

04 de agosto 2020  
CR/SBD-0158-2020

Señor  
Carlos Ricardo Benavides Jiménez  
Presidente de la Comisión Permanente Especial de Turismo  
Asamblea Legislativa

Estimado señor:

En atención a su consulta contenida en el Oficio AL-CPETUR-325-2020, me permito remitir para su consideración el análisis del “Proyecto de Ley de financiamiento para las MIPYMES afectadas por la emergencia del Covid-19”, Expediente N°22.041.

El proyecto de ley objeto de análisis resulta completamente carente de fundamento técnico y contrario al interés público tutelado por la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo N°8634 (LSBD) a la cual se pretende modificar, como se desprende de los argumentos que se exponen adelante.

A continuación, se explican algunos aspectos generales sobre el Sistema de Banca para el Desarrollo y del Fondo de Avaes, que consideramos importantes para entender el funcionamiento del Sistema, y como preámbulo para después entrar a analizar cada uno de los argumentos del Proyecto de Ley.

## **I. CONSIDERACIONES GENERALES**

### ***1. Sobre el sistema de banca para el desarrollo.***

El SBD es un Sistema de articulación público – privado sustentado en la LSBD N°8634 y sus reformas que brinda un sólido y amplio marco legal, para impulsar políticas y acciones afirmativas, orientadas hacia la inclusión financiera y económica, la transformación productiva, la innovación y el incremento de la competitividad. Para ello dispone de diversos instrumentos y autorizaciones que hacen de este marco legal único y de gran potencial para el desarrollo del país.

Una característica que en ocasiones se pasa por alto, es que el legislador no creó una única institución dedicada para estos fines, por el contrario, dispuso que, mediante la articulación sustentada en este marco legal, se aprovechen los recursos disponibles en el país, a fin de no duplicar esfuerzos y hacer más eficiente el aprovechamiento de los recursos. Es así como encontramos entidades que participan de forma obligada, por ejemplo: Bancos Públicos e Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y entidades que son voluntarias, por ejemplo: Bancos Privados, ONG, Universidades, Centros de Investigación, etc.

El financiamiento no lo ve la ley como un fin en sí mismo e irrestricto, sino como una herramienta necesaria para la producción. En este sentido la LSB 8634 y sus reformas, sobre la creación e integración, dispone:

*Artículo 1. Creación.*

*Se crea el Sistema de Banca para el Desarrollo, en adelante SBD, **como un mecanismo para financiar e impulsar proyectos productivos, viables**, acordes con el modelo de desarrollo del país **en lo referente a la movilidad social de los sujetos beneficiarios de esta ley.***

*Artículo 2- Integración. El Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) **estará constituido por todos los intermediarios financieros públicos, el Instituto de Fomento Cooperativo (Infocoop), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)** y las demás instituciones públicas prestadoras de servicios no financieros y de desarrollo empresarial, y las instituciones u organizaciones estatales y no estatales que canalicen recursos públicos para el financiamiento y la promoción de proyectos productivos, de acuerdo con lo establecido en esta ley. Queda excluido de esta disposición el Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi).*

***Podrán participar los intermediarios financieros privados fiscalizados por la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef) y las entidades privadas acreditadas por el Consejo Rector**, el cual se crea en esta ley, independientemente de su naturaleza jurídica, que cumplan los parámetros de valoración de riesgo aprobados por el Consejo Rector y demás aspectos normativos, de control y supervisión que se establezcan vía reglamento. Asimismo, podrán participar las instituciones y organizaciones privadas prestadoras de servicios no financieros y de desarrollo empresarial, según las condiciones indicadas en esta ley. (El destacado no corresponde con el original).*

Al respecto la Procuraduría General de la República, mediante pronunciamiento C-019-2017 del 26 de enero de 2017 en lo que interesa, manifestó:

*“(...) En tanto que sistema comprende distintas organizaciones relacionadas ordenadamente entre sí por los fines y principios de la banca de desarrollo y que en tanto sistema deben coordinar entre sí para el logro de los fines del SBD. No se trata, entonces, de un único organismo encargado de propiciar el desarrollo de los sectores prioritarios a través de servicios bancarios o financieros. **El Sistema no es, entonces un ente. La Ley no lo crea como un ente jurídico y no existe ninguna disposición que permite conceptuarlo como persona jurídica. No es tampoco un banco. Ese fue el interés del legislador al emitir la Ley 9274, que reforma integralmente la Ley del Sistema de Banca de Desarrollo.***

*En palabras de la entonces Diputada Mora Saborío:*

*“Tiene que quedar muy claro, porque mucha gente confunde. Mucha gente cree que el sistema de banca de desarrollo es un banco, el Sistema de Banca de Desarrollo es un sistema...” Folio 2016 del Expediente legislativo.*

*De allí la necesidad de integrar organismos financieros y no financieros en el sistema, coordinar sus acciones, de manera que el accionar sea coordinado y puedan favorecerse los proyectos viables y necesarios para el desarrollo productivo.” (El destacado no corresponde con el original).*

Así las cosas, el “Sistema” cobra vida a partir de sus integrantes que son los Operadores Financieros que, conforman la red de distribución de recursos en cuanto a crédito se refiere. Para ello la ley dispone de una serie de capitales, algunos de la Hacienda Pública, como son los del Fondo Nacional para el Desarrollo (FONADE) otros de la intermediación financiera, como los denominados “Peaje Bancario” que corresponden a los dispuestos en los incisos i) y ii) del artículo 59 de la ley Sistema Bancario Nacional No.1644 y sus reformas, otros de las utilidades de los Bancos Públicos. Asimismo, de forma clara se establecen los mecanismos de canalización.

El repaso de estos recursos y su naturaleza es un ejercicio necesario, debido a que no pocas veces se cree que los recursos dispuestos por ley para el SBD son “propios” y que se pueden disponer arbitrariamente, desconociendo que “no son propios” sino para beneficiarios de la ley, dentro de la naturaleza de los fondos, las condiciones establecidas por la ley y las disposiciones del Consejo Rector en ámbito de su competencia, pero siempre mediante políticas y lineamientos, no como disposiciones arbitrarias y de orden jerárquico que conllevarían hacia actos de coadministración no posibles por ley.

Como se mencionó en líneas precedentes, los Bancos públicos son integrantes obligados del SBD; participan tanto con recursos propios de sus utilidades y como administradores del Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD). Estos últimos son los recursos de los ahorrantes de los Bancos privados que por ley, deben colocarlos a los beneficiarios de la LSBSD y sus reformas, ya sea de forma directa (inciso ii) artículo 59 LOSBN 1644 y sus reformas) o mediante un préstamo al Banco del Estado (inciso i) artículo 59 LOSBN 1644 y sus reformas).

Los siguientes artículos muestran los aspectos medulares que se deben tener presente en relación con estos recursos y las responsabilidades de los Bancos.

***“ARTÍCULO 31.- Fondos de financiamiento para el desarrollo***

***Cada uno de los bancos públicos, a excepción del Banhvi, deberá crear fondos de financiamiento para el desarrollo, con el objetivo de financiar a los beneficiarios de esta ley que presenten proyectos productivos viables, de conformidad con las disposiciones establecidas en la presente ley y en el reglamento que para estos fondos emitirá el Consejo Rector. Dicho financiamiento se concederá tomando en cuenta los requerimientos de cada proyecto.***

***Las operaciones relacionadas con estos fondos deberán ser brindadas en todas las agencias y sucursales de dichas entidades integrantes del SBD. (...)***. (El destacado no corresponde con el original).

Queda claro que los Bancos Públicos deben canalizar directamente los financiamientos ofreciendo el servicio en todas las Agencias y Sucursales por lo que son responsables directos de brindar el acceso a las Micro, Pequeñas y Medianas empresas.

En el caso de los Bancos del Estado, la ley les confiere un rol adicional, como lo es el de Administradores del FONDO DE CRÉDITO PARA EL DESARROLLO (FCD), donde la connotación de fondo tiene que ver más con un aspecto contable que en un “fondo per se” pues en esencia, se trata de una captación en cuenta corriente que el banco privado registra como un préstamo al Banco del Estado. Por esta captación el Banco del Estado paga por los recursos en moneda nacional el 50% de la Tasa Básica Pasiva (TBP) y por los recursos en moneda extranjera el 50% de la Tasa Libor a un mes, esto para prestarlos a los beneficiarios de la LSB 8634 y sus reformas a las tasas de referencia que dicta dicha ley.

