructura, tales como agua potable, manejo de desechos sólidos, calles, caminos y servicios de alumbrado público, entre otros.

PROMUNI es un programa con recursos del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y que atiende a las municipalidades y organizaciones comunales para programas similares a los de BN-Comunidades.

Por su parte, el programa de Reactivación Ganadera se inició en 1994, como fruto de un acuerdo entre el BNCR y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el cual pretende reactivar la actividad ganadera en el país. Las tasas de interés del programa tienen un subsidio de entre 4 y 7 puntos porcentuales, éste se financia con fondos aportados por el MAG y la Corporación de Fomento Ganadero (CORFOGA).

Las Alianzas Estratégicas corresponden a acuerdos de cooperación mutua que el BNCR ha suscrito con diferentes entidades públicas y privadas, encaminados a promover el surgimiento y desarrollo de determinadas actividades productivas. Entre los principales destacan:

- Convenio con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) para facilitar el acceso al crédito y demás servicios financieros de las PYMES que participen en los proyectos del Ministerio.
- Convenio con el Instituto Tecnológico de Costa Rica para la promoción de actividades de interés común que coadyuven al desarrollo de empresas afiliadas al Centro de Incubación de Empresas de esa casa docente.
- Convenio con algunas sedes del Programa Little Intelligent Communities (LINCOS) y la Fundación de Costa Rica para el Desarrollo Sostenible, para la promoción conjunta de actividades que ayuden la alfabetización financiera y la mejora de las capacidades empresariales.
- Convenio con la Cámara de Productores de *Software* de Costa Rica (CAPROSOFT), para el financiamiento de las empresas productoras de *software*, generalmente pequeñas y medianas, que tomen en consideración la naturaleza particular de éstas, en especial, en lo referente a la dificultad de otorgar garantías “tradicionales” para obtener créditos.

Dentro del capítulo de “otras iniciativas” las más importantes son el Programa para Pequeñas Empresas Turísticas, BN-Desarrollo Tecnológico y el Programa de Financiamiento a Empresas Locales Suplidoras de Multinacionales.

Estos últimos elementos confirman el concepto moderno de banca de desarrollo en torno del cual opera BN-Desarrollo. Así, lejos de concentrarse en sectores específicos o en actividades tradicionales de intermediación financiera, ha apostado por la atención de sectores que son poco atendidos por los intermediarios financieros tradicionales, los cuales requieren una oferta de servicios ajustada a las características de su negocio.

El otro aspecto relevante del programa de BN-Desarrollo es la tecnología de crédito, ésta es en buena medida "heredada" de su antecesor inmediato, como lo es el Programa de Financiamiento a las MIPYMES.

En consecuencia, la tecnología de crédito de BN-Desarrollo se basa en el concepto de atención personalizada al cliente en las instalaciones de la propia empresa, para facilitar así el conocimiento directo de la actividad productiva, la empresa, el cliente, la eficiencia y rentabilidad del negocio. Ello promueve, a la vez, el establecimiento de una relación de largo plazo entre el cliente y el Banco. Además, la remuneración de este ejecutivo está en función directa con la calidad de la cartera de crédito que maneje (i.e. morosidad).

De igual forma, esta tecnología crediticia se basa en un concepto diferente sobre las garantías, por cuanto se otorga más importancia a la información disponible sobre la capacidad y voluntad de pago del cliente, que a la posesión de activos físicos reales. De hecho, en la actualidad se emplean diversas formas de garantías, entre las que destacan la fiduciaria y formas combinadas de garantías fiduciarias con hipotecas, prendas y seguridades.

El tercer elemento importante de la tecnología crediticia utilizada por BN-Desarrollo consiste en el ofrecimiento de un conjunto de servicios financieros y no financieros complementarios al crédito, cuyo propósito es incrementar la competitividad y rentabilidad de los clientes y, por ende, aumentar la probabilidad de recuperación de los créditos concedidos.

Este conjunto de servicios financieros y no financieros será discutido con mayor detalle en las dos secciones siguientes, por tratarse de uno de los elementos más trascendentales de la tecnología de crédito utilizada en el enfoque moderno de banca de desarrollo.

Servicios financieros complementarios del crédito

Como se mencionó anteriormente, el concepto de banca de desarrollo hacia el cual está orientado BN-Desarrollo implica no sólo brindarles a las MIPYMES acceso al crédito, sino además ofrecerles un portafolio de servicios complementarios para permitirles incrementar la competitividad y rentabilidad.

En particular, BN-Desarrollo se preocupa por ofrecer a las MIPYMES varios servicios financieros adicionales al crédito, los cuales facilitan a las empresas una reducción en los costos de operación.

El hecho de que BN-Desarrollo sea un departamento del BNCR favorece la provisión de estos servicios, no sólo porque el Banco ya tiene una estructura definida para la provisión, sino además porque el costo de tales servicios ya ha sido asumido en buena medida por el banco. De esa manera, el costo marginal para BN-Desarrollo al ofrecer esos servicios financieros complementarios a sus clientes resulta relativamente bajo, gracias a las economías de escala logradas por el BNCR.

Entre los principales servicios financieros complementarios que BN-Desarrollo pone a disposición de sus clientes, se pueden citar:

- *Cuentas a la vista*: evitan los costos y el riesgo asociados con el manejo del flujo de caja de la empresa en efectivo, a la vez que generan un rendimiento básico que permite minimizar la erosión del poder adquisitivo del dinero causada por la inflación.
- *Tarjeta de crédito*: reduce los costos de las compras a proveedores (tales como los asociados a la emisión de cheques, por ejemplo) y los riesgos asociados a mantener efectivo en caja.
- *Planes de pensiones*: ofrecen un incentivo laboral a los empleados que les brinda seguridad para su futuro y se supone que, por ende, los induce a elevar la productividad.
- *Seguros*: permiten a la empresa trasladar los riesgos hacia otro agente económico, brindándole así mayor estabilidad a la operación.
- *Certificados de depósito a plazo (CDP)*: evitan la erosión del capital financiero de la empresa por la inflación y permite obtener un rendimiento adicional en términos reales que hace crecer el valor de dicho capital.
- *Pago automático de recibos (PAR)*: reduce los costos de operación de la empresa al debitar automáticamente de sus cuentas el importe correspondiente al pago de servicios como energía eléctrica, teléfono, servicios municipales, etcétera.
- *Fondos de inversión*: brindan a la empresa un mayor grado de liquidez que los CDP en la administración de su capital financiero, sin dejar de resguardarlo de los efectos negativos de la inflación.
- *Cuentas electrónicas*: reducen los costos de transacción de la empresa al permitir la realización de transferencias, depósitos y retiros en forma electrónica, con el simple uso de una tarjeta de banda magnética y una clave (PIN) de acceso al sistema.
- *Pago automático de salarios (PAS)*: reduce significativamente los costos del pago de la planilla (como los asociados a la emisión de cheques, por ejemplo), al debitar de las cuentas de la empresa los salarios de los trabajadores y acreditarlos automáticamente en las cuentas de éstos. Además, favorece el proceso de alfabetización bancaria (uso de servicios bancarios) del dueño de la empresa y de sus trabajadores.
- *Banca telefónica e Internet Banking*: reduce sustancialmente los costos de transacción de la empresa al permitirle la administración completa de sus cuentas bancarias, ya sea por medio del teléfono o de la Internet.

En una economía basada en el uso intensivo del conocimiento como principal insumo de la producción, los servicios financieros del Programa BN-Desarrollo, constituyen una importante herramienta para lograr la transición exitosa de los MIPYMES costarricenses hacia la Economía Basada en el Conocimiento.²²

22. Para una comprensión mayor de este tema, en el caso particular de Costa Rica, véase Monge y Céspedes (2002).

Orientación al desarrollo: servicios no financieros

Como se mencionó anteriormente, uno de los aspectos más importantes en la concepción de banca de desarrollo en torno de la cual funciona BN-Desarrollo, es la provisión de servicios no financieros que permite a sus clientes el desarrollo de destrezas técnicas y administrativas para incrementar la productividad y capacidad competitiva. Todo lo cual, a su vez, mejora la capacidad de pago.

Estos servicios no financieros se refieren principalmente a la capacitación en temas de gestión empresarial y asesoría técnica. En las empresas grandes, estos servicios son un activo adquirido de previo por la empresa en la contratación del personal (personal debidamente preparado), o bien, un activo por adquirir mediante la contratación externa de empresas o instituciones especializadas.

Sin embargo, las MIPYMES tienen por lo general una escala de planta reducida que les impide cubrir el costo económico asociado a la adquisición de tales servicios, por lo cual suelen carecer de ellos.

En virtud de esto, BN-Desarrollo ofrece a sus clientes una serie de facilidades para el acceso a dichos servicios, sin que ello signifique un costo adicional importante para los clientes. Con el fin de lograrlo, utiliza una estrategia que facilita el acceso a la asesoría técnica y la capacitación a un costo moderado cubierto por medio de un pequeño margen de la tasa de interés que cobra el Banco.

Dicha estrategia se basa en el aprovechamiento de convenios suscritos con diferentes entidades públicas y privadas, tales como el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Centro de Educación Alternativa, la Universidad Católica, ASODELFI y FUNDES. En este sentido, BN-Desarrollo identifica grupos de clientes con necesidades similares y procede a coordinar con la institución capaz de brindar la asesoría y las actividades necesarias para la capacitación requerida.

De esta manera, se generan las economías de escala necesarias para suministrar tales servicios dentro de márgenes de costos razonables y asequibles para las MIPYMES.

Este mecanismo tiene dos virtudes importantes: la primera se refiere a que la capacitación y la asesoría de las empresas no son subsidiadas por BN-Desarrollo, lo cual evita poner en peligro la sostenibilidad del programa. La segunda ventaja consiste en que, al ser los mismos clientes de BN-Desarrollo quienes pagan por los servicios de capacitación y asesoría que reciben, se elimina el riesgo moral de no emplear adecuadamente los servicios, pues los motiva a sacarle el mayor provecho a una inversión incorporada dentro de sus costos financieros. En síntesis, el programa BN-Desarrollo se ha convertido en un facilitador de servicios no financieros para las MIPYMES, los cuales mejoran no solo la productividad de estas empresas, sino también los hacen mejores clientes del programa (más solventes económicamente).

Resultados y alcances

Es importante en esta sección tener presente que el programa de BN-Desarrollo cuenta con tan sólo tres años de ejecución, por lo cual es aún prematuro determinar el impacto en la economía costarricense. No obstante, una manera de aproximarse a este objetivo consiste en analizar la evolución de la cartera crediticia durante estos tres años, desde varios puntos de vista. En primer lugar, la cobertura del programa según actividad económica, zona geográfica y tamaño del cliente (MIPYME). En segundo lu-

gar, el tamaño de los préstamos para cada uno de los estratos de cliente (micro, pequeña y mediana empresa, además de Juntas Rurales) y la evolución de la mora legal en cada uno de estos estratos y en el total. Finalmente, conviene comparar los resultados de desempeño de BN-Desarrollo con los de otras entidades financieras que brindan servicios financieros a las micro, pequeñas y medianas empresas en Latinoamérica.²³ Cabe señalar que no existen en Costa Rica ni en la Banca Privada ni en el resto de la Banca Estatal, programas similares a BN-Desarrollo para la atención de las necesidades financieras de las MIPYMES, aunque por supuesto los bancos costarricenses financian actividades productivas desarrolladas por micro, pequeñas y medianas empresas mediante préstamos personales de consumo. Al respecto, sería importante realizar un estudio sobre la cartera crediticia del Banco Popular, ya que parte de ella se puede considerar como microcrédito, a pesar de que sus estadísticas registran estos préstamos como crédito personal y su tecnología crediticia no es propiamente una de microfinanzas.

CUADRO 1
BN-DESARROLLO: SALDO DE COLOCACIONES POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA,
2000-2002
cifras en miles de colones

ACTIVIDAD	SALDO DE COLOCACIONES						TASA (ANUAL) DE CRECIMIENTO 2000-2002 porcentaje
	2000		2001		2002		
	colones	porcentaje	colones	porcentaje	colones	porcentaje	
Agricultura y silvicultura	7.540.459	34,86	7.541.642	25,20	7.237.051	14,51	-2,03
Ganadería, caza y pesca	4.494.433	20,78	4.348.072	14,53	4.793.870	9,61	3,28
Industria	2.408.009	11,13	3.045.210	10,18	5.604.210	11,24	52,56
Electricidad/Energía	5.637	0,03	0	0,00	357.038	0,72	695,85
Comercio	3.765.801	17,41	8.760.746	29,27	17.016.047	34,12	112,57
Otros servicios	3.204.639	14,82	5.079.754	16,97	13.302.831	26,67	103,74
Transporte, comu., almac.	21.554	0,10	141.189	0,47	3.727	0,01	-58,42
Vivienda	5.800	0,03	13.217	0,04	7.783	0,02	15,84
Construcción	924	0,00	5.200	0,02	18.337	0,04	345,48
Consumo o crédito personal	157.760	0,73	448.392	1,50	308.643	0,62	39,87
Turismo	24.146	0,11	543.533	1,82	1.164.050	2,33	594,33
Extracción de minerales	0	0,00	0	0,00	15.000	0,03	NA
Servicios Financieros	0	0,00	0	0,00	44.234	0,09	NA
Total	21.629.162	100	29.926.955	100	49.872.821	100	51,85

FUENTE: Elaboración propia con cifras suministradas por el Banco Nacional de Costa Rica (programa BN-Desarrollo).

