

Tabla 3
Colocación de fondos SBD en los cantones de San Carlos y Alfaro Ruiz (Zarcelero)

Año Mayor	Asociación de Desarrollo	Cooperativas	Sistemas Emprendedores	Microcréditos atendidos por Microfinancieras	Mujeres Étnicas	Mujeres	Persona con discapacidad	Producción más limpia	Zona de menor desarrollo	Total general
1.8.1.60.000	40.000.000	19.736.281.876	669.335.500	2.797.066.088	2.000.000	2.232.291.383		438.592.000	1.347.555.664	24.371.111
		2.828.751.111	7.500.000	196.781.750		305.899.938		111.596.000	133.988.261	
30.150.000		951.911.117	23.559.000	163.241.000						
3.963.000	40.000.000	398.523.744	86.940.000	4.390.511						
		2.019.392.336	195.517.909	67.738.500						
21.000.000		851.522.762	3.960.000	143.128.000						
		718.714.230	8.790.000	170.525.600						
61.125.000		503.347.943	61.790.000	42.185.000	3.000.000					
		240.495.456	4.600.000	578.747.000						
		7.568.814.976	204.424.500	175.123.824						
		240.874.551	61.000.000	123.392.978						
		2.055.921.014	10.500.000	52.500.000						
		7.825.786.524	188.200.000	69.770.000						
		872.586.121								
		131.471.313								
		941.467.360								
		961.861.423								
		712.178.579	64.000.000							
		1.248.446.950	30.000.000							
		2.870.334.520	36.200.000	2.000.000						
										84.300.000
										223.471.864

Fuente: Elaboración propia con datos del SBD, 2019

En el caso de los sectores productivos, de los fondos artículo 7, el 18% se colocaron en el Agropecuario, 18% en Servicios, representando entre las tres un 94% (\$128.6 millones), el detalle de esta colocación se puede observar en la figura 4.



SISTEMA BANCA PARA EL DESARROLLO Y SU POTENCIAL PARA COMBATIR LA POBREZA

PROGRAMA POBREZA Y EXCLUSIÓN



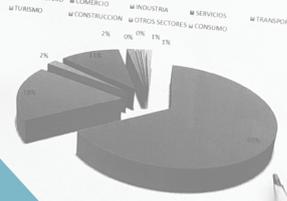
Para más información

SISTEMA BANCA PARA EL DESARROLLO Y SU POTENCIAL PARA COMBATIR LA POBREZA.

Colocación de fondos SBD en los cantones de San Carlos y Alfaro Ruiz (Zarero)

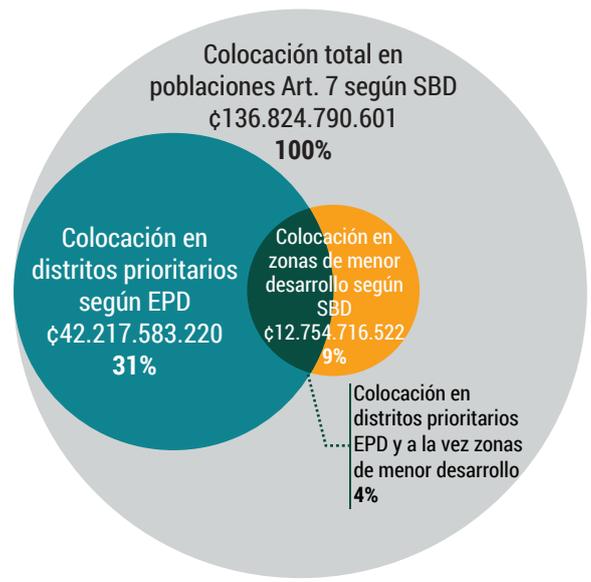
Dist. Cantón	Artículo 7	Artículo 18	Artículo 20	Artículo 21	Artículo 22	Artículo 23	Artículo 24	Artículo 25	Artículo 26	Artículo 27	Artículo 28	Artículo 29	Artículo 30	Artículo 31	Artículo 32	Artículo 33	Artículo 34	Artículo 35	Artículo 36	Artículo 37	Artículo 38	Artículo 39	Artículo 40	Artículo 41	Artículo 42	Artículo 43	Artículo 44	Artículo 45	Artículo 46	Artículo 47	Artículo 48	Artículo 49	Artículo 50	Artículo 51	Artículo 52	Artículo 53	Artículo 54	Artículo 55	Artículo 56	Artículo 57	Artículo 58	Artículo 59	Artículo 60	Artículo 61	Artículo 62	Artículo 63	Artículo 64	Artículo 65	Artículo 66	Artículo 67	Artículo 68	Artículo 69	Artículo 70	Artículo 71	Artículo 72	Artículo 73	Artículo 74	Artículo 75	Artículo 76	Artículo 77	Artículo 78	Artículo 79	Artículo 80	Artículo 81	Artículo 82	Artículo 83	Artículo 84	Artículo 85	Artículo 86	Artículo 87	Artículo 88	Artículo 89	Artículo 90	Artículo 91	Artículo 92	Artículo 93	Artículo 94	Artículo 95	Artículo 96	Artículo 97	Artículo 98	Artículo 99	Artículo 100																	
SAN CARLOS	1.000.000	2.000.000	3.000.000	4.000.000	5.000.000	6.000.000	7.000.000	8.000.000	9.000.000	10.000.000	11.000.000	12.000.000	13.000.000	14.000.000	15.000.000	16.000.000	17.000.000	18.000.000	19.000.000	20.000.000	21.000.000	22.000.000	23.000.000	24.000.000	25.000.000	26.000.000	27.000.000	28.000.000	29.000.000	30.000.000	31.000.000	32.000.000	33.000.000	34.000.000	35.000.000	36.000.000	37.000.000	38.000.000	39.000.000	40.000.000	41.000.000	42.000.000	43.000.000	44.000.000	45.000.000	46.000.000	47.000.000	48.000.000	49.000.000	50.000.000	51.000.000	52.000.000	53.000.000	54.000.000	55.000.000	56.000.000	57.000.000	58.000.000	59.000.000	60.000.000	61.000.000	62.000.000	63.000.000	64.000.000	65.000.000	66.000.000	67.000.000	68.000.000	69.000.000	70.000.000	71.000.000	72.000.000	73.000.000	74.000.000	75.000.000	76.000.000	77.000.000	78.000.000	79.000.000	80.000.000	81.000.000	82.000.000	83.000.000	84.000.000	85.000.000	86.000.000	87.000.000	88.000.000	89.000.000	90.000.000	91.000.000	92.000.000	93.000.000	94.000.000	95.000.000	96.000.000	97.000.000	98.000.000	99.000.000	100.000.000

En el caso de los sectores productivos, de los fondos artículo 7, el 50% de los fondos se colocaron en el Agropecuario, 18% en Servicios, 18% en Comercio, 10% en Construcción, 10% en Otros Sectores de Consumo, 5% en Turismo, 2% en Minería, 1% en Transportes.



Habitantes relatan limitaciones para acceder a créditos de Banca para el Desarrollo

Dificultad para obtener información, requisitos complicados; y tendencia a facilitar en primera instancia la información propia de las operadoras de crédito, son algunas de las limitaciones que enfrentan las y los habitantes para acceder a los fondos del Sistema Banca para el Desarrollo (SBD).



EPD Estrategia Puente al Desarrollo
 SBD Sistema de Banca para Desarrollo

Fuente: Elaboración propia DAEC/DHR. Con datos aportados por el SBD en oficina CR/SBD-0255-2018

Mitad de interesados no logran acceder a créditos del FIDEIMAS por record crediticio

50% de las personas interesadas en acceder a los recursos del FIDEIMAS no pueden lograrlo por mantener deudas con casas comerciales o por tener manchado su record crediticio.

Distribución desigual de fondos en sectores prioritarios

Diferencias sustanciales en la distribución de los recursos del Sistema Banca para el Desarrollo (SBD), en los distintos sectores prioritarios que establece su Ley de creación.

Banca para el Desarrollo debe implementar prácticas para mayor transparencia

SBD debe implementar prácticas que permitan mayores niveles de transparencia en relación con la información de carácter público que administra, particularmente, en cuanto a los beneficiarios y respecto a los beneficios que se reciben.



SISTEMA BANCA PARA EL DESARROLLO Y SU POTENCIAL PARA COMBATIR LA POBREZA



Presentación

La pobreza no es normal.

La pobreza no es inevitable.

La pobreza tampoco es natural de un país, ni del mundo global.

La pobreza representa un nivel crítico de privación que amenaza la supervivencia, la dignidad y el disfrute efectivo de los derechos humanos.

Como sabemos, la pobreza va más allá de la falta de ingresos y recursos para garantizar calidad de vida. Por eso, entendemos entre sus diversas manifestaciones, el hambre, la desnutrición, la falta de acceso a una vivienda digna y la falta de acceso a otros derechos fundamentales como la salud y la educación. Y la pobreza también genera exclusión social y discriminación, porque las personas pobres generalmente no participan en la toma de decisiones que les afectan.

Aun cuando la pobreza es una realidad, la pobreza sí se puede erradicar. Se puede erradicar a través de políticas públicas eficientes y pertinentes, a través de gobiernos y sociedades responsables donde el bien común está por encima del bien individual, y a través de la creación de oportunidades que permitan un nivel de desarrollo económico y social más equitativo.

En el caso costarricense, la realidad de las últimas décadas refleja que no hemos logrado un movimiento efectivo para la reducción de los índices de pobreza; y esa ha sido una preocupación profunda para la Defensoría de los Habitantes. En ese contexto, a inicios del año 2016, la institución elaboró un estudio preliminar de la situación de Costa Rica a la luz de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y en particular del Objetivo número 1 que se refiere a la eliminación de la pobreza en el mundo.

La principal conclusión a ese estudio, fue que los mecanismos de reducción de la pobreza no han dado los resultados esperado, y con ese panorama, la pregunta lógica que nos hicimos fue: ¿cómo espera nuestro país alcanzar las metas del ODS número 1?

A raíz de estos resultados, en el 2017, la Defensoría de los Habitantes desarrolla el Programa Pobreza y Exclusión (PPE) para investigar temas de pobreza y derechos humanos. La primera investigación se concentró en analizar la Estrategia Puente al Desarrollo (EPD) y concluyó que el sistema de ayudas estatales (es decir, transferencias, becas y ayudas condicionadas), por sí mismo no puede acabar con la pobreza extrema. Sino que se deben generar oportunidades de inserción laboral o de construcción de negocios sostenibles en el tiempo, que garanticen el ingreso autónomo y permanente para las familias.

En seguimiento al PPE y a los resultados del primer estudio estructural, la Defensoría decide estudiar -con una metodología rigurosa- el funcionamiento del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD). Ello, con la idea primordial de evaluar su incidencia real y directa en las poblaciones en situación de pobreza; y, sobre todo, con el objetivo de conocer el potencial de este sistema, para generar oportunidades de emprendimientos productivos para las familias en situación de pobreza.

Valga recordar que, en el año 2008, en la propuesta inicial del SBD, se rescató la importancia de sectores de la economía social del país, considerando que estos agentes económicos representaban un importante factor de movilización social y de distribución de ingresos. Se indicaba en ese momento, que el respaldo a estos sectores favorecería la generación de empleo, la democratización de oportunidades y la participación ciudadana, todo lo cual, significa inclusión social.

Entonces ¿qué investigamos?

En síntesis, analizamos el período del año 2015 a agosto de 2019, se revisaron y conocieron los antecedentes, contexto jurídico y funcionamiento del Sistema de Banca para el Desarrollo. Además, se indagó sobre la colocación de recursos en sectores prioritarios realizado en el período 2015-2018, en proyectos de poblaciones específicas indicadas en la ley.

Recordemos, que Banca para el Desarrollo, colocó a junio del 2018, más de \$136 mil millones en proyectos de los sectores prioritarios definidos en el artículo 7 de la ley N° 9274, con un posible impacto a poblaciones que son de interés de la Defensoría.

Se analizaron las acciones del Sistema de Banca para el Desarrollo, desde la perspectiva de los fondos y recursos utilizados y también desde la transparencia respecto al financiamiento otorgado, avales y la creación de capital semilla para diferentes emprendimientos: carteras, sectores y personas que se financian, tipo de actividades, términos, plazos y condiciones.

Como notarán, se trata de una investigación rigurosa y pormenorizada, cuyos detalles se verán más adelante. Sin embargo, preliminarmente puedo decir que este esfuerzo ha sido valioso, revelador y que el Sistema de Banca para el Desarrollo, tiene amplio potencial en dos vertientes. Primera: La capacidad de financiar emprendimientos para generar nuevos puestos de trabajo y encadenamientos económicos. Segunda: La capacidad de lograr la inclusión financiera de los sectores históricamente excluidos.

Ciertamente, el Sistema de Banca para el Desarrollo, tiene enormes oportunidades de crecimiento y fortalecimiento, mediante nuevas estrategias de trabajo y de acción. Estas nuevas estrategias que la Defensoría está recomendando, van desde la mejora en la imagen y posicionamiento, hasta cambios respecto de los operadores financieros que conforman el Sistema. Y acá se incluyen prácticas que permitan mayores niveles de transparencia, con el fin de alinear el funcionamiento del Sistema con los objetivos que motivaron su creación.

Es claro que, para nuestro país, alcanzar con éxito el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 1 de poner fin a la pobreza, es un reto de amplias dimensiones y una prioridad para el cumplimiento efectivo de los derechos humanos. Estoy convencida de que investigaciones como esta que hicimos en la Defensoría, pueden contribuir a un abordaje cada vez más robusto del tema de la pobreza, con miras a que por fin, en algún momento la eliminemos y seamos realmente, un país que no deje a nadie atrás.



San José, lunes 4 de noviembre de 2019

SOLICITUD DE INTERVENCION N° 255039-2018-SI

OFICIO N° 13846-2019-DHR - [AE]
AL CONTESTAR POR FAVOR CONSIGNE ESTE NUMERO DE
OFICIO

Para: Licda. Victoria Hernández Mora
Ministra de Economía, Industria y
Comercio
Ministerio de Economía, Industria y
Comercio
Fax: 22912106
despachoministra@meic.go.cr

Lic. Juan Luis Bermúdez
Presidente Ejecutivo Con Rango de
Ministro
Instituto Mixto de Ayuda Social
Fax: 2253-1549 22246386
Correspondencia.Presidencia@imas.go.cr
, macosta@imas.go.cr

De: Catalina Crespo Sancho, PhD
Defensora de los Habitantes

Copias Renato Alvarado Rivera
: Ministro de Agricultura y Ganadería
Vicepresidente

Victoria Hernández Mora.
Ministra de Economía, Industria y
Comercio
Presidenta

Juan Rafael Lizano Sáenz
Presidente de la Cámara Nacional de
Agricultura y Agroindustria
Representante de la Cámara Nacional de
Agricultura y Agroindustria (CNAA)

Enrique Egloff
Presidente de la Cámara de Industrias
de Costa Rica
Representante de la Cámara de
Industrias de Costa Rica (CICR)

Zoila Rosa Víquez Ramírez
Directora Independiente
Consejo Rector del SBD
liliana.chacon@sbdcr.com

Luis Roberto Ramírez Vega
Asistente Ejecutivo
Banca para el Desarrollo
luis.ramirez@sbdcr.com

Señor
Juan Pablo Montoya Vargas
Miembro Junta Directiva de REDCOM
jpmontoya@adri.co.cr

Asunto: **INFORME ESPECIAL CON RECOMENDACIONES**

Sistema Banca para el Desarrollo y su potencial para combatir la pobreza.

Índice

Resumen Ejecutivo.....	4
I. Metodología.....	7
i. Justificación.....	7
ii. Propósito de la investigación.....	8
iii. Los objetivos de la investigación.....	8
iv. Problema de la investigación.....	8
v. Enfoque metodológico.....	8
vi. Tipo de investigación.....	9
vii. Método de Investigación.....	10
viii. Instrumentos de recolección de datos.....	10
II. SBD: Antecedentes y contexto jurídico.....	15
I. Hallazgos de la investigación.....	19
III.1 La ley que crea al Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) no hace referencia, en forma expresa, a la población en situación de pobreza; no obstante, se incorpora el mandato legal de dar atención prioritaria a varios sectores vulnerables, así como proyectos viables promovidos en zonas de menor desarrollo.	19
III.2 El FIDEIMAS es un instrumento estatal para financiar proyectos productivos a personas en situación de pobreza, que podría requerir revisión.	26
III.3 El SBD no ha logrado alcanzar los niveles de inclusión financiera consistentes con el espíritu de su ley de creación y sus posteriores reformas. En su nueva planificación el Sistema aspira a revertir esa situación.	31
III.4 A nivel normativo existe una diferenciación de regulaciones para créditos originados en el SBD, en relación con el resto del Sistema Financiero. No obstante, en relación con los créditos destinados a	

poblaciones del artículo 7 de la ley, no se observan regulaciones específicas para esos sectores de la población.	32
III.5 El trabajo de campo realizado sugiere que a nivel de las personas que participaron en éste, hubo una divergencia entre sus experiencias al intentar acceder a los recursos del SBD y la información que éste y sus operadores brindaron al público durante el período en estudio.....	35
III.6 Desconocimiento de algún sector de la población potencialmente beneficiaria y del personal en ventanilla de los operadores financieros sobre el funcionamiento del Sistema Banca para el Desarrollo.	39
III.7 Transparencia en el SBD: Necesidad de una mayor transparencia en las estadísticas de los beneficiarios finales.....	40
III.8 Existe la oportunidad de un mayor aprovechamiento del sector de las microfinancieras para estimular la inclusión financiera de las poblaciones del artículo 7.....	46
IV. Conclusiones y recomendaciones:.....	48
IV. 1. Sobre el SBD y el combate a la pobreza.....	48
IV. 2. Sobre el potencial FIDEIMAS para canalizar recursos del SBD para población en condición de pobreza	49
IV. 3. El SBD debe hacer mayores esfuerzos para lograr la inclusión financiera de las personas en situación de pobreza.....	51
IV. 4. La normativa existente es insuficiente para que los operadores financieros del SBD realmente hagan efectiva la priorización que ordena el artículo 7 de la Ley	52
IV. 5. El SBD debe lograr que sus operadores financieros se identifiquen con los objetivos y prioridades del Sistema	53
IV.6. El interés público exige una mayor transparencia en las estadísticas de los beneficiarios finales del Sistema de Banca de Desarrollo	55
IV.6. Las microfinancieras deben ser evaluadas como potenciales actores para la inclusión financiera....	56
V. Reflexión final.....	57
VI. Recomendaciones.....	58
VII. Referencias.....	60

Resumen Ejecutivo

¿Qué investigó la Defensoría?

En la Investigación se analizó el funcionamiento del Sistema de Banca para el Desarrollo para determinar su potencial incidencia en el combate a la pobreza. El período del análisis corresponde del año 2015 a agosto de 2019 y tiene como base la ley N° 9274, pero además se revisaron y conocieron los antecedentes, contexto jurídico y funcionamiento del Sistema de Banca para el Desarrollo. Por otra parte, se indagó sobre la colocación de recursos en sectores prioritarios que realizó el SBD en el período 2015-2018, en proyectos de las poblaciones del artículo 7 de la Ley del SBD, en el cual se incluyen proyectos impulsados por mujeres, adultos mayores, minorías étnicas, personas con discapacidad, jóvenes emprendedores, asociaciones de desarrollo, cooperativas, los consorcios pyme, en zonas de menor desarrollo relativo.

Se analizaron las acciones del Sistema de Banca para el Desarrollo, no sólo desde la perspectiva de los fondos y recursos utilizados, sino también desde la perspectiva de transparencia respecto al otorgamiento de financiamiento, avales y la creación de capital semilla para diferentes emprendimientos: carteras, sectores y personas que se financian, qué tipo de actividades, términos, plazos, condiciones.

Con el objetivo de conocer las experiencias y percepciones de personas que hubiesen tenido alguna relación con el SBD, se realizó un trabajo de campo que se apoyó en entrevistas, observación participativa y un sondeo de opinión, este último mediante correo electrónico.

¿Por qué es importante?

En el marco del Programa Pobreza y Exclusión, la Defensoría hizo un estudio en relación con la Estrategia Puente al Desarrollo (EPD) de la Administración 2014-2018. Este estudio llegó a la conclusión de que el sistema de ayudas estatales (transferencias, becas, ayudas condicionadas) no tiene por sí mismo el potencial para que las personas en condición de pobreza superen esa condición. Si bien es cierto, en una primera etapa de la intervención, las ayudas son claves para satisfacer las necesidades básicas de las familias, ello no es suficiente para la superación de las familias en esa condición: es necesaria la generación de oportunidades de inserción laboral o de construcción de negocios sostenibles en el tiempo que garanticen el ingreso autónomo y permanente para estas personas. Actualmente, nuestro país se encuentra dentro de los 10 de los países más desiguales del mundo, la pobreza se mantiene en niveles históricos y el nivel de desempleo es también preocupante. En vista de que las causas son múltiples y su atención debe ser multidimensional, es necesario asegurar el mejor uso alternativo de los recursos públicos de los programas creados, promulgados y divulgados para las clases más desfavorecidas.

Por su parte, el Sistema de Banca para el Desarrollo había colocado, a junio del 2018, más de ₡136.mil millones en proyectos de los sectores prioritarios definidos en el artículo 7 de la ley N° 9274, con un posible impacto a poblaciones que son de interés de la Defensoría. En este sentido, resultó de especial interés para la Defensoría, determinar la colocación de los créditos durante el periodo en estudio (2015-2018) e investigar las acciones del Sistema Banca para el Desarrollo, no sólo desde la perspectiva de los recursos utilizados, sino también desde la perspectiva de transparencia de su origen y aplicación.

¿Qué encontramos?

Durante la realización de la presente investigación, se encontró que:

- La ley que crea al Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) no hace referencia, en forma expresa, a la población en situación de pobreza; no obstante, se incorpora el mandato legal de dar atención prioritaria a varios sectores vulnerables, así como proyectos viables promovidos en zonas de menor desarrollo.
- El FIDEIMAS es un instrumento estatal para financiar proyectos productivos a personas en situación de pobreza, que podría requerir revisión.
- El SBD no ha logrado alcanzar los niveles de inclusión financiera consistentes con el espíritu de su ley de creación y sus posteriores reformas. En su nueva planificación el Sistema aspira a revertir esa situación.
- A nivel normativo existe una diferenciación de regulaciones para créditos originados en el SBD, en relación con el resto del Sistema Financiero. No obstante, en relación con los créditos destinados a poblaciones del artículo 7 de la ley, no se observan regulaciones específicas para esos sectores de la población.
- El trabajo de campo realizado sugiere que a nivel de las personas que participaron en éste, hubo una divergencia entre sus experiencias al intentar acceder a los recursos del SBD y la información que éste y sus operadores brindaron al público durante el período en estudio.
- Un sector de la población potencialmente beneficiaria y de personal en ventanilla de los operadores financieros, desconocen el funcionamiento del Sistema Banca para el Desarrollo.
- Es necesario una mayor transparencia en las estadísticas de los beneficiarios finales.
- Es deseable un mayor aprovechamiento del sector de las microfinancieras para estimular la inclusión financiera de las poblaciones del artículo 7.

La Defensoría de los Habitantes considera que el potencial del SBD para combatir la pobreza a se manifiesta en dos vertientes:

- ix. La capacidad del Sistema de financiar emprendimientos que puedan generar nuevos puestos de trabajo y encadenamientos económicos.
- x. La capacidad del Sistema de lograr la inclusión financiera de los sectores históricamente excluidos.

No obstante, existe gran espacio para la mejora. A eso se dirigen las recomendaciones de la Defensoría.

¿Qué está recomendando?