### **“ARTÍCULO 36.- Creación del Fondo de Crédito para el Desarrollo**

*Se crea el Fondo de Crédito para el Desarrollo que estará constituido por los recursos provenientes del inciso i) del artículo 59 de la Ley N.º 1644, Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, de 26 de setiembre de 1953, y sus reformas.*

*El Consejo Rector queda facultado para asignar este fondo a su conveniencia, entre uno o varios bancos estatales. En caso de que se elija más de un banco estatal, el Consejo Rector le indicará a la banca privada cuál es el porcentaje que le corresponde transferir a cada banco administrador; además, los períodos de revisión y ajuste de dichos porcentajes serán definidos por el Consejo Rector.*

***El o los bancos estatales administradores reconocerán, por la captación de dichos fondos, las tasas de interés estipuladas en el inciso i) del artículo 59 de la Ley N.º 1644, Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, de 26 de setiembre de 1953, y sus reformas. Además, estos recursos se deberán manejar como parte de las cuentas normales, con una contabilidad separada.***

***El o los bancos estatales administradores podrán canalizar los recursos del Fondo de Crédito para el Desarrollo como banca de segundo piso, por medio de colocaciones a asociaciones, cooperativas, microfinancieras, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de productores u otras entidades formales, a excepción de la banca privada, siempre y cuando realicen operaciones de crédito en programas que cumplan los***

**objetivos y beneficiarios establecidos en esta ley y autorizados por el Consejo Rector.**

*La tasa de interés que podrán cobrar el o los bancos estatales administradores del Fondo de Crédito para el Desarrollo a los beneficiarios de esta ley, de forma directa, será igual a la establecida en el inciso ii) del artículo 59 de la Ley N.º 1644, Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, de 26 de setiembre de 1953, y sus reformas. En caso de que el o los bancos administradores canalicen los recursos por medio de banca de segundo piso, el Consejo Rector definirá una tasa preferencial. (...)* (El destacado no corresponde con el original)

Dentro de este contexto cabe, además, hacer referencia a lo dispuesto en el artículo 52 de las Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica No. 7558, que en lo que interesa indica:

**"Artículo 52.-Operaciones de crédito**

*El Banco Central podrá efectuar las siguientes operaciones de crédito, con sujeción estricta a las condiciones y restricciones establecidas en esta ley, sin que por ello esté obligado a realizarlas:*

**a)** *Con el fin de salvaguardar la estabilidad del Sistema Financiero Nacional, redescantar, a las entidades financieras sujetas a la supervisión de la Superintendencia General de Entidades Financieras, los documentos de crédito que reúnan todas las formalidades exigidas por las leyes, en las siguientes condiciones:*

**i)** *Para poder tener acceso al redescuento, las entidades financieras privadas deberán:*

**1)** (...)

**2) Mantener, permanentemente, un saldo mínimo de préstamos en el banco estatal que administre el Fondo de Crédito para el Desarrollo, creado mediante la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, el equivalente a un doce por ciento (12%), una vez deducido el encaje correspondiente de sus captaciones totales, a plazos de treinta días o menos, tanto en moneda nacional como extranjera.**

*El banco del Estado que administre el Fondo de Crédito para el Desarrollo reconocerá a la banca privada, por dichos recursos, una tasa de interés igual al cincuenta por ciento (50%) de la tasa básica pasiva calculada por el Banco Central o de la tasa Libor a un mes, respectivamente. **El Fondo de Crédito para el Desarrollo prestará tales recursos, acorde a las directrices emitidas por el Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo, y se colocarán según lo establecido en el inciso i) del artículo 59 de la Ley N.º 1644, Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional (...)** (El destacado no corresponde con el original).*

Queda claro entonces, que los recursos del Fondo de Crédito para el Desarrollo son un préstamo al Banco del Estado y forma parte de su captación, por consiguiente, responde con su patrimonio por estos fondos que provienen de los ahorrantes de los Bancos Privados, en tal sentido, se parte de que el Banco del Estado, es una Entidad especializada en el otorgamiento de financiamiento y que conforme a su actividad ordinaria los canalizará adecuadamente en su función de intermediario financiero.

Durante años, ha habido múltiples comentarios sobre el difícil acceso a los créditos del Sistema para Banca de Desarrollo. Esta frustración, producto de las dificultades para acceder a crédito en los Bancos del Sistema Financiero Nacional, la comprendemos y compartimos, es una realidad presente para todos los demás sectores económicos. Esta situación nos ocupa desde hace años, por ello, hemos trabajado proactivamente en la comprensión de los problemas estructurales y la construcción de soluciones en beneficio de los empresarios.

Mediante un trabajo articulado entre la Secretaría Técnica del SBD, la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) y el Banco Central de Costa Rica, se elaboró el REGLAMENTO SOBRE GESTIÓN Y EVALUACIÓN DEL RIESGO DE CRÉDITO PARA EL SISTEMA DE BANCA PARA EL DESARROLLO, aprobado por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, mediante artículo 12, del acta de la sesión 1251-2016, celebrada el 10 de mayo del 2016, publicado en el Alcance No. 97 del 14 de junio del 2016, del Diario Oficial La Gaceta No.114.

Esta reglamentación crea reglas diferenciadas para los Intermediarios Financieros, en la atención de los créditos del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), otorgando una serie de incentivos al banco, entre otros, en materia de estimaciones, análisis de capacidad pago, readecuaciones, uso de Avaluos del FONADE y Garantías Mobiliarias, todos con efecto positivo en los indicadores de la entidad financiera que los aplique. Asimismo, se les permitió utilizar el modelo estándar dado por este reglamento o definir un modelo propio, donde el banco delimite sus mínimos de requisitos y apetito de riesgo. Todo lo anterior, se complementa con los Acuerdos y Disposiciones emitidos por el Consejo Rector del SBD. Se establecen reglas claras de negocio para los Operadores Financieros del SBD.

Desde nuestra perspectiva, el problema de fondo radica más allá de la normativa, **se origina en el modelo de negocios de los intermediarios financieros**, orientados a satisfacer el financiamiento de las personas, en detrimento del crédito a las empresas, especialmente las MiPymes, dada la rentabilidad generada por la primera, por medio del crédito a las familias y los procesos estandarizados que aplican.

La respuesta a esta hipótesis la encontramos al analizar el saldo de la cartera de crédito del Sistema Financiero Nacional (SFN) con datos al 31 de mayo de 2020. De su composición se desprende que, el financiamiento total otorgado con recursos del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) representa únicamente el 1.9% del crédito total del SFN. Si bien es una modesta participación en términos nominales en relación con el saldo total del SFN, resulta importante en términos relativos, dado que representa el 4.9% del crédito total al sector productivo, el 11,9% del crédito otorgado a las Micro, Pequeña y Mediana empresas (MiPymes) y el 31% del crédito brindado a las Micro y Pequeña Empresas (MyPes).

En este sentido, resulta evidente que el Sistema de Banca para el Desarrollo es un mecanismo que contribuye con inclusión de las MiPymes, además las reformas, políticas y gestión realizada durante estos años, condujo una gradual transformación de estructura y composición de las carteras del SFN; sin embargo, claro está es un error pensar que el SBD sustituye el alcance Sistema Financiero Nacional, por el contrario, lo complementa.

Este avance ha sido posible, gracias a las reformas aprobadas por los legisladores a la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo No. 8634 y sus reformas. Desde el año 2015 se ha logrado de forma sostenida una mayor canalización de fondos, aún con las “barreras” que creemos tienen su origen, como ya se mencionó, en el modelo de negocios de los Bancos.



El Sistema de Banca para el Desarrollo ha otorgado desde su creación y, especialmente desde las reformas a la ley antes mencionadas, una suma superior al ¢1.137.234,0 millones, en más de 316.346 operaciones de crédito, de éstas, 61.323 han sido para comercio y servicios por un monto superior a los ¢394.649,0 millones. Asimismo, con datos al 31 de mayo del año en curso, el SBD registra un saldo de cartera activa de más de ¢418.996,0 millones. El 42.55% de ese saldo de cartera corresponde a comercio y servicios por un monto superior a los ¢178.280 millones en 15.636 créditos.