Cobertura de BN-Desarrollo: El Cuadro 1 muestra los saldos de colocaciones al 31 de diciembre del 2000, 2001 y 2002. De allí se puede concluir la evolución del programa BN-Desarrollo, desde el punto de vista de cobertura de las actividades productivas propias de las MIPYMES, las cuales se concentran en mayor medida en el sector servicios. De hecho, mientras en el 2000 el 55 por ciento de la cartera de BN-Desarrollo se concentraba en las actividades del sector primario (agricultura, silvicultura, ganadería, caza y pesca), propias del programa de Juntas Rurales, para el año 2002 dicho porcentaje ha-

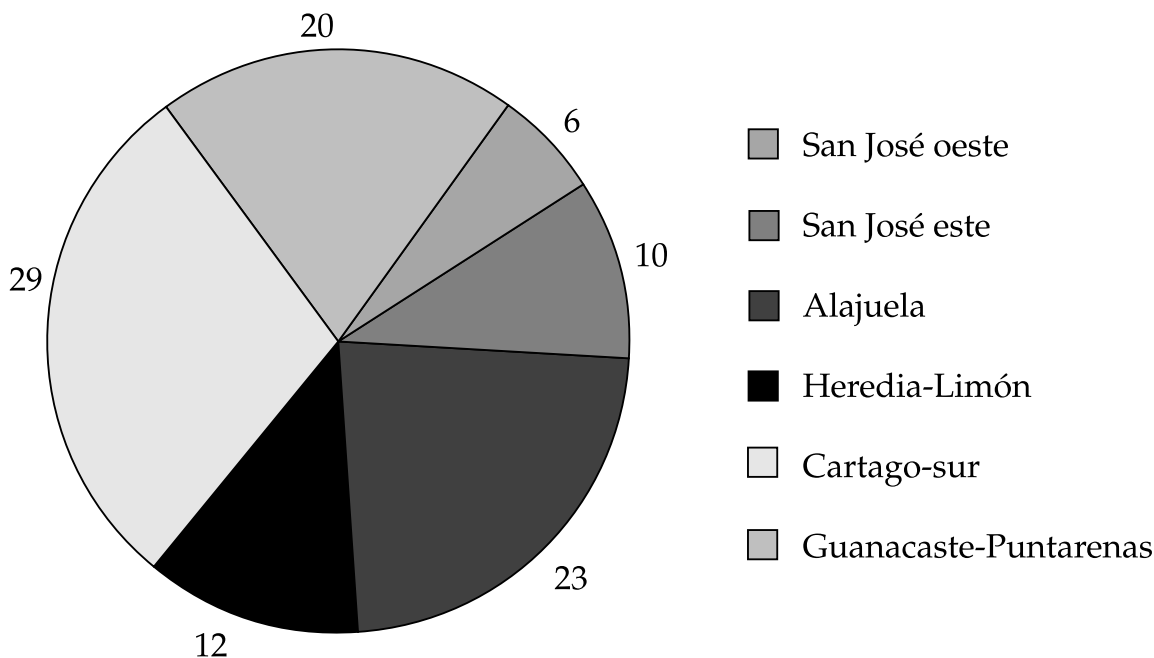
23. Cabe señalar que esta comparación se realiza con fines ilustrativos, ya que estas entidades financieras están cien por ciento dedicadas a las micro y pequeñas empresas y BN-Desarrollo no. Además, estas entidades no pertenecen a un banco comercial como sí lo hace BN-Desarrollo.

bía disminuido al 24 por ciento, al incrementarse significativamente la participación de las actividades de servicios (principalmente comercio, otros servicios, transporte y turismo). En otras palabras, la participación de las actividades de servicios dentro de la cartera crediticia de BN-Desarrollo se duplicó en ese lapso, al pasar de un 32 por ciento a un 63 por ciento, respectivamente.

Si bien el sector servicios es el de mayor participación dentro de la cartera de BN-Desarrollo, prácticamente la colocación de créditos, en el programa MIPYMES por parte del BNCR, creció en casi todas las actividades productivas señaladas en el Cuadro 1, pero se presentan dos excepciones: agricultura y transportes. En términos generales la cartera crediticia de BN-Desarrollo creció un 52 por ciento promedio anual entre el 2000 y el 2002. Más aún, dicho crecimiento se ha mantenido durante el 2003, pues según cifras del BNCR, el saldo de esta cartera a agosto de este último año creció en un 54 por ciento respecto del saldo a agosto del año anterior, al pasar de ₡ 40.900 millones a ₡ 62.900 millones de colones, respectivamente.

Una de las principales ventajas de implantar un programa de servicios financieros como BN-Desarrollo en un banco comercial del tamaño del Banco Nacional de Costa Rica, consiste en la posibilidad de cubrir prácticamente todo el territorial costarricense, gracias a la extensa red de sucursales y agencias (más de 135 en todo el país). De hecho, gracias a esta característica del BNCR y a la forma como se ha llevado a cabo el programa de BN-Desarrollo desde sus orígenes (de manera progresiva tratando de llegar a todos los rincones del país), se ha logrado una amplia cobertura de servicios financieros, para las MIPYMES en todo el territorio nacional (Gráfico 1).

GRÁFICO 1
BN-DESARROLLO: COMPOSICIÓN PORCENTUAL DE LA CARTERA DE COLOCACIONES,
POR ZONA GEOGRÁFICA, 2002
Porcentaje



FUENTE: Elaboración propia con cifras suministradas por el Banco Nacional de Costa Rica (programa BN-Desarrollo).

Como muchos países latinoamericanos, Costa Rica se caracteriza por concentrar la mayoría de las MIPYMES en el Gran Área Metropolitana (GAM). Por ello, no es de extrañar que el mayor crecimiento en la cartera de BN-Desarrollo se observe en San José oeste y San José este (Cuadro 2).

CUADRO 2
BN-DESARROLLO: SALDO DE COLOCACIONES POR ZONA GEOGRÁFICA, 2000-2002
cifras en miles de colones

ZONA	SALDO DE COLOCACIONES						TASA (ANUAL) DE CRECIMIENTO 2000-2002
	2000		2001		2002		
	colones	porcentaje	colones	porcentaje	colones	porcentaje	
San José oeste	1.246.255	5,76	1.873.717	6,26	4.387.227	8,80	87,63
San José este	2.055.532	9,50	4.242.169	14,18	9.441.708	18,93	114,32
Alajuela	4.954.275	22,91	6.322.998	21,13	10.653.421	21,36	46,64
Heredia-Limón	2.568.547	11,88	3.935.985	13,15	7.196.490	14,43	67,39
Cartago-Sur	6.470.979	29,92	8.237.104	27,52	10.870.266	21,80	29,61
Guanacaste-Puntarenas	4.333.579	20,04	5.314.983	17,76	7.323.712	14,68	30,0
Total	21.629.167	100,00	29.926.956	100,00	49.872.824	100,00	51,85

FUENTE: Elaboración propia con cifras suministradas por el Banco Nacional de Costa Rica (programa BN-Desarrollo).

Otra característica importante del desempeño del programa BN-Desarrollo ha sido la creciente participación relativa de los préstamos a los microempresarios, muy por encima de la importancia relativa de la cartera crediticia a las pequeñas y medianas empresas. De hecho, entre el 2000 y el 2002 la participación relativa del segmento de microempresas creció en forma apreciable al pasar de un 28 por ciento a un 43 por ciento, respectivamente (Cuadro 3).

CUADRO 3
BN-DESARROLLO: SALDO DE COLOCACIONES POR PROGRAMA
cifras en miles de colones

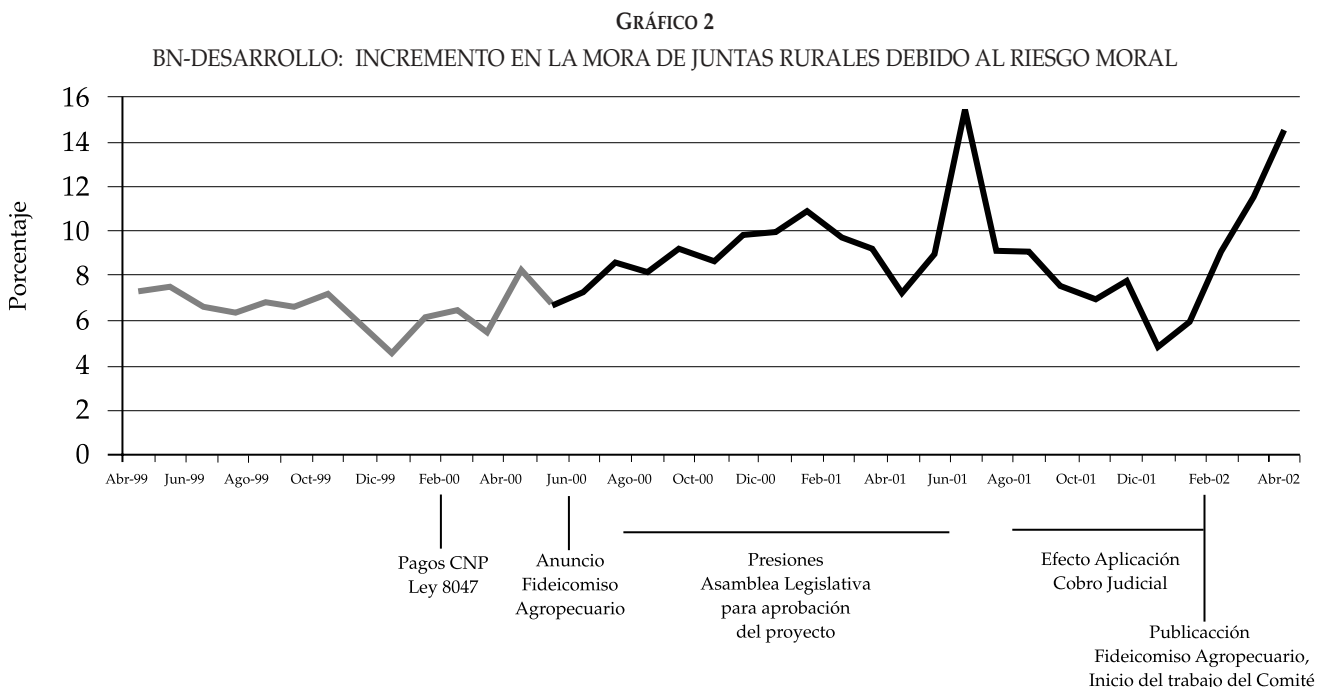
PROGRAMA	SALDO DE COLOCACIÓN					
	2000		2001		2002	
	colones	porcentaje	colones	porcentaje	colones	porcentaje
Junta Rural	11.717.551	62,38	11.759.312	41,59	11.923.145	26,42
Microempresa*	5.340.470	28,43	10.661.318	37,71	19.603.684	43,43
Pequeña empresa*	1.725.012	9,18	3.756.889	13,29	7.960.516	17,64
Mediana empresa*	—	—	2.095.540	7,41	5.646.728	12,51
Total	18.783.033	100,00	28.273.059	100,00	45.134.073	100,00

* La micro y pequeña empresa agropecuaria están incluidas en Junta Rural.

FUENTE: Elaboración propia con cifras suministradas por el Banco Nacional de Costa Rica (programa BN-Desarrollo).

La participación de las Juntas Rurales se ha reducido dentro de la cartera de BN-Desarrollo al estancarse la colocación de crédito en dicho segmento de mercado (principalmente actividades agropecuarias por micro y pequeñas empresas). Esta actividad ha venido enfrentando serios problemas económicos dadas las condiciones climatológicas adversas y las políticas erróneas por parte de las autoridades para atender este problema. Así, por ejemplo la aprobación de la Ley para crear el Fideicomiso Agropecuario, que supuestamente ayudaría a pagar las deudas de este sector a los bancos comercia-

les, principalmente con las JRC del Banco Nacional, tuvo un efecto contrario para BN-Desarrollo. De hecho, al anunciarse la posibilidad de presentar solicitudes a este fideicomiso según ciertas condiciones de morosidad, muchos buenos clientes de BN-Desarrollo dejaron de pagar puntualmente sus obligaciones, lo cual incrementó la morosidad en la cartera de este programa, lo cual atenta directamente contra la sostenibilidad de éste (Gráfico 2). Este es un ejemplo claro de cómo una política inadecuada incrementa el riesgo moral en el sistema financiero, sin atacar el fondo del problema por resolver.



FUENTE: Elaboración propia con base en cifras del Banco Nacional de Costa Rica (programa BN-Desarrollo).

Tamaño de los préstamos. Los préstamos del programa BN-Desarrollo se han concentrado en montos relativamente pequeños, principalmente para satisfacer necesidades de capital de trabajo. En efecto, tal como se muestra en el Cuadro 4, un importante porcentaje de los créditos otorgados a las empresas de los segmentos de Juntas Rurales (63 por ciento), Micro (45 por ciento) y Pequeña (22 por ciento) son créditos de menos de un millón de colones (¢1.000.000). Además, si se contempla como límite superior la suma de cinco millones de colones (¢5.000.000), prácticamente la totalidad de los créditos otorgados por BN-Desarrollo clasifican en esta categoría.

Debido al tamaño de los préstamos de BN-Desarrollo, es clara la importancia de las economías de escala y de ámbito para un programa como éste. Ellas sólo pueden obtenerse en bancos comerciales con un enfoque universal. Es decir, con economías alcanzadas gracias a los costos fijos decrecientes en forma significativa, conforme se incrementa el número de solicitudes de crédito atendidas (economías de escala) y también, dada la existencia de otros servicios financieros cuyo costo marginal es muy bajo. Lo anterior favorece la generación de utilidades o ganancias adicionales en el programa crediticio (economías de ámbito).

CUADRO 4
BN-DESARROLLO: CRÉDITOS OTORGADOS EN EL 2002
por programa y tamaño de crédito

MONTO	PROGRAMA					
	JUNTA RURAL		MICROEMPRESA		PEQUEÑA	
	colones	porcentaje	colones	porcentaje	colones	porcentaje
Menos de ₡1.000.000	7.442	63,19	4.565	45,05	315	21,81
De ₡ 1.000.000 a menos de ₡ 5.000.000	4.195	35,62	4,652	45,90	643	44,53
De ₡ 5.000.000 a menos de ₡ 10.000.000	118	1,00	694	6,85	256	17,73
De ₡ 10.000.000 a menos de ₡ 50.000.000	20	0,17	221	2,18	220	15,24
Más de ₡ 50.000.000	3	0,03	2	0,02	10	0,69
Total	11,778	100,00	10.134	100,00	1.444	100,00

FUENTE: Elaboración propia con cifras suministradas por el Banco Nacional de Costa Rica (programa BN-Desarrollo).