En virtud de los hallazgos de esta investigación, proceder con el seguimiento a las recomendaciones emitidas en el presente informe que son:

Al Consejo Rector:

- Utilizar los indicadores y mapas de pobreza del INEC como un criterio adicional de priorización para colocar recursos del SBD, en zonas de alta concentración de pobreza y pobreza extrema, convertirse en una “palanca eficaz de inclusión financiera y promotor de emprendedurismo y generación de empleo para impactar la pobreza en las diferentes regiones del país”, según su PEI 2020-2024, diseñar políticas específicas para el desarrollo de programas y proyectos de esa naturaleza, en coordinación y articulación con el IMAS, de manera que se pueda establecer una atención distinta y focalizada para la población en situación de pobreza.
- Realizar una autoevaluación del Sistema para determinar con exactitud cuáles son las razones que explican la incapacidad del mismo para generar mayor inclusión financiera y, con base en ello, plantear líneas concretas de acción para corregir esta situación.
- Emitir políticas específicas dirigidas a los operadores financieros que permitan hacer efectiva la priorización de los sectores y poblaciones de conformidad con el artículo 7 de la Ley.
- Evaluar periódicamente los resultados de las políticas específicas recomendadas en el punto cuarto de este informe, sobre priorización de los sectores del artículo 7, de manera que se compruebe si la política emitida está siendo efectiva y si no lo ha sido, se determinen las razones por las cuáles no cumplió su cometido.
- Incluir en el informe sobre el cumplimiento de las metas y los impactos sociales y económicos alcanzados que anualmente el Sistema debe remitir a la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República y el Ministerio de Planificación (artículo 14, inciso g) de la Ley 9274), el análisis de los resultados de la aplicación de las regulaciones especiales para para los créditos del SBD (artículo 34 de ley 9274), incluyendo la evaluación de las limitaciones y oportunidades de mejora identificadas para la diferenciación y priorización de los créditos del SBD. Asimismo, en ese informe, hacer explícitos los resultados obtenidos por cada operador del SBD en relación con la priorización en las poblaciones y sectores.
- Establecer un protocolo de atención estandarizado para los operadores del Sistema Financiero Nacional que pertenecen al SBD, para garantizar la correcta atención e información a los potenciales beneficiarios del mismo. Asimismo, diseñar un procedimiento de evaluación de resultados de la aplicación de ese protocolo con miras a lograr una mejora continua.
- Evaluar las fortalezas, oportunidades de mejora y limitaciones de las microfinancieras costarricenses, con miras a aumentar su participación en la colocación de recursos del Sistema.
- Incorporar en los informes del Consejo Rector y en la página web del SBD, los datos relacionados con la identificación de los beneficiarios finales dentro del SBD, respecto al nombre y número de cédula de la persona física o jurídica, el monto del financiamiento, plazo, ubicación geográfica (distrito), sector de actividad, operador que colocó el crédito, fuente de financiamiento y si los mismos han obtenido avales, capital semilla o respaldo no financiero.
- Remitir a la Defensoría, de conformidad con las competencias legales de control y fiscalización derivadas de la Ley N° 7319, un listado actualizado con la identificación de los beneficiarios finales dentro del SBD.

Al Ministerio de Economía, Industria y Comercio:

- Hacer un estudio de las casas comerciales que ofrecen planes de crédito para la adquisición de bienes y servicios, en específico sobre la información que reciben los clientes a la hora de asumir estas deudas, en cuanto a las consecuencias de caer en morosidad, así como diseñar una

campaña de información enfocada en advertir sobre los riesgos de incurrir en morosidad ante casas comerciales.

Al Instituto Mixto de Ayuda Social:

- Evaluar la capacidad de gestión del FIDEIMAS para determinar qué transformaciones requiere para aumentar su impacto en la población en situación de pobreza y pobreza extrema.

I. Metodología

I. Justificación

Durante el año 2017, en el marco del Programa Pobreza y Exclusión, la Defensoría de los Habitantes hizo un estudio en relación con la Estrategia Puente al Desarrollo (EPD) de la Administración Solís Rivera 2014-2018. Este estudio llegó a la conclusión de que el sistema de ayudas estatales (transferencias, becas, ayudas condicionadas), no tiene por sí mismo el potencial para que las personas en pobreza extrema superen esa condición. Si bien es cierto, en una primera etapa de la intervención de la Estrategia, la ayuda básica para alimentación, acceso al seguro de salud, cuidado y becas para los niños, entre otras ayudas que ofrece el Estado, es clave para satisfacer las necesidades básicas de las familias, ello no es suficiente para la superación de la condición de pobreza. Es necesaria la generación de oportunidades de inserción laboral o de construcción de negocios sostenibles en el tiempo que garanticen el ingreso autónomo y permanente para las familias.

Son varias las instituciones estatales vinculadas a la generación de empleo y construcción de negocios: Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Ministerio de Trabajo, Instituto de Desarrollo Rural (INDER), Ministerio de Agricultura, entre muchas otras. El análisis de sus responsabilidades y capacidad para alcanzar los objetivos planteados dentro de la EPD requiere de un estudio para cada institución, lo cual puede ser realizado en el marco del Programa Pobreza y Exclusión. En el 2017, dentro de la investigación relativa a Puente al Desarrollo, se analizó al INA. Para el año 2018, se decidió hacer una investigación preliminar en relación con las acciones y potestades del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) a fin de evaluar el potencial impacto directo del SBD en las poblaciones en situación de pobreza, sin profundizar en los encadenamientos producto de la colocación de los fondos del SBD.

Para esta investigación preliminar se decidió integrar el trabajo de dos Direcciones de la Defensoría: Control de Gestión Administrativa y Asuntos Económicos. La razón de ello es que interesa al Programa investigar las acciones del Sistema Banca para el Desarrollo, no sólo desde la perspectiva de los fondos y recursos utilizados, sino desde la perspectiva de transparencia en su origen y aplicación.

II. Propósito de la investigación

Las razones para estudiar al SBD son las siguientes: en el caso de Banca para el Desarrollo, su Dirección Ejecutiva refiere que el SBD no tiene vinculación explícita con la EPD, aunque manifiesta que sí lo está implícitamente por la naturaleza del Sistema. No obstante, se destinaron 500 millones de colones con el fin de canalizar avales para respaldar créditos destinados a proyectos de personas en pobreza, a

través del FIDEIMAS¹. Sin embargo, en el trabajo de grupos focales realizado con algunos representantes de sectores productivos de las regiones Pacífico Central y Huetar Caribe en el marco de las investigaciones del Programa Pobreza y Exclusión, así como en el Congreso Campesino Agroalimentario, se plantearon algunos cuestionamientos respecto al funcionamiento del Sistema Banca para el Desarrollo por parte de estos sectores. En consecuencia, en el marco del Programa, se consideró pertinente hacer un estudio exploratorio en relación con el accionar del Sistema Banca para el Desarrollo y su potencial para contribuir a generar oportunidades de emprendimientos productivos para las familias en condición de pobreza.

III. *Los objetivos de la investigación*

Objetivo General:

Analizar el funcionamiento del Sistema de Banca para el Desarrollo para determinar si tiene alguna incidencia real o potencial en el combate a la pobreza. El período del análisis corresponde del año 2015 a agosto de 2019 y tiene como base la **ley N° 9274**.

- ❖ Objetivo específico 1: Conocer los antecedentes, contexto jurídico y funcionamiento del Sistema de Banca para el Desarrollo.
- ❖ Objetivo específico 2: Indagar sobre la colocación de recursos en sectores prioritarios que realizó el SBD en el período 2015-2018, en proyectos de las poblaciones del artículo 7. (*los proyectos impulsados por mujeres, adultos mayores, minorías étnicas, personas con discapacidad, jóvenes emprendedores, asociaciones de desarrollo, cooperativas, los consorcios pyme, zonas de menor desarrollo relativo*)
- ❖ Objetivo específico 3: Determinar la incidencia potencial y real que tiene el Sistema Banca para el Desarrollo en el combate a la pobreza.

IV. *Problema de la investigación*

Derivado de lo anterior y bajo las consideraciones hechas, se planteó el siguiente problema de estudio:

¿Tiene el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) alguna incidencia real o potencial en el combate a la pobreza y pobreza extrema?

V. *Enfoque metodológico*

La presente investigación utilizó el enfoque metodológico mixto de influencia principalmente cualitativa. Este método mixto según Sampieri, Fernández y Batista², (2014), "*representan un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada (meta inferencias) y lograr un mayor entendimiento bajo estudio*"(p. 534).

Por su parte, el enfoque cuantitativo utilizado de acuerdo con Hernández *et al.*, (2014),

¹ Oficio CR/SBD-0226-2017

² Citando a Hernández, Sampieri y Mendoza, 2008

Representa un conjunto de procesos, es secuencial y probatoria. Cuando se utiliza el enfoque cuantitativo, se establecen criterios y se determinan variables las cuales se someten a un diseño para ser probadas y medidas en un determinado contexto. Al final, se someten a un proceso de análisis para obtener conclusiones. La obtención final de resultados en métricas se convierte en una consecuencia del estudio, para lo cual se introducen los datos de información secundaria que la entidad posee a fin de elaborar la propuesta de valoración. (p. 4).

Para esta investigación, el enfoque cuantitativo se centró en el análisis de la colocación de fondos del Sistema Banca para el Desarrollo durante el período de junio 2015 a junio 2018, con el objetivo de determinar la colocación de dichos fondos en sectores prioritarios indicados en el artículo 7 de la Ley, para lo cual se hicieron cruces de variables de estos sectores, con los datos de colocación por provincias, cantones y distritos.

Por su parte, para el enfoque cualitativo Hernández *et al.*, (2014) indica que: "(...) *los estudios cualitativos pueden desarrollar preguntas e hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos*", y además agrega que "*La acción indagatoria se mueve de manera dinámica en ambos sentidos: entre los hechos y su interpretación, y resulta un proceso más bien "circular" en el que la secuencia no siempre es la misma, pues varía con cada estudio.*" (p. 7)

Para este enfoque cualitativo se identificaron las opiniones y percepciones sobre el SBD por parte de diferentes actores que de alguna forma han tenido relación con el Sistema, esto se llevó a cabo mediante la técnica de sondeo y entrevistas; así como también el análisis documental y de información relacionada con el SBD. Con base en esa información, se emitieron recomendaciones.

VI. Tipo de investigación

El tipo de investigación para el presente estudio se define cómo exploratoria y descriptiva; iniciando como un estudio exploratorio, para posteriormente pasar a una investigación con alcances descriptivos. Según Hernández *et al.*, (2014),

Los estudios exploratorios se realizan cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado, del cual se tienen muchas dudas o no se ha abordado antes. Es decir, cuando la revisión de la literatura reveló que tan sólo hay guías no investigadas e ideas vagamente relacionadas con el problema de estudio, o bien, si deseamos indagar sobre temas y áreas desde nuevas perspectivas (p. 91)

De acuerdo con Grajales (2000)³ "(...) la investigación descriptiva, trabaja sobre realidades de hecho y su característica fundamental es la de presentar una interpretación correcta. Esta puede incluir los siguientes tipos de estudios: Encuestas, Casos, Exploratorios, Causales, De Desarrollo, Predictivos, De Conjuntos, De Correlación (...)"(p. 2).

³ Grajales, T. (25 de Febrero de 2018). *Tipos de investigación*. Obtenido de Tipos de investigación: <http://tgrajales.net/investigpos.pdf>

Por su parte Mendicoa⁴ (2003), indica que los estudios descriptivos:

(...) colocan al investigador frente a un objeto de estudio el cual será descrito y obligan a la medición de las variables que entran en juego. Esta medición podrá ofrecer un estado de situación de las variables sin profundizar en las relaciones que se establezcan. Desde ese punto de vista, responde al cómo es, más que al por qué es (...) (p. 77).

VII. Método de Investigación

A través de la metodología que se utiliza, se busca describir y analizar las variables económicas, sociales, financieras y demográficas, por lo que para la presente investigación se define el tipo como analítica y deductiva.

Según Hurtado⁵ (1998):

(...) La investigación analítica tiene como objetivo analizar un evento y comprenderlo en términos de sus aspectos menos evidentes. La investigación analítica incluye tanto el análisis como la síntesis. Analizar significa desintegrar o descomponer una totalidad en todas sus partes. Síntesis significa reunir varias cosas de modo que conformen una totalidad coherente, dentro de una comprensión más amplia de la que se tenía al comienzo (...) (p. 255).

En este estudio, la investigación analítica tiene como propósito descomponer cada elemento que afecta al SBD, como colocación de los fondos por sector, por distrito prioritario EPD, operadores del SBD, experiencias de rechazo al crédito del SBD, análisis de los artículos de ley N° 9274, información sobre beneficiarios del SBD, operadores de microcrédito SBD.

Según Pérez y Merino⁶ (2012), el método deductivo es:

(...) un método científico que considera que la conclusión se halla implícita dentro las premisas. Esto quiere decir que las conclusiones son una consecuencia necesaria de las premisas: cuando las premisas resultan verdaderas y el razonamiento deductivo tiene validez, no hay forma de que la conclusión no sea verdadera (...) (párr. 1).

Con el análisis deductivo se concluye, a través de los datos recopilados y analizados, el sustento de los hallazgos de la investigación que suponen el cumplimiento o no de los objetivos propuestos y que para efectos del trabajo que se desarrolla resulta el insumo principal. Tomando como base lo anterior, se justifica el uso del método deductivo en la presente investigación y se fundamenta con la aplicación de las herramientas, el análisis de resultados, y las recomendaciones que se proponen.

Instrumentos de recolección de datos

⁴ Medicoa, G. E. (2003). *Sobre tesis y tesistas: lecciones de enseñanza-aprendizaje*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

⁵ Hurtado, I. y Toro, J. (2007). *Paradigmas y Métodos de Investigación en Tiempos de Cambio*. Venezuela: Editorial Los Libros de El Nacional.

⁶ Julián Pérez Porto y María Merino. Publicado: 2008. Actualizado: 2012. Definición de método inductivo (<https://definicion.de/metodo-inductivo/>)

En términos generales, los instrumentos utilizados son la entrevista, la revisión documental, observación participativa y el análisis de datos:

- **Entrevista**

Según lo citado por Sampieri, Fernández y Batista⁷, 2014 (p. 403)

La *entrevista cualitativa* es más íntima, flexible y abierta que la cuantitativa (Savin-Baden y Major, 2013; y King y Horrocks, 2010). Se define como una reunión para conversar e intercambiar información entre una persona (el entrevistador) y otra (el entrevistado) u otras (entrevistados). En el último caso podría ser tal vez una pareja o un grupo pequeño como una familia o un equipo de manufactura. En la entrevista, a través de las preguntas y respuestas se logra una comunicación y la construcción conjunta de significados respecto a un tema (Janesick, 1998).

Para el caso particular de esta investigación se realizaron las siguientes entrevistas

Miguel Aguiar - Sistema Banca al Desarrollo
Luis Ramírez - Sistema Banca al Desarrollo
Hilda Arroyo - Sistema Banca al Desarrollo
Alexander Araya - Sistema Banca al Desarrollo
Víctor Acosta - Banco Nacional de Costa Rica
Ruth Obando - Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo
Cinthia Zapata – Defensoría del consumidor
Jairo Mora – Equipo Industrial JM / caso de rechazo a créditos SBD
Carmen María Rodríguez – Dentista/ caso de rechazo a créditos SBD
/REDCOM
Juan Pablo Montoya /Red Costarricense de Organizaciones para la Microempresa

- **Observación participativa**

Tal y como lo señala Hernández *et al.*, (2014) "Observación cualitativa no es mera contemplación ("sentarse a ver el mundo y tomar notas"); implica adentrarnos profundamente en situaciones sociales y mantener un papel activo, así como una reflexión permanente. Estar atento a los detalles, sucesos, eventos e interacciones" (p. 399).

Para llevar a cabo la observación en esta investigación, se decidió participar activamente en la solicitud de información para el acceso a fondos del SBD en diferentes operadores, como: Bac San José, Banco Popular, Banco de Costa Rica, Banco Nacional de Costa Rica y Coopeservidores. Ello para entender el proceso y los requisitos de solicitud de crédito con fondos del SBD y determinar si se generan conforme a lo estipulado por la Secretaría del SBD, así como lo indicado en la publicidad del Sistema.

En la inmersión inicial, observamos la respuesta del personal de servicio del operador financiero (Información general sobre las opciones de crédito: requisitos, productos ofrecidos, servicio al cliente y

⁷ Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, M. (2014). Metodología de la Investigación. (6ª ed.). México: McGraw-Hill Education.

otros aspectos; Información sobre el SBD: si ofrece la opción SBD al cliente, conocimiento del SBD, productos del SBD, contactos para continuar con la solicitud o bien ampliar la información).

Posteriormente, la observación se centró a continuar con el proceso de solicitud, ya sea ponerse en contacto con las personas encargadas del SBD en el operador financiero o bien, visitar otras sucursales donde se centraliza la información.

Tabla 1

Las observaciones participativas aplicadas en la investigación

<i>Nombre del operador visitado</i>
<i>Primera visita</i>
Banco de Costa Rica: Sucursal Terramall.
Banco Nacional de Costa Rica: Sucursal Terramall.
Banco Nacional de Costa Rica: Sucursal Curridabat.
Banco Popular: Oficinas centrales.
<i>Segunda visita</i>
Banco de Costa Rica, Sucursal Terramall
Banco de Costa Rica, Sucursal Plaza Cristal.
Centro de Negocios Banco de Costa Rica: Sucursal Curridabat, contiguo a EPA
Correo electrónico del Ejecutivo Empresarial Pymes del Centro de Negocios de Curridabat
Banco Nacional (Moravia)
Banco Popular (Moravia)
Banco de Costa Rica (Tibás)
Banco Nacional (Puntarenas)
Banco de Costa Rica (Puntarenas)
Bac San Jose (Puntarenas)
Coopeservidores (Puntarenas)
Coopealianza (Puntarenas)

Fuente: Elaboración propia, 2019

- **Sondeo de opinión pública**

El sondeo de opinión pública es uno de los métodos utilizados en esta investigación para recolectar información sobre la opinión de los habitantes acerca del SBD. Algunas características del sondeo de opinión son, que es un método de recolección aleatorio, con un análisis de datos poco profundos, no sigue un método específico, y además, los sondeos son cortos, simples y rápidos para tener el panorama de un tema.

Los sondeos son una derivación de las encuestas de opinión, diferenciándose de estas últimas en el hecho de que el sondeo consiste comúnmente en una sola pregunta, mientras que las encuestas de opinión comúnmente tienen una mayor cantidad de preguntas y su contexto suele ser más estructurado

con preguntas cerradas y abiertas. El sondeo utiliza una serie de preguntas semejantes a un cuestionario. Quizá la única diferencia entre estos instrumentos, sea el nivel de rigor metodológico que existe.

Las encuestas de opinión según Archester (2005), citado por Hernández *et al.*(2014):

Son consideradas por diversos autores como un diseño o método⁸. En la clasificación de la presente obra serían consideradas investigaciones no experimentales transversales o transeccionales descriptivas o correlacionales causales, ya que a veces tienen los propósitos de unos u otros diseños y a veces de ambos. Generalmente utilizan cuestionarios que se aplican en diferentes contextos (entrevistas en persona, por medios electrónicos como correos o páginas web, en grupo, etc.) (p. 159)

El sondeo de opinión se aplicó en forma virtual mediante una consulta realizada a través de la página de Facebook de la Defensoría de los Habitantes, a la cual las personas debían enviar su experiencia de rechazo de crédito del SBD a la dirección de correo consultabancadesarrollo@dhr.go.cr. Esta consulta se realizó durante un período de dos meses a la población que tuviera una mala experiencia de acceso a los fondos del SBD.

• **Revisión documental**

Según Martínez⁹ (2018), la investigación documental como parte esencial de un proceso de investigación científica, puede definirse como una estrategia en la que se observa y reflexiona sistemáticamente sobre realidades teóricas y empíricas usando para ello diferentes tipos de documentos donde se indaga, interpreta, presenta datos e información sobre un tema determinado de cualquier ciencia, utilizando para ello, métodos e instrumentos que tienen como finalidad obtener resultados que pueden ser base para el desarrollo de la creación científica.

Para la revisión documental se procedió a revisar la siguiente información:

- ✓ Legislación que aplica al SBD (Leyes N° 8334, N° 9274) y sus respectivos reglamentos.
- ✓ Configuración de las Juntas Directivas, algunas actas, acuerdos y reglamentación relacionada con su funcionamiento.
- ✓ Resultados de la aplicación de impacto, la evaluación al SBD contratado al Instituto de Investigaciones de Ciencias Económicas y los 6 reportes elaborados por el CICAP.
- ✓ Informe DFOE-EC-IF-02-2017 sobre auditoria operativa y DFOE-EC-IF-27-2015 de la CGR sobre SBD.
- ✓ Informes anuales del SBD 2015-2018.
- ✓ Plan Estratégico Institucional del SBD 2020-2024 fechado en marzo de 2019, se dio un tiempo a que estuviera redactado el documento completo, en agosto se solicitó este documento y por correo electrónico se envió acuerdo AG-091-16-2018.

⁸ Por ejemplo: McLaren (2014); Hernández-Sampieri *et al.* (2013); Creswell (2013a); Mertens (2010); Roberts (2009); Groves *et al.* (2009); Bowers (2008) y Julien (2008).

⁹ Martínez, R. (05 de Mayo de 2018). *Los proyectos sociales de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico*. Obtenido de Comisión Económica para América Latina (CEPAL): <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6245>

- ✓ Procedimientos para otorgar financiamientos, avales y la creación de capital semilla para diferentes emprendimientos (procedimientos, información de otorgamientos históricos art. 7).

A continuación, se presentan las solicitudes de información que se gestionaron y sus respectivas respuestas:

Tabla 2
Solicitudes de información y respuestas gestionadas durante la investigación

<i>Solicitud de información</i>	<i>Respuesta</i>
DH-DAEC-0859-2017 28 agosto de 2017 Miguel Ángel Aguiar Bermúdez Director Ejecutivo SBD	07 de setiembre 2017 CR/SBD-0226 -2017
OFICIO N° 03915-2018-DHR -[AE] Jueves 5 de abril de 2018 Miguel Ángel Aguiar Bermúdez Director Ejecutivo SBD	05 de junio 2018 CR/SBD-0169
OFICIO N° 04285-2018-DHR -[AE] lunes 16 de abril de 2018 Para: Gustavo Fernández Quesada Director Ejecutivo a.i	30 de mayo de 2018 DE-681-2018
09993-2018-DHR -[AE] lunes 13 de agosto de 2018 Miguel Ángel Aguiar Bermúdez Director Ejecutivo SBD	30 de agosto del 2018 CR/SBD-0255- 2018
DAEC-015-2019 21 febrero de 2019 Genaro Segura Intendente Superintendencia General de Entidades Financieras	27 Febrero SGF-0626-2019
DAEC-017-2019 01 de marzo de 2019 Miguel Ángel Aguiar Bermúdez Director Ejecutivo	08 de marzo del 2019 CR/SBD-0046-2019
DAEC-018-2019 04 de marzo de 2019 Víctor Acosta Director Segmento Micro y Pequeña Empresa Banco Nacional de Costa Rica	No hubo respuesta
DAEC-029-2019 25 de marzo del 2019 Miguel Ángel Aguiar Bermúdez Director Ejecutivo	29 de marzo del 2019 CR/SBD- 0059-2019

- **Análisis de datos**

En el análisis de los datos según Hernández *et al.*, (2014):

La acción esencial consiste en que recibimos datos no estructurados, a los cuales nosotros les proporcionamos una estructura. Los datos son muy variados, pero en esencia consisten en observaciones del investigador y narraciones de los participantes: a) visuales (fotografías, videos, pinturas, entre otras), b) auditivas (grabaciones), c) textos escritos (documentos, cartas, etc.) y d) expresiones verbales y no verbales (como respuestas orales y gestos en una entrevista o grupo de enfoque), además de las narraciones del investigador (anotaciones o grabaciones en la bitácora de campo, ya sea una libreta o un dispositivo electrónico). (p. 418)

Para la presente investigación, se realizaron los siguientes análisis:

- ✓ Estadística de solicitudes: Cartera, quiénes (sectores y personas), actividades financiadas, términos, plazos, condiciones, forma de recuperación, seguimiento a los proyectos financiados.
- ✓ Colocación de los Fondos SBD en regiones, sectores productivos y sectores prioritarios.
- ✓ Respuestas de la consulta que se hizo por correo electrónico.
- ✓ Respuestas de las entrevistas realizadas

II. SBD: Antecedentes y contexto jurídico

La crisis mundial de principios de siglo (2008), acarrió una serie de efectos negativos en el mundo, entre otras cosas, por la disminución de los ingresos fiscales, la reducción del consumo y de las inversiones, tasas de interés más altas y volatilidad del tipo de cambio. **Todo ello incidió en la actividad económica**, en las actividades empresariales, en el accionar de las instituciones financieras y de la población en general.¹⁰ Para hacer frente a esta situación de inestabilidad, las diversas autoridades gubernamentales tomaron medidas anticrisis, incluyendo implementación de programas contra la pobreza, la desigualdad y el desempleo.