## 2. Sobre el Fondo Avals del Sistema de Banca para el Desarrollo.

El Fondo de Avals y Garantías del FONADE es una herramienta de inclusión financiera, que tiene como propósito facilitar el acceso al crédito formal, a todas aquellas micro, pequeñas y medianas empresas que, contando con un plan de inversión viable y financiable por un intermediario financiero, no cuentan con garantías suficientes, ya sea porque no tienen del todo, están ya comprometidas o no son satisfactorias para entidad financiera. Por eso requieren que el SBD les apoye garantizando parcialmente, hasta por un máximo de un 75% de su crédito, para tener acceso al financiamiento. Las MiPymes deberán aportar el restante 25%, y con esto se logra la sana práctica de distribución de riesgos. Con este propósito se incluyó en la normativa 15-16 de la SUGEF, que regula las operaciones de crédito del SBD con los intermediarios financieros, las Garantías Mobiliarias, a fin de que las MiPymes puedan también aportar contratos, inventarios u otros activos viables en este tipo de garantías. Para las personas que definitivamente no tienen nada que ofrecer, la ley prevé complementar la garantía con FIDEIMAS para lograr el 100% de cobertura. Actualmente se trabaja también con FODEMIPYMES del Banco Popular para complementar ambos fondos de avals.

Como se puede apreciar, el propósito de los Avals no es quitarle riesgo a los Bancos, aunque al final también suceda como un beneficio marginal, debido a la calidad y solidez de la garantía que representa un Aval del FONADE, como mitigador de riesgo de acuerdo con el nivel dado por la normativa de la SUGEF, el fin del Aval es que las Micro, Pequeñas y Medianas empresas puedan ser sujetas de crédito por la fortaleza y viabilidad de su plan de inversión. Actualmente la LSBD 8634 y sus reformas, regula este instrumento los artículos 18 y 19 que indican:

*Artículo 18- Otorgamiento de avales y garantías. **Para el otorgamiento de avales y garantías se podrán garantizar operaciones de financiamiento en todos los integrantes financieros del 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 se podrán garantizar operaciones financieras en todos los integrantes financieros del SBD, siempre y cuando los beneficiarios por insuficiencia de garantía no puedan ser sujetos de financiamiento, en condiciones y proporciones favorables al adecuado desarrollo de sus actividades y estas operaciones financieras 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.*

*Artículo 19- Desarrollo de avales con contragarantías y avales de carteras.*

***Se podrán garantizar programas y/o carteras de crédito mediante la cobertura de la pérdida esperada u otros mecanismos técnicamente factibles.***

*El Fondo Nacional para el Desarrollo (FONADE) queda facultado para recibir recursos de contragarantía de entes públicos y privados, los cuales serán administrados bajo la figura de un fondo de contragarantías donde se identificarán las entidades participantes. Todas las entidades públicas quedan facultadas para transferir al FONADE recursos para contragarantías.*

*Además, el FONADE podrá destinar recursos para fungir como contragarantía en fondos de capital de riesgo y similares, buscando generar canales de acceso a financiamiento a los beneficiarios de la presente ley, siempre y cuando su finalidad sea congruente con los objetivos de esta.*

***Los operadores que accedan a estos avales deberán desarrollar una gestión de riesgo con el fin de mitigar estos, incluyendo la determinación de la eventual pérdida esperada cuando corresponda; además, deberán remitir periódicamente la información que le sea requerida para el seguimiento y el análisis del Consejo Rector del SBD.***  
(El destacado no corresponde con el original)

Como puede apreciar de la norma vigente, queda en función del análisis y criterio técnico desarrollar los mecanismos de avales que sean viables y, corresponde como debe ser, a los Operadores financieros determinar la pérdida esperada, pues esa determinación debe ser resultado de los modelos estadísticos, econométricos y predictivos, a partir del análisis del comportamiento de las carteras de crédito, el perfil de riesgo, el apetito de riesgo de la entidad, las políticas de crédito aplicable a la cartera que se conformará, la distribución de riesgos etc. Es decir, establecer por ley un valor predefinido es hacer inviable la aplicación de una norma que en la actualidad esta correctamente redactada y que está en operación.

Concluir que los Avales no funcionan porque no se han solicitado en una cantidad mayor, también corresponde a una conclusión errada, porque el Aval per se es una herramienta de inclusión financiera, entonces, su demanda en mayor o menor grado, está intrínsecamente asociada al esfuerzo de inclusión que realice el banco como parte de su esfuerzo comercial, por consiguiente, o las MiPymes tienen garantías suficientes para los bancos, o lo bancos están enfocados especialmente en aquellos que fácilmente son bancarizables (de acuerdo con su políticas de crédito y perfil de riesgo), dejando de lado aquellos que requieren un poco más esfuerzo y que pueden ser complementados con los Avales del FONADE.

## **II. SOBRE LOS ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN EL PROYECTO DE LEY**

De seguido se analiza cada uno de los argumentos que justifican las modificaciones sugeridas por el Proyecto de Ley a la LSBDD:

1. Las estadísticas de uso de los avales de los fondos existentes revelan la figura no ha cumplido su cometido y se requiere de la modificación de los porcentajes de cobertura y eliminar el requisito de insuficiencia de garantía.

Sobre este tema el Proyecto de Ley indica en primer lugar que: *tanto el Fondo de Desarrollo de la Micro Pequeña y Mediana Empresa (FODEMIPYME), como el Fondo Nacional para el Desarrollo (FONADE) manejan una proporción importante de recursos ociosos, de conformidad con lo señalado por la Defensoría de los Habitantes, en su informe denominado “Banca de Desarrollo y su potencial para combatir la pobreza” según el cual “El SBD no ha logrado alcanzar los niveles de inclusión financiera consistentes con el espíritu de su ley de creación y sus posteriores reformas”.*

No se hará referencia al FODEMIPYME debido a que, si bien en algunas ocasiones se utiliza en conjunto con los avales del Sistema de Banca para el Desarrollo, no es un fondo del Sistema sino del Banco Popular y de Desarrollo Comunal. En lo que se refiere a las manifestaciones relacionadas con el FONADE se debe aclarar que se parte de un desconocimiento absoluto de cómo ha venido funcionando el Fondo de Avales del Sistema de Banca para el Desarrollo, así como de un análisis incompleto y sobre premisas falsas.

Se desconoce la naturaleza de un fondo de avales al hacerse referencia a los recursos ociosos, debido a que, todos los recursos que ingresan al fondo se deben trasladar a inversiones productivas que generan rendimientos financieros, necesarios para la estabilidad, solidez y crecimiento del fondo. Estas inversiones se mantienen para atender eventuales ejecuciones por incumplimientos del deudor avalado y honrar el impago al operador acreedor, de conformidad con el contrato entre las partes, se trata de créditos contingentes.

El hecho de que los recursos del Fondo de Avales y Garantías se encuentren invertidos responde también a un requerimiento establecido en el inciso t) del artículo 14 del “Reglamento para la Calificación de Deudores” SUGEF 1-05. De lo contrario, los avales no podrían utilizarse como mitigadores, debe existir un respaldo económico para los Operadores Financieros, de que el Fondo cuenta con los recursos para poder cancelar las obligaciones asumidas, especialmente considerando que el apalancamiento del Fondo es de 5 a 1.

Por otro lado, en relación con la evaluación que se realiza del desempeño histórico del fondo de avales del FONADE, debe considerarse el impacto total que ha generado. Como se menciona en el proyecto de ley, desde su constitución a finales del año 2008 hasta el mes de enero 2020, el FONADE ha otorgado 3.497 avales a igual número de créditos para 3.264 deudores beneficiarios distintos. Esos deudores solicitaron su aval para acceder al crédito bancario por falta de garantías, dicho de otro modo, sin la existencia del Fondo de Avales, esas 3.264 personas físicas y jurídicas con actividades productivas no hubiesen podido acceder a los 53.667 millones de colones que les fueron girados en crédito, los cuales en su momento fueron avalados por una suma de 28.355 millones de colones (52.83% de cobertura).