Dada la importancia de las economías de escala y de ámbito descritas anteriormente, se considera muy importante que otros bancos públicos y privados incursionen en programas similares a BN-Desarrollo para mejorar el acceso de las MIPYMES a los servicios financieros. Esta ruta constituye el camino correcto para alcanzar el desarrollo sostenido de una verdadera banca de desarrollo en Costa Rica, una que permita poner en contacto a empresarios con buenas ideas de negocios (demandantes de crédito, pero carentes de recursos para llevarlas a cabo) con personas con excedentes monetarios (depositantes de dinero) en busca de oportunidades de inversión para lograr rendimientos financieros satisfactorios.

Mora de la cartera. Quizás uno de los resultados más sobresalientes de la cartera de BN-Desarrollo sea la baja tasa de morosidad (mora legal), la cual contrasta en forma significativa con la tasa de morosidad de la cartera total del Banco Nacional de Costa Rica.²⁴ De hecho, mientras la mora legal de BN-Desarrollo era del 6,15 por ciento a agosto del 2003, la mora legal para toda la cartera del BNCR era de 9,88 por ciento. Este resultado revela la importancia de contar con una tecnología crediticia especial para un programa de servicios financieros para las MIPYMES, sin la cual muy probablemente la morosidad sería mayor. Una opinión generalizada en el gremio bancario costarricense, es el alto riesgo de incursionar en la concesión de crédito a las micro y pequeñas empresas. Esta opinión tiende a desmotivar a los intermediarios financieros para incursionar en este nicho de mercado. El ejemplo, en sentido contrario, del programa BN-Desarrollo constituye uno de sus principales valores agregados para el resto del Sistema Bancario costarricense.

La mora legal durante los tres años de ejecución del programa BN-Desarrollo ha mostrado un buen comportamiento, excepto por los problemas señalados en el caso de la actividad agropecuaria y también en el caso del turismo (Cuadro 5). En efecto, para la mayoría de las actividades productivas atendidas por BN-Desarrollo, la mora legal se ha mantenido relativamente estable entre el 2000 y 2002, este último año la mayoría de las actividades muestra una mora legal inferior al 4 por ciento.

24. Lo anterior, no obstante el problema de morosidad que BN-Desarrollo ha debido enfrentar en el segmento de Juntas Rurales, durante el 2002 y 2003.

CUADRO 5
BN-DESARROLLO: MORA LEGAL POR ACTIVIDAD, 2000-2002
cifras en porcentajes

ACTIVIDAD	MORA LEGAL		
	2000	2001	2002
Agricultura y silvicultura	12,51	5,66	10,56
Ganadería, caza y pesca	6,88	3,23	3,77
Industria	5,08	2,83	3,25
Electricidad/Energía	0,00	—	0,00
Comercio	3,80	2,24	4,14
Otros servicios	4,02	2,70	3,30
Transporte, comu., almac.	0,00	0,00	0,00
Vivienda	0,00	0,00	0,00
Construcción	0,00	0,00	0,00
Consumo o crédito personal	0,00	0,00	1,12
Turismo	24,85	0,00	9,55

FUENTE: Elaboración propia con cifras suministradas por el Banco Nacional de Costa Rica (programa BN-Desarrollo).

Por tamaño de empresa, excluido el segmento de Juntas Rurales por los problemas especiales antes señalados, la microempresa constituye el sector con la mayor morosidad dentro de BN-Desarrollo, seguida por la pequeña y la mediana empresas (Cuadro 6). Este resultado, de nuevo, señala la importancia de contar con una tecnología crediticia para programas como BN-Desarrollo, la cual permita administrar apropiadamente los riesgos intrínsecos de trabajar con microempresas en materia crediticia.

CUADRO 6
BN-DESARROLLO: PORCENTAJE DE MORA LEGAL
POR TAMAÑO DE LA EMPRESA Y JUNTAS RURALES

PROGRAMA	MORA LEGAL		
	2000	2001	2002
Junta Rural	10,82	4,79	7,90
Microempresa*	5,41	3,54	5,25
Pequeña empresa*	3,90	0,76	3,10
Mediana empresa**	—	0,00	2,65

* No incluye empresas del sector agropecuario, las cuales están incluidas en Juntas Rurales.

** Nota: en el 2000 no existía la Mediana Empresa.

FUENTE: Elaboración propia con cifras suministradas por el Banco Nacional de Costa Rica (programa BN-Desarrollo).

BN-Desarrollo y Género: En el mundo y en Costa Rica particularmente, existe una preocupación cada día mayor por facilitar el crédito y los servicios financieros a las mujeres, en virtud de que muchas de las micro y pequeñas empresas del país son de su propiedad (33 por ciento).²⁵ Dada esta característica, el programa de BN-Desarrollo ha puesto especial énfasis dentro de su cartera al crédito para las empresas propiedad de mujeres. Consecuentemente, desde sus inicios, BN-Desarrollo ha notado el auge

25. Según el Cuadro 19 de la Encuesta Multipropósitos Dirigida a Empresas Exportadoras y no Exportadoras: Principales Resultados. BNCR.

que ha tenido la cartera crediticia del grupo femenino, puesto que ha habido un importante crecimiento en las nuevas colocaciones desde 1999 hasta el 30 de setiembre del 2003, en este sector (Cuadro 7).

CUADRO 7
COLOCACIONES DE BN-DESARROLLO EN EMPRESAS PROPIEDAD DE MUJERES
PERIODO AÑO 1999 A SETIEMBRE DEL 2003
cifras en millones de colones de 1991

AÑO	NUEVAS COLOCACIONES*		SALDOS DE CARTERA*	
	NÚMERO DE CRÉDITOS	MILLONES DE COLONES	OPERACIONES	MILLONES DE COLONES
1999	282	90,5	282	90,5
2000	1.110	442,0	1.252	518,2
2001	1.308	529,8	2.397	899,7
2002	1.869	765,9	4.167	1.463,7
al 30/09/03	1.558	481,9	4.757	1.705,3

* Se incluye micro, pequeña, mediana empresa y Juntas Rurales de Crédito.

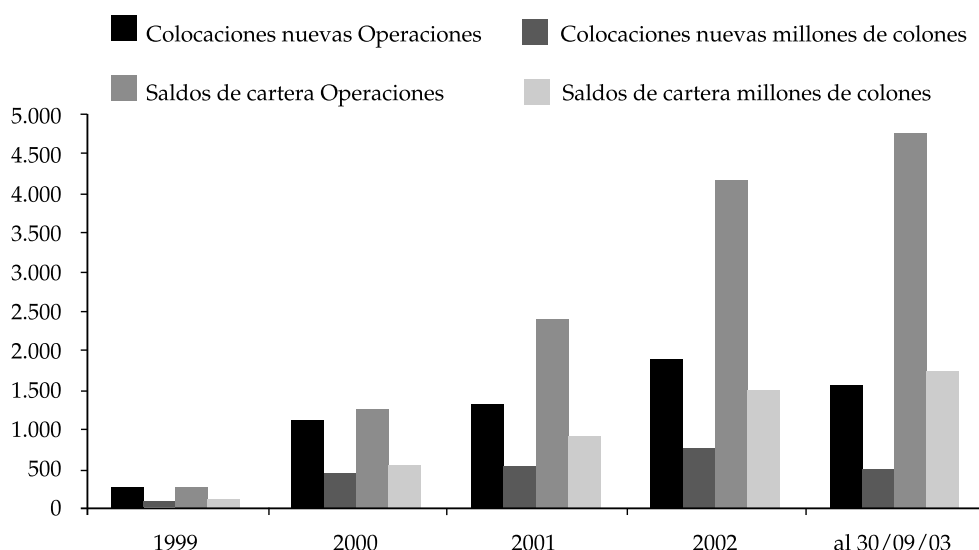
FUENTE: Elaboración propia con cifras suministradas por el Banco Nacional de Costa Rica (programa BN-Desarrollo).

Del cuadro anterior, se puede observar que el número de créditos otorgados desde 1999 hasta el 2002, ha crecido en 88 por ciento por año y la cantidad de dinero (préstamo en millones de colones constantes) otorgada se ha incrementado en un 103,8 por ciento por año. De la misma manera, los saldos de cartera (medidos en millones de colones constantes) han aumentado en tres años aproximadamente en 152,9 por ciento, es decir, que la cantidad de dinero facilitada hasta el momento ha crecido en forma apreciable, una vez descontada la inflación, por lo cual se puede afirmar que muchos proyectos productivos nuevos se han podido llevar a cabo gracias al programa de BN-Desarrollo, ello contribuye al desarrollo de cientos de empresas propiedad de mujeres. (Gráfico 3). De la misma manera, el crédito promedio, en términos reales, ha aumentado un 27,7 por ciento, eso quiere decir, que hoy por hoy, el tamaño del crédito otorgado a este sector se ha incrementado alrededor de un 28 por ciento.

Es importante evaluar hasta qué punto BN-Desarrollo está atendiendo al sector femenino de las MIPY-MES, según su importancia relativa dentro del sector. (Cuadro 8). Si bien es cierto los porcentajes de participación de la cartera de mujeres son relativamente pequeños, éstos han crecido entre 1999 y 2003. Así, en lo que respecta a nuevas colocaciones en colones, en 1999, la cartera de las empresas propiedad de las mujeres representa aproximadamente el 5 por ciento del total de BN-Desarrollo, mientras que para el 2003, la participación aumentó al doble (9,6 por ciento). Tomando en cuenta las nuevas colocaciones según número de operaciones, la presencia del sector mujeres, pasó de un 4,9 por ciento en 1999 a un 16 por ciento en el 2003, ello demuestra un incremento mayor en la participación de la mujer en el programa de BN-Desarrollo, que lo mostrado en las cifras de la cartera en colones.

GRÁFICO 3

BN-DESARROLLO: EVOLUCIÓN DE LAS COLOCACIONES DE BN-DESARROLLO, EMPRESAS PROPIEDAD DE MUJERES, PERIODO 1999 A SETIEMBRE DE 2003
cifras en millones de colones de 1991



FUENTE: Elaboración propia con cifras suministradas por el Banco Nacional de Costa Rica (programa BN-Desarrollo, sección Género).

CUADRO 8

BN-DESARROLLO: NUEVAS COLOCACIONES Y SALDOS DE CARTERA, PERIODO 1999 A SETIEMBRE DE 2003
totales y de mujeres

AÑOS	COLOCACIONES NUEVAS					
	OPERACIONES			MILLONES DE COLONES		
	TOTAL	MUJERES		TOTAL	MUJERES	
	ABSOLUTO	RELATIVO		ABSOLUTO	RELATIVO	
1999	5.700	282	4,95	5.908,10	291,7	4,94
2000	9.855	1.110	11,26	12.830,30	1.526,0	11,89
2001	8.965	1.308	14,59	16.190,40	1.984,0	12,25
2002	12.444	1.869	15,02	28.297,10	3.129,0	11,06
2003*	9.539	1.558	16,33	21.840,60	2.102,2	9,63

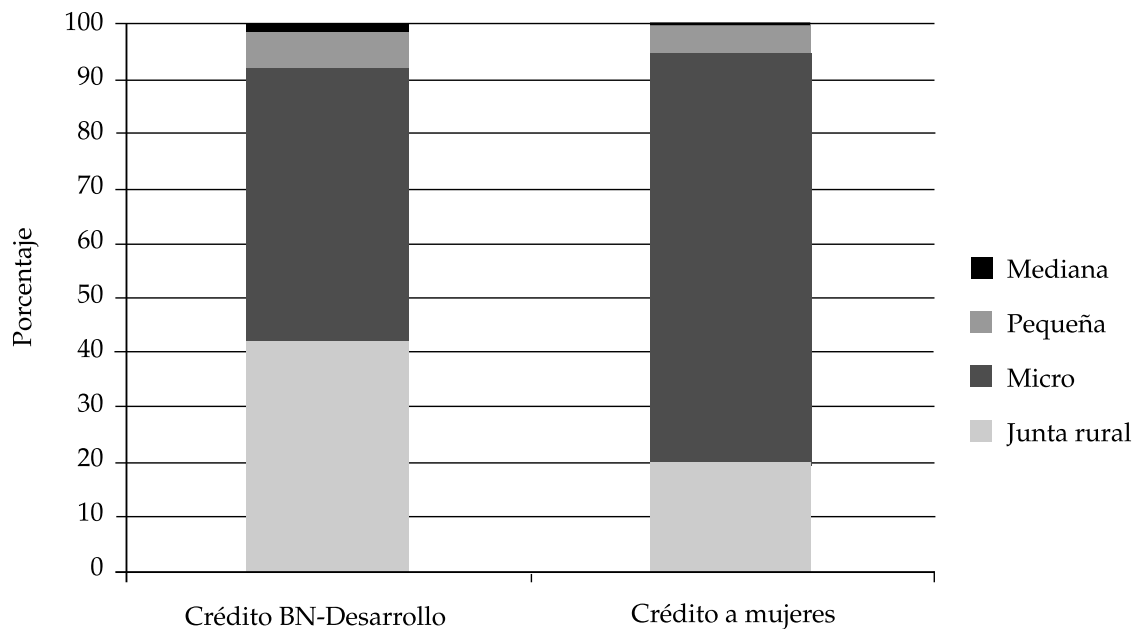
* Al 30 de setiembre del 2003

FUENTE: Elaboración propia con cifras suministradas por el Banco Nacional de Costa Rica (programa BN-Desarrollo).

Al estudiar la composición de la cartera del sector mujeres según tamaño y juntas rurales, se concluye que tres cuartas partes (74 por ciento) de esta cartera están constituidas por microempresas, en tanto el sector de pequeña empresa agrupa a un 5 por ciento y las Juntas Rurales a un 20 por ciento. (Gráfico 4). El segmento de la mediana empresa es insignificante en esta cartera (1 por ciento).