Es precisamente en ese contexto global que, en Costa Rica, en mayo del 2008, después de muchos intentos fallidos, se logra publicar la Ley N° 8634, mediante la cual se crea el Sistema Banca para el Desarrollo (SBD) mecanismo que, según lo dispuesto en el artículo 1 de esa norma, permitiría *“financiar e impulsar proyectos productivos, viables y factibles técnica y económicamente, acordes con el modelo de desarrollo del país en lo referente a la movilidad social de los grupos objeto de esta Ley”*.

En los objetivos de dicha ley (Art. 4) se establecieron políticas crediticias dirigidas a la promoción del desarrollo, la productividad y la competitividad de los sectores productivos, tomando en consideración el Plan Nacional de Desarrollo; la implementación de mecanismos crediticios, avales, garantías y servicios no financieros y de desarrollo empresarial; así como el fomento a la innovación y adaptación tecnológica.

En esa propuesta inicial del Sistema de Banca para el Desarrollo¹¹, específicamente en la exposición de motivos de la ley, entre otras cosas, se hizo referencia a la importancia de sectores de la economía social del país, considerando que estos agentes económicos representan un importante factor de movilización social y de distribución de ingresos.

¹⁰ La crisis mundial del siglo XXI y sus efectos para América Latina y México. Revista Iberoamericana de Contaduría, Economía y Administración. Vol. 6, Núm. 12 Julio – Diciembre 2017.

¹¹ Expediente 16.480. SBD publicado en La Gaceta N° 243 del 19 de diciembre de 2006.

El proyecto se planteó para atender el sector de las Mipymes de los distintos sectores de actividad económica que no tenían acceso al crédito o si lo tenían, había sido en condiciones desfavorables. Se observó que con el agrupamiento de los fideicomisos existentes y con recursos de las utilidades de la Banca, se podían destinar recursos para el desarrollo de actividades en los diferentes sectores productivos, con un sistema diferenciado de regulación; es decir, unificando recursos existentes y *“poniéndoles al servicio de la gente que más los necesita”*.

Se visualizó también, en ese momento, que todos esos recursos no sólo iban a servir para otorgar créditos, sino también avales y prestar servicios no financieros y con eso se deja ***“de pedir a la gente que ponga a responder su casa o la de la tía o la de la abuela que ponga a responder el terreno para que la gente pueda tener acceso al crédito.”***¹²En cuanto a servicios no financieros, se pensó en estudios de mercado, estudios de oferta y demanda, posibilidades de exportación, estudios de suelos, de semillas, de tecnología; de manera que se pudiera determinar si un proyecto podía ser viable, logrando que lo que antes era riesgoso, se pudiera convertir en un negocio atractivo para el sistema financiero.

En ese sentido, se presentaron mociones en relación con los sujetos beneficiarios del SBD, como la siguiente:

Se otorgará financiamiento, avales o garantías a los sujetos físicos o jurídicos de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas de los distintos sectores que presenten proyectos viables y factibles, que no sean sujetos de los servicios de crédito de los bancos públicos por los parámetros que dictan estas instituciones para medir y calificar el riesgo del deudor en su gestión ordinaria y por los criterios y las disposiciones de la SUGEF.

Asimismo, en relación con los sectores prioritarios, se propuso: *“Tendrán un tratamiento prioritario y preferencial, los proyectos viables y factibles promovidos por la micro, pequeña y mediana unidades productivas impulsadas por mujeres, minorías étnicas, jóvenes emprendedores, asociaciones de desarrollo, cooperativas y proyectos promovidos en zonas de menor desarrollo.”*

En cuanto a la creación del Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (FINADE), se mocionó para aclarar los términos del artículo 15, en el sentido de que esos fondos serían para *“financiar servicios no financieros y de desarrollo empresarial que requerían los sujetos definidos en esta ley, tales como: capacitación, asistencia técnica, investigación y desarrollo, innovación y transferencia tecnológica, conocimiento, desarrollo de potencial humano, entre otros, estrictamente necesarios para garantizar el éxito del proyecto.”*

En las intervenciones de los señores y señoras diputadas, todo lo cual consta en el expediente legislativo N° 16.480, también se mencionó que se había votado un proyecto transformador y se subrayó que se trataba de:

*Banca para proyectos productivos viables y sostenibles para los no sujetos de crédito en el sistema financiero ordinario, con regulación diferenciada, con acceso a crédito, con acompañamiento. Un sistema con un consejo rector y un consejo asesor, un fideicomiso nacional para el desarrollo compuesto de tres fondos para financiamiento, avales, garantías y acompañamiento.
(...)*

¹² *Ibidem*

Algo absolutamente novedoso, con una regulación diferenciada y creando, para esa gente que hoy nos escucha y que no tiene acceso al crédito, porque no tiene garantías, ese gran fondo de más de cuarenta mil millones que le dará avales, le dará garantías, pero le dará acompañamiento a todos los que tienen una buena idea, tienen un buen proyecto, pero que no tienen ni recursos, ni garantías para acceder a la banca comercial.

(...)

En los recesos también escuchamos casos de miedo, como el de aquel alumno que llegó con un CD de computadora a decir –este es mi proyecto- ¿cómo lo financio?, en este momento mi abuela está dispuesta a poner a responder su casa para poder financiar mi proyecto, vengo saliendo de la universidad, y nos dimos cuenta que eso no podía pasar en Costa Rica.

(...)

Es un multiplicador de solidaridad social, no es un solo banco, son todos los que quieran participar y los que deben participar y los ponemos a competir por buscar este pequeño agricultor o ese pequeño productor, ya no es para que los quiten, ya no es para que los saquen de sus listas de clientes, porque elevan mucho el riesgo, no al contrario, van a tener que buscarlos, van a tener que irlos a traer y van a tener que ver cómo les ayudan. Igualmente, multiplica los beneficiarios, con beneficiarios aquí los que presenten un proyecto eficiente, un proyecto factible y, sobre todo, aquellos que no tenían acceso a la banca comercial, o por el contrario tenían un acceso muy caro, casi en condiciones de quiebra.

En esa propuesta inicial del Sistema de Banca para el Desarrollo específicamente en la exposición de motivos del proyecto que originó la Ley N° 8634, entre otras cosas, se hizo referencia a la importancia de sectores de la economía social del país, considerando que estos agentes económicos representan un importante factor de movilización social y de distribución de ingresos. El respaldo a estos sectores sociales, según se indicó, favorecería la generación del empleo, la democratización de oportunidades y la participación ciudadana, todo lo cual significaría inclusión social.

Se manifestó también que existía algún tipo de resistencia por parte de la banca tradicional para este tipo de financiamiento, por cuanto, entre otras cosas, se consideraba de alto riesgo debido a la insuficiencia de activos y falta de información financiera contable. Sin embargo, también se analizó que este tipo de argumentaciones podrían considerarse falaces, ya que algunas instituciones financieras habían creado programas especiales de crédito o garantías para demostrar que, con el debido acompañamiento, se podía alcanzar el éxito. En ese sentido, se llegó a plantear que:

Para competir de manera eficaz en el sector de la financiación es necesario que los bancos proporcionen servicios financieros y de desarrollo empresarial que satisfagan las necesidades particulares de los distintos sectores y que, al mismo tiempo, asuman riesgos y costos asociados con la prestación de servicios...¹³

Según lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 8634, se permitiría “financiar e impulsar proyectos productivos, viables y factibles técnica y económicamente, acordes con el modelo de desarrollo del país en lo referente a la movilidad social de los grupos objeto de esta Ley”. Además, dentro de los objetivos (Art. 4), se establecieron políticas crediticias dirigidas a la promoción del desarrollo, la productividad y la competitividad de los sectores productivos, tomando en consideración el Plan Nacional de Desarrollo; la implementación de mecanismos crediticios, avales, garantías y servicios no financieros y de desarrollo empresarial; así como el fomento a la innovación y adaptación tecnológica.

¹³ *Ibidem.*

Después de alrededor de un año de vigencia de la Ley 8634¹⁴ se inició, en agosto de 2009, un primer proceso de reforma, mediante el cual se planteó la necesidad de realizar modificaciones al texto original para garantizar una efectiva implementación y fortalecimiento de los objetivos y fines del SBD. Esto originó la Ley N° 9274: *reforma integral de la ley n° 8634, ley del sistema de banca para el desarrollo, y reforma de otras leyes*, publicada el 27 de noviembre de 2014. En la justificación a esta reforma de fortalecimiento del SBD, entre otras cosas, se planteó la necesidad de robustecer el patrimonio del fideicomiso con recursos del INA; facultar al Consejo Rector para destinar una suma mayor para los gastos propios del Sistema y para fomentar actividades de información, educación y divulgación.

En el mes de julio de 2017, dio inicio un segundo proceso de reforma, (proyecto de ley número 20.460), en cuya justificación se expuso la necesidad de superar los obstáculos técnicos, legales y operativos presentes en la original, por lo que la reforma que finalmente se aprobó con la promulgación de la Ley N° 9654, según sus proponentes, significaba un avance en "*la búsqueda de la eficiencia operativa, financiera y el cumplimiento del fin público e identificación de oportunidades de mejora.*"

Con la aprobación de esta nueva ley N° 9654¹⁵, se realizaron cambios en algunos artículos cuya redacción se ajustó a los siguientes términos:

Artículo 7- Sectores prioritarios

(...)

El Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), por medio del Consejo Rector, diseñará las políticas para brindar tratamiento prioritario a los proyectos impulsados por mujeres, adultos mayores, minorías étnicas, personas con discapacidad, jóvenes emprendedores, asociaciones de desarrollo, cooperativas, los consorcios pyme de acuerdo con la Ley N° 9576, Ley para el Fomento de la Competitividad de la Pyme mediante el Desarrollo de Consorcios, de 22 de junio de 2018, así como los proyectos que se ajusten a los parámetros de esta ley, promovidos en zonas de menor desarrollo relativo, definidas por el índice de desarrollo social calculado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán). Estas políticas de financiamiento y apoyo no financiero posibilitarán un acceso equitativo de estos grupos a créditos, avales, garantías, condiciones y servicios no financieros y de desarrollo empresarial.

Asimismo, se sustituye al Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (FINADE) cuyo fiduciario era el BCR, por el Fondo Nacional para el Desarrollo (FONADE), según el siguiente texto de la ley:

Artículo 15-Creación del Fondo Nacional para el Desarrollo

Se crea el Fondo Nacional para el Desarrollo (Fonade), con el propósito de cumplir con los objetivos de esta ley. Los recursos del Fonade se distribuirán bajo los lineamientos y las directrices que emite el Consejo Rector para los beneficiarios de esta ley.

El Fonade será un patrimonio autónomo, administrado por la Secretaría Técnica del Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD). Contará con la garantía solidaria del Estado para establecer o contratar líneas de crédito, además de su más completa cooperación y de todas sus dependencias e instituciones.

Los gastos administrativos y operativos del Fonade serán presupuestados y cubiertos con cargo a su patrimonio e independientes de los recursos asignados a la Secretaría Técnica del Consejo Rector. A nivel presupuestario, los superávits, si los hubiera, serán clasificados como específicos para los fines de la presente ley...

¹⁴ La ley se aprobó en mayo de 2008

¹⁵ Publicada en Gaceta #54, alcance 58, del 18 marzo de 2019.

Artículo 18- Otorgamiento de avales y garantías

Para el otorgamiento de avales y garantías individuales se podrán garantizar operaciones de crédito en todos los integrantes financieros del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), siempre y cuando estas respondan a los objetivos de la presente ley. El monto máximo por garantizar en cada operación será hasta por el setenta y cinco por ciento (75%) de esta. En caso de que se presenten desastres naturales, siempre y cuando se acompañen con la declaratoria de emergencia del gobierno, o por disposición del Consejo Rector, por una única vez, el monto máximo a garantizar por operación será hasta el noventa por ciento (90%) para las nuevas operaciones de crédito productivo que tramiten los afectados.

Para el otorgamiento de avales y garantías individuales se podrán garantizar operaciones de crédito en todos los integrantes financieros del SBD, siempre y cuando los beneficiarios muestren la insuficiencia de garantía y estas operaciones de crédito respondan a los objetivos de la presente ley.

La modalidad, los términos y demás aspectos técnicos de los diferentes tipos de avales, a los que se refiere esta ley, serán establecidos por el Consejo Rector del SBD.

En síntesis, en relación con el origen del Sistema de Banca para el Desarrollo, se infiere que quienes lideraron su proceso de creación, fueron personas visionarias en cuanto a la potencialidad de un Sistema que otorgara acceso a crédito productivo a personas y sectores que, por sus condiciones socioeconómicas, no podrían acceder a financiamiento a través de la banca tradicional, a pesar de tener un proyecto de emprendimiento, ideas productivas o incluso un negocio ya establecido que pudiera expandirse.

La propuesta originalmente buscaba dar apoyo, con recursos financieros y no financieros y el otorgamiento de avales a las micro, pequeñas y medianas empresas que no eran sujetos de crédito en la banca tradicional, lo cual evitaría que esos sectores de actividad se vieran obligados a acudir a otras opciones de crédito en condiciones muy desfavorables, o quedar del todo excluidas por no tener un bien para darlo en garantía.

III. Hallazgos de la investigación

III.1 La ley que crea al Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) no hace referencia, en forma expresa, a la población en situación de pobreza; no obstante, se incorpora el mandato legal de dar atención prioritaria a varios sectores vulnerables, así como proyectos viables promovidos en zonas de menor desarrollo.

En el artículo 7 de la ley N° 9274, al igual que las leyes que la antecedieron, se establece el diseño de políticas para grupos en situación de vulnerabilidad y para la promoción de proyectos viables en zonas de menor desarrollo relativo, según los siguientes términos:

Artículo 7 – Sectores prioritarios

El SBD, por medio del Consejo Rector, diseñará las políticas para brindar tratamiento prioritario a los proyectos impulsados por mujeres, adultos mayores, minoría étnica, personas con discapacidad, jóvenes emprendedores, asociaciones de desarrollo, cooperativas, los consorcios Pyme de acuerdo con la Ley N 9575, Ley para el fomento de la competitividad de la Pyme mediante el desarrollo de Consorcios, de 22 julio de 2018, así como los proyectos que se ajusten a los parámetros de esta ley, promovidos en zonas de menor desarrollo relativo, definidas por el índice de desarrollo social calculado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan). Estas políticas de

financiamiento y apoyo no financiero posibilitarán un acceso equitativo de estos grupos a créditos, avales, garantías, condiciones y servicios no financieros y de desarrollo empresarial.

Asimismo, tendrán tratamiento prioritario los proyectos que incorporen o promuevan el concepto de producción más limpia, entendiéndose como una estrategia, preventiva e integrada que se aplica a los procesos, productos y servicios, a fin de aumentar la eficiencia y reducir los riesgos para los seres humanos y el ambiente. El Consejo Rector diseñará las políticas y los instrumentos financieros adecuados y necesarios para el financiamiento y la asistencia técnica de este tipo de proyectos y procurará la obtención de líneas de crédito internacionales, así como recursos de cooperación internacional para estos fines.

Para efectos de esta investigación, se solicitó al SBD que proporcionara la información relativa a la colocación de recursos del sistema en estos sectores prioritarios, proyectos desarrollados con cada una de estas poblaciones y en qué zonas (distritos) se realizó la colocación en los últimos tres años. Específicamente, se "solicitó informar cuántas de las personas beneficiarias de esos proyectos se encontraba en condición de pobreza o pobreza extrema, medida según la metodología de línea de pobreza de acuerdo con ingresos, cuánto representan del total de personas beneficiadas mediante los proyectos enmarcados en el artículo 7 de la ley". Al respecto, el SBD respondió que "no se cuenta con información que nos permita identificar qué beneficiario se encuentra en condición de pobreza."¹⁶

Al realizar el análisis de colocación de los fondos del SBD, de junio 2015 a junio 2018, en sectores prioritarios según la información proporcionada por el SBD, se puede observar como el 51% se colocó en cooperativas y el 26% en el sector de mujeres; en el caso de zonas de menor desarrollo se colocó un 9% y en microcréditos 8%, tal y como se muestra en la siguiente figura.

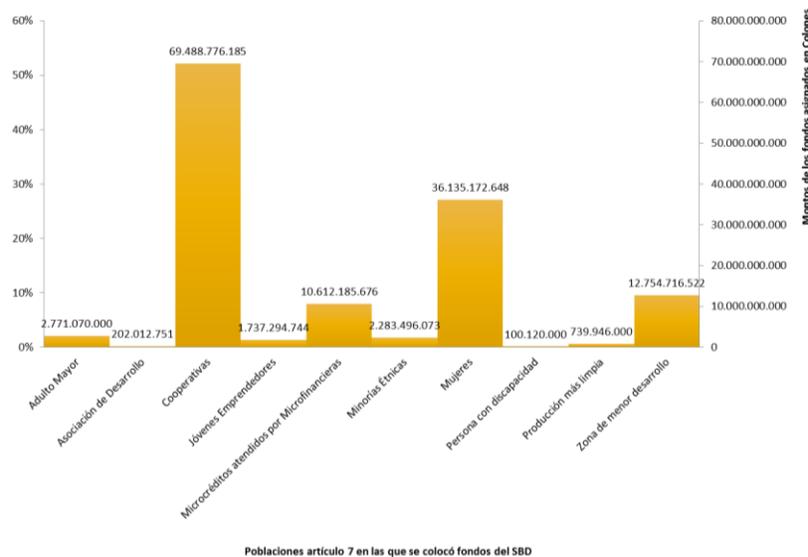


Figura 1. Colocación de fondos SBD junio 2015 a junio 2018 en poblaciones artículo 7 ley 9274

Fuente: Elaboración propia DAEC/DHR, 2019. Con datos aportados por el SBD en oficio CR/SBD-0255-2018

¹⁶ CR/SBD-0255-2018 del 30 de agosto del 2018

De igual forma, se identificó la colocación de los recursos SBD por provincia y sector prioritario, observándose de nuevo que la mayor colocación de recursos se realiza en cooperativas y que la provincia de Alajuela lidera el rubro de colocación durante el periodo de estudio (junio 2015- junio 2018), con un 55%, seguido de San José con un 17%; esta distribución de los recursos SBD por cada una de las provincias se puede observar en la figura 2.

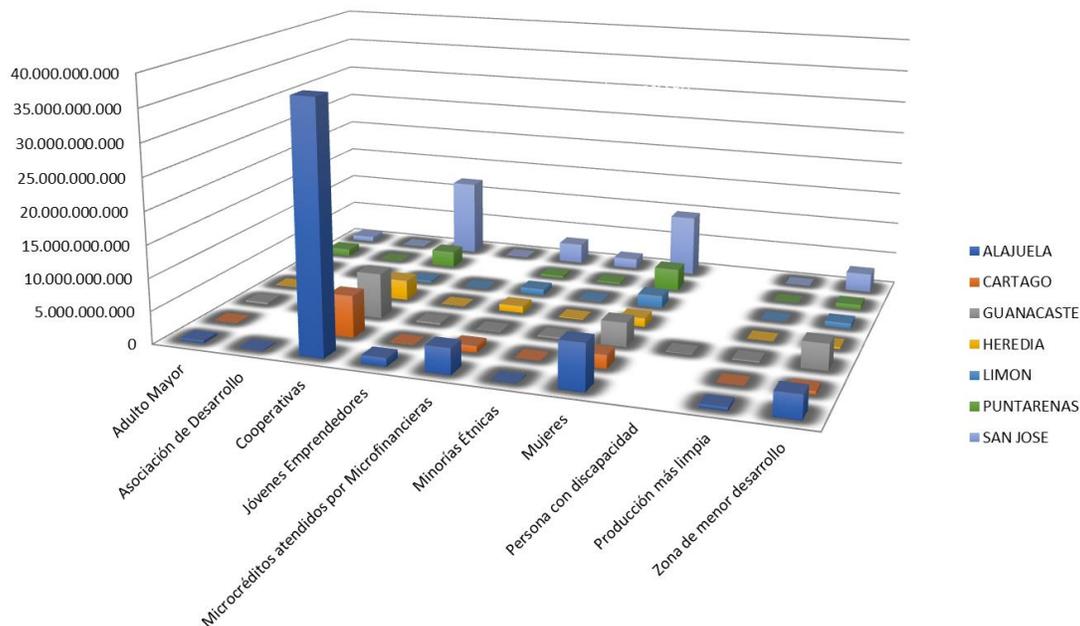


Figura 2. Colocación de recursos SBD junio 2015 a junio 2018 en poblaciones artículo 7 ley 9274 por provincia.
Fuente: Elaboración propia DAEC/DHR, 2019. Con datos aportados por el SBD en oficio CR/SBD-0255-2018

A su vez, de los fondos colocados en Alajuela, el 52% (37.827.092.085) correspondieron a cooperativas, de las cuales el 51% (¢19.756.281.676) están ubicadas en San Carlos y un 20% (¢7.625.786.524) en Alfaró Ruiz, tal y como se observa en la figura 3.

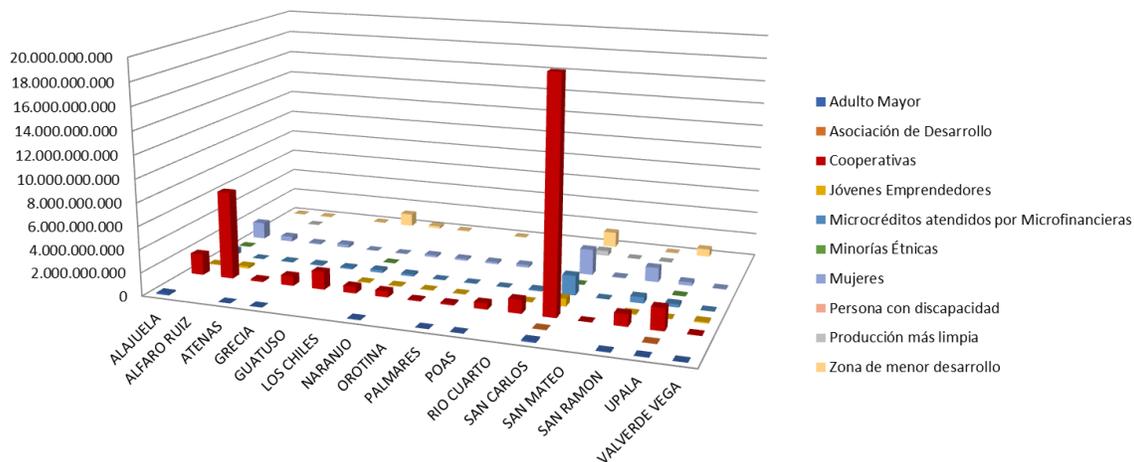


Figura 3. Colocación de fondos SBD junio 2015 a junio 2018 en poblaciones artículo 7 ley 9274 de los cantones de la provincia de Alajuela

Fuente: Elaboración propia DAEC/DHR, 2019. Con datos aportados por el SBD en oficio CR/SBD-0255-2018

En la tabla 1 se puede observar cómo fueron colocados los recursos SBD en los cantones de San Carlos y Alfaro Ruiz, así como en sus respectivos distritos por los sectores prioritarios definidos en el artículo 7 de la Ley 9724. Una vez más se presenta el sector de las cooperativas como el más beneficiado con recursos provenientes del SBD, lo cual es visible en estos dos cantones alajuelenses y sus distritos. El detalle de colocación se puede ver en la siguiente tabla:

Tabla 3
Colocación de fondos SBD en los cantones de San Carlos y Alfaro Ruíz (Zarcero)

IDS Distrital	Adulto Mayor	Asociación de Desarrollo	Cooperativas	Jóvenes Emprendedores	Microcréditos atendidos por Microfinancieras	Minorías Étnicas	Mujeres	Persona con discapacidad	Producción más limpia	Zona de menor desarrollo	Total general
SAN CARLOS	118.140.000	40.000.000	19.756.281.676	669.355.500	1.707.066.088	3.000.000	2.252.291.383		439.591.000	1.347.555.664	26.333.281.311
AGUAS ZARCAS			2.828.051.111	1.625.000	106.783.750		305.899.998		331.986.000	103.986.301	3.678.332.160
BUENAVISTA, SAN CARLOS			166.494.675	7.500.000							173.994.675
CUTRIS			951.931.117	23.559.000	163.241.600					19.155.000	1.157.886.717
FLORENCIA	30.150.000		789.525.744	66.940.000	4.390.531		194.910.000			55.056.000	1.140.972.275
LA FORTUNA	5.865.000	40.000.000	2.019.302.306	195.527.000	67.738.500		170.685.490			2.000.000	2.501.118.296
LA PALMERA			1.023.265.764	7.500.000	143.128.000		208.000.000		58.000.000	1.673.000	1.441.566.764
LA TIGRA	21.000.000		651.522.762	5.050.000	170.525.605					92.601.000	940.699.367
MONTERREY, SAN CARLOS			716.714.250	81.730.000	42.185.000	3.000.000				69.000.000	912.629.250
PITAL			503.347.948	4.000.000	578.747.100		112.800.000			33.700.000	1.232.595.048
POCOSOL			240.495.456		175.123.924					30.500.000	578.919.380
QUESADA	61.125.000		7.568.834.976	204.424.500	133.382.078		989.295.895		49.605.000	341.961.363	9.348.628.813
VENADO			240.874.551	61.000.000	52.050.000		15.000.000			352.423.000	721.347.551
VENECIA			2.055.921.014	10.500.000	69.770.000		122.900.000			245.500.000	2.504.591.014
ALFARO RUIZ			7.625.786.524	198.200.000	2.000.000		436.397.793		7.540.000	45.250.000	8.315.174.317
BRISAS			857.686.322	48.000.000					6.500.000		912.186.322
GUADALUPE, ALFARO RUIZ			131.671.313				14.000.000				145.671.313
LAGUNA			841.667.366				104.000.000				945.667.366
PALMIRA, ALFARO RUIZ			963.801.423				10.625.929			45.250.000	1.019.677.352
TAPESCO			712.178.576	64.000.000							776.178.576
ZAPOTE, ALFARO RUIZ			1.248.446.950	30.000.000			84.300.000				1.362.746.950
ZARCERO			2.870.334.575	56.200.000	2.000.000		223.471.864		1.040.000		3.153.046.438

Fuente: Elaboración propia con datos del SBD, 2019

En el caso de los sectores productivos, de los fondos artículo 7, el 65% (¢88.750.364.297) se colocaron en el sector Agropecuario, 18% (¢24.474.347.562) en el sector Comercio y 11% (¢15.455.853.348) en Servicios, representando entre las tres un 94% (¢128.680.565.207) del total de fondos. El detalle de esta colocación se puede observar en la figura 4.