En el 26,5% de esa cartera el deudor no honró su compromiso financiero y el operador solicitó la ejecución del aval (5.973 millones fueron girados por el fondo para cubrir el incumplimiento del deudor), el 28,3% el crédito fue cancelado exitosamente por el deudor y el 45,3% restante se mantiene activo el compromiso asumido por el FONADE. El crédito promedio otorgado con aval del FONADE es 15,3 millones de colones y el Aval promedio otorgado es de 8,1 millones de colones, lo cual indica la dispersión significativa que se otorgan los créditos avalados, no se concentran en pocos deudores ni por grandes montos, lo que es una señal de ser un buen instrumento de inclusión financiera, que permite como se indicó anteriormente, acceder al crédito formal debido a la garantía del aval sin la cual habría sido imposible recibir esos recursos para financiar las actividades productivas.

Es importante considerar que la normativa que plantea o que habilita para que los avales, tanto al Fondo de Avales del SBD como al de FODEMIPYME y al Fondo del IMAS, se consideren como instrumento de mitigación es el Acuerdo SUGEF 15-16, que se emitió en el año 2016, a partir de este momento se empieza a utilizar el aval individual, en el caso del aval de cartera por ser un instrumento más sofisticado requiere de mayor análisis por parte de los operadores financieros. En relación con este último la Secretaría Técnica y la SUGEF estamos trabajando en conjunto para poder conocer mejor la figura e incentivar a los operadores financieros para que la utilicen más.

De lo expuesto se desprende que no es cierto que existen recursos ociosos o que el desempeño de la figura de avales no cumpla con el fin que busca la normativa de inclusión financiera.

Por otro lado, toda entidad financiera posee una cartera activa en su balance de situación, que es *un stock*, y no un flujo, constituida por disponibilidades, cartera de crédito, cartera de inversiones y activos fijos. Sería iluso pensar que una entidad financiera tiene cartera activa improductiva por tener recursos colocados en inversiones, en vez de tener todos sus activos en cartera de crédito, pues esto es resultado de la toma de decisiones de cuánto invertir o cuánto prestar con base en el análisis de la demanda, de la cantidad de recursos prestables, de la optimización de sus beneficios, de su grado de aversión al riesgo y de los precios del mercado. Lo importante, es que estos recursos no se encuentren en la cuenta de Caja o Disponibilidades para atribuirles la condición de ociosidad. La cartera de inversiones, en este caso resultará, además, como consecuencia de la toma de decisiones intertemporales, es decir, ante una restricción presupuestaria de recursos disponibles y acotados en el FONADE, se debe decidir sobre qué proporción se asigna a los beneficiarios “hoy” versus la proporción que se asignará a los beneficiarios “del mañana”, debido a la escasez de recursos. Además, como ya se indicó, la naturaleza contable del Fondo de Avales es de mantener la cartera activa en inversiones, pues los avales son un contingente y se registran contablemente en cuentas de orden, eso no lo exime de las decisiones intertemporales ya mencionadas, que se justifican en que los fondos del FONADE no son infinitos, más bien, todo lo contrario, por eso el Consejo Rector y su secretaría Técnica deberán velar por la asignación eficiente y el mayor alcance presente y futuro de estos recursos.

El Proyecto de Ley también indica que, *según información obtenida de la Secretaría Técnica del Sistema de Banca para el Desarrollo, con 16 años de creado, a enero del año 2020, existen 1950 operaciones avaladas vigentes, con un promedio avalado del 45,83% del monto del crédito, con un saldo total avalado de \$7,720 millones, y que desde el año 2008 hasta el año 2019, entre avales vigentes, exitosos y ejecutados (perdidos), se tiene un total general de 3424 operaciones. Señala que, según el SBD, con un monto total de saldo de cartera del Sistema de Banca de Desarrollo a enero 2020 de \$400.601 millones, la cartera avalada representa un 3%, para un monto total de \$11.150 millones, sin contar los fondos asignados a la MIPYMES del Sistema Financiero Nacional donde el SBD pesa en el financiamiento de MIPYMES tan solo un 12,6%.*

En ese sentido se debe aclarar que, esta Secretaría no ha conocido una solicitud formal para atender requerimientos de información, de haberse requerido formalmente la información se pudo haber explicado los datos de manera que no se interpretaran erróneamente como se hace en el Proyecto de Ley.

Sobre las afirmaciones señaladas, interesa indicar que no son 16 años de estar operando el Fondo de Avaes, como ya se indicó fue con la reforma a la LSBD N°8634 que se dio mediante Ley N° 9274, del 12 de noviembre del 2014, publicada en el Alcance 72 de La Gaceta N° 229, del 27 de noviembre del 2014, que se **da realmente auge** a la figura de avales del SBD, y con el Acuerdo SUGEF 15-16 que al habilitar la aplicación de la figura, comienza a ser realmente considerada por parte de los operadores financieros al poder utilizarse como mitigador. Por lo tanto, ha sido una figura que ha venido en desarrollo especialmente en estos últimos 4 años. Si bien desde el Acuerdo SUGEF 15-10 se acepta el Fondo de Avaes como mitigador, este carece de capacidad real de mitigación en vista de la misma inaplicabilidad práctica de muchos artículos de la Ley 8634, que motivaron la reforma integral del 2014.

Adicionalmente, la Ley del SBD se promulgó en mayo del 2008 y la ley estableció un plazo de 6 meses para su reglamentación (y consecuente constitución de su Consejo Rector y Secretaría Técnica), por lo que la entrada en operación se materializó en el último trimestre del 2008, por lo que a inicios del 2020 son 11 años cumplidos de estar operando el SBD, no 16 como erróneamente se indica.

Sobre la información estadística que se utiliza, cabe señalar que la relación correcta se debe hacer considerando la cartera avalada que se mantiene vigente, que al corte de enero 2020 era de 27.952 millones -cuyo saldo actual es de 17.100 millones de colones-, un 7% del saldo total de crédito otorgado por el SBD en todos sus fondos -FONADE, FOFIDE, FCD y CREDES-; no obstante, también se debe destacar que esa cartera avalada corresponde al 21% de la cartera otorgada con recursos del FONADE, con lo cual se evidencia que es un instrumento importante dentro del conjunto de diversas herramientas con las cuales la Ley facultó al SBD para atender a los sujetos beneficiarios. Si consideramos los avales exitosos y ejecutados, podemos indicar que gracias al aval otorgado los operadores pudieron conceder créditos por 53.427 millones a deudores que, por insuficiencia de garantías, no habrían tenido acceso a dicho financiamiento. También se debe aclarar que el SBD representa el 30,7% del financiamiento a MYPES (micro y pequeñas empresas), ya que el financiamiento a Medianas empresas por medio del SBD es solo en casos de excepción, mientras que el SFN otorga dos terceras partes de su crédito total al financiamiento de actividades de consumo, vivienda, vehículos y tarjeta de crédito, mientras que el financiamiento al sector productivo es solo el tercio restante y del cual la mayor parte se lo reparte las grandes y medianas empresas.

Aunado a todo lo manifestado, se debe indicar que los avales que se han otorgado han cumplido su función de contribuir con la inclusión financiera, al haberse otorgado a personas y empresas que de lo contrario no habrían tenido acceso al crédito para realizar la actividad productiva, ya que tal y como se ha indicado ese es el fin de esta figura, de manera que realmente lo puedan aprovechar las personas que no cuentan total o parcialmente con las garantías necesarias para el financiamiento.

Adicionalmente, es probable que a partir de la crisis económica que se está generando, en torno a la emergencia nacional presentada por el Covid-19, se incremente el número de potenciales beneficiarios que hayan perdido bienes que antes les podrían haber servido de garantía para acceder a crédito, y requieran de un aval para poder tener acceso a financiamiento y recuperarse. Es importante que los recursos se encuentren disponibles para esos potenciales beneficiarios. No obstante, de aprobarse el proyecto es probable que los recursos sean aprovechados por otras personas que no estaban excluidas realmente del Sistema.