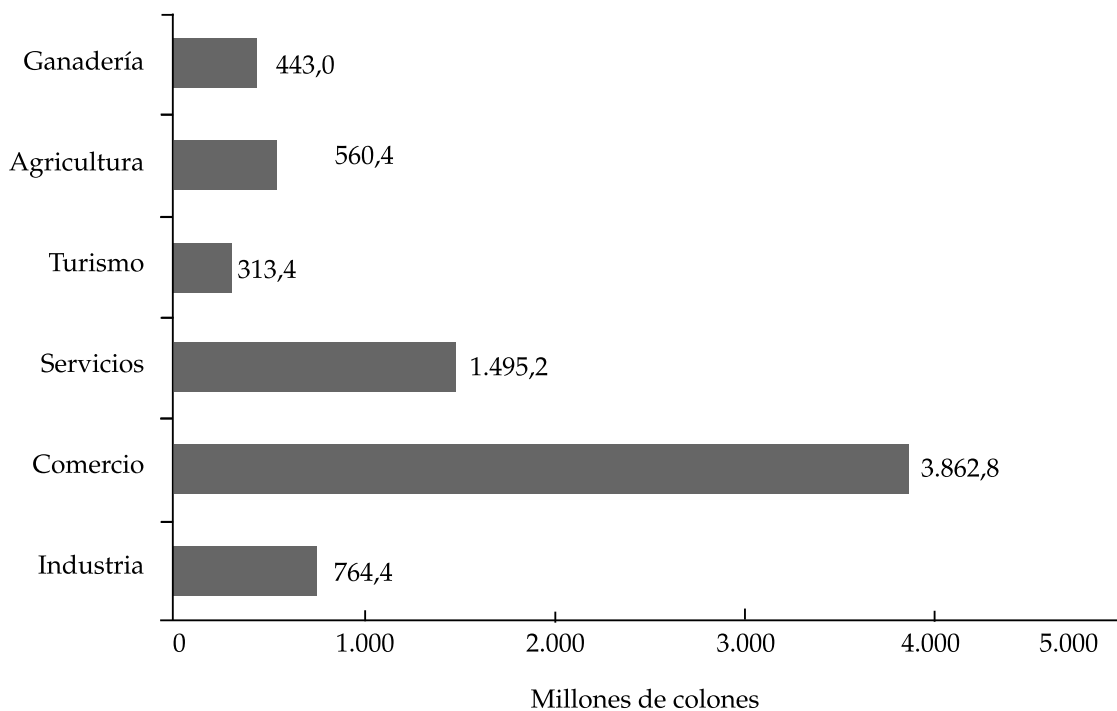
Si se toma en cuenta la composición de la cartera destinada a crédito para mujeres, por actividad económica, se encuentra que está concentrada en comercio y servicios, según se observa en el Gráfico 5. Así en su mayoría, a las mujeres les interesa llevar a cabo proyectos en áreas como el comercio y en segundo lugar, en el sector servicios.

GRÁFICO 4
 NÚMERO DE OPERACIONES DE BN-DESARROLLO Y DEL SECTOR MUJERES, A SETIEMBRE DE 2003
 según tamaño de la empresa y Juntas Rurales



FUENTE: Elaboración propia con cifras suministradas por el Banco Nacional de Costa Rica.

GRÁFICO 5
 BN-DESARROLLO: SALDOS DE COLOCACIÓN,
 COMPOSICIÓN DE LA CARTERA DE CRÉDITO DE LAS MUJERES, A SETIEMBRE DEL 2003
 según actividad económica



FUENTE: Elaboración propia con cifras suministradas por el Banco Nacional de Costa Rica (programa BN-Desarrollo).

Finalmente, como parte del apoyo brindado al sector de las mujeres, dentro del programa BN-Desarrollo, el Banco Nacional de Costa Rica y el Instituto Nacional de las Mujeres firmaron un convenio en enero del 2000, el cual pretende unificar esfuerzos para formular y promover actividades que incentiven la alfabetización de los servicios financieros, las capacidades gerenciales, así como el manejo crediticio y financiero para las mujeres empresarias.

Análisis comparativo o benchmarking: A fin de valorar el alcance del programa de BN-Desarrollo, se comparan algunas de sus principales características con aquellas de los diez principales intermediarios financieros dedicados a las microfinanzas en América Latina, durante el 2001, según el Banco Interamericano de Desarrollo (Revista Micro Empresa América, 2002).²⁶ Es importante una nota de cautela en esta comparación, puesto que las entidades con las cuales se realiza el análisis comparativo están especializadas en brindar servicios financieros sólo a micro y pequeñas empresas en tanto que el BNCR, con BN-Desarrollo, brinda servicios financieros también a medianas empresas y por medio de la modalidad de banca de segundo piso a otras micro y pequeñas empresas. También debe destacarse que BN-Desarrollo es un programa de un banco comercial, por ello disfruta de una serie de ventajas en materia de economías de escala y de ámbito, que no tienen otras entidades de microfinanzas.

Debe tenerse presente que mientras las instituciones financieras de América Latina, consideradas en este análisis, tienen años de operar en sus respectivos países, BN-Desarrollo es un programa de reciente creación, por lo cual las conclusiones del análisis comparativo son válidas únicamente para establecer si la senda por la cual transita BN-Desarrollo hacia la consolidación, es satisfactoria o no, de conformidad con las mejores prácticas de la región. Por otra parte, conviene señalar que si bien el préstamo promedio de BN-Desarrollo es mucho mayor que el préstamo promedio otorgado por cualquiera de las demás entidades financieras de microfinanzas de la región, la comparación entre indicadores de desempeño de estas entidades y BN-Desarrollo sigue siendo válida para los fines antes señalados. Este resultado refleja el hecho de que BN-Desarrollo no atiende únicamente a microempresarios, como si es el caso de la mayoría de las entidades de microfinanzas en América Latina (Cuadro 9).

Desde el punto de vista de la razón de clientes que maneja un ejecutivo en BN-Desarrollo, la cual constituye parte de la tecnología crediticia empleada en un programa de atención personalizada, BN-Desarrollo se desempeña satisfactoriamente al ocupar la tercera posición entre las once instituciones analizadas. Además, en términos de eficiencia, medida según la razón de gastos de operación a cartera promedio, BN-Desarrollo sobresale en primer lugar en esta lista de intermediarios financieros.

A pesar de su reciente creación, BN-Desarrollo muestra índices de crecimiento por año bastante satisfactorios respecto de los de las entidades de microfinanzas más eficientes de América Latina. De hecho, la tasa de crecimiento de la cartera en monto fue de un 46 por ciento en el 2001, mientras que en términos de préstamos fue de un 12 por ciento (Cuadro 10). Dado el énfasis puesto por las autoridades del Banco Nacional en incrementar las actividades de BN-Desarrollo durante los últimos dos años, estas cifras han crecido en forma importante.

26. Es decir, para cada característica estudiada se toman las diez instituciones de microfinanzas con mejor desempeño en América Latina. De manera tal que no se compara a BN-Desarrollo con las mismas diez instituciones todo el tiempo, sino con aquellas diez que mostraron el mejor desempeño según el indicador analizado.

CUADRO 9
 BN-DESARROLLO: ANÁLISIS COMPARATIVO DE INDICADORES DE EFICIENCIA
 CON OTRAS ENTIDADES DEDICADAS A LAS MICROFINANZAS, 2001

ENTIDADES	GASTOS DE OPERACIÓN (PORCENTAJE DE CARTERA PROMEDIO)	RAZÓN CLIENTES/ EMPLEADOS	PRÉSTAMO PROMEDIO EN US\$
BN-Desarrollo(Costa Rica)	4,6	162	6.688
FIE (Bolivia)	11,3	112	1.155
Los Andes (Bolivia)	12,5	104	1.173
Fondevsa (Rep.Dom)	13,4	67	1.564
WWB Cali(Colomb)	13,6	252	464
WWB Popayán(Colomb)	13,7	296	266
Banco Sol (Bolivia)	13,9	116	1.216
CMAC Arequipa (Perú)	14,4	122	987
CMAC Cusco (Perú)	15,2	138	769
CMAC Ica (Perú)	15,4	67	986
Calpiá (El Salvador)	16,3	148	860

FUENTE: Elaboración propia con base en cifras de la Revista Micro Empresas, BID 2002 y BNCR.

CUADRO 10
 BN-DESARROLLO: ANÁLISIS COMPARATIVO DE INDICADORES DE CRECIMIENTO
 CON OTRAS ENTIDADES DEDICADAS A LAS MICROFINANZAS, 2001
 porcentajes

ENTIDADES	CRECIMIENTO DE LA CARTERA EN MONTO	CRECIMIENTO EN NÚMERO DE PRÉSTAMOS
Comportamos (Méx)	146	45
Confianza(Perú)	80	57
Edyficar (Perú)	72	24
F.J. Nieborowski (Nicaragua)	54	85
WWB Bucaramanga	52	60
WWB Popayán (Colom)	51	52
Finde (Nicaragua)	50	7
CMAC Trujillo(Perú)	48	23
BN-Desarrollo(Costa Rica)	46	12
WWB Cali(Colomb)	38	16
CMAC Sullana (Perú)	34	21

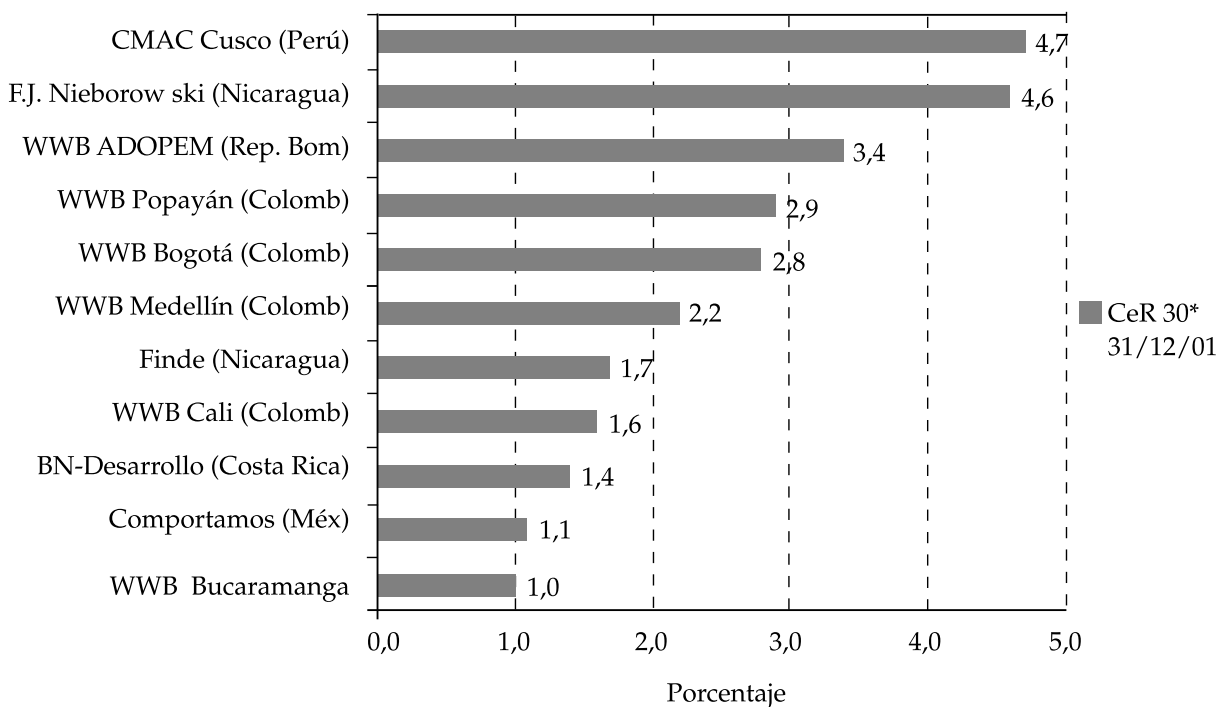
Crecimiento anual al 12/31/2001

FUENTE: Elaboración propia con base en cifras de la Revista Micro Empresas, BID 2002 y BNCR.

Finalmente, desde el punto de vista de la calidad de la cartera en riesgo (mora a 30 días o más) BN-Desarrollo muestra un desempeño bastante satisfactorio, al ocupar la tercera mejor posición dentro de las 11 instituciones financieras consideradas en el Gráfico 6.

GRÁFICO 6

BN-DESARROLLO: ANÁLISIS COMPARATIVO EN INDICADORES DE CALIDAD DE CARTERA
CON OTRAS ENTIDADES DEDICADAS A LAS MICROFINANZAS, 2001

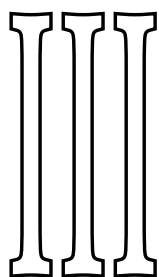


* CeR cartera en riesgo (Mora de 30 días o más).

FUENTE: Elaboración propia con base en cifras de la Revista Micro Empresas, BID 2002 y BNCR.

Tal como fuera señalado anteriormente, la comparación de BN-Desarrollo con otros intermediarios financieros en microfinanzas se realiza únicamente con el propósito de tener una idea sobre la eficiencia de este programa, medida por ciertos indicadores. No obstante, la comparación tiene cierto fundamento, ya que BN-Desarrollo paga al BNCR por todos los servicios que recibe mediante la modalidad de precios de transferencia. Por lo tanto, los resultados de BN-Desarrollo no se ven afectados de modo alguno por subsidios o regalos del BNCR.

A manera de corolario y de conformidad con los resultados comentados en esta sección, se puede afirmar que BN-Desarrollo constituye un enfoque apropiado para atender la demanda de servicios financieros de las micro, pequeñas y medianas empresas costarricenses. Es decir, para alcanzar los objetivos de la banca de desarrollo cuyo propósito principal consiste en ayudar a mejorar el desempeño de las MIPYMES y, por ende, el desarrollo económico de Costa Rica, al procurar no sólo el crecimiento de la producción nacional, sino también una mejor distribución de la riqueza entre sus ciudadanos, al facilitar la explotación de oportunidades de inversión, principalmente por parte de los microempresarios y crear nuevos puestos de trabajo.