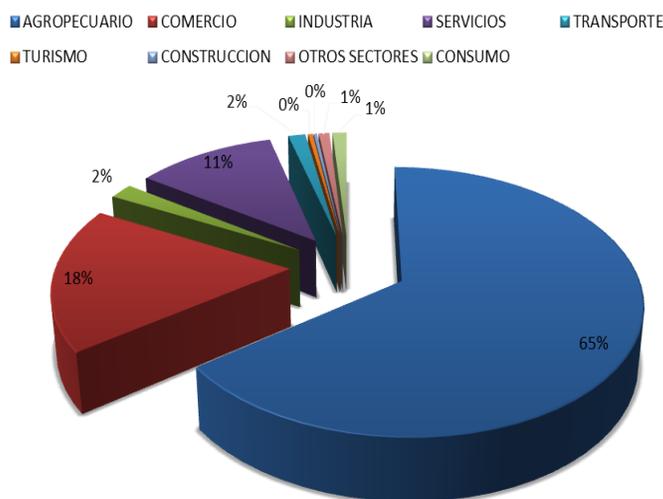


Figura 4. Porcentaje de colocación de fondos SBD junio 2015 a junio 2018 en poblaciones artículo 7 ley 9274 por sector productivo.

Fuente: Elaboración propia DAEC/DHR, 2019. Con datos aportados por el SBD en oficio CR/SBD-0255-2018

En el caso de estos sectores productivos, de la distribución de los fondos se puede observar que están fuertemente distribuidos en el sector cooperativo, tal y como se muestra en las figuras 5, 6 y 7.

AGROPECUARIO

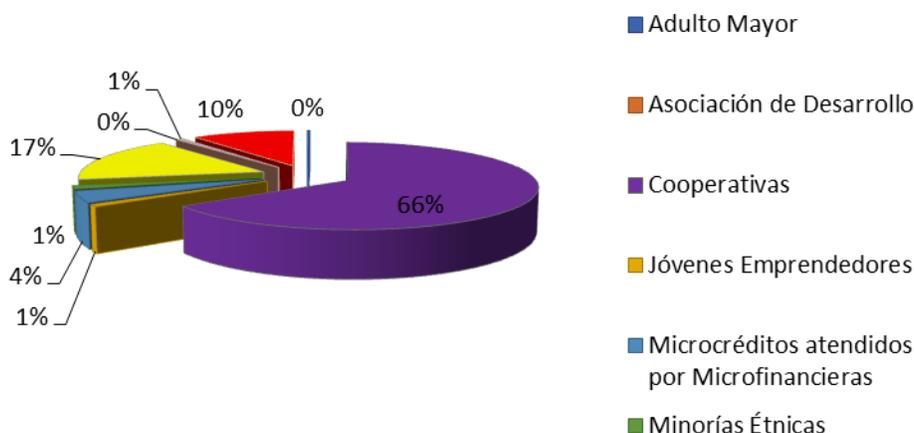


Figura 5. Porcentaje por colocación de fondos SBD junio 2015 a junio 2018 en poblaciones artículo 7 ley 9274 Sector agropecuario. Fuente: Elaboración propia DAEC/DHR, 2019. Con datos aportados por el SBD en oficio CR/SBD-0255-2018

COMERCIO

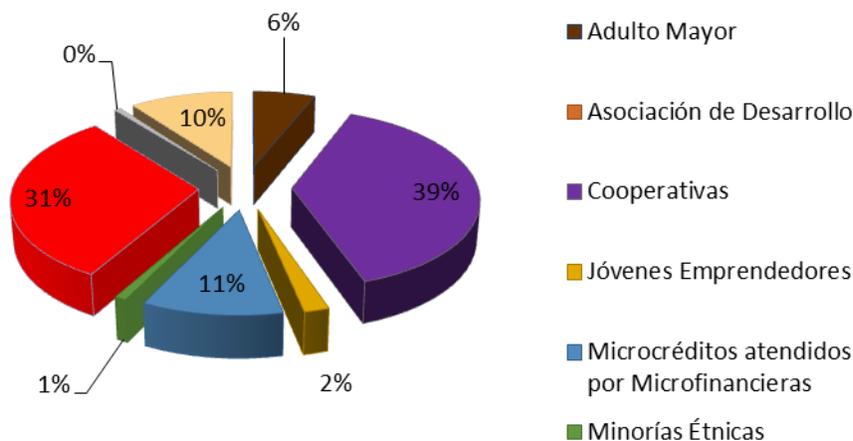


Figura 6. Porcentaje por colocación de fondos SBD junio 2015 a junio 2018 en poblaciones artículo 7 ley 9274 Sector comercio. Fuente: Elaboración propia DAEC/DHR, 2019. Con datos aportados por el SBD en oficio CR/SBD-0255-2018

En el caso del sector servicios el porcentaje más alto de colocación de los fondos se presentó en el sector de microcréditos atendidos por microfinancieras.

SERVICIOS

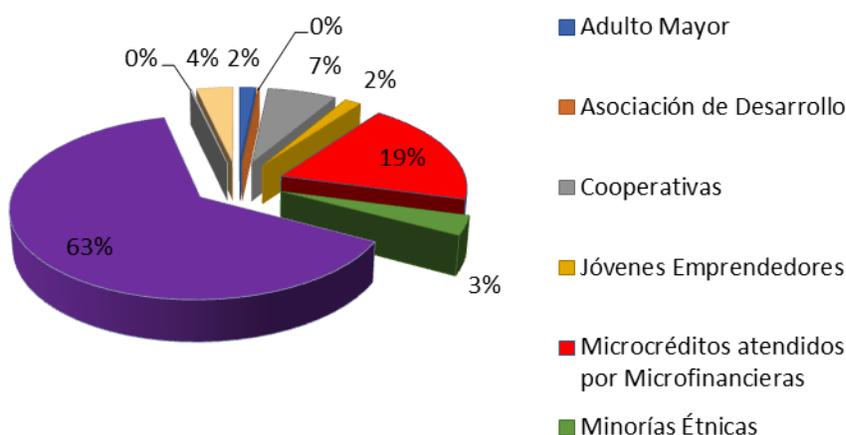


Figura 7. Porcentaje por colocación de fondos SBD junio 2015 a junio 2018 en poblaciones artículo 7 ley 9274 Sector servicios.
Fuente: Elaboración propia DAEC/DHR, 2019. Con datos aportados por el SBD en oficio CR/SBD-0255-2018

En el artículo 7 de la Ley, se establecen los sectores prioritarios que deben ser atendidos por el SBD, pero en el mismo no se indica ni hace referencia a poblaciones o zonas geográficas en situación de pobreza. Lo más cercano a esto es la alusión a los distritos de menor desarrollo social de Mideplan. Por ello, como parte del presente estudio, se decidió analizar la colocación de recursos según los términos del artículo 7, con referencia a los distritos que la Estrategia Puente al Desarrollo (EPD) de la Administración 2014-2018, identificó como prioritarios para atención integral de personas en situación de pobreza.

Se identificó el monto de los fondos que el SBD colocó en los sectores prioritarios definidos en el mencionado artículo, a nivel de distrito, en el periodo en estudio, para evaluar qué tanto de estos recursos se colocó en los distritos prioritarios definidos en la EPD. Producto de este análisis se encontró que del total de fondos colocados según artículo 7 (¢136.824.790.601)¹⁷, únicamente el 31% (¢42.217.583.220) de estos fondos del SBD, se colocó en distritos prioritarios de la EPD, o sea, en los distritos de mayor concentración de la pobreza en el país. Además, de este total, el 9% (¢12.754.716.522) se colocó en zonas de menor desarrollo y el 4 % (¢5.574.389.842) del total de los fondos, se colocó en distritos prioritarios de la EPD y a la vez, en zonas de menor desarrollo. Es decir, el 44% de los fondos que se colocaron en zonas de menor desarrollo, se colocó en estos distritos prioritarios, tal y como se observa en la siguiente figura.

¹⁷ De acuerdo con la información recibida, a mayo 2019 el SBD había colocado aproximadamente 882 mil millones de colones en total. De ello colocó en sectores prioritarios un total de 354 mil millones de colones lo que representa un 40% del total de colocaciones.

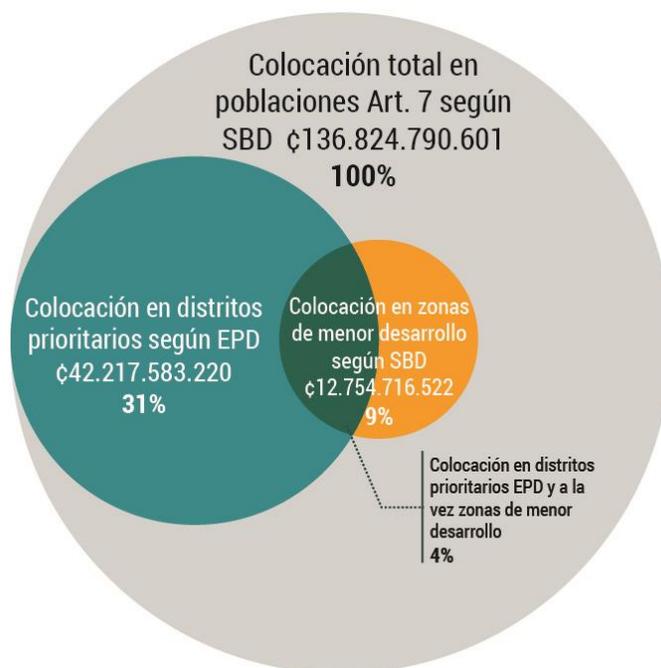


Figura 8. Porcentaje de colocación de fondos SBD en distritos prioritarios de la EPD y zonas de menor desarrollo.
Fuente: Elaboración propia DAEC/DHR, 2019. Con datos aportados por el SBD en oficio CR/SBD-0255-2018

Del 31% de fondos que se distribuyeron en distritos prioritarios, se buscó determinar si la mayoría de estos correspondía a zonas de menor desarrollo. Sin embargo, del análisis de la colocación de fondos por sector prioritario, según lo dispuesto en el artículo 7, da como resultado que el sector que más recibió fondos en un distrito prioritario fue el de adulto mayor con un 58%, seguido por el de zona de menor desarrollo con un 32%.

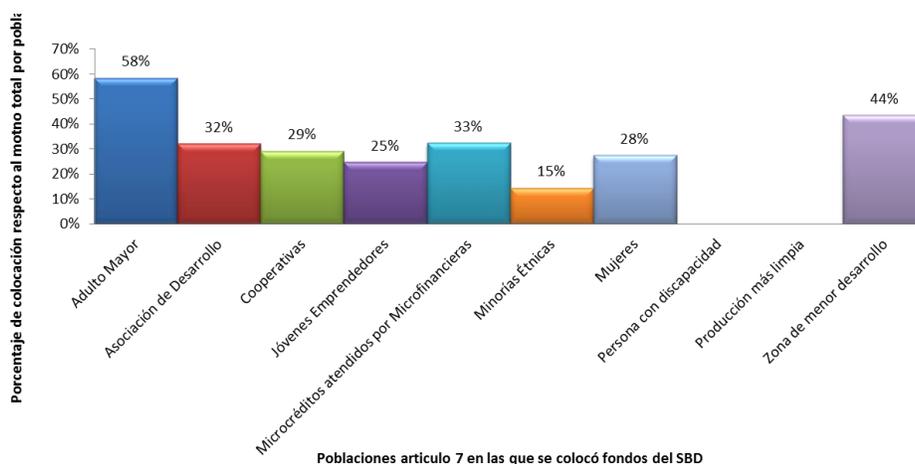


Figura 9. Porcentaje de colocación de fondos SBD en distritos prioritarios de la EPD en cada uno de los sectores prioritarios.
Fuente: Elaboración propia DAEC/DHR, 2019. Con datos aportados por el SBD en oficio CR/SBD-0255-2018

Todo lo anterior resulta de la mayor relevancia para los objetivos planteados en esta investigación, particularmente relacionado con la incidencia real o potencial del SBD para disminuir la pobreza en Costa Rica. De ahí que sea importante conocer cómo se ha comportado la pobreza y la pobreza extrema, desde el 2003 al 2018.

En la figura 10, se puede observar el comportamiento de las líneas de pobreza a lo largo de los años de existencia del SBD: la pobreza total se ha mantenido en porcentajes aproximados al 20%

durante los últimos años, mientras que la pobreza no extrema en un nivel cercano al 15% y en el caso de la pobreza extrema se mantiene en un porcentaje cercano al 6%.

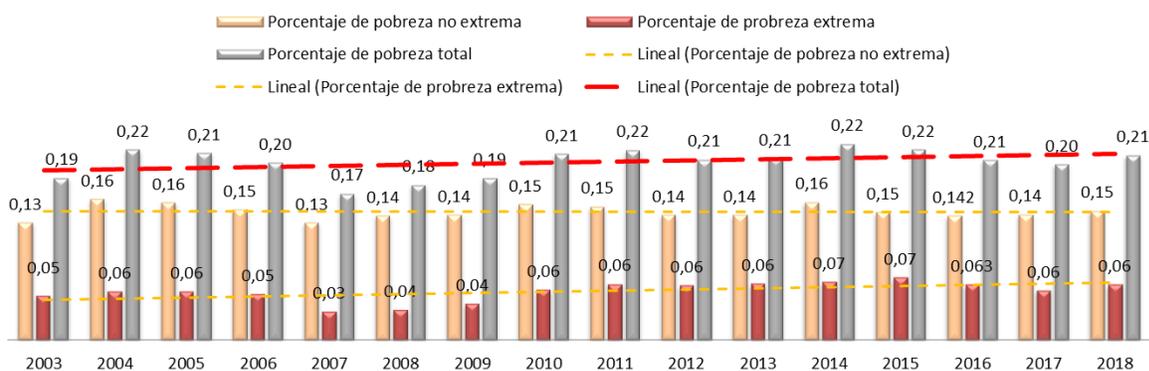


Figura 10. Pobreza de hogares pobres en Costa Rica medido por el método de línea de pobreza (2003-2018). Fuente: Elaboración propia DAEC/DHR, 2019. Con datos de la Enaho del 2010 al 2018 (INEC)

Ahora bien, los datos disponibles no permiten relacionar directamente los fondos en las poblaciones del artículo 7 y los niveles de la pobreza en el país a lo largo del periodo de existencia del SBD. No obstante, al revisar los datos de colocación de los fondos dirigidos a las poblaciones del artículo 7 y al hacer la comparación con los distritos prioritarios de la EPD de la Administración anterior, queda en evidencia que estos fondos no fueron colocados en su mayoría en distritos donde la pobreza extrema está más presente. Además, del análisis de los datos, no es posible determinar si los fondos que sí se colocan en distritos y poblaciones prioritarias establecidas en el artículo 7, fueron asignados a personas en situación de pobreza.

Lo anterior puede tener diferentes explicaciones; sin embargo, no puede perderse de vista que el artículo 7 de la Ley del SBD vigente para el periodo de estudio no contiene un mandato expreso de que se destinen recursos a personas o regiones en situación de pobreza, sino que establece el listado de poblaciones, sectores y *"los proyectos que se ajusten a los parámetros de esta ley, promovidos en zonas de menor desarrollo relativo, definidas por el índice de desarrollo social calculado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan)"*.

III.2 El FIDEIMAS es un instrumento estatal para financiar proyectos productivos a personas en situación de pobreza, que podría requerir revisión.

Además de lo dispuesto en el artículo 7 de su ley, el SBD puede apoyar proyectos productivos de personas en situación de pobreza a través del fideicomiso del IMAS (FIDEIMAS), que ofrece servicios como los siguientes: crédito para capital de trabajo y compra de equipo, garantías para respaldar crédito, capacitación y asistencia técnica, asesoría empresarial, y comercialización de los productos. Estos créditos tienen una tasa de interés subsidiada¹⁸ y están dirigidos a mujeres y familias en condición de pobreza con una actividad productiva que no tengan activos reales o líquidos como garantía para el crédito.

Sobre el FIDEIMAS, la Universidad de Costa Rica (2016) en el "Diagnóstico, plan de acción y propuesta de sistema de evaluación" indicó que:

En febrero de 2002 se creó el Fideicomiso IMAS-Banacio-Bancrédito, con el propósito de avalar los créditos ofrecidos por el Banco Nacional a familias en condición de pobreza interesadas en financiar un proyecto productivo. En febrero de 2004 se constituyó una unidad ejecutora dirigida por una gerencia y un Comité Director propio. Desde el punto de vista programático y presupuestario, el Fideicomiso es parte de la

¹⁸ www.imas.go.cr/beneficios/financiamiento-y-capacitacion-fideimas

unidad denominada desde inicios del 2011 como Atención a la Familia, pero se desempeña con bastante autonomía. El personal de la unidad ejecutora es contratado directamente por el fideicomiso con recursos provenientes de la rentabilidad de sus inversiones de los recursos propios del IMAS. (p.19)

Además de ser un Fondo de Avaluos y Garantías, el Fideicomiso brinda dos servicios adicionales:

Servicios de apoyo: Consiste en servicios de capacitación y asesoría técnica a los microempresarios que se benefician del aval, aunque eventualmente pueden extenderse a beneficiarios del programa de Ideas Productivas.

Subsidio de la tasa de interés: Consiste en el pago de tres puntos porcentuales de la tasa de interés que cobra la entidad financiera que realizó el crédito, con el propósito de aligerar el peso que la amortización del crédito tiene sobre la población beneficiaria.

Mediante acuerdo AG-1184-142-2014 el Consejo Rector del SBD autorizó la suscripción del Convenio de Cooperación entre el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD):

Para apoyar proyectos de sujetos beneficiarios de la Ley 8634, que cumplan con lo establecido por ésta, en lo concerniente a proyectos viables y factibles, y que no cuenten con garantías para bancarizar sus proyectos; siempre y cuando la suma de ambos aportes de avaluos no sea igual al 100% de la garantía requerida para el proyecto, debiendo el beneficiario aportar una porción de ésta.

Para ello, se acordó trasladar la suma de 500 millones de colones del Fondo de Avaluos del Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (FINADE ahora FONADE) al FIDEIMAS.

Ahora bien, los datos del FIDEIMAS disponibles indican que la colocación de recursos ha sido limitada, si se parte del hecho de que más de un 20% de la población se ha encontrado en situación de pobreza en el periodo reportado por FIDEIMAS:

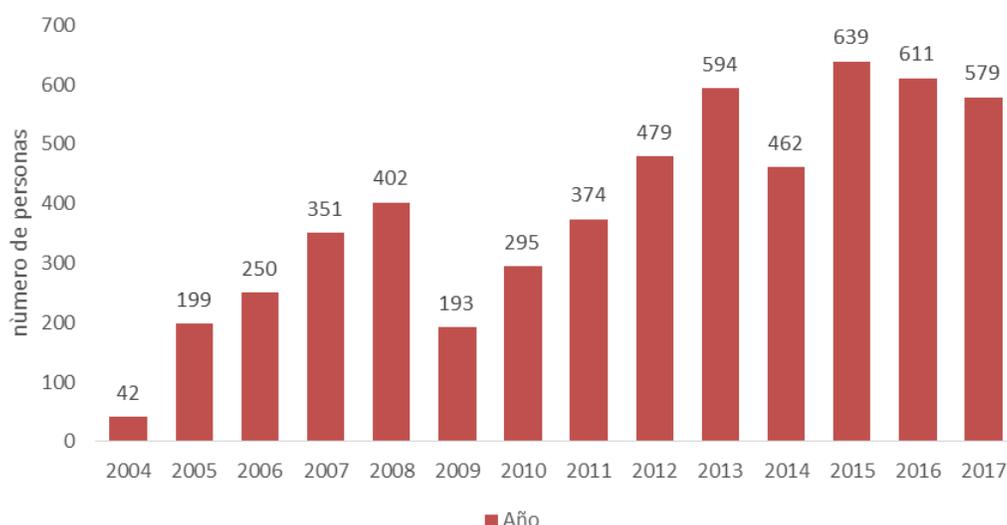


Figura 11. Créditos otorgados por FIDEIMAS, por año, en el periodo 2004-2017.
Fuente: Tomado de Informe sobre Población Beneficiaria de crédito, 2004-2017, FIDEIMAS, 2018, p. 13

Debe tenerse presente que, además de los recursos otorgados en préstamos, FIDEIMAS otorga beneficios de otro tipo, incluyendo capacitación y asistencia técnica, según se observa en la Tabla 2.

Tabla 4

Beneficios adicionales otorgados a los y las beneficiarias de crédito por parte de FIDEIMAS, en el periodo 2004-2017

Beneficio	Mujeres	Hombres	Total
Asistencia Social	1746	638	2384
Ideas Productivas	1023	403	1426
Capacitación pre-inversión	898	281	1179
Capacitación post-inversión	554	158	712
Asistencia técnica	719	337	1056
Capacitación por parte de IMAS	153	32	185
Total	5093	1849	6942

Fuente: Informe sobre Población Beneficiaria de crédito, 2004-2017, FIDEIMAS, 2018, p. 9

En este programa las garantías son fiduciarias, hipotecarias o se pueden aplicar avales por medio del FIDEIMAS. Al respecto, funcionarios del FINADE vinculados con el FIDEIMAS¹⁹ informaron que una de las limitaciones del FIDEIMAS es la deficiente información: el producto no necesariamente llega a los sectores potencialmente beneficiados y las personas que sí se acercan al FIDEIMAS creen que se trata de un regalo y no un crédito, pero no se enteran de ello hasta que ya se les ha realizado el estudio, por lo que desisten porque no desean asumir compromisos.

Sin embargo, según afirmaron esos funcionarios, las personas en condición de pobreza que sí asumen el compromiso con FIDEIMAS, cumplen sus obligaciones. El segmento tiene una ejecución de garantías de 20% que no se considera un mal indicador y la recuperación de la cartera en 2018 fue de 90%.

Si bien es cierto el objetivo de esta investigación no incluía al FIDEIMAS, la información obtenida revela que es un actor clave dentro de toda la institucionalidad relacionada con las personas en condición de pobreza. Sin embargo, al revisar la información sobre colocación de los fondos SBD por parte del FIDEIMAS en el período 2004 al 2017, llamó la atención el número relativamente bajo de personas que resultaron beneficiarias de estos fondos durante este período.