El Proyecto de Ley indica que: *en relación con la medida adoptada por el Consejo Rector el pasado mes de marzo de 2020, mediante el programa de emergencia, que autorizó la utilización de hasta ¢10.000 millones del Fondo de Avales y Garantías del Fondo Nacional de Desarrollo (FONADE), para ser canalizados en Avales de Cartera sobre operaciones de crédito de MIPYMES, resulta inviable por la cobertura aprobada del 50% y las condiciones extremas que vive el país, por lo que se propone **ampliar la cobertura de los avales, así como eliminar la insuficiencia de garantía en ambas modalidades de avales.** De ahí que se define que los avales se otorguen por un 90% del monto del crédito en caso de emergencia y 75% en condiciones normales, tal y como ocurre con los avales individuales.*

En primer lugar, debe indicarse que la propuesta en lugar de propiciar la inclusión financiera de llegar a aprobarse operaría en contra de ese fin público.

En el proyecto se justifica ablandar las condiciones de cobertura del aval e insuficiencia de garantías, diciendo que en la práctica esta última, induce a una desproporcionalidad en los bancos de solicitar garantías reales para líneas de capital de trabajo.



Esto es una falacia, que de ninguna manera se puede usar para justificar el cambio de un producto financiero disponible en una Ley del SBD creada en el 2008 y que recién inicia sus operaciones con la Reforma del 2014, cuando se efectúan los cambios estructurales y operativos para su funcionamiento real; especialmente, cuando se trata de adaptarlo a la conveniencia del sector en detrimento del uso desmedido e irresponsable del Fondo de Avaluos y por ende, en defecto de la atención de potenciales beneficiarios de la ley.

La ley del SBD y su reglamento no condicionan a una garantía real el otorgamiento de los créditos de capital de trabajo, que, por su naturaleza, deberían ser tratados como líneas de crédito revolutiva; generalmente, las buenas prácticas bancarias indicarían que la mitigación del riesgo debe estar acorde a la naturaleza del crédito, tal como reza la ley y el reglamento del SBD, es decir, las condiciones de las garantías deben estar acordes con el plazo del crédito y su uso. En capital de trabajo lo idóneo es utilizar garantías mobiliarias, pero también podrían ser prendas, y por qué no el aval del FONADE en caso de insuficiencia, entre otros. Pero pensar en una garantía real (que es el patrimonio del deudor) para respaldar un crédito de corto plazo puede considerarse abusivo. Esto es un tema que las entidades financieras deben desarrollar en sus políticas, especialmente, en el diseño de sus productos, y en trato justo de sus deudores, ambos materia de Banca Ética y de los principios de protección al Consumidor Financiero, no es un tema que provenga de lo dispuesto en la Ley.

Por tanto, el operador financiero puede diseñar el producto financiero, lo plantea en su programa y propone el uso de cualquiera de las herramientas que pone la Ley a disposición del beneficiario del SBD, sin necesidad de recurrir a una modificación del marco legal. Otro elemento que en su origen destacó el legislador, y es más de índole filosófico que económico-financiero, es que el beneficiario de la Ley debe creer en la viabilidad de su proyecto, por tanto, parte del riesgo puede ser aportado por el deudor, así como, parte del riesgo podría ser compartido con el operador financiero, si realmente éste último cree en los principios y fundamentos orientadores que rigen la Ley del SBD, pues ésta no se fundamente en meros incentivos de rentabilidad, sino que su propósito es una visión compartida de desarrollo de nuestro país, que procura la inclusión financiera de los beneficiarios de la ley y su movilidad económica y social.

En este caso, se debe decir que no todo es culpa de los entes financieros, el tipo de regulación internacional, que luego se adopta en el mercado nacional, genera una distorsión en el modelo de negocio del mercado financiero formal, acostumbrado a que buena parte de su cartera crediticia se destine a las familias, debido a que la residencia del deudor puesta garantía genera una carga menor de estimaciones y valora como un activo de menor riesgo en el coeficiente de suficiencia patrimonial. Además, los créditos detallistas, asociados a la condición de baja cuantía, de consumo o personales, se asocian con análisis básicos que se fundamentan en metodologías estandarizadas y con análisis de capacidad de pago relacionados con la estabilidad del deudor en su trabajo y en su historial crediticio; basta una tasa de interés alta para compensar cualquier riesgo de modelo, es decir, cualquier error en el cálculo de la pérdida esperada. Por tanto, más del 60% de la cartera del SFN tiene un enfoque de Demanda Agregada, pero un enfoque de oferta Agregada, o sea por el lado de financiar la actividad productiva, especialmente a las MIPYMES, requiere un análisis de flujos futuros para determinar la capacidad de pago y de una mejor y más especializada valoración de las garantías, tal es el caso de algunas de uso incipiente, como son las garantías mobiliarias.

No obstante, la solución no es eliminar el requisito de insuficiencia de garantía que es el criterio que la ley prevé para asegurar que se lleve a cabo realmente inclusión financiera.

El fin público que persigue la LSBSD es la inclusión financiera, en ese sentido esta dispone:

“Artículo 1. Creación. Se crea el Sistema de Banca para el Desarrollo, en adelante SBD, como un mecanismo para financiar e impulsar proyectos productivos, viables, acordes con el modelo de desarrollo del país en lo referente a la **movilidad social de los sujetos beneficiarios de esta ley.**

Artículo 4.- Objetivos específicos del Sistema de Banca para el Desarrollo. El SBD tendrá los siguientes objetivos: a) Establecer las **políticas y acciones pertinentes que contribuyan con la inclusión financiera y económica de los sujetos beneficiarios de esta ley (...)**”

Artículo 5.- Fundamentos orientadores del Sistema de Banca para el Desarrollo. El SBD se fundamentará en los siguientes aspectos estratégicos: a) En el establecimiento de estrategias orientadas a **promover con acciones concretas, mecanismos viables y sostenibles, de inclusión financiera** e inclusión económica. (...)” (el resaltado es nuestro).

De lo anterior se desprende que el bien público tutelado por la Ley N°8634 es la inclusión financiera de los sujetos que han sido previstos como beneficiarios en dicho cuerpo normativo, de manera que se cumpla lo indicado en el artículo 1, es decir que se pueda generar movilidad social.

El otorgamiento de avales con recursos del SBD es uno de los instrumentos que prevé la Ley para lograr el cumplimiento de sus objetivos y, por lo tanto, fue concebido y debe entenderse como un mecanismo **para lograr la inclusión financiera a través del acceso al crédito de aquellos que de otra manera no tendrían la posibilidad**, como se explicará más adelante.

Resulta de interés aclarar, en primer lugar, el concepto de inclusión financiera, el cual ha tenido diferentes interpretaciones en el tiempo y en las distintas jurisdicciones. Hay quienes la han entendido como dar acceso a los ciudadanos a una cuenta corriente en una institución financiera o a tarjetas de crédito, aún sin considerar que lo anterior muchas veces en lugar de generar movilidad social puede generar endeudamiento que en lugar de un beneficio terminen agravando la situación económica de las personas.

El concepto de inclusión financiera que busca alcanzar la banca para el desarrollo (especialmente bajo el esquema planteado en la legislación costarricense), es muy diferente, no se limita a otorgar acceso al crédito a cualquier persona, si no que parte del análisis trascendental de que el proyecto a financiar sea viable, es decir, se busca que se genere realmente una movilidad social en positivo de los sectores productivos considerando que además esos proyectos viables van a generar a su vez encadenamientos que repercuten también en la movilidad social.

Lo anterior en adición a otras herramientas con las que cuenta el Sistema de Banca para el Desarrollo como el acompañamiento a las empresas a través de capacitación y otros servicios de desarrollo empresarial, en algunos casos incluso no reembolsables.

La posibilidad de acompañamiento desde diferentes aristas en el desarrollo y crecimiento de la actividad productiva, de manera que efectivamente se pueda llevar a cabo la movilidad social que es el fin que como se desprende de la Ley se encuentra detrás del objetivo de inclusión financiera. Así las cosas, la inclusión financiera busca la inserción productiva que inicia por dar acceso a los servicios financieros formales a quienes carecen de él y cuentan con proyectos viables.