Perspectivas futuras de la banca de desarrollo en Costa Rica

El concepto de banca de desarrollo

El concepto de banca de desarrollo no es único ni estático. Por el contrario, depende de una serie de elementos que lo hacen variar de un país a otro, tales como las condiciones socioeconómicas y el entorno mundial. De hecho, esto explica por qué no es lo mismo hablar de banca de desarrollo en un país que debe ser reconstruido luego de una guerra (Taiwán, Japón y Europa) que en uno sin tales problemas y caracterizado por un entorno de paz y democracia como Costa Rica, pero con ciertas necesidades financieras para proyectos de interés social. Por ello, no es de extrañar que en términos generales, en la discusión del concepto de banca de desarrollo en Costa Rica, se planteen tres enfoques diferentes, los cuales se comentan a continuación:

Banca de desarrollo para proyectos de alto riesgo. El primer enfoque se refiere al concepto de riesgo en proyectos de gran escala, tales como las obras de infraestructura. Con este enfoque se argumenta que el país debe crear un banco con recursos del presupuesto de la República, el cual financiaría estas actividades asumiendo el riesgo en virtud de que el proyecto tiene una gran importancia estratégica para el desarrollo del país y difícilmente sería financiado por la banca comercial nacional o internacional.

Este enfoque, cuya justificación es idéntica a la empleada en Europa después de la Segunda Guerra Mundial para crear bancos de desarrollo, olvida que existen mecanismos financieros modernos más eficientes para sostener con éxito proyectos de gran escala. Por ejemplo, la concesión de obra pública (COP) en el caso de puertos, aeropuertos, carreteras y represas hidroeléctricas es posible mediante la aprobación e implantación de una ley que norme los aspectos relevantes para garantizar a los inversionistas seguridad jurídica y proteger los intereses de los usuarios. Más aún, Costa Rica cuenta con ahorros importantes que permitirían financiar, por medio del mecanismo de concesión de obra pública, proyectos de gran escala como los citados. Estos ahorros provendrían de los fondos de pensiones, los cuales en la actualidad prácticamente no cuentan con posibilidades de inversión más allá de los bonos del Banco Central y del Gobierno.

Un ejemplo exitoso en América Latina y el mundo en el empleo de los fondos de pensión para financiar proyectos de infraestructura por medio de la concesión de obra pública, es el caso chileno. En Costa Rica este enfoque no ha funcionado aún de manera satisfactoria, lo cual demanda estudiar el marco legal vigente y mejorarlo, en lugar de tratar tal debilidad como justificación para crear un banco estatal financiado con recursos del presupuesto de la República. Más aún, debe tenerse presente

que dadas las difíciles condiciones de las finanzas públicas de Costa Rica, no es posible emplear recursos públicos en estos proyectos, dado el alto costo de oportunidad de éstos (centros de salud, gastos en educación, seguridad pública, etcétera).

Banca de desarrollo como banca de fomento. El segundo enfoque señala que la banca de desarrollo debe estar orientada a un tipo particular de actividades productivas, las cuales se requieren promocionar (dirigismo) y, por alguna razón de riesgo y rentabilidad, la banca comercial tradicional no las atiende debidamente. Este concepto de banca de desarrollo(o de fomento) representa un esquema basado en el paternalismo estatal y la planificación centralizada en boga en América Latina (Costa Rica no fue la excepción) durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX y cuyos resultados dejan mucho que desear.

Esta banca de desarrollo, a diferencia de la que se propone en este estudio, parte de un concepto dirigista que propone otorgar recursos financieros subsidiados o, incluso no reembolsables, a ciertos sectores productivos considerados “estratégicos” o económicamente vulnerables. Un ejemplo de este planteamiento son los programas de crédito subsidiado para la atención de las actividades agropecuarias, los cuales no solucionan los problemas de fondo de este importante sector, sino más bien producen costos sociales importantes para Costa Rica. Esto sucede porque el punto medular de este tipo de banca de desarrollo se interesa fundamentalmente en la asignación de recursos productivos a ciertas actividades, sin preocuparse del resultado de tal asignación para el crecimiento sostenido de un país en general. Por ello, no es de extrañar la experiencia negativa de este tipo de banca de desarrollo en América Latina y sus nefastos resultados sobre las condiciones de vida de los sectores a los cuales se pretendía favorecer y, en general, sobre el nivel de vida de la población de un país.

De hecho, al establecerse mecanismos de preselección de “ganadores” a través de variables subjetivas, se producen problemas de falta de transparencia y, por ende, de corrupción, además de una pésima asignación de recursos. Ya Costa Rica experimentó con este tipo de banca de desarrollo durante buena parte de la etapa de sustitución de importaciones, y se obtuvieron pésimos resultados, desde el punto de vista de los intermediarios financieros y de la estabilidad económica del país. Basta con estudiar las causas de la crisis económica de finales de los setentas e inicios de los ochentas para comprender mejor los efectos negativos de este enfoque.

Banca de desarrollo para MIPYMES. El tercer enfoque, el cual se analiza en este estudio y se considera el más conveniente para el país, define la banca de desarrollo como aquella cuyo objetivo consiste en facilitar el acceso a todos los servicios financieros, además del crédito, a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), de los diferentes sectores de la economía costarricense.

De acuerdo con esta definición de banca de desarrollo, no se considera necesario crear nuevas entidades financieras. De hecho, intermediarios financieros actuales, públicos y privados, pueden interesarse en apoyar e impulsar los proyectos de producción y de inversión de las MIPYMES. Dadas las características de éstas, es necesario tener presente la necesidad de contar con una tecnología crediticia diferente a la empleada por la banca comercial tradicional. Así, este tipo de banca de desarrollo facilita no sólo la prestación de todo tipo de servicio financiero a las MIPYMES, sino también el desarrollo de una red de instituciones de apoyo a este sector, ésta última, que permite incrementar la productividad y competitividad de las MIPYMES para participar activamente en el desarrollo económico y social del país, al promover el crecimiento económico y la mejor distribución de la riqueza.

En cuanto al origen y costo de los recursos financieros, la banca de desarrollo propuesta en este trabajo se fundamenta en captaciones del público en general e instituciones financieras internacionales de desarrollo, así como en el establecimiento de tasas de interés positivas en términos reales. De esta forma, su sostenibilidad depende de la tecnología crediticia empleada por el intermediario financiero y de la capacidad para desarrollar una red de apoyo institucional a las MIPYMES para promover un mejor desempeño de este sector productivo.

Uno de los elementos más importantes que diferencian a la banca de desarrollo propuesta en este estudio de los otros dos enfoques antes citados, se refiere al interés en ofrecer a los clientes una amplia gama de servicios financieros que van mucho más allá del crédito, así como también servicios no financieros de apoyo, a fin de facilitar el incremento de la productividad y competitividad de las empresas que los reciben, temas totalmente ausentes en los conceptos de banca de desarrollo de los primeros enfoques.

En el caso concreto de Costa Rica, los esquemas financieros aplicados por el BNCR (BN-Desarrollo) y por otras entidades financieras públicas y privadas, en apoyo a las MIPYMES, corresponden a programas de banca de desarrollo. En este sentido, programas financieros como los de BN-Desarrollo son un ejemplo palpable del cambio paulatino en la mentalidad del sistema financiero costarricense, el cual orienta una proporción creciente de sus esfuerzos hacia la promoción del desarrollo económico sin introducir nuevas distorsiones en la economía.

Por último, conviene señalar los elementos claves para el adecuado funcionamiento del esquema de banca de desarrollo aquí propuesto, a saber: cobertura, acceso, rentabilidad, costo operativo, garantías, servicios complementarios y regulación.

La *cobertura* se refiere a la capacidad de la banca de desarrollo para cubrir la mayor cantidad posible de sectores de la economía nacional. Es decir, partiendo de una estrategia de segmentación del mercado, en donde el énfasis se pone en la atención de las MIPYMES, la banca de desarrollo procura que sus servicios lleguen a la mayor cantidad de sectores productivos y áreas geográficas del país, ya sea para abastecer los mercados locales o los de exportación.

El *acceso* es uno de los factores claves de la banca de desarrollo, pues ésta tiene como fin último brindar acceso al crédito y demás servicios financieros a aquellos segmentos del mercado que, por sus características, en general, tienen pocas posibilidades de obtener crédito de la banca comercial tradicional.

En la banca de desarrollo la rentabilidad es un elemento de suma importancia, no sólo porque es factible –como lo muestra la experiencia de BN-Desarrollo–, sino además porque se convierte en el elemento esencial para garantizar la sostenibilidad financiera del programa, en el mediano y largo plazos.

El *costo operativo* es un elemento esencial en la banca de desarrollo al cual debe ponerse especial cuidado, tanto o más que en la banca tradicional. Esto por cuanto los costos de administración de los programas de crédito a las MIPYMES suelen resultar mayores y, por consiguiente, parte de la rentabilidad y sostenibilidad del programa dependerá de la relativa eficiencia para reducir los costos promedios al máximo por medio de las economías de escala y de ámbito.

Las *garantías* son, como se mencionó anteriormente, uno de los elementos distintivos del programa de banca de desarrollo propuesto, pues por lo general los segmentos atendidos (micro y pequeñas empresas) no cuentan con activos reales para utilizarlos como garantía de sus créditos, lo cual obliga a plantear un esquema diferente de garantías, en el cual se concede mayor peso a la capacidad y voluntad de pago del cliente que a las hipotecas, por ejemplo.

Es importante recalcar que debido a ese esquema particular de garantías de los programas financieros para las MIPYMES, la banca de desarrollo requiere forzosamente de una tecnología de crédito más sofisticada que la banca tradicional, pues sólo así puede garantizarse la obtención periódica de la información necesaria para valorar constantemente el nivel de riesgo de cada operación.

Los *servicios complementarios* son otros de los elementos clave de los programas de banca de desarrollo, pues las MIPYMES carecen de acceso no sólo al crédito sino también a otros servicios financieros indispensables para mejorar la productividad y competitividad de manera sostenida. Adicionalmente, por su pequeña escala de planta, suelen carecer también de acceso con costo razonable a una serie de servicios no financieros, entre los que destacan la capacitación y la asesoría técnicas.

En virtud de ello, la banca de desarrollo debe incorporar dentro de sus programas un amplio portafolio de servicios complementarios, tanto de tipo financiero como no financiero, que resultan particularmente importantes para la reducción de los costos de transacción y operación de las MIPYMES. Sólo así se puede reducir el riesgo crediticio para la banca de desarrollo como se ha definido en esta sección.

Reducir los costos de las transacciones bancarias mediante el uso de la Internet, disminuir los costos del pago de planillas y de las compras a proveedores gracias al débito electrónico de cuentas bancarias y bajar el costo de la obtención de servicios de capacitación y de asesoría técnica por la vía del *outsourcing*, son sólo algunos ejemplos de la trascendencia para las MIPYMES si se dispusiera de una gama amplia de servicios complementarios al crédito. Estos servicios no tienen que ser provistos necesariamente por el intermediario financiero a cargo del programa de banca de desarrollo, éste puede servir como facilitador para ayudar a sus clientes a reducir el costo de acceso a algunos de estos servicios.

Finalmente, la *regulación* es otro elemento por demás importante en los programas de banca de desarrollo. La regulación y supervisión prudenciales son deseables y necesarias en esos programas, pues contribuyen a garantizar la solvencia y sostenibilidad financieras. En el caso particular de Costa Rica, la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) ha procedido a establecer límites de crédito, según los cuales las empresas solicitantes (MIPYMES) no deben presentar estados de resultados auditados o certificados, sino que éstos pueden ser elaborados por los propios analistas de crédito de los intermediarios financieros. Asimismo, en créditos de ₡15.000.000 (quince millones de colones) o menos la normativa de la SUGEF no requiere garantías hipotecarias ni prendarias.

La regulación bancaria –la cual en términos generales está concebida para la banca comercial tradicional–, debe, sin embargo, ser cuidadosamente ajustada de manera permanente a las características propias de las necesidades de la banca de desarrollo, como sucede, por ejemplo, en el caso de las garantías, en las cuales prevalece la información sobre el riesgo asociado a cada cliente por encima de los activos reales. En opinión de los funcionarios de BN-Desarrollo, Costa Rica enfrenta aún algunos retos en este campo, que bien vale la pena sean analizados por las autoridades con especial atención.

El futuro de BN-Desarrollo

BN-Desarrollo se alimenta de la experiencia acumulada por el BNCR después de casi noventa años de existencia de las Juntas Rurales de Crédito, así como por las mejoras prácticas en microfinanzas en el ámbito internacional, incorporadas dentro del Programa de Financiamiento a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES).²⁷

Deben señalar a continuación las principales oportunidades, así como los retos y desafíos que enfrentan las autoridades del Banco Nacional y de Costa Rica, en el campo de la banca de desarrollo.

Oportunidades

En su dimensión de programa financiero orientado al desarrollo, BN-Desarrollo debe no sólo consolidar los aciertos presentes sino además explorar nuevas posibilidades para favorecer el fortalecimiento de las MIPYMES, como factor clave de la economía nacional, desde el punto de vista de la producción, el empleo y las exportaciones.

La naturaleza de las MIPYMES hace difícil para muchas de ellas involucrarse en actividades dedicadas a satisfacer las necesidades del mercado doméstico y más aún en aquellas orientadas al abastecimiento de mercados de exportación. De hecho, no suelen contar con la escala de planta y la plataforma tecnológica, logística y de mercadeo, necesarias para lanzarse a la conquista de segmentos más exigentes y elaborados en el mercado mundial.

Por otra parte, no es factible lograr un crecimiento sostenido de las MIPYMES si ellas limitan sus actividades al reducido mercado doméstico, pues no es sino por medio del acceso a mercados más amplios que las empresas encuentran espacio para la expansión y consolidación.