Para comprender las causas de esta situación se consultó el diagnóstico, plan de acción y propuesta de sistema de evaluación Fideicomiso de Garantías Fideimas, realizado por la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica en 2016. Este estudio planteó tres líneas de mejora para el desempeño del FIDEIMAS:

- La creación de la figura de promotores socio-empresariales, que constituye una herramienta al servicio de la asistencia técnica a los beneficiarios que debería implicar mejoras en los procesos de selección de beneficiarios y en el uso de los recursos crediticios;
- La reasignación de algunos recursos del fondo para fortalecer la capacidad de gestión de la unidad ejecutora; y
- La implementación de un programa de evaluación que incluya nuevas políticas de generación de información y una serie de acciones que podría contribuir a mejorar la gestión del fondo. (p. 59)

¹⁹ Enero de 2019

En dicho diagnóstico también se incorporaron algunas recomendaciones, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes:

- **Sobre el proceso:**

- Realizar un estudio donde se identifiquen los trámites y requisitos innecesarios. Además, en este estudio se deben evaluar los resultados de los cambios en estos procesos.

- Realizar un estudio que analice las razones por las cuales los participantes dejan el proceso. La mayor parte de solicitantes que no culminan el proceso lo hacen en la etapa entre la preaprobación y la emisión del crédito.

- **Sobre los impactos:**

- Realizar estudios cualitativos de casos de éxito y de fracaso de beneficiarios del programa.

- Realizar estudios cuantitativos de estimación del impacto del programa sobre producción, ventas e ingresos. (p. 68)

Por lo anterior, el FIDEIMAS es un instrumento que tiene el Estado costarricense dispuso para apoyar a las personas en situación de pobreza que puedan aspirar a desarrollar proyectos productivos. Sin embargo, la información disponible sugiere que para lograrlo, el FIDEIMAS podría requerir un esfuerzo estatal para aumentar su capacidad de gestión y cobertura.

En otro orden de ideas, durante el ejercicio de observación participativa realizada en Puntarenas²⁰, el Banco Nacional remitió a la representante de la Asociación de Pescadores de Isla Venado al FIDEIMAS, como una posibilidad para obtener recursos y financiar su proyecto; sin embargo, una vez realizado el estudio en el FIDEIMAS, se le informó que se consultó el historial crediticio de los miembros de la Asociación en las bases de datos de la protectora de crédito cuyos servicios utiliza el FIDEIMAS y por la morosidad presentada por algunos de los miembros de la Asociación con casas comerciales, no podrían ser sujetos del crédito pretendido.

Por eso, se consideró necesario solicitar información al FIDEIMAS para conocer si existen estudios sobre los créditos en casas comerciales de línea blanca y sus impactos en la población de bajos recursos, con la finalidad de identificar los efectos que se producen en el sistema cuando las personas deudoras no cumplen con sus obligaciones con estas casas comerciales y por ende, su record crediticio se ve afectado.

De la información aportada por el FIDEIMAS destaca lo siguiente:

- Los operadores de crédito del SBD no atienden población con malas referencias crediticias, pero en caso de normalizarse la situación, podrían ser atendidos y eventualmente ser sujetos de financiamiento²¹.

- La Unidad Ejecutora del Fideicomiso de FIDEIMAS, viene utilizando una herramienta de consulta de referencias para realizar un primer filtro antes de enviar el caso al operador de crédito. En los casos en que encuentran alguna situación que esté afectando su record crediticio, lo hace de conocimiento del interesado para que arregle la situación y, una vez normalizada, se puede volver a valorar.

- Según una estadística de la Unidad Ejecutora, de cada diez (10) personas interesadas en los servicios del fideicomiso, cinco (5) de ellas se encuentran con problemas de referencias. En la mayoría de los casos se presentan problemas por morosidad en casas comerciales y telefonía.

²⁰ Para un mejor detalle véase la metodología y el hallazgo III.5 sobre el trabajo de campo.

²¹ UE-Fid: 73-2002/0438-2019, 19 de marzo de 2019

De lo anterior se desprende lo siguiente:

- El FIDEIMAS utiliza los servicios de las protectoras de crédito para evaluar (no sólo lo que está registrado en la SUGEF) a las personas en condición de pobreza.
- La morosidad con casas comerciales puede convertirse en un impedimento para que las personas en situación de pobreza puedan acceder a recursos de ese fideicomiso.
- La estadística es que el 50% de las personas interesadas en acceder a esos recursos, no pueden lograrlo por mantener deudas con casas comerciales o incluso ya habiendo cancelado la obligación, la mancha en su registro se mantiene.

A la luz de lo anterior, se realizó una consulta a la Agencia de Protección de Datos de los Habitantes (PRODHAB)²² sobre el funcionamiento de las empresas que tienen un giro comercial de protectoras de crédito (burós privados). Al respecto, se informó que existe jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia²³ en la que indica que no se ha encontrado motivo para cuestionar el funcionamiento de este tipo de empresa. Las casas comerciales remiten a las protectoras de crédito la información sobre el comportamiento crediticio de las personas. En estos casos, las empresas que ofrecen este tipo de créditos, en teoría deberían solicitar el consentimiento informado sobre el uso de la información a partir del contrato que el cliente firma con ellas. Sin embargo, ha sucedido que se presentan denuncias contra esas empresas protectoras de crédito porque el denunciante afirma que nunca dio ese consentimiento.

Ante esta situación, se consultó al Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC) sobre si se han realizado estudios sobre las condiciones crediticias y en general sobre la operación de las casas comerciales de línea blanca, celulares, muebles, etc., como facilitadoras de crédito a población de escasos recursos. Ese Ministerio informó que a la fecha de la consulta²⁴ no se habían realizado estudios sobre este tipo de créditos ni sobre sus impactos en las personas deudoras. En consecuencia, tampoco existe ninguna evaluación en relación con el tipo de información que reciben los clientes a la hora de asumir un crédito de esa naturaleza.

III.3 El SBD no ha logrado alcanzar los niveles de inclusión financiera consistentes con el espíritu de su ley de creación y sus posteriores reformas. En su nueva planificación, el Sistema aspira a revertir esa situación.

La necesidad de que el país avance en el tema de inclusión financiera está presente desde el momento de la creación y el impulso del SBD por parte del Estado. El objetivo es elevar los niveles de bancarización y de apoyo financiero y no financiero que requieren las unidades productivas a las cuales se hace referencia en la normativa que crea el SBD y que tradicionalmente han sido excluidas del acceso al crédito en el sistema bancario nacional, tales como microempresas, beneficiarios de microcrédito, emprendedores, entre otros.²⁵

Se trata de que estas unidades productivas puedan escalar de un nivel de subsistencia a uno de visión empresarial. Esto se encuentra alineado con los objetivos del SBD en cuanto al apoyo al microcrédito, al otorgamiento de avales, capital semilla, capital de riesgo, etc. En ese sentido, el SBD fue

²² Consulta a la PRODHAB de fecha 29 03 19

²³ Por ejemplo voto 04847-99 y Nº 2002-00754; 2002-10438; 2003-01435; 2004-14723; 2004-13603; 2004-13221; 2004-12974; 2005-03075; 2006-001385, entre otros.

²⁴ Se hizo la consulta a la Dirección de Investigaciones Económicas y de Mercado del MEIC en fecha 14 mayo 2019

²⁵ Artículo 6 de la Ley Nº 8634: personas físicas y jurídicas de las micro y pequeñas unidades productivas de los distintos sectores que presenten proyectos viables y factibles. Incluye además las unidades productivas no constituidas formalmente. Artículo 6 de la Ley 9274 que se mantiene vigente en la Ley 9654: Microempresas, pymes, micro, pequeño y mediano productor agropecuario, modelos asociativos empresariales, beneficiarios del microcrédito y emprendedores (persona o grupo de personas que tienen la motivación y capacidad de detectar oportunidades de negocio, organizar recursos para su aprovechamiento y ejecutar acciones de forma tal que obtiene un beneficio económico o social por ello. Se entiende como una fase previa a la creación de una Mipyme).

creado como un mecanismo para promover la movilidad social mediante el apoyo a estos sectores, incluyendo a las unidades productivas no formalizadas que presentan carencias como: inexistencia de información financiera-contable y problemas para ofrecer garantías reales.²⁶

Sin embargo, las aspiraciones del espíritu del legislador no necesariamente han sido fáciles de concretar para algunos sectores. La información que la DHR recopiló en el sondeo de opinión²⁷ muestra algunos puntos de encuentro en las manifestaciones de las personas que participaron en el sondeo:

- Disconformidad por no poder acceder al crédito por falta de garantías.
- Insistencia por parte de los operadores en cuanto a la necesidad de aportar fiadores o garantías reales.
- Solicitud de otro tipo de requisitos como estados financieros, certificaciones de contadores públicos autorizados (CPA).²⁸
- Tendencia de ofrecimiento de productos propios del operador en lugar de créditos del SBD²⁹

Los resultados del trabajo de campo específicamente del sondeo de opinión coinciden con los planteamientos del Intendente³⁰ de la SUGEF, al sugerir que existe un sector de la población incluida dentro de las unidades productivas en las que el SBD debería estar enfocado, que pareciera estar quedando en situación de exclusión financiera.

Ahora bien, el Sistema es consciente de la situación puesto que en su Plan Estratégico 2020-2024, presentado en marzo de 2019, dentro del apartado de cimientos y pilares de la estrategia en el tema de la inclusión financiera, reconoce que:

(...) SBD y su papel en el desarrollo productivo, en la innovación y en la inclusión financiera del país deben ser reposicionados ante la opinión pública y los sectores y segmento objetivo. (...)

Se necesita una institución que sea atractiva, no intimidante y, aun en su posición de segundo piso, accesible para las empresas, emprendedores y sector productivo en su definición más amplia. (...)

La idea es eliminar completamente los obstáculos para que cualquier ciudadano pueda identificar sus opciones para interactuar con el SBD y sus intermediarios, así como los costos reales de hacerlo y las ventajas y opciones que le brinda el sistema.

Dentro de las características de las propuestas de valor en el nuevo Plan Estratégico del SBD, se menciona:

- *En cuanto a la intermediación y los beneficiarios "(...) deberán ser representativos de una amplia cobertura territorial y sectorial del país, evitando la concentración en sectores y enfoques tradicionales".*

²⁶ Tal y como se analizó en el acápite de antecedentes del presente informe.

²⁷ En relación con el trabajo de campo realizado véase acápite 1 de la metodología y el hallazgo III.6 con base en la opinión de las personas entrevistadas y el trabajo de campo.

²⁸ Otra persona indicó que "Banca para el desarrollo no sirve... sea que pidas 1 millón, 20 o 100 no sirve, piden demasiados requisitos...". "Después de muchos meses de gestión, yo me cansé de tanto papeleo gastos de certificaciones y de oír manifestaciones de que Banca para el Desarrollo es pura demagogia de los políticos, me fui convencido que esa Banca para el Desarrollo es una burla para muchos productores o vendedores de servicios".

²⁹ Por ejemplo, un habitante reportó que en un banco privado le ofrecieron fue una tarjeta de crédito por un límite de crédito de US\$5.000,00.

³⁰ Sr. Genaro A. Segura Calderón.

- *Búsqueda de impacto: "(...) toda nuestra gestión debe estar enmarcada en un sistema de banca ética, por el enfoque de sus proyectos y servicios y por su capacidad de rendir cuentas sobre el destino e impacto social y en sostenibilidad de su portafolio".*

Por otro lado, si se compara el nuevo plan estratégico del SBD con su plan anterior, se observa una ampliación del enfoque en lo que respecta a inclusión financiera y social, incorporando poblaciones históricamente excluidas, mediante la bancarización y formalización de personas y/o empresas. Se visualiza al SBD como un mecanismo para fortalecer y aumentar la competitividad de las unidades productivas y en un eficaz promotor del emprendedurismo, la innovación, el comercio y el empleo; al tiempo que, según se plantea en la nueva planificación, se impactaría la pobreza en todas las regiones del país y se promovería una banca más eficiente, solidaria y ética.

III.4 A nivel normativo, existe una diferenciación de regulaciones para créditos originados en el SBD, en relación con el resto del Sistema Financiero. No obstante, en relación con los créditos destinados a poblaciones del artículo 7 de la ley, no se observan regulaciones específicas para esos sectores de la población.

En el curso de la investigación, se le consultó al SBD sobre el procedimiento para otorgar cada uno de los beneficios del Sistema y si existía alguna diferencia en alguno de estos procedimientos para la atención de las poblaciones y proyectos a los que se refiere el artículo 7. El SBD respondió que *"la diferenciación la realiza la entidad que aborda el sector, por ejemplo, si una entidad financiera regulada por SUGEF se adhiere al programa Adelante Mujeres del SBD, tendrá sus condiciones propias de lo que solicita, plazos para aprobación y evaluación, que serán diferentes a los que pueda tener una microfinanciera o cooperativa que se adhiera al mismo programa."*

En este mismo tema, se solicitó al SBD informar, para los últimos tres años³¹ lo siguiente:

- a. ¿Cuántos proyectos, ideas o personas de la población del artículo 7 solicitaron financiamiento y cuántas de estas solicitudes fueron aprobadas?
- b. ¿Qué porcentaje representan del total de la cartera de proyectos del sistema?
- c. De los casos aprobados, ¿qué porcentaje se puede considerar exitoso y qué factores inciden en que un proyecto a los que se refiere el artículo 7 sean exitosos?

En atención a estos requerimientos de la Defensoría, las autoridades del SBD informaron que, en la generalidad de los proyectos, no solo los del artículo 7, el éxito depende de múltiples factores, desde el conocimiento que tenga la persona sobre el negocio, la competencia, entorno del mercado, aseguramiento de la demanda. Un factor crítico que se puede mencionar para el éxito es el acompañamiento técnico que se le puede dar al proyecto, que en el artículo 41 de la Ley menciona al INA como un bastión importante en este tema.

Por otra parte, se consultó al SBD cuáles fueron los principales motivos por los que se rechazaron solicitudes de financiamiento a estas poblaciones (artículo 7), y si se había identificado algún elemento que se pudiera corregir para disminuir ese fracaso o rechazo. Al respecto, el SBD informó que los operadores no envían información acerca de solicitudes de crédito, solamente de créditos aprobados, por lo tanto, no puede identificar los motivos de rechazo y tampoco puede evaluar cómo corregir la situación.

Para profundizar en cuanto la existencia o no de normativa o disposiciones específicas que fueran dirigidas a priorizar la atención de las poblaciones artículo 7, se analizaron los siguientes acuerdos del Consejo Rector del SBD:

³¹ Estas preguntas fueron realizadas en el oficio 09993-2018-DHR y respondidas mediante oficio CR/SBD-0255-2018 del 30 de agosto de 2018.

- Sesión extraordinaria 186e-2016. Acuerdo AG-1490-186E-2016. Se aprueba la modificación integral del portafolio de los productos del Sistema de Banca para el Desarrollo, de cara a la aplicación de la nueva normativa, fines, propósitos y objetivos que rigen el SBD. 18 de mayo del 2016.
- Sesión ordinaria 182-2016. AG-1463-182-2016. Tasas activas de interés en colocaciones con recursos del Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD) y Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (FOFIDE). 13 de abril del 2016
- Sesión Ordinaria 182-2016. Acuerdo AG-089-16-2018. Modificar el Acuerdo AG-1463-182-2016 del 13 de abril del 2016. 26 de setiembre del 2018

El análisis de estos acuerdos muestra que desde la perspectiva de la política pública que emitió el Consejo Rector en el período en estudio, en cuanto a programas de crédito para los sectores y la definición de tasas de interés para la colocación, no existe ninguna disposición específica que, de alguna manera, denote prioridad o diferenciación positiva para los créditos destinados a las poblaciones y sectores del artículo 7 en relación con el resto de proyectos del Sistema.

Ahora bien, la Ley Orgánica del Banco Central establece que el CONASSIF (Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero) debe emitir regulación prudencial sobre el SBD, *"basada en criterios y parámetros que tomen en cuenta las características particulares de la actividad crediticia proveniente del Sistema de Banca para el Desarrollo y que se encuentren acorde a las disposiciones internacionales"* (art. 119 de la ley 7558). Una disposición similar se encuentra en la ley del SBD vigente al momento del estudio en su artículo 34:

El Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Conassif) dictará la regulación necesaria para los intermediarios financieros que participan del SBD, tomando en cuenta las características particulares de las actividades de banca de desarrollo y considerando los mejores estándares internacionales vigentes aplicables a la materia. La regulación que llegará a dictarse deberá reconocer que los créditos concedidos bajo el marco legal del Sistema de Banca para el Desarrollo se tramitan, documentan, evalúan, aprueban, desembolsan y administran bajo metodologías que difieren de las tradicionales, las cuales deben ser reflejadas por las entidades financieras participantes en sus políticas de crédito.

Para ello, tomará en cuenta como mínimo los siguientes principios:

- a) Distinguir banca para el desarrollo como una línea de negocio, que considere las condiciones, el ciclo productivo y la naturaleza de las actividades productivas que se financian.*
- b) Simplificar los requerimientos de información mínima en los expedientes crediticios, particularmente los de microcrédito.*
- c) La naturaleza de los fondos de avales y garantías que existen, así como su funcionamiento.*
- d) Brindar la información de los créditos de la banca para el desarrollo que será de interés público, para lo cual tomará en cuenta aspectos relevantes como sectores y zonas prioritarias.*
- e) Reconocer la naturaleza contractual de las operaciones de crédito de los beneficiarios del Sistema de Banca para el Desarrollo, con el fin de mejorar las condiciones de acceso al crédito.*

La cartera de microcrédito debe ser objeto de una calificación de riesgo acorde con la evolución de la morosidad que presente. Cuando se trate de los beneficiarios estipulados en el inciso f) del artículo 6 de la presente ley, el Conassif debe cuantificar la ponderación que aplique, tomando en

cuenta la necesidad de aumentar la inclusión financiera y los avales y las garantías que sustentan dichos créditos, todo de conformidad con las mejores prácticas internacionales.

La Sugef llevará un registro de los usuarios y beneficiarios del SBD, donde se incluirá el récord crediticio y la demás información financiera relevante, el cual será accesible a los integrantes de este sistema para fines de la gestión de crédito, conforme a los principios y objetivos de esta ley.

Se tomará en cuenta que, en el caso del microcrédito, se tramita, documenta, evalúa, aprueba, desembolsa y administra bajo metodologías crediticias especiales que difieren de las metodologías tradicionales de créditos corporativos.

Estas características implican que la regulación que se dicte debe reconocer que los créditos concedidos bajo el marco legal del SBD *"se tramitan, documentan, evalúan, aprueban, desembolsan y administran bajo metodologías que difieren de las tradicionales, las cuales deben ser reflejadas por las entidades financieras participantes en sus políticas de crédito"* (art. 34³²). En ese orden de ideas, la Ley de Banca para el Desarrollo señala los siguientes principios:

- a) Distinguir banca para el desarrollo como una línea de negocio, que considere las condiciones, el ciclo productivo y la naturaleza de las actividades productivas que se financian.
- b) Simplificar los requerimientos de información mínima en los expedientes crediticios,
- c) La naturaleza de los fondos de avales y garantías que existen, así como su funcionamiento.
- d) Brindar la información de los créditos de la banca para el desarrollo que será de interés público, para lo cual tomará en cuenta aspectos relevantes como sectores y zonas prioritarias.
- e) Reconocer la naturaleza contractual de las operaciones de crédito de los clientes del Sistema de Banca para el Desarrollo, con el fin de mejorar las condiciones de acceso al crédito.

En relación con la necesaria diferenciación entre los créditos del SBD y otros productos crediticios del Sistema Financiero Nacional, tanto la entrevista como la consulta documentada a jerarcas de la SUGEF³³ arrojaron lo siguiente:

- El Reglamento de Información Financiera (SUGEF 30-18) expone las diferentes clasificaciones para la cartera de inversiones y la clasificación de la cartera de crédito.
- Dentro de la clasificación de la cartera de crédito, se definió una categoría para los créditos de SBD, de manera que se cuente con un tratamiento diferenciado y un control sobre el riesgo de los fondos del SBD. Las cuentas y subcuentas contables fueron consensuadas con colaboradores del SBD.

Así, el análisis de normativa a nivel de las leyes y reglamentos, así como los criterios de los jerarcas de la SUGEF, muestran que los créditos que se generen dentro del SBD tienen características distintas de los créditos que se generan fuera de éste y que ello debería reflejarse en la forma en que los operadores financieros gestionan la colocación de los fondos del SBD.

Por otro lado, el análisis de los acuerdos del Consejo Rector reseñados supra, muestra que el Consejo Rector ha emitido criterios para concretar esa diferenciación en la gestión de los créditos del SBD por parte de los operadores. No obstante, los análisis de esos acuerdos también muestran que no hay ninguna diferenciación para la gestión y colocación de los recursos destinados al financiamiento a proyectos de sectores del artículo 7 de la Ley.

³² Ley 9274

³³ Entrevista con el Intendente de SUGEF en 7 de febrero 2019 y oficio del 26 de febrero de 2019 (SGF-0626-2019-SGF-CONFIDENCIAL-201901232.)

III.5 El trabajo de campo realizado sugiere que a nivel de las personas que participaron en éste, hubo una divergencia entre sus experiencias al intentar acceder a los recursos del SBD y la información que éste y sus operadores brindaron al público durante el período en estudio.

Con el objetivo de conocer las experiencias y percepciones de personas que hubiesen tenido alguna relación con el SBD, la investigación diseñó un trabajo de campo que se apoyó en entrevistas, observación participativa y un sondeo de opinión, este último mediante correo electrónico.

Observación participativa

La observación participativa descrita en la metodología, a partir de la experiencia con varios operadores del SBD en diversas zonas del país, permitió identificar algunos puntos de coincidencia entre los participantes, dentro de los que se destacan los siguientes:

- En algunos operadores se observó la tendencia a facilitar en primera instancia la información propia del Banco y no la de Banca para el Desarrollo. Solamente contra pregunta directa brindaron alguna información del SBD. En varios casos, se requirió coordinar cita o bien desplazarse a otras sucursales donde se maneja la información.
- La tramitología relacionada con los créditos de Banca de Desarrollo parece estar diseñada para disuadir o excluir a la gente para que no insista en obtener un crédito a través del SBD.
- Los requisitos para acceder un crédito de Banca de Desarrollo parecen ser más complicados que los de crédito bancario del resto del Sistema Financiero Nacional.
- En los distintos operadores financieros del SBD visitados, no se tenía suficiente información relacionada con las opciones crediticias a las cuales podrían acceder las personas con problemas para ofrecer garantías reales.
- En el caso de las cooperativas visitadas en su condición de operadoras del SBD, la información suministrada en ventanilla, se enfocó básicamente en que el cliente o persona interesada debía afiliarse a la cooperativa, haciendo énfasis en sus propios productos y de alguna forma subordinando la opción del SBD.

De acuerdo con lo anterior, se percibe falta de información en el primer punto de contacto, sea ventanilla o plataforma, respecto al funcionamiento de SBD y sobre las posibilidades que ofrece el sistema en cuanto a garantías y avales.

A continuación, se mencionan algunos ejemplos de interés:

- En algunas cooperativas de la zona del Pacífico Central, la información sobre el SBD estaba disponible únicamente por medio de la persona encargada de la sucursal.
- En el Banco Nacional, sucursal de Puntarenas, ante la gestión realizada por la representante de la Asociación de Pescadores de Isla Venado, se le sugirió acudir al FIDEIMAS como la vía más adecuada para eventualmente financiar la actividad de su interés. La representante acudió a esa entidad, planteó la solicitud correspondiente y una vez realizado el estudio en el FIDEIMAS, se le informó que se consultó el historial crediticio de los miembros de la asociación en las bases de datos de la protectora de crédito cuyos servicios utiliza el FIDEIMAS. De acuerdo con la información que consta en esa protectora de crédito, varios miembros de la asociación

presentaban problemas de pago a casas comerciales y por lo tanto, tenían una "mancha" en su record crediticio y, consecuentemente, no podían ser sujetos de crédito por parte del FIDEIMAS.