Existen diferentes motivos por los que las micro, pequeñas y medianas empresas, emprendedores y demás beneficiarios del SBD ven limitado el acceso al crédito en condiciones normales, dentro de los que se encuentra el no poder contar con garantías suficientes que pueda respaldar el crédito. Es precisamente a partir de esta necesidad específica de los beneficiarios, que la Ley contempla la figura del aval, el cual se otorga con recursos del Fondo de avales y garantías del Fondo Nacional para el Desarrollo (FONADE).

La figura del aval fue concebida por el legislador para propiciar la inclusión financiera de todos aquellos micro, pequeños y en algunos casos medianos productores y empresarios que, por faltante de garantía parcial o total, son excluidos del Sistema Financiero Nacional, ya sea a través de avales individuales o de cartera (que permite avalar un monto específico o una pérdida esperada de la cartera). El aval tiene un efecto multiplicador en la colocación de créditos, en virtud de que permite el acceso al crédito de una mayor cantidad de beneficiarios, que anteriormente no reunían la totalidad de condiciones de acceso; por ejemplo, los avales de cartera permiten dar cobertura a un portafolio de crédito más amplio tanto en cantidad de beneficiarios como en el monto de recursos asignados, dado el nivel permitido de apalancamiento.

El proyecto de ley que se propone no solo no es congruente con el fin público encomendado en la Ley, sino que atenta contra el cumplimiento de este, como se explica más adelante, al sugerir que se otorgue aval a todas las personas señaladas como beneficiarios en la Ley, **sin que se les requiera que aporten garantías en caso de tenerlas**, es decir, sin que se encuentren necesariamente excluidas del Sistema Financiero Nacional.

El poder dar a acceso al crédito a personas excluidas del sistema es lo que hace que se produzca la inclusión financiera, y de ser exitosa la actividad productiva se pueda cumplir el objetivo de movilidad social. En el caso de que se llegara a aplicar lo dispuesto por el proyecto esto implicaría que probablemente los recursos del Fondo de Avales y Garantías se agoten rápidamente, quedando excluidas del Sistema Financiero personas que efectivamente no aplicaban para ser consideradas por los operadores financieros como sujetos de crédito por falta de garantías.

Adicionalmente, en cuanto al planteamiento de modificación en los porcentajes de los avales, debe indicarse que las figuras de avales individuales y avales de cartera son diferentes y en ese sentido el legislador originalmente les dio un trato diferenciado, para poder cambiar la voluntad original del legislador se debe contar con los estudios técnicos que respalden la propuesta, no obstante, el proyecto de ley no los contempla.

Es importante rescatar que el tratamiento de los números e indicadores de riesgo en la figura de aval de cartera siempre se refieren a “términos promedio y estadísticos”, mientras que, en un aval individual, como bien dice la palabra, sus números indican valores de **caso por caso**. Dentro de avales de cartera, la cobertura del aval se refiere a la pérdida promedio de la cartera. Entonces, si se espera que en promedio se pierda un 90% del dinero dispuesto en el Aval, al mismo tiempo se está hablando de un producto crediticio con una pérdida promedio del 90%, ya de por sí ruinoso y por tanto, que pierde su naturaleza bancaria, **quién (entidad financiera) pondrá a la venta un producto sabiendo a priori que va a perder en promedio un 90% y quién (avalista) le va a avalar dicho producto sabiendo que en caso de que la contraparte pierda el 90% tenga de reintegrarle ese porcentaje?** Esta relación sólo es factible en productos de “Venture Capital” o instrumento de capital de riesgo, donde la tasa de mortalidad de las empresas es de 1/10 y para los cuales el mercado financiero regulado por CONASSIF y supervisado por SUGEF no está habilitado en las condiciones actuales para aceptarlo. Así las cosas, no podría mantenerse una cartera con este grado de deterioro en las condiciones de normalidad tradicionales que exige la normativa prudencial, ni la normativa específica desarrollada para banca de Desarrollo (Acuerdo SUGEF 15-16).

Además, el hecho de que la pérdida esperada de la cartera definida por acuerdo del Consejo Rector para aval de cartera sea un 50% y máximo un 60%, no exime a que el operador financiero, en su análisis individualizado de la capacidad de pago de un deudor en particular, pueda determinar que uno de ellos requiera hasta un 75% o hasta un 90%, en caso de necesitarlo, pues esta restricción no está presente en el uso de avales de cartera. Lo importante es que este exceso de uso de aval en un caso se compense por un defecto en otro(s) deudor(es) dentro del perfil aprobado para la cartera general, siempre y cuando, el promedio ponderado, entre estas exposiciones al riesgo no sobrepase la cobertura media del aval aprobada por el Consejo Rector en el programa que presentara el Operador Financiero. En conclusión, esta propuesta de modificación a la ley **es un absurdo y se basa en un total desconocimiento de la figura y de las bondades que representa un aval de cartera.**

La propuesta de dar agilidad a la figura de avales, ampliando el porcentaje de cobertura y ampliando la gama de productos financieros a los cuales el aval cubre como ya se mencionó es un absurdo, pues todos esos aspectos ya se pueden desarrollar, y en la práctica, ya se han desarrollado por parte de algunos operadores para atender las necesidades reales de los beneficiarios de la ley. La agilidad del instrumento es manifiesta en algunas condiciones de liquidez y agilidad en trámites para disponer de los recursos prestables de manera rápida, expedita y con una mitigación muy alta, tal como es reconocida por el regulador en los acuerdos SUGEF 15-16 y Acuerdo SUGEF 1-05, ya que: a. la capacidad de mitigación del aval de FONADE es del 100% actualmente.

- b. El aval es incondicional e irrevocable
- c. El aval se paga al cabo de 15 días naturales, lo cual dista significativamente de cualquier proceso por la vía jurídica para recuperar una prenda u otro tipo de garantía.
- d. La entidad está facultada a cobrar el aval al cabo de 70 días de atraso de la operación avalada.

Son precisamente estas condiciones que lo vuelven ampliamente apetecido por las entidades financieras, que cuentan en su abanico de posibilidades de garantías aceptadas por la SUGEF como mitigadores de riesgo, entre otros tantos más. Cabe destacar que el operador financiero regulado siempre buscará cubrir el 100% de su exposición con algún mitigador de riesgo, según tablas de Acuerdos SUGEF 1-05 y SUGEF 15-16. Es precisamente su agilidad y su alto poder de mitigación que lo hace tan apetecible, pero el operador ya no quiere hacer su otra parte de la tarea, que es determinar el riesgo global de la operación, pues la idea con esta propuesta es que el riesgo de la operación sea cubierto plenamente por el aval, sin tomarse el tiempo para verificar si el deudor o el banco pueden aportar parte de la cobertura del riesgo. En otros casos se trata de extender el uso de los avales a otras figuras de crédito propias de la banca comercial, pues la línea banca de desarrollo es pequeña y menos rentable, en vista de las otras restricciones de tasas dispuestas en la ley, por ejemplo.

Es importante considerar el porcentaje de cobertura del saldo del crédito, ya que, en la modalidad de avales de Cartera, este porcentaje se refiere al porcentaje promedio a que en caso de que se dé la pérdida por el no pago de los créditos en promedio se les devolverá por cada préstamo otorgado.

Por tanto, significa que por cada **100** de crédito, el Fondo de Aavales devolverá **90**, **e implica incrementar el riesgo de mala gestión y trasladar el riesgo de perder los depósitos que respaldan los créditos (exacerba riesgo moral). En otras palabras, las entidades financieras, con esta propuesta dejan de hacer intermediación financiera al transferir el 100% del riesgo de los depositantes al fondo de aavales.**

## *2. Definición mediante Ley de la pérdida esperada*

La propuesta de reforma a la Ley propone parámetros para la pérdida esperada y que sea el Consejo Rector del SBD el que termine de definir los parámetros. Esto es un enfoque disfuncional y totalmente inconsistente con la teoría de Riesgos, el cual asume que la información de perfil de Riesgos, e indicadores de pérdidas esperadas deben ser abordadas en función de la tolerancia y el apetito de riesgo que desea aceptar el cuerpo directivo de cada institución, pues tienen una responsabilidad ante los dueños del patrimonio por lo que suceda con este, ya sea por las pérdidas o ganancias patrimoniales asumidas en cada línea de negocio.