Encadenamientos productivos: Una de las opciones vigentes para resolver la paradoja de expansión y consolidación de las MIPYMES consiste en la participación activa en los encadenamientos verticales, es decir, formar parte de las cadenas de valor en las cuales las MIPYMES se convierten en proveedoras de empresas exportadoras costarricenses y multinacionales establecidas en el país, las cuales les sirven de plataforma para convertirse en exportadores indirectos.

En el caso particular de BN-Desarrollo ya existen dos esfuerzos tendientes a facilitar el financiamiento a MIPYMES que desean convertirse en suplidoras locales de empresas de mayor tamaño. El primero consiste en apoyar a las MIPYMES participantes en el Programa de Suplidoras Locales de Empresas Multinacionales (Costa Rica Provee) y el segundo, se refiere al financiamiento de capital de trabajo para elaborar productos o servicios que demandan empresas locales de mayor tamaño, así como el pago electrónico de facturas a las MIPYMES por parte de empresas grandes (BN-P@guese).

Banca electrónica: En adición a los actuales esfuerzos de BN-Desarrollo en materia de encadenamientos productivos, dicho programa puede sacar aún mayor provecho de la cartera de clientes corporativos del BNCR. Para ello, es necesario ampliar aún más la base de clientes (MIPYMES) que utilizan la

27. Cabe destacar que para el diseño e implantación del Programa de Financiamiento a las MIPYMES, el BNCR capacitó local e internacionalmente a los principales ejecutivos a cargo de este programa. Por ello, la metodología crediticia empleada por BN-Desarrollo trata de incorporar las experiencias internacionales en materia de microfinanzas.

Internet como medio para realizar transacciones bancarias, así como facilitar el comercio entre empresas de diferentes tamaños en forma electrónica (*business to business* o B2B). A este respecto, cabe señalar que sólo el 12,6 por ciento de las MIPYMES de Costa Rica utiliza la Internet para hacer transacciones bancarias (Monge, 2002), por lo cual BN-Desarrollo debe incrementar, en forma significativa, sus esfuerzos para capacitar a los clientes en el uso de herramientas tecnológicas, principalmente la Internet. Con ello no sólo el banco se beneficia con las economías asociadas al uso de la Internet por parte de sus clientes, sino también las propias empresas mejoran el grado de preparación para el mundo actual, un mundo cuya economía se caracteriza por la conectividad y el uso del conocimiento.

Banca de comercio exterior: Siendo el BNCR el mayor socio accionista del Banco Internacional de Costa Rica (BICSA), el cual cuenta con sucursales en Panamá y Miami, así como una vasta red de bancos corresponsales en todo el mundo y convenios con bancos en países con los que Costa Rica ha firmado tratados de libre comercio (Chile, México, Canadá, República Dominicana), BN-Desarrollo se coloca en una posición privilegiada para ayudar a las MIPYMES costarricenses a colocar sus productos en los mercados externos, así como para adquirir materias primas y bienes de capital con las últimas tecnologías en dichos mercados. Es decir, mediante convenio con BICSA, BN-Desarrollo podría facilitar a sus clientes importantes servicios de banca de comercio exterior, tales como el factoreo internacional, el financiamiento de capital de trabajo con base en órdenes en firme de producción (preexportación) y descuento de facturas (postexportación), el financiamiento a los clientes de las MIPYMES en los países donde éstas exportan (líneas de crédito), entre otros servicios.

Fondo de garantías: En virtud de su naturaleza y características, las MIPYMES suelen tener problemas de acceso al crédito, entre otras razones, por la escasez de activos reales que puedan utilizar como garantía. Esto es de especial importancia hoy para empresas de base tecnológica intensiva en conocimiento (ejemplo, la industria del *software*). En consecuencia, los intermediarios financieros interesados en atender este segmento del mercado deben, por lo general, definir un esquema diferente de garantías de cumplimiento, mediante el cual se concede una mayor importancia a la información disponible sobre la capacidad y la voluntad de pago del cliente, que a los activos físicos propiedad de éste.²⁸ No obstante, la solvencia financiera de las entidades que brindan crédito a las MIPYMES no puede estar enteramente resguardada por la información sobre la viabilidad del proyecto y la voluntad de pago del cliente, pues de alguna manera siempre se requiere de algún activo (real o financiero), por mínimo que sea, para respaldar los préstamos. En este escenario los fondos de garantías juegan un papel importante, tanto para impulsar la concesión de crédito a las MIPYMES, como para resguardar solvencia financiera de las instituciones que otorgan dichos créditos.

Por ello, otra oportunidad por aprovechar por parte de BN-Desarrollo, se relaciona con el Fondo de Garantías para los créditos a las MIPYMES, creado mediante la Ley No. 8262 del 17 de mayo del 2002. La administración de dicho fondo fue asignada en la misma Ley al Banco Popular y de Desarrollo Comunal. Este fondo no ha entrado en operación aún, a pesar de que la ley se aprobó en el 2001.

Si bien el papel de dichos fondos es muy loable, también puede provocar un incremento en el riesgo moral, tanto de la institución de crédito como de quien recibe el préstamo, si el mecanismo de operación del fondo es inapropiado. Ello por cuanto la institución crediticia bien podría “relajar” sus pro-

28. De hecho, como se indicara en la Sección II de este estudio, BN-Desarrollo ha empleado diversas garantías con sus clientes, opciones a las garantías hipotecarias.

cedimientos de selección de clientes sin asumir un mayor riesgo, en tanto, los receptores del crédito podrían incumplir sus obligaciones de pago sin perder necesariamente un activo propio.²⁹

Ambos fenómenos responden al hecho de que un tercero respalda la operación de crédito. Por ello, se hace indispensable que quien administre el fondo de garantías tenga la potestad de hacer valer los requerimientos a ambas partes (quien concede el crédito y el que lo recibe) para hacerse acreedoras del respaldo del fondo de garantías.

El Fondo de Garantías para crédito a las MIPYMES administrado por el Banco Popular, podría representar una oportunidad para BN-Desarrollo y los demás bancos del Estado para ampliar su cartera de crédito a las MIPYMES, sin aumentar de manera sustancial los riesgos financieros implícitos. Sin embargo, tal oportunidad puede desvanecerse, pues aunque la ley dispone claramente que el fondo servirá para respaldar las operaciones de crédito a MIPYMES en cualquier banco del Estado, las autoridades del Banco Popular podrían tener interés en modificar dicha disposición, tanto en el Reglamento correspondiente como en la ley misma, de manera que el fondo sirva para respaldar únicamente créditos concedidos por el propio Banco Popular.

En consecuencia, resulta de trascendental importancia que las autoridades de Gobierno resguarden el espíritu original de la ley, como lo es el impulso a las MIPYMES. Con ello, se mantendría para BN-Desarrollo –así como para los demás programas de crédito para MIPYMES de los bancos del Estado–, una excelente oportunidad de crecer en el futuro. Durante la administración Rodríguez Echeverría, funcionarios del BN-Desarrollo y del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) participaron en un curso de capacitación sobre el funcionamiento del Fondo de Garantía para MIPYMES en Taiwán, República China, por invitación del Gobierno de ese país. Este Fondo ha sido muy exitoso en sus más de treinta años de existencia, al lograr no sólo una insignificante tasa de morosidad, sino también la participación de todos los intermediarios financieros de Taiwán en el otorgamiento de crédito a las MIPYMES de dicho país. Por ello, los conocimientos adquiridos en esa oportunidad deberían ponerse en práctica, por parte de las autoridades costarricenses, para la correcta implantación del Fondo de Garantías, a fin de evitar improvisaciones y mal manejo de estos recursos.

Desafíos

Informalidad: El primer gran desafío del programa de BN-Desarrollo, en virtud de su marcada orientación hacia el financiamiento de las MIPYMES, es sin lugar a dudas promover la transición de empresas del sector informal de la economía al sector formal, principalmente para el caso de las micro y pequeñas empresas (MYPES), que por su naturaleza tienden a concentrarse mayoritariamente en la informalidad.³⁰

Hayden (2002) presenta datos de la Encuesta de Hogares y de Propósitos Múltiples realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) en 1998, con los cuales se constata que el 75 por

29. Cabe recordar la experiencia del programa BN-Desarrollo con el incremento en la morosidad de los créditos del programa de Juntas Rurales, promovida por el Fideicomiso Agropecuario.

30. Por informalidad se entiende la operación de aquellas empresas que no están inscritas como contribuyentes en el sistema tributario y que además no participan a sus trabajadores del sistema de Seguridad Social. Por su parte la informalidad, aun cuando en buena parte inestable, debe tratar de superarse para aumentar la seguridad de los trabajadores y promover condiciones de competencia más equitativas entre las empresas.

ciento de las micro y pequeñas empresas operan en la informalidad, al dar empleo al 65 por ciento del total de trabajadores requeridos por empresas de este tamaño. Más aún, de acuerdo con los archivos de BN-Desarrollo dos terceras partes de los clientes de este programa son informales.

Así, de acuerdo con las cifras del INEC, está claro que por cada MYPE formal al menos tres operan en la informalidad, lo cual recalca la importancia de la labor de las instituciones dedicadas a la banca de desarrollo para promover la transición de las MIPYMES hacia la formalidad.

Desde un punto de vista práctico, esta tarea no ha resultado demasiado complicada para BN-Desarrollo, pues la relación crediticia con las MIPYMES se basa en una especie de asesoría de gestión empresarial de la institución financiera hacia la empresa, por medio de alianzas con instituciones especializadas en estos campos. Dicha asesoría debe ser aprovechada entonces, como un medio para motivar a las MYPES al establecimiento de registros y sistemas contables apropiados, para facilitar la incorporación a los sistemas tributarios y de seguridad social.

El microempresario típico no tiene registros contables y financieros formales, pues por lo general suele llevar sus cuentas por medio de sistemas muy rudimentarios, como un simple cuaderno de notas. Es importante hacerle ver que el establecimiento de un sistema de registros contables, sencillo pero formal y sistemático, lejos de constituirse en un dolor de cabeza para él, puede convertirse en una poderosa herramienta de control y monitoreo de la actividad de su empresa, para ayudarle a evitar fraudes y, además, generar la información necesaria para hacer más fácil la toma de decisiones.

Como la cartera de MIPYMES de BN-Desarrollo es la más grande de Costa Rica, resulta evidente la importancia del compromiso adquirido por este programa de promover la transición de las MIPYMES a la formalidad como condición necesaria para su crecimiento sostenido. Si bien BN-Desarrollo ha empezado esta labor, la tarea apenas empieza, por lo cual constituye un importante reto para este programa.

Acceso y uso a las TIC: Un segundo reto del programa BN-Desarrollo se refiere a promover el acceso y uso de nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) por parte de las MIPYMES. La revolución informática ha extendido el uso de medios electrónicos a casi todos los ámbitos de la gestión empresarial como un elemento de simplificación de los procesos de generación, almacenamiento y análisis de información.

El uso de tales medios reduce significativamente los costos de operación y transacción de las empresas. Por ello para las MIPYMES, resulta muy importante tener acceso a este tipo de herramientas informáticas. De hecho, según un estudio realizado por la empresa Cisco Systems en la Unión Europea y los Estados Unidos, entre un tercio y la mitad del incremento en la tasa de crecimiento de la productividad de las MIPYMES de estos países está asociado al uso de TIC, principalmente de la Internet.³¹

En consecuencia, para un programa como BN-Desarrollo es prioritario no sólo ofrecerle al empresario el financiamiento para la adquisición de los medios informáticos (computador, *software*, conexión a Internet) sino también promover su uso como un medio de reducir los costos y aumentar la compe-

31. Estas cifras se refieren a un estudio realizado por la empresa Cisco Systems en 2065 empresas de Estados Unidos y 634 de Inglaterra, Francia y Alemania. Además, Jergenson (2003) encuentra que el crecimiento de la productividad en el grupo G-7 está asociado al uso de las TICs por parte de sus empresas, en especial computadoras, *software* e Internet.

tividad. Así, el riesgo asumido por el programa crediticio es menor al tener clientes más competitivos. De hecho, con el propósito de avanzar en esta dirección, el BNCR ha establecido un área de capacitación en el uso de Banca Electrónica (*Internet banking*), en los vestíbulos de sus principales oficinas, donde funcionarios de la Institución capacitan a micro y pequeños empresarios en el uso de esta importante herramienta electrónica.

Además, en agosto del 2003, se inició un programa denominado Banca Móvil, por medio del cual se lleva el conocimiento tecnológico (banca electrónica) a lugares alejados y de gran concentración de MIPYMES. Incluso, se está en la fase de construcción de una unidad tipo *container* con los equipos necesarios para enseñar a usar las herramientas de la banca electrónica a los micro y pequeños productores de regiones alejadas del país.

Capacitación: Desde luego, de poco o nada serviría a las MIPYMES adquirir herramientas informáticas y de comunicaciones, si no tuvieran los conocimientos empresariales necesarios para sacarles el mayor provecho. Esto plantea el tercer gran desafío de BN-Desarrollo, el cual es facilitar el acceso de sus clientes a la capacitación y la asesoría técnicas.

El apoyo por parte de BN-Desarrollo a las MIPYMES para mejorar el acceso a la capacitación y asesoría técnicas puede tener dos vertientes: la identificación de necesidades de aprendizaje comunes entre los clientes para satisfacerlos mediante actividades de capacitación grupal y el financiamiento de servicios individualizados de capacitación y asesoría profesionales.

La primera se lleva a cabo mediante la organización por BN-Desarrollo de actividades grupales de capacitación, una vez determinadas las necesidades comunes de sus clientes. Para ello, el empleo de una parte de los recursos generados por el programa, es esencial no sólo para familiarizar al máximo al cliente para aprovechar estas experiencias, sino además, permite al Banco fortalecer los convenios suscritos con diferentes entidades públicas y contratar técnicos y consultores del ámbito privado para brindar estos programas de capacitación. Esta segunda forma de capacitación es tan importante como la recién mencionada, en tanto promueve la autogestión empresarial y evita relaciones de dependencia con la entidad que las financia.