- En el Banco de Costa Rica, en el mismo caso de la Asociación de Pescadores de Isla Venado, la ejecutiva que atendió la solicitud requirió información adicional respecto al presupuesto del proyecto de interés, y se dejó los datos de la asociación para hacer el análisis de SUGEF y fue la única entidad que sugirió una nueva reunión para evaluar la situación; sin embargo, no hizo referencia específica al financiamiento con el SBD.
- En el BAC Puntarenas, el ejecutivo que atendió la misma solicitud de la representante de los pescadores, informó, en ese momento, sobre imposibilidad de financiar ese tipo de proyectos y agregó "*que por el momento no están promoviendo lo que es Banca para el Desarrollo*".
- En la visita al Banco de Costa Rica en Plaza Cristal, se consulta acerca del interés de recibir un crédito para un proyecto comercial como pequeña y micro empresa. El asistente de servicio al cliente del Banco, hace mención al crédito que ofrece el BCR de tasa fija para la micro, pequeña y mediana empresa, del cual se puede acceder a través de una garantía hipotecaria y/o prendaria. En el desarrollo de la consulta, se denota que la asistente no cuenta con dominio acerca del sistema de crédito de Banca para el Desarrollo, como sí la tiene en el caso del crédito que ofrece el Banco.
- En el Banco Popular (oficinas centrales) de San José, se solicita información en relación con la posibilidad de recibir crédito para un proyecto comercial como pequeña y micro empresa. La asistente de servicio al cliente indica que, tomando en cuenta el perfil y solicitud, recomienda optar por un crédito del sistema de Banca para el Desarrollo, crédito el cual tendría mejores tasas de interés que el ofrecido por el Banco; no obstante, indica que para ese tipo de crédito hay que acudir a una oficina especializada con que cuenta el Banco Popular, diseñadas específicamente para brindar información acerca del sistema del Banca para el Desarrollo, por lo que se exhorta a acudir a alguna de esas oficinas, pudiendo sacar cita con un asesor para ir a la cita, o bien, que el asesor comercial pueda llegar a domicilio.

Sondeo de opinión pública

En el sondeo de opinión realizado por la Defensoría entre los meses de enero y febrero del 2019, mediante consulta pública, vía correo electrónico, se logró obtener una participación importante de personas que hicieron referencia a su experiencia con SBD, contando sus historias de rechazo o dificultad para acceder a los fondos del sistema. Dentro de los puntos de coincidencia de los participantes, se encuentran los siguientes:

- Solicitud de garantías reales por parte de los operadores dificultan el acceso ya que esto representa hipotecar la casa u otras propiedades.
- Se indica que no hay disponibilidad de recursos, por lo que ponen en duda los participantes si la distribución de los recursos SBD que hacen los operadores está llegando a todas las personas potencialmente beneficiarias.
- No hay claridad en la información del SBD suministrada por los operadores y no es consecuente con la publicidad que transmiten.
- Consideran que hay un posible conflicto de intereses entre los fondos propios del operador y los fondos del SBD, ya que los operadores ofrecen primero su propia cartera de crédito.

Algunas de las manifestaciones textuales de los participantes³⁴ con respecto a su experiencia con el SBD fueron las siguientes:

- **"... sucede con las pymes que no podemos hipotecar propiedades o nuestras casas o no queremos hacerlo y aún más cómo es posible que en estos tiempos soliciten fiadores cuando la recomendación de expertos en finanzas es que nadie se fiador de otro".**
- **"He presentado mi solicitud a varias entidades bancarias entidades que se supone cuentan con este servicio y fondos asignados para ayudar a empresas que como yo estamos en desarrollo y somos pequeñas empresas, pero todas se amparan a lo mismo, solicitan por fuerza una hipoteca o sea gravar una propiedad que en mi caso solo tengo mi casa y está en hipotecada con el Banco con la compra de la misma, me pregunto porque ¿esto es así?, ya que se supone que banca para el Desarrollo es un fondo del gobierno y en donde el gobierno es el garante de los emprendedores, además son fondos para eso para evitar la desaparición de empresas emprendedoras y pequeñas y más bien ayudarlas a crecer".**
- **"Con respecto a Banca para el Desarrollo me parece que la información que le dan a uno los bancos es malísima. Desde mi punto de vista he concluido que para ellos no es atractivo y terminan gestionando los créditos de forma normal" con las condiciones del banco. Entonces como posible beneficiaria no me queda claro. ¿Entonces que es SBPD? ¿De qué sirve si el crédito es normal?"**
- **"Luego de presentar alguna información, cómo única respuesta recibí un correo en dónde me ofrecen el famoso "crédito fácil"; con un interés del 16.5 %. Que absurdo. No omito informarles que tengo 68 años recién cumplidos, pero me encuentro en un muy buen estado de salud y condición física. Esto para que sea tomado muy en cuenta. Y que no sólo jóvenes y mujeres pueden y deben ser sujetos de crédito".**
- **"Donde está la ayuda para crecer en las Pymes, consideramos que Banca para el Desarrollo está diseñada para las grandes empresas (...) y que canalizan los recursos a sus asociados, pero lo que somos independientes es difícil, pero a la Pymes no puede acceder por las restricciones de las Instituciones Financieras".**
- **"Una vez en la ventanilla el muchacho que me atendió prácticamente ni me dejó explicar qué tipo de proyecto deseaba desarrollar y menos explicarle cuáles eran mis posibilidades económicas o inclusive que revisara mi récord financiero con el banco, el cual a la fecha era impecable, para cuando prácticamente me explicaba que el trámite era algo engorroso, de varios requisitos y que el tiempo de espera para obtener una respuesta no era calculado con seguridad".**
- **"Mi experiencia personal fue con la entidad del Banco de Costa Rica (BCR) en donde hace un año aproximadamente me acerco a dicha institución para poder ser parte de lo que es las facilidades de Banca de Desarrollo en donde mi intención era mejorar mis proyectos de agricultura, poder expandir mis trabajos, y mejorar los mismos que ya tenía desarrollados en aquel momento, de parte del BCR no tengo una respuesta favorable y si es imposible participar de un crédito con Banca Desarrollo, porque ellos no aceptan personas que no mantengan un patrimonio con un valor alto para poder responder por el crédito".**
- **"Considero que en muchos casos los fondos SBD se otorgan a individuos y empresas que cuentan con ingresos que vienen de un salario o la venta de un producto, pero que inician la comercialización de nuevos productos en nuevos mercados en los que nunca han**

³⁴ Se cita textualmente parte de las experiencias enviadas al correo de la consulta pública, no se indica por confidencialidad el nombre del habitante.

participado. Por esto se basan en la posición socio económico del solicitante y no en los estudios de mercado y financieros, la solidez de la idea y su escalabilidad”.

Como se puede observar, las opiniones de los participantes del sondeo de opinión pública, muestran descontento con el SBD por las siguientes razones:

- Al momento de solicitar fondos del Sistema, encuentran muchas barreras de parte de los operadores.
- Algunos consideran que el Sistema está diseñado para atender a empresas que cuentan con capital y garantías que podrían acceder a otro tipo de fondos.
- Consideran que existen inconsistencias entre el mensaje que el SBD da a la población y lo que estaría ocurriendo en la realidad.

En relación con este último punto, el trabajo de campo realizado sugiere que algunas personas que intentaron acceder a los fondos del sistema, percibieron que el mensaje que en su momento se promocionó sobre esos recursos, no correspondía con la realidad para acceder a los mismos. Por ello, se le consultó al SBD sobre sus estrategias y acciones para promocionar y divulgar las posibilidades de financiamiento de los potenciales beneficiarios del sistema y en particular las poblaciones del artículo 7. Además, se le solicitó informar sobre las zonas (distritos) en los que se habían desarrollado estas estrategias y acciones informativas realizadas en los últimos tres años e informar si se había evaluado el impacto de tales esfuerzos. El SBD respondió que *“Por el momento la campaña de divulgación en medios se basó en mencionarle al público meta quiénes somos, basado en qué no es Banca para el Desarrollo.”*³⁵

Sobre este tema, llamó la atención de la Defensoría que, en el nuevo Plan Estratégico del SBD³⁶, específicamente dentro de los objetivos estratégicos, se incorporó un objetivo que está estrechamente relacionado con uno de los hallazgos de la presente investigación. Ese objetivo es *“Establecer y dar consistencia en el tiempo a un programa de comunicación, mercadeo y accesibilidad que logre el posicionamiento buscado entre empresas y entre las poblaciones objetivo”.*

Asimismo, en la presentación del PE 2015-2020, realizada en marzo de 2019, se planteó dentro de los proyectos de implementación del PE, uno relacionado con nueva imagen y capacidades:

- Es indispensable para SBD cambiar su imagen y posicionamiento ante la población y los sectores del país a una de eficiencia, impacto y accesibilidad.
- La idea es posicionar SBD y sus propuestas de valor como el corazón del acceso al financiamiento para todos aquellos proyectos, empresas, sectores y personas que no son clientes usuales del sistema financiero tradicional por sus perfiles, grado de innovación, enfoques, ubicación geográfica, etc.³⁷

Así las cosas, la experiencia de campo de la presente investigación sugiere que, a nivel de percepción de las personas participantes en la observación participativa y en el sondeo de opinión pública, hubo una divergencia entre sus experiencias al intentar acceder a los recursos del SBD y la información que éste y sus operadores brindaron al público durante el período en estudio. Ello es

³⁵ CR/SBD 255-2018

³⁶ Expuesto públicamente a finales de marzo del 2019

³⁷ Presentación PEI SBD de 2019 (p. 60)

congruente con la necesidad identificada por el propio SBD en su nueva planificación, en cuanto a que debe replantear y reposicionar su imagen ante el país y en particular su población meta.

III.6 Desconocimiento de algún sector de la población potencialmente beneficiaria y de personal en ventanilla de los operadores financieros sobre el funcionamiento del Sistema Banca para el Desarrollo

El trabajo de campo realizado sugiere que una parte de la población no tiene claridad sobre el funcionamiento del SBD y personas que intentaron acceder a los fondos del sistema, percibieron que, el mensaje que en su momento se promocionó sobre esos recursos, no correspondía con la realidad para acceder a los mismos. Por ello, se le consultó al SBD sobre sus estrategias y acciones para promocionar y divulgar las posibilidades de financiamiento de los potenciales beneficiarios del sistema y en particular, las poblaciones del artículo 7. Además, se le solicitó informar sobre las zonas (distritos) en los que se habían desarrollado estas estrategias y acciones informativas realizadas en los últimos tres años e informar si se había evaluado el impacto de tales esfuerzos. El SBD respondió que *"Por el momento la campaña de divulgación en medios se basó en mencionarle al público meta quiénes somos, basado en qué no es Banca para el Desarrollo."*⁸⁸

Lo anterior resulta de la mayor importancia, tomando en cuenta el trabajo de campo realizado por la DHR, cuyos resultados sugieren que no necesariamente los objetivos y estrategias del SBD están siendo interiorizados por los operadores financieros:

- Los operadores del SBD están financiando a las personas que tienen garantías reales como casas, lotes o bien fiadores, ya que los operadores financieros no están dispuestos a asumir los riesgos; además no ofrecen aval.
- Hay desacople entre los intereses de los operadores del sistema y el interés público detrás de la ley del SBD.
- Existe una "competencia" entre los productos financieros o fondos de los operadores y los fondos del SBD.
- La tramitología parece estar diseñada para disuadir o excluir a la gente para que no insista con posibilidades en el SBD.
- Los requisitos para Banca parecen ser más difíciles de cumplir que los requisitos para un crédito bancario corriente.
- Algunos funcionarios bancarios dan la información del Banco y solamente contra pregunta directa dan alguna información de Banca para el Desarrollo o recomiendan coordinar una reunión, lo cual implica desplazarse a otras sucursales donde se maneja la información del SBD.
- En "ventanilla" de distintos operadores financieros del SBD, no tenían suficiente información relacionada con las opciones crediticias a las cuales podrían acceder las personas que no cuentan con garantías reales, a pesar de cumplir con lo dispuesto en la normativa que justifica el SBD.

III.7 Transparencia en el SBD: Necesidad de mayor transparencia en las estadísticas de los beneficiarios finales.

³⁸ CR/SBD 255-2018

En Costa Rica, el acceso a la información de interés público es un derecho humano inalienable regido por varios principios, entre los cuales destacan³⁹:

- El acceso a la información es un derecho y el Estado tiene obligaciones positivas para garantizarlo.
- La gestión del Estado debe regirse por los principios de responsabilidad y transparencia.
- Las restricciones al derecho de acceso a la información deben ser las mínimas indispensables y estar previamente fijadas por la ley.
- La persona debe contar con un recurso sencillo y rápido para la protección de este derecho, entre otras garantías.
- La carga de la prueba, cuando existan o se den las limitaciones a la información, recae en el órgano que la esgrime⁴⁰.

El derecho de acceso a la información es una derivación del derecho de libertad de expresión. Obsérvese que en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), se establece que: *"Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión."*⁴¹ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴², la Declaración Americana de los Derechos del Hombre⁴³ y la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴⁴ lo confirman. Por su parte, la Carta Democrática Interamericana (2001), señala: *"Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa."*⁴⁵

Más recientemente, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) comprometen a los Estados firmantes a *"garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con la legislación nacional y los acuerdos internacionales"* como vía para *"promover*

³⁹ Al respecto, véanse las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: caso Claude Reyes y otros versus Chile y el caso Arellano Almonacid versus Chile, vinculantes para los países firmantes de la Convención Americana de Derechos Humanos, ratificada por Costa Rica mediante Ley N° 4534 del 23 de febrero de 1970.

⁴⁰ Comité Jurídico Interamericano de la Organización de Estados Americanos

⁴¹ www.un.org/es/universal-declaration-human-rights

⁴² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 19:

1. "(...) Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas".

⁴³ Artículo 4: *"Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio"*. www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp

⁴⁴ Artículo 13:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás; o b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. (...)
- www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

⁴⁵ Artículo 4. cidh.oas.org/Basicos/Spanish/CartaDemocratica.htm

sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles".

En ese contexto, la Defensoría de los Habitantes solicitó a la Secretaría Técnica del Sistema de Banca para el Desarrollo, información en la cual se incluyera el nombre, el número de cédula y el monto financiado por medio de operadores del SBD. Al respecto, la Secretaría informó⁴⁶ que en el año 2018, la responsabilidad de subir la información sobre la colocación de los recursos, se trasladó directamente a los operadores financieros. Para atender la solicitud de la Defensoría, el Sistema aportó información que detalló montos colocados por provincia, cantón, distrito y grupos beneficiarios, según lo dispuesto por el artículo 7 de la ley, indicando que ése era el máximo de desagregación que podían brindar y que se le recordaba a la DHR el deber de resguardar la confidencialidad de esos datos.

En una situación similar anterior, el Consejo Rector del SBD se refirió a una solicitud de la Contraloría General de la República (CGR), la cual solicitó información a diciembre de 2017, de acuerdo con el siguiente detalle: nombre del beneficiario, número de cédula, el operador que colocó el crédito, programa bajo el cual se otorgó, monto original, saldo al 31 de diciembre de 2017, fecha de otorgamiento e indicación de si la operación contaba con aval de FINADE⁴⁷. Con base en un criterio de la Asesoría Jurídica del SBD, en principio, se denegó la información aduciendo que eso afectaba el principio de autodeterminación informativa. El órgano contralor refutó esta decisión e hizo valer su rango constitucional de fiscalización superior, lo cual originó que el Consejo Rector de Banca para el Desarrollo acordara lo siguiente:

- Que con fundamento en los criterios jurídicos de la Procuraduría General de la República (PGR)⁴⁸, la confidencialidad de la información sólo es válidamente oponible a la Contraloría, cuando se esté ante información de entidades privadas que no participan en la administración o custodia de fondos públicos o no reciben beneficios patrimoniales por parte de la Hacienda Pública.
- Que los recursos del FINADE son de naturaleza pública, por lo tanto, están sujetos a fiscalización de la CGR, por lo que la Secretaría Técnica del Consejo Rector deberá facilitar la información que solicite ese órgano de fiscalización superior.
- Que la CGR deberá salvaguardar la confidencialidad de la información sensible que reciba, en protección del riesgo a la reputación del SBD y de la información personal de los beneficiarios.

Sobre este mismo tema, en una resolución más reciente de la PGR⁴⁹, entre otras cosas, se hizo referencia a lo siguiente:

"(...) D-. UN ACCESO A INFORMACION FINANCIERA QUE CONCIERNE A LOS BENEFICIARIOS DEL SISTEMA

La información que se registra y puede obtener el Consejo Rector es información financiera que, ciertamente, por estar referida fundamentalmente a los créditos de los beneficiarios, puede considerarse que no está protegida por el secreto bancario en los términos del

⁴⁶ Oficio número CR/SBD-0059-2019, de 29 de marzo del 2019

⁴⁷ Sesión ordinaria número 4-2018 del 28 de febrero del Consejo Rector del SBD, en la cual se analizó el contenido de los oficios DFOE-EC-0165 (2814) Y DFOE-EC-0169 (2850), emitidos por la CGR, relacionados con la solicitud realizada por ésta, mediante oficio N° DFOE-EC-091 de 9 de febrero de 2018.

⁴⁸ C-061-2002 y C-007-2003

⁴⁹ C-019-2017

numeral 615 del Código de Comercio. Secreto bancario que tampoco puede considerarse como de raigambre constitucional (Sala Constitucional, sentencia N. 5507-1994 de 9:45 hrs. del 23 de setiembre de 1994, 10540-2009 de 14:41 hrs. de 1 de julio de 2009, 3854-2014 de 14:05 hrs. de 19 de marzo de 2014 y 10254-2015 de 10:15 hrs. de 8 de julio de 2015, entre otras).

Empero, el beneficiario cuya información es trasladada a otros integrantes del Sistema y al Consejo Rector podría considerar que están siendo violentados los derechos que le reconoce el artículo 24 de la Constitución Política. Numeral que garantiza la inviolabilidad de la información de interés privado, pero también, la autodeterminación informativa. No obstante, en el presente caso, en la medida en que la información relevante que se solicita y se registra es la información que concierne al Sistema y, en particular, aquella determinante de la condición de beneficiario y del beneficio que se recibe, cabría afirmar que dicha información es de interés público.

En el presente caso, como ya se ha indicado, al estar de por medio la condición de beneficiario de un Sistema destinado a otorgar beneficios que se financian con fondos públicos o con fondos sujetos a condiciones especiales, el suministro de información va destinado a garantizar que el destinatario de los beneficios que la Ley del Sistema establece sea aquél que reúne las condiciones fijadas por la Ley y para ello es necesario que el organismo encargado de velar por dicho cumplimiento, pueda tener acceso a esa información. Además, dados los fines a que el Sistema se orienta, la información puede considerarse de interés público. Lo que justifica que la entidad integrante del Sistema la solicite al beneficiario y que el Consejo Rector tenga acceso a la información recopilada, lo que, reiteramos, puede considerarse constitucionalmente válido y necesario para el cumplimiento de los fines del Sistema (...)

"(...) La facultad de acceso de los integrantes del Sistema a la información que conste en el registro de los usuarios y beneficiarios del SBD, tiene que tomar en cuenta que esta información responde a una finalidad específica. Para los integrantes del Sistema, esa finalidad no es otra que la gestión del régimen de beneficios que cada programa conlleva y, en particular de los créditos que pueden ser otorgados dentro del Sistema".

Al respecto, la Defensoría ha dejado clara su posición cuando se ha requerido su criterio en relación con proyectos de ley para reformar el SBD, en cuanto a que:⁵⁰

- El derecho de acceso a la información es la facultad de todo individuo de acceder, libremente, a la documentación que está en manos de las autoridades públicas. En otras palabras, tal y como se establece en la normativa nacional e internacional, se trata del derecho de buscar, investigar, recibir y difundir información, así como de opinar sobre la información recabada.
- Debido a su relevancia como derecho humano, el derecho de acceso a la información está protegido por la Declaración Universal de Derechos Humanos. Asimismo, es resguardado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- En el ordenamiento jurídico nacional, la Constitución Política, en el numeral 30, tutela el acceso libre a la información sobre asuntos de interés público que estén en poder de las autoridades estatales, pero limita el ejercicio de ese derecho cuando se trata de secretos de Estado. A este

⁵⁰ DH-DAEC-N0257-2018/ DH-DAEC-CGA-0925-2018

artículo, se une el numeral 27 constitucional, el cual dispone que todo sujeto tiene derecho de peticionar y recibir pronta respuesta.

- El acceso a la información pública es la regla, en tanto la restricción a este derecho es la excepción, lo cual debe estar establecido por ley. Para evitar que esa regla sea quebrantada y se comentan arbitrariedades en la toma de decisiones, es necesario contar con un régimen claro y mínimo de excepciones. Ese régimen de excepción constituye un punto de inflexión para delimitar la actuación de las autoridades estatales.

En el inciso i) del artículo 14 de la Ley N° 9654 aprobada en el primer trimestre del 2019, se establece que el Consejo Rector tendrá dentro de sus funciones *"aplicar las medidas necesarias para mantener el secreto de información en diligencia de las leyes aplicables a la protección de datos de los ciudadanos"*. Al respecto, en los criterios emitidos ante la Asamblea Legislativa durante el proceso de aprobación de esa ley, la Defensoría llamó la atención de las y los señores diputados en cuanto a que ese término *"secreto de información"*, no está definido en nuestro ordenamiento jurídico. Para la Defensoría esa disposición pudiera constituirse en un obstáculo injustificado para el acceso a la información pública que se genere en la operación y gestión del Sistema de Banca para el Desarrollo.

Ahora bien, conviene hacer mención que, antes de la reforma emitida por la ley N° 9274⁵¹, la Ley N° 8634 ya regulaba este aspecto en el artículo 19, en donde se indicaba que: *"La Secretaría Técnica tomará las medidas necesarias para mantener el secreto de información de acuerdo con las leyes aplicables a la protección de datos de los ciudadanos"*. El Reglamento a la Ley N° 9274, "Reforma Integral de la Ley N° 8634, Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo y Reforma de Otras Leyes" N° 38906-MEIC-MAG-MH-MIDEPLAN, en el artículo 139, también tiene una disposición idéntica.

Ahora bien, para la Defensoría es claro que en el SBD confluyen dos tipos de información: por un lado, la que está amparada por el secreto bancario y, por el otro, aquella que es de interés público y que se refiere a la utilización de recursos públicos y a quiénes el Sistema les está otorgando financiamiento. Esto resulta de la mayor importancia porque es de interés público que el SBD garantice que los recursos han tenido el destino que ordena la ley. Para ello, es imprescindible que los órganos de control y, eventualmente, personas interesadas en ejercer actividades de fiscalización y control ciudadano, puedan acceder a la información que los operadores financieros suministran al Consejo Rector no sólo de manera agregada, sino con un grado de detalle que permita controlar y fiscalizar que esos recursos están siendo utilizados de conformidad con los principios y objetivos que fundamentaron la aprobación de la propuesta original de la ley del SBD y sus posteriores reformas.

En ese sentido, es clara la coincidencia de criterios de la PGR, la CGR y la DHR, en relación con la información de carácter público que administra el SBD, particularmente, en cuanto a los beneficiarios y respecto a los beneficios que se reciben. Sin embargo, esa posición no es coincidente con el criterio de las autoridades del SBD, previo a la promulgación de la Ley N° 9654, en cuanto a que dar a conocer esa información estaría violentando el principio de autodeterminación informativa.

Ante esta situación, se solicitó el criterio de la Agencia de Protección de Datos de los Habitantes (PRODHAB), órgano encargado de velar por el derecho a la privacidad y el principio de autodeterminación informativa, respecto al alcance del inciso i del artículo 14 de la ley del SBD⁵². En

⁵¹ Publicada en La Gaceta 229, del 27 de noviembre del 2014

⁵² Oficio DAEC-056-2019 del 4 julio del 2019

atención a los requerimientos de la DHR, la PRODHAB⁵³ hizo referencia a la normativa nacional e internacional relacionada con este tema, así como los casos de excepción especial por reserva de ley. Al respecto, la PRODHAB señaló:

*"Por su parte, las medidas necesarias que el SBD debe adoptar para mantener el secreto de su información (aplicable a supuestos de hecho normativo de otra índole, distintos de aquellos directamente vinculados con la información de interés público que sirva para satisfacer fines públicos legalmente establecidos) según la reforma introducida a la ley #8634 del Sistema de Banca para el Desarrollo, mediante el artículo 14, inciso i; **tampoco constituye impedimento, para que del SBD la Defensoría de los Habitantes de la Republica u otro organismo público de vigilancia o control, requiera información de los beneficiarios, siempre enmarcados en sus competencias, por no implicar la misma información jurídicamente clasificable de secreto de Estado y tratarse del suministro de información de interés público, de carácter restringido o de interés privado, que no constituye secreto bancario y que en el contexto de la consulta por todo lo dicho no es calificable de confidencial**".* (El destacado no es del original.)

Por otro lado, la normativa de la Defensoría de los Habitantes claramente establece que para el ejercicio de las competencias de fiscalización y de control de legalidad de las actuaciones del sector público, la institución cuenta con una protección ampliada y privilegiada en lo que corresponde a las solicitudes de información que realice a las instituciones y funcionarios públicos.