Sería absurdo, desde el punto de vista de Gobierno Corporativo y de sanas prácticas de gestión integral de riesgo (acorde con normativa nacional e internacional) que un ente externo imponga criterios de aceptación de riesgo, imponiendo desde el exterior parámetros de incumplimiento o de impago por riesgo de crédito que pueden poner en peligro el patrimonio institucional, cuya responsabilidad recae en el máximo jerarca de decisión institucional, el cual finalmente, rendirá cuentas ante los accionistas y hasta ante la ley, por las consecuencias de su actuación. Estas disposiciones de aceptación de riesgo deben quedar claras en las políticas institucionales y no recibidas desde el exterior.

Es potestad del Consejo Rector velar por los parámetros de aceptación y tolerancia del riesgo, y el tarifario a cobrar en función del riesgo por asumir para los productos del FONADE, entre ellos, los productos de aavales, dado que la responsabilidad del patrimonio de este fondo le ha sido encomendada. Es concerniente considerar en su política y en sus acuerdos, la relación intrínseca entre las variables de riesgo y rendimiento, ya que a mayor riesgo se requiere mayor rendimiento, pero bajo el interés de preservar el patrimonio del FONADE, sin perjuicio del objetivo final de la Ley, que es el beneficiario final. Así mismo, le corresponde al operador financiero valorar su producto, su programa financiero y hacer la alineación a los objetivos y propósitos de la Ley del SBD.

Un error de gran tamaño en esta propuesta es pensar que el perfil de riesgo, aceptación del riesgo y tolerancia al riesgo sea determinada desde el Consejo Rector, siendo los Operadores financieros actores pasivos; cuando los recursos prestables provienen de los depósitos de los ahorrantes, de sus accionistas, de su propio patrimonio o de fondos públicos; por tanto, es de esperar una participación activa de los operadores financieros en la definición de su perfil de riesgos, del grado de aceptación del riesgo y del precio a cobrar en relación en relación con los parámetros y operativa definida, que deberán quedar manifestados en el diseño de sus productos, sus programas y en las políticas que para estos efectos apruebe su Directorio.

Definir el porcentaje de la pérdida esperada por ley no tiene sentido desde el punto de vista técnico, por las siguientes razones:

1. Este valor estará en función del perfil de riesgo de cada uno de los operadores que participan en el SBD.
2. Para las entidades Financieras reguladas por el CONASSIF, su valor se parametriza mediante un modelo prudencial que define parámetros de normalidad y de irregularidad de diferentes grados, los cuales pueden condicionarse y adaptarse oportunamente a las condiciones del entorno económico. No así si se encuentran establecidos de una manera rígida desde el marco legal.
3. La pérdida esperada es un concepto **“a priori”**, que se fundamenta en un modelo estadístico o bien en una normativa prudencial definida por el regulador. Este será un indicador a priori que como bien lo dice el concepto se fundamenta en una **expectativa, pero no necesariamente en lo que efectivamente sucederá con el paso del tiempo, es decir, la materialización de la pérdida efectiva.**
4. Por tanto, es irrelevante poner un límite a una expectativa, cuando el pago de avales se efectúa sobre la pérdida efectiva o materializada, y de ninguna manera sobre la expectativa o pérdida esperada, lo cual puede llevar a la quiebra técnica del Fondo de Avales.

Un ejemplo sería que pasaría si se avalara la cartera crediticia destinada al sector Turismo por 418.853 millones de colones, al sector Agricultura (402.381 millones de colones), y al sector Ganadería (168.149 millones de colones), que en total representan 989.383 millones de colones; según cifras del *Crédito del sistema bancario al sector privado no financiero por actividad económica, millones de colones a fin de mes, abril 2020*.



*Del Banco Central de Costa Rica.* La respuesta sería que se agotarían todos los recursos del fondo con solo estos tres sectores bajo los siguientes supuestos:

- a) En un ejemplo hipotético, partiendo de que esta cartera del SFN, por el coronavirus requiere de especial atención, que el 50% requiere algún refinanciamiento, reestructuración o renegociación
- b) que se utiliza un aval al 90%
- c) Que además en dicho ejemplo hipotético se materializa una pérdida del 20% en vez de la establecida por ley (que es una expectativa teórica) de entre 5% y 8%.

Entonces los pagos del Fondo de Aavales por pérdida efectiva o materializada serían de 89.044 mm de colones, siendo los recursos asignados a la atención de la emergencia de 10.000 mm, solamente por convertirse en instrumento de mitigación.

3. *Es necesario ampliar el alcance de la figura de aavales y hacerla extensiva a otras actividades*

*Otro aspecto que contempla el Proyecto de Ley es la propuesta de ampliar el uso de aavales a actividades comerciales, tales como: garantías de participación y cumplimiento, opciones de compra venta, cartas de crédito, descuento de facturas, así como anticipos de dinero en contratos con el Estado, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 35 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.*

Al respecto se debe indicar que la LSBSD señala en relación con el otorgamiento de aavales lo siguiente:

*“Artículo 18- Otorgamiento de aavales y garantías*

*Para el otorgamiento de aavales 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 (...)" (el resaltado no corresponde al original).*

La figura dispuesta en la ley y su reglamento es tan amplia como sea la creatividad de los operadores financieros para proponer sus programas, pues está previsto en la Ley del SBD que el Consejo Rector aprueba a los operadores y sus programas que sean desarrollados para la atención de las necesidades de los beneficiarios, acordes con los objetivos y fundamentos orientadores de la ley del SBD. Cabe destacar que el FONADE, con sus instrumentos, está facultado para el desarrollo de cualquier producto que se adapte a las prácticas financieras y bancarias actuales. En este momento, se cuenta con un programa conjunto con instituciones públicas, donde opera un aval de cartera como garantía y la figura de financiamiento es precisamente, el descuento de facturas. Los esfuerzos de ampliar las posibilidades de uso con las reformas del 2019 (Ley 9695) se orientaron hacia avalar carteras de financiamiento en el mercado de valores de capital de riesgo y para capital semilla.

El proyecto indica que con esta propuesta se busca beneficiar a muchas MIPYMES afectadas por los efectos económicos producto del COVID-19, dándoles capital de trabajo para que puedan subsistir y mejorar sus condiciones, generen más empleo y prosperidad y ayuden a la reactivación económica. No obstante, la normativa actual ya permite a los operadores financieros generar esas posibilidades a los beneficiarios. Depende de los programas que planteen los operadores financieros y los planes de inversión que establezcan la forma en la que se utilicen los recursos, de hecho, existen operadores financieros que ya cuentan programas dirigidos a apoyar a los beneficiarios afectados por la situación generada a partir de la emergencia del Covid- 19 con recursos para capital de trabajo.

#### 4. Se debe modificar la conformación del Consejo Rector

El Proyecto de Ley propone que se integre a la conformación actual al ministro (a) de Turismo, un representante del Sector Turismo designado por CANATUR, un representante del sector Comercio designado por la UCCAEP y un representante del sector bancario y financiero nombrado por la Asociación Bancaria Costarricense.

La propuesta se considera contraproducente desde el punto de vista de gobernanza del Sistema de Banca para el Desarrollo por los siguientes motivos:

- a) Puede implicar que la toma de decisiones sea menos eficiente, debido a que en un órgano colegiado con tantos participantes el proceso de toma de decisiones se vuelve más complejo, se dificulta llegar a consensos.
- b) La configuración del Consejo Rector no debe obedecer a la necesidad de otorgar un espacio en vista de que por temas coyunturales se sienta afectado determinado sector, por las adversidades del entorno económico. Las decisiones que adopta el Consejo Rector no obedecen a favorecer a los sectores que están representados en miembros del Consejo. Las decisiones del Consejo Rector responden a favorecer a todos los sectores que establece la Ley y dependen en su mayoría de los programas que presenten los operadores financieros.
- c) Incluir a un representante de la Asociación Bancaria Costarricense (ABC) deviene en un significativo conflicto de intereses, debido que el Consejo Rector conoce sobre la estrategia y aspectos medulares y estratégicos de los integrantes que incluyen no solo los bancos, sino, además, Cooperativas de Ahorro y Crédito, Cooperativas Agroindustriales, Microfinancieras, etc. muchas de estas entidades, clientes de crédito de los intermediarios financieros o competidores de los bancos y entre sí, por ello, las normas de Gobierno Corporativo que se aplican en la actualidad en el Consejo Rector mitigan o eliminan estos conflictos.