En otras palabras, a BN-Desarrollo le corresponde un papel de promotor en la adquisición de conocimiento por parte de sus clientes, sin asumir por ello el papel de gestor único. Las MIPYMES, como parte de su evolución y desarrollo, deben ir aprendiendo paulatinamente a determinar y subsanar las necesidades de capacitación y asesoría, para lo cual necesitan tener la posibilidad real de hacerlo sin esperar que alguien lo haga por ellas.

En ese sentido, el elemento clave en dicho proceso es el financiamiento de los servicios de capacitación y asesoría que requiera la empresa, no sólo en materia informática, sino en áreas como la financiera, la legal y la administrativa cuando sea del caso. El empresario debe poder incluir dentro de su préstamo el rubro correspondiente a los servicios de asesoría profesional que requiera, para contribuir al éxito de su proyecto y al debido pago de sus obligaciones crediticias.

Comercio electrónico: Finalmente, se puede citar un cuarto desafío intrínsecamente ligado a los tres anteriores, el cual consiste en facilitar el acceso a nuevos sistemas de información para adquirir insumos y comercializar productos y servicios por medio de la Internet, las denominadas transacciones de negocio a negocio (*bussines to bussines transactions* o simplemente *B2B*).

Cada día es más común tanto para las empresas como para los consumidores realizar sus transacciones por medio de la Internet, por cuanto con ello evitan importantes costos de transacción, como los asociados al desplazamiento físico del cliente hasta el lugar de compra (costo de oportunidad del tiempo empleado, combustible, riesgos personales, entre otros) y al transporte de lo adquirido hasta el lugar de almacenamiento o uso (riesgo de daño o hurto, por ejemplo). Resulta así, mucho más conveniente sentarse frente a la pantalla de un computador en el hogar o la empresa y comprar desde allí lo que se necesita y el proveedor luego lo entrega directamente en el lugar de destino.

En el caso particular de las MIPYMES, tener acceso a este tipo de sistemas electrónicos bien puede significar un incremento considerable en la eficiencia de las compras de insumos y de la venta de los productos o servicios, incluso en el volumen de las ventas.

En resumen, los esfuerzos de BN-Desarrollo para promover la banca electrónica y los encadenamientos productivos, así como la mejora en la gestión de las MIPYMES por medio del financiamiento de cursos de capacitación, constituyen alcances muy importantes en pro de facilitar la integración de las MIPYMES a la economía basada en el conocimiento (EBC), es decir, al mundo del siglo XXI.

¿Por qué la banca de desarrollo en Costa Rica debe enfocarse en las MIPYMES?

Si bien para algunas personas las MIPYMES no constituyen la única clientela meta de una banca de desarrollo, existen razones de peso para pensar que ellas deben ser consideradas como prioridad. En esta sección se discuten las más importantes de estas razones.

La primera de ellas se refiere al hecho de que, para la gran mayoría de micro, pequeños y medianos productores de las zonas rurales y urbanas, resulta más difícil que para el resto del sector productivo costarricense conseguir, en el contexto de la “nueva economía”, el acceso a nuevos conocimientos, tecnologías y mercados, así como al financiamiento para aprovechar nuevas oportunidades de inversión.

La segunda consiste en la gran importancia relativa que las MIPYMES tienen para la economía del país. Tal como lo señala Rojas (2002), de acuerdo con datos de la Caja Costarricense del Seguro Social, el 98 por ciento de las empresas formales costarricenses clasifican dentro del concepto de MIPYMES (menos de 100 trabajadores), siendo el 66 por ciento microempresas (menos de 5 empleados), el 28 por ciento pequeñas (entre 6 y 30 empleados) y el 4 por ciento medianas (entre 31 y 100 empleados).

Según datos del Banco Nacional de Costa Rica,³² el 38 por ciento de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) pertenece al sector servicios, el 25 por ciento al comercio, el 16 por ciento al agrícola, el 15 por ciento a la industria y el 6 por ciento al sector construcción.

De igual manera, las MIPYMES contribuyen a las exportaciones del país, pues aunque tan sólo aportan el 13 por ciento del valor total exportado, el 79 por ciento de las empresas exportadoras costarricenses clasifica como MIPYMES (Rojas, 2002). Además, para el 2000, el 81 por ciento de las empresas exportadoras del país vendió en el exterior montos inferiores a un millón de dólares.

32. Dirección Corporativa de Desarrollo y Crédito y Dirección de Relaciones Públicas del Banco Nacional de Costa Rica (2002).

Durante el segundo semestre del 2001, por encargo de BN-Desarrollo y de PROCOMER, el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) de la Universidad de Costa Rica realizó una encuesta multipropósitos dirigida a empresas exportadoras y no exportadoras del país, los sectores agropecuario, industrial, comercial y servicios. Uno de los componentes de dicha encuesta es un módulo financiero en el cual se les consultó a las empresas sobre las necesidades en ese campo. Los resultados de este estudio son muy claros en señalar la importancia de un programa de banca de desarrollo enfocado en las MIPYMES costarricenses.

La encuesta se realizó entre 933 empresas de distintas regiones del país, de las cuales un 76 por ciento corresponde a micro y pequeñas empresas y un 24 por ciento a medianas y grandes. Además, la encuesta fue estratificada también por el destino de la producción de las MIPYMES, con lo cual se obtuvo que de las 712 micro y pequeñas empresas encuestadas, un 31 por ciento corresponde a empresas exportadoras y un 69 por ciento a empresas que abastecen únicamente el mercado doméstico.³³

En relación con las necesidades financieras de las MIPYMES es interesante señalar que un tercio de las empresas encuestadas afirmó no conocer alguna institución financiera a cargo de programas de financiamiento a micro, pequeña y mediana empresas. Así otra de las prioridades de la banca de desarrollo debe ser la divulgación y promoción de sus servicios entre la clientela meta, pues bien puede resultar que una fracción importante de las MIPYMES se financie con líneas de crédito personal con intermediarios financieros informales, dado el desconocimiento sobre la existencia de programas de crédito especialmente diseñados para ellas. Un ejemplo de esto puede darse en otros bancos estatales, como el Banco Crédito Agrícola de Cartago y el Banco Popular, por medio de las líneas de crédito personal.

La promoción y la difusión sobre la existencia de programas financieros para las MIPYMES resultan aún más importantes en el escenario de una banca de desarrollo moderna, que ofrezca a los clientes un portafolio de servicios (financieros y no financieros) más allá de la concesión de crédito, pues las empresas que por desconocimiento se financien con créditos personales no recibirán los beneficios adicionales previstos en el crédito para MIPYMES, los cuales resultan claves para el éxito empresarial y financiero, así como para el pago de los créditos obtenidos.

Precisamente, los servicios financieros complementarios al crédito representan otra de las grandes necesidades de las MYPES reveladas por la encuesta, y menos atendidas en la actualidad. Al consultarles a las empresas cuál institución financiera les provee cada uno de los servicios financieros incluidos en una lista amplia (que incluye tarjetas de crédito, planes de pensión, seguros, certificados de depósito a plazo, fondos de inversión, pago automático de recibos y servicios, transferencias electrónicas y banca telefónica), un porcentaje considerable respondió que no recibía el servicio de ninguna institución (entre un 37 por ciento y un 79 por ciento, según el tipo de servicio demandado). Esos porcentajes son posiblemente aún más elevados entre las MIPYMES del sector informal de la economía.

33. En virtud de que el marco poblacional que se utilizó para seleccionar la muestra de las empresas fue el registro de la Caja Costarricense del Seguro Social, esto implica que todas las empresas entrevistadas pertenecen, al menos desde la óptica de las relaciones obrero-patronales, al sector formal de la economía. Una empresa registrada ante la CCSS puede no pertenecer completamente al a este sector, ya que podría, por ejemplo, no participar adecuadamente en el sistema tributario.

Las necesidades financieras de las MIPYMES

El propósito de la presente sección es definir y cuantificar algunos parámetros para ilustrar el orden de magnitudes de la demanda de crédito de las MIPYMES y la capacidad potencial de BN-Desarrollo y de los demás intermediarios financieros para atender adecuadamente dicha demanda.

Con base en la información sobre el Programa de Financiamiento a las MIPYMES del Banco Nacional disponible para el período 1999-2001, se tiene que el tamaño promedio del crédito a las microempresas creció en promedio un 17 por ciento por año, en tanto que el de las pequeñas empresas lo hizo a un ritmo del 10,7 por ciento. En el caso del crédito a las medianas empresas, ante la ausencia de datos para el período completo, se considera aquí un crecimiento igual a la inflación promedio anual, es decir, del 10 por ciento.

Si se aplican estas tasas de crecimiento al tamaño promedio de los préstamos en el 2001 para cada uno de los tres tamaños de empresas considerados, se tiene que para el 2003 se proyecta un tamaño promedio de los préstamos de ₡2.360.000 para las microempresas, ₡5.100.000 para las pequeñas y ₡19.500.000 para las medianas.

Ahora bien, según las estadísticas del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), existía en el 2002 un total de 36.684 microempresas formales, 11.367 pequeñas empresas formales y 2.583 medianas empresas.³⁴ Además, de acuerdo con las estadísticas que presenta Hayden (2002), por cada micro y pequeña empresa formal existen aproximadamente tres empresas del sector informal, lo cual significa que a partir de las cifras del MEIC y realizando el ajuste respectivo, se tendría en realidad una estimación aproximada de 147.000 microempresas, 45.000 pequeñas empresas y 2.600 medianas empresas, para el 2003.

Por su parte, la encuesta de propósitos múltiples del IICE, referida en la sección anterior, halló que en promedio, sólo un 47 por ciento de las micro, pequeñas y medianas empresas consultadas dijo haber necesitado el crédito para el desarrollo de sus actividades productivas. En consecuencia, una estimación conservadora de las micro, pequeñas y medianas empresas que demandarían crédito consiste en considerar sólo el 47 por ciento del total de empresas detalladas en el párrafo anterior, lo cual corresponde a 69.000 microempresas, 21.400 pequeñas empresas y 1.200 medianas empresas.

Si se multiplican esas cifras por los montos promedio de los créditos considerados en el 2003, se obtiene que la demanda potencial de crédito, bajo una estimación conservadora, sería de alrededor de 163.000 millones de colones por parte de las microempresas, 109.000 millones de colones por parte de las pequeñas y 23.700 millones de colones para las medianas. Las estimaciones anteriores generan un gran total de aproximadamente 300.000 millones de colones, que correspondería a la demanda total de crédito, según una proyección conservadora, por parte de las MIPYMES en el 2003.

Si se analiza la evolución del tamaño de la cartera de BN-Desarrollo entre 1999 y 2002, las estadísticas presentadas por Hayden (2002) y las cifras contenidas en la Memoria Anual 2002 de BN-Desarrollo confirman que en ese período la cartera ha registrado un crecimiento anual promedio en términos nominales del 33,6 por ciento. Por otra parte, las autoridades del BNCR han definido como meta en la colocación de crédito de la cartera de BN-Desarrollo para el 2003 la suma de 100.000 millones de colones.

34. Por lo general, la operación en condiciones de informalidad es una característica de las micro y pequeñas empresas, no así de las medianas y grandes.

Tal cifra vendría a representar una tercera parte de la demanda potencial de crédito en un escenario conservador, lo cual quiere decir que BN-Desarrollo cuenta actualmente con el potencial de abastecer aproximadamente un tercio de la demanda crediticia de las MIPYMES. Esta cifra viene a confirmar el importante papel que este programa está cumpliendo en la atención de las necesidades crediticias de los segmentos de micro, pequeñas y medianas empresas en Costa Rica.

Sin embargo, el hecho de que BN-Desarrollo abastezca un tercio de la demanda total de crédito de las MIPYMES no significa que en el mercado haya un vacío del 66 por ciento, pues existen otros intermediarios financieros formales públicos y privados e informales que ya están involucrados en mayor o menor medida en este segmento del mercado, aunque la mayoría de ellos sin un programa semejante a BN-Desarrollo.

Tales son los casos de ACORDE, las empresas de crédito comunal que promueve FINCA, así como las carteras crediticias del Banco Crédito Agrícola de Cartago, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, principalmente carteras de crédito personal.³⁵

La participación de estos intermediarios financieros en la concesión de crédito a las MIPYMES confirma que la atención de dicho segmento es rentable, pues de lo contrario no sería del interés de la banca privada ni de intermediarios financieros informales. Asimismo, demuestra que existe una serie de iniciativas privadas involucradas en la prestación de servicios financieros a las MIPYMES, algunas de ellas con una vasta experiencia, como sucede en los casos de ACORDE (16 años) y FINCA (19 años).

En consecuencia, en el mercado financiero del país no sólo hay recursos sino también interés por la atención del segmento de MIPYMES. Lo que probablemente haga falta es una estrategia nacional de banca de desarrollo, basada en la experiencia de BN-Desarrollo como ejemplo para otros intermediarios financieros que quisieran participar en este nicho de mercado. Esta estrategia no debe ser malinterpretada como un plan centralizado y dirigista para asignar metas específicas de colocación por estratos, sectores e intermediarios financieros, sino un plan para promover la participación eficiente de otros intermediarios financieros con el fin de atender las necesidades de créditos y otros servicios financieros de las MIPYMES.

Paralelamente, la estrategia nacional sobre banca de desarrollo debería incorporar una adecuación permanente de los procedimientos de regulación y supervisión prudencial financiera aplicados a los programas de financiamiento a las MIPYMES. La normativa de supervisión prudencial de la Superintendencia General de Entidades Financieras de Costa Rica (SUGEF) se basa en el acuerdo de Basilea. Dicha normativa ha probado ser efectiva en su campo, sin embargo, debe adaptarse a las características particulares de los programas de financiamiento a las MIPYMES.