El numeral 24 de la Ley N° 7319, incorpora una autoridad de carácter legal en favor de la Defensoría, que se debe entender como un deber de colaboración preferente en favor de las investigaciones que se realicen, así como a todos los requerimientos de información que de ellas se deriven. Este aspecto genera una obligación para los entes públicos de facilitar expedientes, documentos y cualquier tipo de información de carácter administrativo, salvo los secretos de Estado y los documentos que tienen el carácter de confidenciales; en ese sentido, dichas condiciones no se encuentran presentes en la información que requiere la Defensoría para el presente caso; lo cual, según el criterio vertido por la PRODHAB, no evidencia limitaciones de carácter legal para su entrega.

En ese sentido, si se analiza el PEI 2020-2024 del SBD a la luz de los planteamientos originales de los legisladores cuando se aprobó la primera versión de ley del SBD, es posible observar que la promoción del sector de las Micro y pequeñas empresas, mediante la oferta de servicios financieros y no financieros, el fomento del microcrédito, así como facilitar la creación de este tipo de organizaciones empresariales que se encuentran dentro de los preceptos de la ley por medio de avales, capital semilla y capital de riesgo, coincide con los objetivos originales del SBD. De ahí la importancia de transparentar quiénes son las personas que se están beneficiando, bajo estas condiciones, del financiamiento con recursos del SBD.

Como se expuso supra, es de interés público el uso que se le está dando a los recursos públicos y las personas que son beneficiadas por el SBD. Dicho financiamiento proviene del aporte de todas y todos los costarricenses, por lo que el examen de la colectividad reviste una importancia fundamental y para esta Defensoría es trascendente contar con dicha información a efecto de que, dentro de las funciones de control y fiscalización que le brinda la Ley N° 7319, la Defensoría garantice que los dineros provenientes

⁵³ Oficio APD-07-087-2019 del 15 julio de 2019

del SBD están siendo orientados al cumplimiento de los fines que en su momento pretendió el legislador con su aprobación.

Este planteamiento es consistente con el criterio de la Sala Constitucional, al resolver dos recursos de amparo en los que ha condenado a la Administración Pública por falta de acceso a la información pública en asuntos que revisten un interés superior y que atañe a la colectividad; en uno de ellos⁵⁴, el Tribunal Constitucional concluyó que la falta de información oportuna relacionada con el nombre y número de cédula jurídica de las empresas llamadas grandes contribuyentes y las cuales habían reportado en los últimos 10 años pérdidas o cero ganancias, constituía una violación al derecho de acceso a la información, ya que se estableció que la información sobre el nombre de los grandes contribuyentes que han reportado pérdidas en relación con los tributos cancelados en los años anteriores, sí revestía un evidente un interés público y no se trataba de un secreto de Estado ni correspondía a información con una declaratoria de confidencialidad.

En otro caso similar⁵⁵, la Sala Constitucional indicó que la lista de los potenciales beneficiarios de la amnistía fiscal es de interés público, ya que se están perdonando dineros que les correspondía ingresar a las arcas del Estado y que los montos perdonados en multas e intereses también revisten un claro interés público, situación por la cual ordenó a la autoridad administrativa, emitir una respuesta en la cual se analicen cada uno de los supuestos de amnistía con el objetivo de que se le brinde a la persona interesada la lista con los nombres de los potenciales beneficiarios.

Con base en las consideraciones expuestas, la Defensoría estima recomendable, con fundamento en sus competencias legales de control y fiscalización derivadas, que el Consejo Rector del SBD remita a esta institución un listado actualizado con la información de los datos relacionados con la identificación de los beneficiarios finales dentro del SBD, respecto al nombre y número de cédula de la persona física o jurídica, el monto del financiamiento, plazo, ubicación geográfica (distrito), sector de actividad, operador que colocó el crédito, fuente de financiamiento y si los mismos han obtenido avales, capital semilla o respaldo no financiero.

Asimismo, la Defensoría recomienda que el SBD incorpore en los informes del Consejo Rector y en la página web del Sistema, los datos señalados en el párrafo anterior relacionados con la identificación de los beneficiarios finales dentro del SBD.

III.8 Existe la oportunidad de un mayor aprovechamiento del sector de las microfinancieras para estimular la inclusión financiera de las poblaciones del artículo 7.

El artículo 7 de la Ley del Sistema, define como sector de tratamiento prioritario "*a los microcréditos atendidos por microfinancieras*". En el análisis de colocación de recursos SBD, realizado en el hallazgo III.1 para el período de junio 2015 a junio 2018 en sectores prioritarios, se observó que los microcréditos atendidos por microfinancieras representaron únicamente el 8% del total de fondos colocados en este período, ubicándose este sector por debajo del sector cooperativo, mujeres y zonas de menor desarrollo, tal y como se muestra en la siguiente figura.

⁵⁴ Voto Sala Constitucional 18694 – 2018.

⁵⁵ Voto Sala Constitucional 02122-2019.

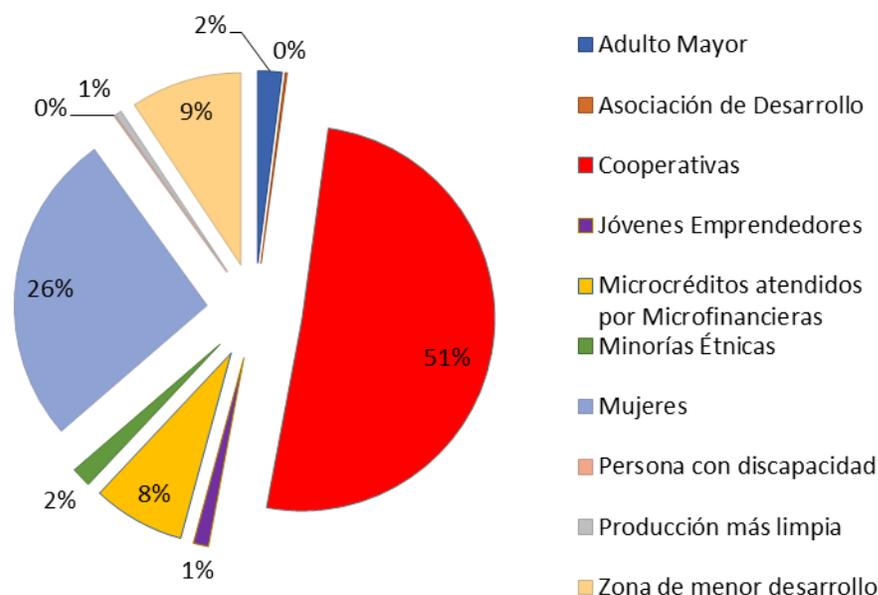


Figura 12. Colocación de recursos del SBD en poblaciones artículo 7 ley 9274, en el periodo junio 2015 a junio 2018.
Fuente: Elaboración propia DAEC/DHR, 2019. Con datos aportados por el SBD en oficio CR/SBD-0255-2018

Las microfinanzas se relacionan con una visión social y como un mecanismo para la reducción de la pobreza a través de la inclusión financiera. Específicamente se trata de "servicios financieros que se refieren a préstamos, ahorros y seguros enfocados en individuos y grupo de personas con bajos recursos debido que no tienen ingreso a la banca tradicional"⁵⁶. El microcrédito es una modalidad de las microfinanzas. En el caso costarricense, la ley del SBD introduce la figura del microcrédito a partir de la definición de sus beneficiarios, en el inciso f) del artículo 6 de la Ley N° 9274, al indicarse lo siguiente:

Beneficiarios del microcrédito: *persona o grupos de personas físicas o jurídicas que califiquen como pequeños productores agropecuarios, microempresarias o emprendedoras, de todos los sectores de las actividades económicas, que presenten proyectos productivos y cuyo requerimiento de financiamiento no exceda de cuarenta salarios base⁵⁷ establecidos en la Ley N.º 7337, de 5 de mayo de 1993, y su respectiva actualización. Serán otorgados por el Fondo del Crédito para el Desarrollo definido en la presente ley y por medio de la banca privada que se acoja al inciso ii) del artículo 59 de la Ley N.º 1644, además del Fondo de Financiamiento para el Desarrollo.*

Asimismo, en el artículo 34 de la Ley del SBD, se establece una regulación especial para el financiamiento del microcrédito:

El Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Conassif) dictará la regulación necesaria para los intermediarios financieros que participan del SBD, tomando en cuenta las características particulares de las actividades de banca de desarrollo y considerando los mejores estándares internacionales vigentes aplicables a la materia. La regulación que llegara a dictarse deberá reconocer que los créditos concedidos bajo el marco legal del Sistema de Banca para el Desarrollo se tramitan, documentan, evalúan, aprueban, desembolsan y administran bajo

⁵⁶ <https://microfinanzasglobal.com/definicion/>

⁵⁷ A agosto de 2019, este monto representa aproximadamente 17 millones de colones

metodologías que difieren de las tradicionales, las cuales deben ser reflejadas por las entidades financieras participantes en sus políticas de crédito.

Para ello, tomará en cuenta como mínimo los siguientes principios:

(...)

b) Simplificar los requerimientos de información mínima en los expedientes crediticios, particularmente los de microcrédito.

(...)

La cartera de microcrédito debe ser objeto de una calificación de riesgo acorde con la evolución de la morosidad que presente. Cuando se trate de los beneficiarios estipulados en el inciso f) del artículo 6 de la presente ley, el Conassif debe cuantificar la ponderación que aplique, tomando en cuenta la necesidad de aumentar la inclusión financiera y los avales y las garantías que sustentan dichos créditos, todo de conformidad con las mejores prácticas internacionales.

(...)

Se tomará en cuenta que, en el caso del microcrédito, se tramita, documenta, evalúa, aprueba, desembolsa y administra bajo metodologías crediticias especiales que difieren de las metodologías tradicionales de créditos corporativos.

Con el fin de comprender cómo operan las microfinancieras en el país, se entrevistó a representantes de dos microfinancieras y de la organización RedCom⁵⁸. Esta agrupa a 21 organizaciones de esta naturaleza, de las cuales 12 operan en el SBD⁵⁹. De acuerdo con la información recibida, algunas características de las microfinancieras en el país, son:

- Operan en su mayoría fuera de la gran área metropolitana financiando créditos para microempresa, pequeña empresa y emprendedores.
- Tienen capacidad de trasladar personal para ubicación de clientes potenciales, apoyo personalizado, colaboración directa en capacitación y acompañamiento de los potenciales beneficiarios.
- Tienen conocimiento directo de la zona en la que operan y demás por la colaboración de grupos organizados en zonas rurales con conocimiento de las necesidades de sus comunidades.

Estas particularidades sugieren que los sectores de las microfinancieras podrían representar una oportunidad para mejorar la inclusión financiera de las poblaciones vulnerables establecidas en el artículo 7 del SBD.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

IV. 1. Sobre el SBD y el combate a la pobreza

Cuando se inició el presente estudio, la DHR partió de una posible relación entre el SBD y el combate a la pobreza; esto debido a que en el 2017, en el marco del Programa Pobreza y Exclusión, la Defensoría de los Habitantes hizo un estudio en relación con la Estrategia Puente al Desarrollo (EPD), el

⁵⁸ RedCom.org.cr

⁵⁹ Algunas de estas organizaciones son: ACORDE, ASOPRO SAN RAMON, FIDERPAC, EDESA, FUDECOSUR, FUNDACION MUJER, FUNDEBASE, FUNDECOCA, Asociación Costa Rica Grameen, Asociación de Productores Industriales y Artesanales de Golfito (APIAGOL), Asociación Adri (ADRI), Cooperativa de productores Agrícolas y de Servicios Múltiples de la Zona de los Santos (APACOOOP)

cual llegó a la conclusión de que el sistema de ayudas estatales no tiene por sí mismo el potencial para que las personas en pobreza extrema superen esa situación, solo les permite satisfacer sus necesidades básicas.

Por lo anterior, es necesaria la generación de oportunidades de inserción laboral o de construcción de emprendimientos sostenibles en el tiempo que garanticen el ingreso autónomo y permanente para estas personas. Es por esto que para el año 2018, se decidió hacer una investigación preliminar en relación con las acciones y potestades del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), para evaluar el potencial impacto directo del SBD en las poblaciones en situación de pobreza, sin profundizar en los encadenamientos producto de la colocación de los fondos del SBD.

El análisis de la ley original y sus reformas, revela que estas iniciativas legislativas nunca hicieron referencia expresa a la población en situación de pobreza y consecuentemente, el SBD, por sí mismo, no tiene un mandato de priorizar la colocación de los recursos en zonas o poblaciones en esta situación, por lo que el sistema no puede determinar si las personas beneficiarias incluso por el artículo 7, son personas en condición de pobreza. Ahora bien, a pesar de que la ley no tiene como objetivo expreso el combate a la pobreza, esto no significa, por sí mismo, que el SBD no pueda colaborar en ello, ya que puede hacerlo por medio de encadenamiento, por emprendedurismo, por creación de empleo, innovación y mejora de procesos productivos, entre otras posibilidades.

Lo que sí se contempla en la ley es la atención prioritaria del SBD a las poblaciones incorporadas en el artículo 7 de la ley N° 9274. El análisis de la información de colocación de los fondos del SBD en sectores prioritarios durante el período 2015-2018, evidencia que la distribución de estos recursos, se concentró en una zona geográfica específica –San Carlos y Zarcero- y, además, en el sector cooperativo. Este análisis permite encontrar diferencias sustanciales en la distribución de los recursos en los distintos sectores prioritarios, en donde por ejemplo minorías étnicas, personas mayores, asociaciones de desarrollo, jóvenes emprendedores, zonas de menor desarrollo y personas con discapacidad, recibieron muy pocos fondos en comparación con el sector cooperativo. Esta situación sugiere a la Defensoría que, a pesar de existir un esfuerzo por atender estos sectores, no es suficiente para cumplir con el mandato establecido en el artículo 7 de la ley N° 9274 y con el espíritu del legislador.

Asimismo, el análisis realizado sugiere a la Defensoría que el criterio para definir zonas de menor desarrollo mediante el uso del IDS contemplado en el artículo 7 de la ley, puede ser insuficiente para direccionar recursos hacia zonas geográficas con poblaciones con alta concentración de pobreza y pobreza extrema. Por lo tanto, la Defensoría considera recomendable que entre las estrategias que el SBD diseñe para cumplir con su nuevo plan estratégico, valore incorporar los indicadores y mapas de pobreza del INEC como un criterio de priorización para colocar recursos en zonas de alta concentración de pobreza y pobreza extrema.

La aprobación del nuevo PE 2020–2024 del SBD, muestra que el Sistema está haciendo un esfuerzo para retomar una de las motivaciones de creación del SBD. Esto por cuanto este Plan propone como propósito estratégico convertir al SBD, en una palanca eficaz de inclusión financiera y en promotor de emprendedurismo y de generación de empleo, para impactar la pobreza en las diferentes zonas del país. Por ello, la Defensoría considera que el SBD con este Plan, está encausando esfuerzos en incorporar estrategias para la atención de la pobreza y la inclusión financiera en su dinámica, viniendo a llenar un vacío en su accionar, que es consistente con las motivaciones que tuvo la Defensoría para iniciar el presente estudio exploratorio.

Ahora bien, al concluir esta investigación, la Defensoría no había recibido por parte del SBD el documento final del Plan Estratégico 2020-2024, razón por la cual no se tiene evidencia de cuáles son las acciones concretas que el SBD estaría ejecutando para concretar ese propósito estratégico.

Por lo tanto, la Defensoría considera que, si no lo ha hecho aún, el SBD debería establecer un plan de implementación que defina hacia dónde se estarían dirigiendo los esfuerzos para colaborar en la disminución de la pobreza en el país. Específicamente, la Defensoría encuentra recomendable que el SBD diseñe políticas para el desarrollo de programas y proyectos relacionados con este tema, en coordinación y articulación con el IMAS, de manera que se pueda establecer una atención distinta y focalizada para la población en situación de pobreza.

IV. 2. Sobre el potencial de FIDEIMAS para canalizar recursos del SBD para población en condición de pobreza

Si bien es cierto el FIDEIMAS no estuvo contemplado en la idea original de la investigación en curso, ésta lo identificó como un mecanismo diseñado para generar opciones de emprendimientos productivos dirigidos a mujeres y familias en condición de pobreza. Al tener esa especificidad, la Defensoría considera que el FIDEIMAS podría ser un complemento al SBD en sus esfuerzos para lograr la inclusión financiera y el combate a la pobreza.

Como se señaló en el hallazgo sobre el FIDEIMAS, el SBD le trasladó recursos en el año 2016. Es claro que el Sistema podría trasladarle más recursos al Fideicomiso, con lo cual el impacto del SBD en la población en situación de pobreza podría ampliarse. Sin embargo, los datos obtenidos sugieren que el FIDEIMAS no está en la capacidad de ejecutar una mayor cantidad de fondos. Efectivamente, la información enviada por el FIDEIMAS sobre la cantidad de personas atendidas en el período 2004-2017 revela que su capacidad de gestión como unidad ejecutora de fondos ha sido limitada. No obstante, la Defensoría considera que este fideicomiso tiene potencial para aspirar a ser una excelente opción para dirigir fondos del SBD a las personas en situación de pobreza, no sólo porque los casos de éxito así lo confirman, sino porque el FIDEIMAS tiene a su disposición la experiencia, la información y la especialización en materia de pobreza del IMAS.

Así las cosas, y dado que el análisis estructural del FIDEIMAS no forma parte del presente estudio, la Defensoría no tiene elementos suficientes para sugerir mejoras en la gestión del fideicomiso. Lo que sí está claro para este Órgano Defensor es que una ampliación y fortalecimiento de las capacidades de gestión del FIDEIMAS, podría ser clave dentro de las estrategias estatales para la reducción de la pobreza. En consecuencia, la Defensoría de los Habitantes encuentra recomendable que el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), realice una evaluación de la capacidad de gestión del Fideicomiso para identificar las transformaciones requeridas con miras a que el FIDEIMAS aumente su impacto en la población en situación de pobreza y pobreza extrema.

En ese sentido, para la Defensoría, una evaluación de esa naturaleza podría tener en cuenta lo siguiente:

1. Los hallazgos y recomendaciones del Diagnóstico, plan de acción y propuesta de sistema de evaluación fideicomiso de garantías del FIDEIMAS.⁶⁰ de la Escuela de Economía de la UCR.

⁶⁰ Escuela de Economía de la UCR, 13 diciembre de 2016.

2. La necesidad de evaluación del programa de Ideas Productivas del IMAS, que puede fungir como antesala a la concreción de un préstamo del Fideicomiso para la generación de condiciones en las personas potencialmente beneficiarias⁶¹ para asumir emprendimientos viables.
3. Los riesgos que se encuentran detrás de la tendencia al endeudamiento informal de algunos posibles beneficiarios y sus "manchas" crediticias según se analiza en el presente informe.

Asimismo, el análisis realizado sobre las restricciones al acceso al crédito de FIDEIMAS, producto del endeudamiento informal de las personas potencialmente beneficiarias en sectores como casas comerciales y telefonía llama la atención de la Defensoría por cuanto, si ya existe la exclusión para las personas en situación de pobreza en el sistema financiero tradicional y el acceso a recursos del SBD está muy limitado, el FIDEIMAS se convierte en una posibilidad para esta población de aspirar a obtener créditos para financiar emprendimientos. Sin embargo, si esa aspiración está limitada por el comportamiento crediticio de alguna de esa población en casas comerciales, el crédito formal se torna prácticamente inexistente. Esta preocupación aumenta tomando en cuenta que, según informó el FIDEIMAS, de cada diez (10) personas interesadas en los servicios del fideicomiso, cinco (5) de ellas se encuentran con problemas de referencias y en la mayoría de los casos se presentan problemas por morosidad en casas comerciales y telefonía. Incluso ya habiendo cancelado la obligación, la mancha en su registro se mantiene. Esto representa una limitante muy seria al acceso al crédito para proyectos productivos para las personas en situación de pobreza.

Ante esta situación, se consultó al Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC) sobre si se han realizado estudios sobre las condiciones crediticias y en general sobre la operación de las casas comerciales de línea blanca, celulares, muebles, etc., como facilitadoras de crédito a población de escasos recursos. Ese Ministerio informó que a la fecha de la consulta⁶² no se habían realizado estudios sobre este tipo de créditos ni sobre sus impactos en las personas deudoras. En consecuencia, tampoco existe ninguna evaluación en relación con el tipo de información que reciben los clientes a la hora de asumir un crédito de esa naturaleza.

Por lo anterior, la Defensoría de los Habitantes considera que es estratégico para que las personas en situación de pobreza puedan aspirar a recibir servicios del FIDEIMAS y, a partir de ellos, construir una opción sostenible para salir de esa situación, que esta población conozca los riesgos en que incurre con ese tipo de endeudamiento, como parte de la información disponible para tomar su decisión de consumo. En ese sentido, este órgano defensor estima que corresponde al MEIC poner a disposición de esta población la información necesaria sobre ese riesgo. En consecuencia, la Defensoría encuentra recomendable que ese Ministerio evalúe el tipo de información que reciben los clientes a la hora de asumir un crédito con casas comerciales y, con base en los resultados obtenidos, diseñe una campaña de información enfocada en advertir sobre los riesgos de incurrir en morosidad ante casas comerciales.

IV. 3. El SBD debe hacer mayores esfuerzos para lograr la inclusión financiera de las personas en situación de pobreza

⁶¹ Al respecto la Defensoría considera oportuno traer a colación lo planteado al IMAS en el informe con recomendaciones sobre la Estrategia Puente al Desarrollo: "(...Aunque no es el objetivo del presente estudio valorar la forma en que se asignan los recursos en los distintos programas públicos, ni hacer el análisis individual de éstos, la Defensoría estima que el Programa Ideas Productivas puede ser muy importante en el engranaje de toda la Estrategia Puente al Desarrollo. En ese sentido, la Defensoría considera oportuno que el IMAS, si no lo ha hecho ya, evalúe la pertinencia, fortalezas y debilidades del Programa Ideas Productivas y su potencial para responder a las expectativas y objetivos de la Estrategia Socio Laboral"). (p.29) expediente N°230962-2017

⁶² Se hizo la consulta a la Dirección de Investigaciones Económicas y de Mercado del MEIC el 14 mayo del 2019

En el hallazgo III.3 se expuso como el SBD al plantear su estrategia de trabajo para los próximos 4 años (2020-2024), reconoce que su funcionamiento no ha logrado necesariamente alcanzar la inclusión financiera de los sectores a los que está dirigido por mandato de ley, ya que:

- El SBD en su rol en la inclusión financiera debe ser reposicionado “*ante la opinión pública y los sectores y segmentos objetivo*”.
- El SBD reconoce que no es una institución atractiva y que podría estar siendo intimidante.
- Existen obstáculos para que las y los habitantes puedan identificar sus opciones para interactuar con el SBD y sus intermediarios.

Así las cosas, desde el punto de vista de la Defensoría, las anteriores afirmaciones son consistentes con los hallazgos del trabajo de campo de la presente investigación. Ahora bien, la pregunta que surge es: ¿Cuáles son los factores que explican por qué está ocurriendo lo que este Órgano Defensor encontró en su trabajo de campo y que el SBD confirmó la hacer su planeación estratégica? En el curso de la investigación, la Defensoría trató de encontrar una respuesta a esta interrogante, para lo cual solicitó a las autoridades del SBD información relativa a los factores por los cuales puede esperarse que no prospere una solicitud de crédito de algunas personas. La respuesta del SBD fue que no se disponía de la información relativa a factores de fracaso, por cuanto esa información se encuentra en manos de los operadores financieros.

La nueva visión estratégica del SBD visibiliza la necesidad de dirigir esfuerzos de inclusión financiera hacia sectores tradicionalmente excluidos. Sin embargo, el reto está en cómo llevar esta estrategia a la práctica. A la luz de los hallazgos de la presente investigación, la Defensoría considera que algunos factores que podrían explicar por qué en todo este tiempo de operación el SBD no logró la inclusión financiera esperada, son los siguientes:

- Los operadores no necesariamente están alineados con el espíritu del SBD en cuanto inclusión financiera.
- Análisis costo/beneficio por parte de los operadores no es favorable a la inclusión, ya que la atención de las personas excluidas requiere grandes esfuerzos en el acompañamiento para lograr formalizar un crédito, asumir cierto nivel de riesgo en la administración del mismo, al tratarse créditos de bajo monto, generan baja rentabilidad, por lo que el costo relativo por crédito es muy alto.
- La lógica con la que está diseñado el Sistema parece tener los incentivos correctos para colocar los recursos del SBD en operaciones crediticias. El hecho de que los recursos de banca disponibles en los diversos operadores, se colocan con relativa rapidez hasta llegar al punto en que se agotan, así lo sugiere. No obstante, los hallazgos de la presente investigación y el hecho de que el SBD reconoce al plantear en su Plan Estratégico 2020-2024, que no ha logrado la inclusión financiera pretendida por la ley, lleva a la Defensoría de los Habitantes a preguntarse si será necesario que el SBD sea revisado en cuanto a la generación de incentivos suficientes para que, a pesar de los costos, los operadores financieros realicen el esfuerzo necesario para disminuir la exclusión financiera.

Ante este panorama, la Defensoría de los Habitantes considera urgente que el Sistema se autoevalúe para determinar con exactitud, cuáles son las razones que explican la incapacidad del mismo para generar mayor inclusión financiera y, con base en ello, plantear las líneas concretas de acción para lograrlo.

En ese sentido, la investigación realizada sugiere a la Defensoría que esas líneas de acción podrían, al menos, estar relacionadas con lo siguiente:

- Insuficiencia de controles por parte del Consejo Rector para asegurarse de que los operadores están gestionando los recursos transferidos de la forma esperada.
- Ausencia de políticas claras que den lineamientos a los operadores de hacia qué sectores, zonas geográficas o poblaciones específicas deben priorizarse los recursos para aumentar la inclusión financiera.
- Los requisitos para obtener un crédito están sujetos a las condiciones establecidas por cada operador financiero, ya que se podría estar sometiendo al posible beneficiario en estado de exclusión financiera, al mismo análisis crediticio que los operadores aplican a sus líneas de crédito convencionales.

IV. 4. La normativa existente es insuficiente para que los operadores financieros del SBD realmente hagan efectiva la priorización que ordena el artículo 7 de la Ley

En el hallazgo III.4 se expuso que, a nivel normativo, existen diferencias regulatorias para créditos otorgados por el Sistema de Banca para el Desarrollo, en relación con los créditos otorgados en el resto del Sistema Financiero. No obstante, en relación con los créditos destinados a poblaciones del artículo 7 de la ley 9274, no se observó la existencia de regulaciones específicas para hacer efectiva la priorización ordenada por la ley, según se resume a continuación:

1. *No se logró a través de la investigación comprobar la existencia de políticas específicas emanadas del Consejo Rector para: brindar tratamiento prioritario a los proyectos impulsados por mujeres, adultos mayores, minoría étnica, personas con discapacidad, jóvenes emprendedores, asociaciones de desarrollo, cooperativas y los consorcios Pyme. El mismo SBD en respuesta dada a la Defensoría indica "la diferenciación la realiza la entidad que aborda el sector, por ejemplo, si una entidad financiera regulada por SUGEF se adhiere al programa Adelante Mujeres del SBD, tendrá sus condiciones propias de lo que solicita, plazos para aprobación y evaluación, que serán diferentes a los que pueda tener una microfinanciera o cooperativa que se adhiera al mismo programa."⁶³*
2. *Tampoco se comprobó la existencia de políticas específicas del Consejo Rector para dar prioridad a proyectos que se ajusten a los requisitos de la ley y que sean "promovidos en zonas de menor desarrollo relativo, definidas por el índice de desarrollo social calculado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan)."*

Si a lo anterior se agregan las dificultades que el SBD ha tenido para generar inclusión financiera en los sectores tradicionalmente excluidos, es claro que la emisión de políticas específicas dirigidas a que los operadores realmente tengan la obligación de hacer efectiva la priorización que ordena la Ley, se torna estratégica para que el SBD logre mayores alcances en la inclusión financiera de las poblaciones tradicionalmente excluidas que deberían tener atención prioritaria según la Ley.

Ahora bien, la emisión de la política por sí misma no es garantía de que se puedan alcanzar los resultados esperados; se requiere, además, de seguimiento y evaluación por parte del emisor, así como una estrategia permanente de monitorización de los resultados que se vayan alcanzando y un análisis de las razones por las cuales no se obtienen los resultados esperados. En el caso del SBD, podría ser que el diseño mismo del Sistema genere el riesgo de que, aunque una política esté bien planteada, no sea

⁶³ CR/SBD-0255-2018 del 30 agosto 2018 (p.4)

acatada por los operadores financieros, ya que éstos actúan bajo sus propios criterios crediticios. En consecuencia, podría ser necesario que el Consejo Rector del SBD se asegure de que los operadores estén cumpliendo la política y, en el caso de que, no la estén acatando el Consejo Rector pueda conocer los motivos de ello para tomar las medidas correctivas que correspondan.

Adicionalmente, la Defensoría considera que podría resultar necesario evaluar si lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley vigente, ya que es la forma más conveniente de definir quiénes deberían recibir la atención prioritaria del Sistema. Esto por cuanto en ese artículo 7 se da un igual tratamiento a poblaciones, organizaciones, sectores e incluso tipos de negocio. Esto podría, de alguna manera, explicar por qué en el período en estudio, la mayor cantidad de recursos del SBD se concentró en un tipo de organización (cooperativas), mientras que, en las poblaciones específicas como adultos mayores, jóvenes emprendedores, minorías étnicas, y zonas de menor desarrollo, se colocó una menor cantidad de recursos.

Por lo anterior, la Defensoría de los Habitantes considera recomendable que el Consejo Rector emita políticas específicas hacia los operadores financieros, que permitan hacer efectiva la priorización ordenada por el artículo 7 de la Ley. Asimismo, para la Defensoría es imprescindible que esa política esté acompañada de una evaluación periódica de los resultados obtenidos, de manera que se compruebe si dicha política está siendo efectiva y si no lo ha sido, se determinen las razones por las cuales no cumplió su cometido.

En ese sentido, podría resultar positivo que el Sistema publique dentro del informe anual establecido en el inciso g) del artículo 14 de la ley, un análisis de los resultados de la aplicación del artículo 34, incluyendo la evaluación de las limitaciones y oportunidades de mejora identificadas. Asimismo, ese informe podría hacer explícitos los resultados obtenidos por cada operador del SBD en relación con la priorización en las poblaciones y sectores según lo ordena el artículo 7 de la Ley.

IV. 5. El SBD debe lograr que sus operadores financieros se identifiquen con los objetivos y prioridades del Sistema

Al evaluar los resultados del trabajo de campo realizado, la Defensoría puede resumir las vivencias de la siguiente manera:

- Tendencia a facilitar en primera instancia la información propia del Banco y no la de Banca para el Desarrollo.
- Los requisitos para acceder un crédito de Banca de Desarrollo parecen ser más complicados que los de crédito bancario del resto del Sistema Financiero Nacional.
- Dificultad para obtener información del SBD, tanto por desconocimiento de las personas en ventanilla de la forma en que el operador se organiza.
- En el caso de las cooperativas visitadas en su condición de operadoras del SBD, la información suministrada en ventanilla se enfocó básicamente en que el cliente o persona interesada debía afiliarse a la cooperativa, haciendo énfasis en sus propios productos y de alguna forma subordinando la opción del SBD.
- Falta de información en el primer punto de contacto, sea ventanilla o plataforma, respecto al funcionamiento del SBD y sobre las posibilidades que ofrece el sistema en cuanto a garantías y avales.

Así las cosas, la experiencia de campo de la presente investigación sugiere una divergencia entre las experiencias vividas al intentar acceder a los recursos del SBD y la información que éste y sus operadores brindaron al público durante el estudio. Ello es congruente con la necesidad identificada por el propio SBD en su nueva planificación, en cuanto a que debe replantear y reposicionar su imagen ante el país, y en particular, ante su población meta, eliminando obstáculos para que cualquier ciudadano que cumpla los requisitos de Ley pueda buscar opciones dentro del SBD.

Ciertamente en el PEI 2020-2024, se observa un esfuerzo de parte del SBD por incorporar estrategias y acciones para mejorar de promoción, divulgación y posicionamiento del SBD y sus productos. Sin embargo, este esfuerzo podría resultar insuficiente o no producir los efectos esperados, si el SBD no logra involucrar efectivamente en esta iniciativa a los operadores.

En otras palabras, es recomendable que el Consejo Rector establezca una estrecha comunicación con los operadores para definir los procedimientos de atención al cliente y de información mínima que en los puntos de primer contacto se le deba entregar a éstos, evaluando periódicamente la aplicación de estos procedimientos para verificar la efectividad de los mismos. Consecuentemente, la Defensoría de los Habitantes estima pertinente que el Consejo Rector del SBD establezca un protocolo de atención estandarizado para los operadores del Sistema Financiero Nacional que pertenecen al SBD para garantizar la correcta atención e información a los potenciales beneficiarios del Sistema. Asimismo, se le recomienda al SBD diseñar un procedimiento de evaluación de resultados de la aplicación de ese protocolo con miras a lograr una mejora continua.

A lo anterior se une otro hallazgo originado en el trabajo de campo realizado, en cuanto a que algún sector de la población potencialmente beneficiaria del SBD desconoce cómo funciona el Sistema. Ese desconocimiento también fue mostrado por personal en ventanilla de los operadores financieros.

Esta situación resulta de la mayor importancia, pues para la Defensoría de los Habitantes podría estar ocurriendo que los objetivos y estrategias del SBD no necesariamente están siendo interiorizados por los operadores financieros. Al respecto, este Órgano Defensor se pregunta si algunas de las siguientes situaciones podrían estarse presentando:

- Los intereses comerciales de algunos operadores del Sistema no necesariamente están alineados con el interés público que persigue el SBD.
- El diseño del Sistema propicia, sin proponérselo, una especie de competencia entre la colocación de los productos financieros o fondos de los operadores y la colocación de los fondos del SBD.
- Los procesos que aplican los operadores parecen estar diseñados para convencer al potencial beneficiario para que desista de pretender un producto del SBD. Un ejemplo de ello podría ser la tendencia detectada en el presente estudio en cuanto a pedir garantías reales en lugar de ofrecer los avales del Sistema.
- Para efectos de los potenciales beneficiarios del SBD que pertenecen a sectores financieramente excluidos, los requisitos para obtener un crédito de Banca para el Desarrollo, parecen ser más difíciles de cumplir que los requisitos para un crédito bancario propio del operador.

A lo anterior, se une el hallazgo de la presente investigación referido a la imposibilidad de conocer en detalle la información de los beneficiarios del Sistema. Esta limitación no permitió a la Defensoría comprobar si la colocación de fondos SBD por parte de los operadores está siendo distribuida acorde con el espíritu de la Ley, o bien se está beneficiando intencionalmente a sectores que no

necesariamente están excluidos del sistema financiero, con créditos del SBD que tienen tasas de interés más bajas que los créditos comerciales.

IV.6. El interés público exige una mayor transparencia en las estadísticas de los beneficiarios finales del Sistema de Banca de Desarrollo

En el hallazgo III.7 se hizo mención a la necesidad de una mayor transparencia en las estadísticas de los beneficiarios finales. Esto tomando en cuenta, tal y como se mencionó, que el acceso a la información pública es un derecho humano y un derecho constitucional, desarrollado en la jurisprudencia nacional, la convencionalidad y los instrumentos e iniciativas internacionales recientes como es el caso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2015.

Tómese en cuenta que quienes hicieron posible la creación del SBD, en el año 2008, mencionaron en sus intervenciones en el plenario legislativo que se había votado un proyecto transformador y, entre otras cosas, se subrayó que se trataba de:

- Banca para proyectos productivos viables y sostenibles para los no sujetos de crédito en el sistema financiero ordinario, con regulación diferenciada, con acceso a crédito, con acompañamiento.
- Algo absolutamente novedoso y creando para esa gente con problemas de acceso al crédito, ese gran fondo que daría avales, garantías y acompañamiento para todos los que tuvieran un buen proyecto, pero que no contaban con recursos ni garantías para acceder a la banca comercial.
- Un multiplicador de solidaridad social, no es un solo banco, son todos los que quieran participar y competir por buscar a ese pequeño agricultor o ese pequeño productor, ya no para sacarlos de sus listas de clientes porque elevan mucho el riesgo, sino para ver cómo les pueden ayudar.
- En esa propuesta inicial también se hizo referencia al SBD como un importante factor de movilidad social, de distribución de ingresos, de generación de empleo y democratización de oportunidades.

Resulta interesante observar la coincidencia de esa visión de los legisladores de entonces, con lo incluido en la propuesta del PEI 2020-2024, al incluirse como misión del SBD el "*contribuir al crecimiento económico, la inclusión financiera, la reducción de la pobreza y la transformación productiva en Costa Rica, por medio de un Sistema de Banca de Desarrollo moderno, eficiente, ético y solidario*". Todo lo cual se complementa con los términos del propósito estratégico, en el sentido de que se trata de convertir al SBD en un mecanismo que permita fortalecer al micro y pequeño empresario, en un eficaz promotor del emprendedurismo a lo largo y ancho del país.

Obsérvese también que la ley que regula el funcionamiento del SBD, entre otras cosas, permite la asignación de recursos de carácter no reembolsables, así como el otorgamiento de avales y garantías para garantizar operaciones de crédito en todos los integrantes financieros del Sistema. De ahí que,

desde el punto de vista de la Defensoría, estos beneficios que incluyen avales, capital semilla y capital de riesgo, deberían estar sujetos a mecanismos de fiscalización interna y externa para conocer a quiénes se estaría beneficiando. La consideración es que la información respecto a este tema no está disponible y, consecuentemente, sería importante determinar la forma en que esos beneficios estén siendo aplicados de acuerdo con la normativa vigente.

De acuerdo con lo anterior, debería ser de recibo la propuesta de incorporar en los informes del Consejo Rector y en la página web del SBD, los datos relacionados con la identificación de los beneficiarios finales dentro del SBD, respecto al nombre y número de cédula de la persona física o jurídica, el monto del financiamiento, plazo, ubicación geográfica (distrito), sector de actividad, operador que colocó el crédito, fuente de financiamiento y si los mismos han obtenido avales, capital semilla o respaldo no financiero; asimismo, se reitera la necesidad de que el Consejo Rector del SBD remita a la Defensoría la información indicada en el punto III.7 del presente informe.

IV.7. Las microfinancieras deben ser evaluadas como potenciales actores para la inclusión financiera

En la presente investigación se visualizó que, por las características del sector de las microfinanzas, existe la posibilidad de lograr un mayor aprovechamiento a la experiencia de ese sector en la colocación del microcrédito, de manera que se pueda lograr la inclusión financiera de segmentos de la población de bajos ingresos y de esta forma, incidir en la reducción de la pobreza. Obsérvese que el SBD contempla la colocación de fondos a través de microcréditos por medio de este tipo operador; sin embargo, la colocación realizada en el período de estudio, en ese sector, representó un porcentaje inferior (8%) con respecto a las cooperativas (51%), mujeres (26%), así como en zonas de menor desarrollo (9%).

De acuerdo con lo anterior, existe la oportunidad de brindar mayor apoyo a personas con proyectos viables ubicadas fuera de la gran área metropolitana (GAM). Esto tomando en cuenta que existe un convencimiento sobre la necesidad de atender las zonas rurales donde están los grupos más vulnerables, con menos ingresos y en donde, bajo una perspectiva de visión social, se pueda propiciar el mejoramiento de la calidad de vida de estas personas para que puedan tener, por medio de sus emprendimientos, una fuente de ingresos constantes, seguros y con opciones de crecimiento.

Sin embargo, para que eso sea posible y se aproveche la experiencia y las fortalezas de las microfinancieras en el país, se hace necesario poner atención a sus costos de operación, entre los que se mencionan: el traslado de personal para ubicación de clientes potenciales, elaboración de información financiera básica, cumplimiento de requisitos, el acompañamiento y el apoyo personalizado. Una consideración en ese sentido y que ello signifique mejores condiciones para los beneficiarios finales, podría incidir muy positivamente en la bancarización de emprendedores que, de otra forma, se les dificultaría acceder a un crédito de calidad, como es el caso del financiamiento que se ofrece por medio del SBD.

Las particularidades mencionadas de las microfinancieras tales como operación fuera del GAM, capacidad de atención personalizada a potenciales beneficiarios y conocimiento directo de las comunidades donde operan, podrían representar una oportunidad para mejorar la inclusión financiera de las poblaciones vulnerables y en situación de pobreza. En ese sentido, podría resultar estratégico promover un fortalecimiento del papel de las microfinancieras en el SBD; por lo tanto, la Defensoría

encuentra recomendable que se evalúen las fortalezas, oportunidades de mejora y limitaciones de las microfinancieras costarricenses con miras a aumentar su participación en la colocación de recursos del Sistema.

V. Reflexión final

La investigación realizada por este Órgano Defensor tuvo como objetivo principal analizar el funcionamiento del Sistema de Banca para el Desarrollo para determinar si tiene alguna incidencia real o potencial en el combate a la pobreza. Al concluir la intervención, la Defensoría de los Habitantes considera que ese potencial se manifiesta al menos en dos vertientes:

- xi. En la capacidad del Sistema de financiar emprendimientos que generen nuevos puestos de trabajo y encadenamientos, dinamizando la economía del país.
- xii. En su capacidad de lograr la inclusión financiera de los sectores históricamente excluidos.

Lo anterior tomando en cuenta los diagnósticos oficiales de concentración de la pobreza en ciertos grupos y en determinadas zonas geográficas del país; los cuales, en muchos casos, lo que aspiran es a que surja una oportunidad que les permita superar esa situación de vulnerabilidad. Para ello, el SBD tiene el mandato legal de dar atención prioritaria a esas poblaciones con iniciativas viables iniciadas en zonas de menor desarrollo, al tiempo que promueve su inclusión financiera.

Ahora bien, el hecho de que la ley del Sistema haya sido modificada sustancialmente dos veces en tan solo 11 años, muestra que éste ha debido evolucionar en el tiempo, para que su funcionamiento en la realidad sea consistente con lo que el espíritu del legislador pretendía al momento de la promulgación de la primera versión de la Ley. El estudio realizado por la Defensoría muestra que el SBD sigue siendo un sistema que está en construcción; una muestra de ello es la definición del nuevo PEI 2020-2024 que pareciera dirigirse a alinear al Sistema con el objetivo de su creación.

Las recomendaciones emitidas por la Defensoría en el presente informe se enmarcan en esa dinámica y muestran que el SBD tiene enormes oportunidades de crecimiento y fortalecimiento por medio de nuevas estrategias de trabajo y de acción, que deberían trascender los esfuerzos de mejora en la percepción que los habitantes tienen del Sistema. Estas nuevas estrategias recomendadas por la Defensoría, van desde la mejora en la imagen y posicionamiento del Sistema, hasta la implementación de cambios en la relación con los operadores financieros que lo conforman, incluyendo prácticas que permitan mayores niveles de transparencia. Todo ello, con el fin de alinear el funcionamiento del Sistema con los objetivos que motivaron la creación del mismo.

Con base en lo anterior y con fundamento en el artículo 14 de la Ley N° 7319 del 17 de noviembre de 1992 y en el artículo 32 del Decreto Ejecutivo N° 22266-J,

LA DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA RECOMIENDA

Al Consejo Rector del SBD en la persona de Victoria Hernández Mora en su calidad de Presidenta o a quién ocupe su cargo en el futuro

Primero: Utilizar los indicadores y mapas de pobreza del INEC como un criterio adicional de priorización para colocar recursos del SBD en zonas de alta concentración de pobreza y pobreza extrema.

Segundo: En concordancia con el propósito estratégico del SBD de convertirse en una *"palanca eficaz de inclusión financiera y promotor de emprendedurismo y generación de empleo para impactar la pobreza en las diferentes regiones del país"*, según su PEI 2020-2024, diseñar políticas específicas para el desarrollo de programas y proyectos de esa naturaleza, en coordinación y articulación con el IMAS, de manera que se pueda establecer una atención distinta y focalizada para la población en situación de pobreza.

Tercero: Realizar una autoevaluación del Sistema para determinar con exactitud cuáles son las razones que explican la incapacidad del mismo para generar mayor inclusión financiera y, con base en ello, plantear líneas concretas de acción para corregir esta situación.

Cuarto: Emitir políticas específicas dirigidas a los operadores financieros que permitan hacer efectiva la priorización de los sectores y poblaciones de conformidad con el artículo 7 de la Ley.

Quinto: Evaluar periódicamente los resultados de las políticas específicas recomendadas en el punto Cuarto, sobre priorización de los sectores del artículo 7, de manera que se compruebe si la política emitida está siendo efectiva y si no lo ha sido, se determinen las razones por las cuales no cumplió su cometido.

Sexto: Incluir en el informe sobre el cumplimiento de las metas y los impactos sociales y económicos alcanzados que anualmente el Sistema debe remitir a la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República y el Ministerio de Planificación (artículo 14:g de la Ley N° 9274), el análisis de los resultados de la aplicación de las regulaciones especiales para los créditos del SBD (artículo 34 de ley N° 9274), incluyendo la evaluación de las limitaciones y oportunidades de mejora identificadas para la diferenciación y priorización de los créditos del SBD. Asimismo, en ese informe, hacer explícitos los resultados obtenidos por cada operador del SBD en relación con la priorización en las poblaciones y sectores.

Séptimo: Establecer un protocolo de atención estandarizado para los operadores del Sistema Financiero Nacional que pertenecen al SBD, a fin de garantizar la correcta atención e información a los potenciales beneficiarios del mismo. Asimismo, diseñar un procedimiento de evaluación de resultados de la aplicación de ese protocolo con miras a lograr una mejora continua.

Octavo: Evaluar las fortalezas, oportunidades de mejora y limitaciones de las microfinancieras costarricenses, con miras a aumentar su participación en la colocación de recursos del Sistema.

Noveno: Incorporar en los informes del Consejo Rector y en la página web del SBD, los datos relacionados con la identificación de los beneficiarios finales dentro del Sistema, respecto al nombre y número de cédula de la persona física o jurídica, el monto del financiamiento, plazo, ubicación geográfica (distrito), sector de actividad, operador que colocó el crédito, fuente de financiamiento y si los mismos han obtenido avales, capital semilla o respaldo no financiero.

Décimo: Con base en las competencias legales de control y fiscalización derivadas de la Ley N° 7319, remitir un listado actualizado que incluya los datos relacionados con la identificación de los beneficiarios finales dentro del SBD; los cuales son especificados en la recomendación anterior.

Al Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC), en la persona de Victoria Hernández en su calidad de Presidenta Ejecutiva, o a quien ocupe su cargo en el futuro

Primero: Hacer un estudio de las casas comerciales que ofrecen planes de crédito para la adquisición de bienes y servicios, en específico sobre la información que reciben los clientes a la hora de asumir estas deudas, en cuanto a las consecuencias de caer en morosidad.

Segundo: Diseñar una campaña de información enfocada en advertir sobre los riesgos de incurrir en morosidad ante casas comerciales.

Al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), en la persona de Juan Luis Bermúdez en su calidad de Presidente Ejecutivo, o a quien ocupe su cargo en el futuro

Único: Evaluar la capacidad de gestión del FIDEIMAS para determinar qué transformaciones requiere a fin de aumentar su impacto en la población en situación de pobreza y pobreza extrema.

Contra la presente resolución procede la interposición del **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN**, en un plazo de **OCHO DÍAS HÁBILES** contados a partir de la notificación de la presente resolución, de conformidad con el artículo 22 de la Ley N° 7319, Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República. La impugnación deberá presentarse ante la o el Defensor de los Habitantes, quien será competente para emitir la decisión final. En todo caso, se deberá indicar en detalle el número de oficio y/o expediente contra el cual se interpone el recurso.

Referencias

- ✓ Grajales, T. (25 de febrero de 2018). *Tipos de investigación*. Obtenido de Tipos de investigación: <http://tgrajales.net/investipos.pdf>
- ✓ Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, M. (2014). *Metodología de la Investigación*. (6ª ed.). México: McGraw-Hill Education
- ✓ Hurtado, I. y Toro, J. (2007). *Paradigmas y Métodos de Investigación en Tiempos de Cambio*. Venezuela: Editorial Los Libros de El Nacional.
- ✓ Julián Pérez Porto y María Merino. Publicado: 2008. Actualizado: 2012. Definición de método inductivo (<https://definicion.de/metodo-inductivo/>)
- ✓ Medicoa, G. E. (2003). *Sobre tesis y tesisas: lecciones de enseñanza-aprendizaje*. Buenos Aires: Espacio Editorial