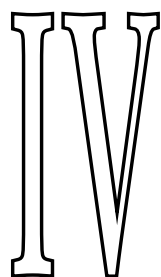
En particular, los requerimientos de la normativa de Basilea en aspectos como garantías y razones de solvencia financiera (gasto administrativo/activo productivo, por ejemplo), son difíciles de cumplir en los programas de financiamiento a las MIPYMES, no sólo por el hecho de que estos suelen generar un mayor gasto administrativo, sino además porque las garantías generalmente se basan más en la in-

35. Generalmente en la cartera de crédito para consumo se satisfacen necesidades crediticias de las MIPYMES; en especial, cuando el intermediario financiero no cuenta con un programa diseñado para atender las necesidades financieras de este sector productivo. Por supuesto, el uso de este tipo de financiamiento podría hacer incurrir a las MIPYMES en un mayor costo financiero, así como hacer frente a la carencia de otros servicios financieros y no financieros como la capacitación y asistencia técnica.

formación sobre la voluntad y capacidad de pago del cliente, que en activos reales inmobiliarios (hipotecas, por ejemplo).

Las micro y pequeñas empresas no están por lo general en capacidad de ofrecer garantías reales sobre sus créditos, porque simplemente no cuentan con ellas. Sin embargo, tal como señala Hayden (2002), en países como Bolivia los bancos han fortalecido la tecnología de crédito y gracias a ello la Superintendencia de bancos ha permitido que estas instituciones brinden crédito a las micro y pequeñas empresas en función tanto del análisis previo sobre la voluntad y capacidad de pago del cliente, como del seguimiento en la recuperación (pago) de los préstamos. En Costa Rica sucede algo semejante, como se mencionó anteriormente. Sin embargo, los bancos comerciales del Estado consideran que la legislación vigente les impide poner en práctica la normativa aprobada por la SUGEF.

En este sentido, es necesario que en Costa Rica se modifique el marco legal vigente para la adecuación de la normativa de supervisión aplicable a los programas de financiamiento de MIPYMES. Dos objetivos deben alcanzarse simultáneamente: primero, evitar poner en peligro la solvencia financiera y los activos patrimoniales de las entidades que atiendan este segmento del mercado. Segundo, hacer realmente atractiva y rentable para la banca comercial la participación en dicha actividad. Ello será crucial con miras a la atención de la demanda crediticia del sector de MIPYMES, estimada conservadoramente en el presente estudio en unos 300.000 millones de colones para el 2003.



Consideraciones finales

Con base en los elementos discutidos en este trabajo, la presente sección pretende hacer una síntesis de los principales argumentos a favor del enfoque de la banca de desarrollo para las MIPYMES en Costa Rica y no a la creación de una entidad nueva para otorgar créditos a proyectos de gran envergadura y alto riesgo, los cuales pueden financiarse por otros medios, ni tampoco a actividades privadas que se deseen fomentar con intenciones dirigistas y a tasas de interés subsidiadas.

Los argumentos en favor de la creación de una nueva institución según la denominación señalada anteriormente, están contenidos en la exposición de motivos del Proyecto de Ley con expediente número 14.660, en trámite actualmente en la Asamblea Legislativa. Estos argumentos se pueden resumir como sigue:

- No existe disponibilidad de crédito para ciertos sectores a tasas de interés atractivas a pesar del alto nivel de riesgo de esas actividades.
- Las MIPYMES necesitan no sólo crédito, sino también servicios complementarios para facilitar el incremento de la productividad y, por consiguiente, mejorar la capacidad de pago de los créditos.
- Debido al proceso de apertura económica y a la mayor competencia externa que de ello se deriva, los Bancos del Estado han reorientado sus esfuerzos mayoritariamente hacia a actividades de banca comercial, con un mayor énfasis en los criterios de rentabilidad y en la obtención de utilidades.

Respecto de los dos últimos argumentos, la experiencia de BN-Desarrollo, incluso la de ACORDE, demuestra que no son válidos. Precisamente si hay algo que distingue a BN-Desarrollo y a ACORDE es el esfuerzo por ofrecer a sus clientes un portafolio de servicios complementarios al crédito, para permitirles incrementar su eficiencia operativa. En el caso de ACORDE, dicho portafolio se limita, sin embargo, a facilitar el acceso a capacitación y asesoría profesionales, mientras que en el caso de BN-Desarrollo, el aprovechamiento de la plataforma del BNCR le permite ofrecer una serie amplia de servicios financieros complementarios al crédito, tales como pago electrónico de planillas y servicios, tarjetas de crédito, fondos de pensión, banca electrónica, etcétera; servicios de vital importancia en el contexto de la economía del conocimiento y la globalización.

Adicionalmente, la experiencia de BN-Desarrollo demuestra que los bancos del Estado, pueden tener una participación activa en el sector de las MIPYMES; es decir, en las actividades de banca de desarrollo tal como se han definido en este estudio.

BN-Desarrollo es prueba evidente de una redefinición bien pensada y planificada del papel de los bancos estatales en las actividades de banca de desarrollo, que no sólo saca el máximo provecho de la experiencia acumulada desde la creación de las Juntas Rurales de Crédito en 1914, sino que además ha sabido nutrirse de las experiencias exitosas en materia de banca de desarrollo en el área internacional, así como de las economías de escala y de ámbito de la banca moderna.

En relación con el primer argumento mencionado en favor de la creación de un “Banco de Desarrollo” como el sugerido por el proyecto de Ley antes señalado, cabe indicar que en todas las experiencias internacionales recientes con banca de desarrollo revisadas en este trabajo, la característica común es el cobro de tasas de interés de mercado, positivas en términos reales, que permitan recuperar los costos incurridos y hacer frente a los riesgos del intermediario financiero.

Algunos aspectos podrían influir en el ofrecimiento de tasas de interés menores para las actividades de banca de desarrollo, si los estándares de regulación fueran diferentes para esas actividades (reducción de los costos operativos de las instituciones financieras) y si la eficiencia operativa de las entidades financieras fuera mayor.

Los estándares de regulación más flexibles no pueden lograrse mediante la centralización de las actividades de banca de desarrollo en una sola institución (“Banco de Desarrollo”), sino más bien por medio de la adecuación de la normativa de la SUGEF a las necesidades de dicho segmento de mercado.

La reducción de los costos operativos de los programas de banca de desarrollo es un objetivo legítimo y deseable desde cualquier punto de vista, pero no está dicho que sea más fácil alcanzarlo mediante la constitución de un nuevo banco estatal. Todo lo contrario, la centralización de las actividades de banca de desarrollo en una sola entidad bien podría dar pie a otra de las ya comunes historias de sobredimensionamiento y burocratización de entidades estatales.

En este sentido, un mayor perfeccionamiento de las tecnologías de crédito para una mejor evaluación de los créditos y dar un seguimiento más cercano al pago, así como una mayor competencia entre los intermediarios financieros, constituye un mecanismo más eficiente para la reducción de las tasas de interés en las actividades de banca de desarrollo, ya que tales políticas facilitan una merma del riesgo e incentiva la eficiencia.

La otra vía para hacer disminuir las tasas de interés de la banca de desarrollo consistiría en un subsidio por parte del Estado, lo cual está fuera de las posibilidades económicas actuales de Costa Rica, en virtud de la delicada situación de las finanzas públicas. Además, según diversas encuestas realizadas en el sector de las MIPYMES, la tasa de interés no constituye el principal problema al que ellos se enfrentan en materia de acceso al crédito, sino la falta de garantías, el tiempo requerido para obtener el préstamo y la capacidad de estructurar el proyecto para mostrar su viabilidad económica, entre otros.

En cuanto a los argumentos en contra de la creación de una nueva institución o “Banco de Desarrollo”, pueden citarse al menos cinco, a saber:

- Ya existen en Costa Rica –tanto en el ámbito de la banca estatal, como de las organizaciones no gubernamentales (ONG)– programas exitosos de banca de desarrollo, con volúmenes de operación bastante significativos y con esquemas operativos consistentes con las experiencias internacionales más exitosas en este campo. BN-Desarrollo y ACORDE son claros ejemplos de ello.

- La cobertura del segmento de MIPYMES para las diversas actividades económicas y las diferentes regiones del país por parte de un nuevo “Banco de Desarrollo”, requeriría el establecimiento previo de una infraestructura regional que los bancos del Estado y, en particular, el BNCR, han desarrollado a lo largo de más de medio siglo, lo cual implicaría un elevadísimo costo que el Estado no está en capacidad de sufragar. En este sentido, sería más conveniente lograr una mayor cobertura en la medida en que las actividades de banca de desarrollo estén desconcentradas y repartidas entre diferentes intermediarios financieros, tanto públicos como privados.
- La provisión de fondos a un “Banco de Desarrollo” con cargo al Presupuesto de la República implicaría un alto costo para el Erario Público, que el Estado costarricense no está en capacidad de asumir.
- La creación de una nueva institución pública para la consecución de un fin específico no representa ninguna garantía de que los objetivos buscados puedan lograrse de la manera más eficiente, en especial si se tienen en cuenta las limitaciones que, desde antes de su surgimiento, dicha entidad enfrentaría en virtud de las carencias económicas del Estado costarricense. En este sentido, una estrategia nacional sensata sobre la banca de desarrollo debe aprovechar la infraestructura y las capacidades de los intermediarios financieros ya involucrados en este tipo de actividad.
- La creación de un nuevo banco estatal vendría a entorpecer los avances logrados hasta la fecha en la discusión sobre la redefinición del papel del Estado en el sistema financiero nacional, la cual ha logrado algún grado de conciencia acerca de la necesidad de dejar la intermediación financiera tradicional al sector privado y unificar los esfuerzos de la banca estatal en torno de las actividades de banca de desarrollo, sin excluir de dicha actividad a las ONG y a los intermediarios financieros privados que deseen participar.

El balance entre los argumentos a favor y en contra de la creación de un único y nuevo “Banco de Desarrollo” aquí discutidos, permite concluir que en Costa Rica no es necesaria la creación de tal entidad. Más bien la definición de una estrategia nacional de banca de desarrollo debe aprovechar los esfuerzos exitosos emprendidos por los bancos estatales y algunas ONG.

En dicho esquema, BN-Desarrollo constituye un elemento central que puede servir como eje del sistema, no sólo por el tamaño y el alcance de su cartera en todos los ámbitos (sectorial, geográfico, tecnológico, etcétera), sino principalmente por la adecuada estructura operativa que ostenta, en concordancia con las experiencias internacionales más exitosas en este campo. Dada la trascendencia de este programa, tanto para el Banco Nacional, como para el país en general, es indispensable proceder a la evaluación cada cierto tiempo, por ejemplo cada cinco años, con el fin de determinar el impacto potencial del programa sobre la reducción de la pobreza, al facilitar la inclusión de microempresarios que han estado excluidos de los servicios financieros y del auge en el crecimiento económico, así como valorar aquellos elementos del programa que deben ser modificados con base en la experiencia acumulada.

Referencias

- Acevedo, Rommel y Javier Delgado. (2002). El papel de los bancos de desarrollo agrícola en el acceso al crédito rural. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- ACORDE. (2002). Memoria Anual 2002. San José: Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo.
- Ávila S., Oscar *et. al.* (2002). Propuesta para la creación de la Banca de Desarrollo.
- BNCR. (2002). Encuesta multipropósitos dirigida a empresas exportadoras y no exportadoras: principales resultados. San José: Banco Nacional de Costa Rica.
- Bruno, Amable y Jean-Bernard Chatelain. (2000). "Can Financial infrastructures foster economic development?", en *Journal of Development Economics*, Vol. 64.
- Castellón, Guillermo. (1984). Las Juntas Rurales de Crédito Agrícola. Ayuda y problema al pequeño productor en Costa Rica. Alajuela, Costa Rica: Instituto Centroamericano de Administración de Empresas.
- Development Bank of Japan. (1999). Development Banking in the new millennium. Tokio: Japan Economic Research Institute.
- Dirección Corporativa de Desarrollo y Crédito del BNCR. (2002). Banca de Desarrollo: Una vocación, una tradición y una realidad en el Banco Nacional. San José: Banco Nacional de Costa Rica.
- FINCA. (1997). La nueva generación de bancomunales: reseña de un esfuerzo de modernización metodológica. San José: Fundación Integral Campesina.
- González Vega, Claudio. (1973). "Small Farmer Credit in Costa Rica: the Juntas Rurales", en *AID Spring Review of Small Farmer Credit*, Vol. II. Washington: USAID.
- Hayden Quintero, William. (2002). Banco Nacional: análisis de una década 1992-2001. San José: Banco Nacional de Costa Rica.
- McKerman, Signe-Mary. (2003). "The Impact of Microcredit programs on self-employment profits: do noncredit program aspects matter?", en *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 84, No. 1. Boston: Massachusetts Institute of Technology Press.

- Monge, Ricardo y Oswald Céspedes. (2002). *Costa Rica hacia la Economía Basada en el Conocimiento*. San José: Fundación CAATEC.
- Morduch, Jonathan. (1999). "The Microfinance Promise", en *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 4. Princeton University.
- Nielsen, Jeffrey. (1999). *The Credit and the Banking Lending Channel*. Study Center Gerzensee. Zurich: Swiss National Bank.
- OIT. (1999). *La Microempresa de los noventa en Costa Rica*. San José: Organización Internacional del Trabajo.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2002). "Proyecto de Ley Banco de Desarrollo para la producción nacional y transformación de los bancos comerciales del Estado en Sociedades Anónimas". San José: Asamblea Legislativa.
- Rezvanian, Rasoul y Seyed Mchdian. (2002). "An examination of cost structure and production performance of commercial banks in Singapore", en *Journal of Banking and Finance*. No. 26.
- Rojas E., Armando. (2002). *Banca de Desarrollo en Costa Rica*. San José: Banco Nacional de Costa Rica. Mimeo.
- SMP, Senanayake y D. P. Ho. (2001). "What makes formal rural financial institutions successful in Vietnam?", en *Savings and Development*. No.4.
- Wachtel, Paul. (2001). "Growth and Finance: what do we know and how do we know it?", en *International Finance*. Blackwell Publishers.
- Yaron, Jacob, *et. al.* (1997). *Rural Finance: Issues, Design and Best Practice*. Environmentally & Socially Sustainable Development Studies & Monograph Series No. 14. Washington: Banco Mundial.