Adicionalmente, es importante aclarar que la estructura y conformación actual del Consejo responde principalmente a que los Ministerios y sectores actualmente representados tuvieron un papel preponderante en el origen de la Ley, en el aporte de los fondos que dieron origen al Fondo Nacional para el Desarrollo (FONADE).

El criterio de que para que las MiPymes tengan más acceso es necesario hacer cambios en la conformación del Consejo Rector es completamente equivocado. El Consejo Rector ha dado un tratamiento igualitario a todos los sectores, independientemente de quienes fungen como miembros del Consejo Rector

Otro error fundamental es la creencia de que todos los sectores deben tener sillas en las Juntas Directivas de las Entidades Públicas, ello afianza los conflictos de interés intersectoriales en detrimento de quienes tienen una menor representación o plena ausencia. Esto hace deficiente la gestión pública y poco transparente.

En la actualidad el Consejo Rector está integrado por 5 miembros: dos ministros de estado, dos representantes del sector privado y un representante de la sociedad civil, este último, propuesto mediante una terna preparada por el Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas al Consejo de Gobierno para su selección.

Además de que no se pagan dietas a los directores por la asistencia a las sesiones del Consejo Rector ni por la participar en los Comités (Riesgos, Auditoria, Activos, Capital y Pasivos) la conformación es equilibrada y elimina el conflicto a intereses al haber un miembro independiente de cualquier presión política o sectorial.

Por otro lado, el Consejo Rector ha adoptado medidas en beneficio de todos los sectores por igual, de seguido se detallan algunas de las medidas más recientes en relación con el Sector Turismo y Productivo:

*a) Apoyo al Sector Turismo*

Es importante destacar que, en razón de la importancia de impulsar la generación de empleo en las áreas rurales, aprovechando los encadenamientos productivos que se generan con las empresas turísticas, se creó previo a la Pandemia, el “Programa de Financiamiento para el Fortalecimiento de las MiPymes y Encadenamientos Turísticos”, que fue aprobado el 11 de setiembre del 2019 por el Consejo Rector y fue lanzado en noviembre del mismo año, con los Operadores Financieros: Banco BAC Credomatic, Banco Improsa y Banco de Costa Rica. Este Programa fue establecido con la finalidad de apoyar el desarrollo de las MiPymes relacionadas con la cadena de valor del sector turismo, así como un mecanismo para canalizar recursos en moneda extranjera en actividades generadoras de divisas, con el fin de movilizar los recursos del Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD), que, como ya se explicó, es un fondo compuesto por préstamos de la banca privada a los bancos del Estado; asimismo, brindar una opción adicional a los bancos privados que operan directamente los recursos del inciso ii) del artículo 59 de la ley 1644, o sea, los Bancos Privados que deben dedicar el 10% de las captaciones a corto plazo a los beneficiarios del SBD directamente.

Este programa es el más agresivo en cuanto alcance y posibilidades para un sector en particular de todos los aprobados a la fecha por el Consejo Rector, se encuentra activo y vigente para los Operador Financiero antes mencionados que lo habían solicitado.

En este sentido, cabe señalar además que, en respuesta a las consultas formuladas por el Sr. Rubén Acón Toy, presidente de la Cámara Nacional de Turismo, al Sr. Bernardo Alfaro A. Superintendente General de Entidades Financieras, el Sr. Alfaro mediante oficio SGF-1968-2020 de fecha 05 de junio de 2020, señala:

*“(...) En su carta consulta específicamente sobre la concesión de líneas de crédito a empresas que ya son clientes ordinarios de un banco. En otras palabras, hablamos de deudores que fueron valorados en su oportunidad por el intermediario -en cumplimiento de la LOSBN-, y que pasaron el tamiz establecido en las normas SUGEF y en las políticas de crédito internas del intermediario financiero.*

***Las modificaciones temporales aprobadas por el CONASSIF en razón de la declaratoria de emergencia nacional apuntan a eximir de una nueva valoración de capacidad de pago a las empresas y personas, pues, como es lógico suponer, sus proyecciones de ingresos podrían mostrar una situación de alta incertidumbre en el corto plazo. Por ello se les brinda a los bancos la opción de considerar el NCP medido antes de la crisis, como el prevaleciente a la hora de valorar la ayuda que requiere el cliente en apuros.*** (El destacado no corresponde con el original).

*b) Apoyo al Sector Productivo*

El Poder Ejecutivo mediante Decreto N° 42227 - MP – S, publicado en el ALCANCE N° 46 de La Gaceta N° 51 de fecha lunes 16 de marzo del 2020, declaró estado de emergencia nacional en todo el territorio de la República de Costa Rica, debido a la situación de emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19.

Como respuestas proactivas ante la emergencia sanitaria, el Consejo Rector acuerdo AG-030-06-2020<sup>1</sup> el pasado 20 de marzo del año en curso, aprobó un conjunto de medidas extraordinarias para habilitar todos los recursos e instrumentos disponibles en el SBD. Un resumen de las acciones el siguiente:

1. Moratoria en el pago de capital e intereses en créditos con recursos del SBD.
2. Periodo de gracia de hasta 12 meses, en el pago de capital de las operaciones financiadas con recursos del SBD.
3. Refinanciamiento de operaciones de crédito con recursos del SBD.

---

<sup>1</sup> Para más información sobre los operadores financieros y como están accionando ante el acuerdo del covid-19 puede visitar la página [www.sbdasulado.com](http://www.sbdasulado.com)

4. Capital de trabajo de emergencia, canalización de CRÉDITOS URGENTES cuyo plan de inversión sea Capital de Trabajo para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, **podrá contar con avales individuales del FONADE al 90% de cobertura.**
5. Programa de Primer Impacto del SBD. Incluye la canalización **€8.000 millones** provenientes del “Impuesto a la Banca Maletín” para la prevención, rescate, recuperación y reactivación económica de las actividades empresariales y productivas afectadas por el Covid-19. El programa de Primer Impacto o Emergencia llega al usuario final a TBP con condiciones acorde al ciclo de negocio y con periodo de gracia de hasta dos años si el operador que canaliza los recursos lo considera necesario.
6. Avales de cartera. Asignación de hasta €10 mil millones del Fondo de Avales y Garantías del FONADE, para ser canalizados en avales de cartera sobre operaciones de crédito de MiPymes que, por causa de los efectos económicos producto del COVID-19, requieran condiciones especiales, entre otros aspectos, para su financiamiento, refinanciamiento o reestructuración.
7. Avales individuales. Se autoriza la emisión de avales individuales, por una única vez, por un monto máximo a garantizar por operación de crédito, hasta por el noventa por ciento (90%) de cobertura para las nuevas operaciones de financiamiento productivo que tramiten los afectados

Tanto el Programa de Pymes Turísticas como las acciones aprobadas para la atención financiera de las pymes por el efecto Covid-19 están vigentes, e incluso se complementan. Por ejemplo, si el Bac Credomatic, Improsa o el BCR (que actualmente tienen el programa de turismo aprobado), prestan recursos para capital de trabajo para un hotel para pagar CCSS, planilla, etc., podría solicitar, en caso de así requerirlo, un aval individual al Fondo Nacional para el Desarrollo (FONADE) que podría cubrir hasta el 90% del crédito, incluso se podría generar avales de cartera al 50% para financiar nuevas operaciones crediticias según lo establecido en el programa de turismo, ya que el 100% del sector ha sido afectado por el covid-19.

Como puede observar las condiciones están establecidas y vigentes, el acuerdo que toma el Consejo Rector viene a mejorar las condiciones para todos los sectores productivos y para que los operadores financieros puedan prestar los recursos.

## **5. CONCLUSIONES**

1. La propuesta desconoce la naturaleza jurídica y funcionamiento de la figura del aval y, de llegar a aprobarse, podría generar graves daños a los eventuales beneficiarios del Sistema de Banca para el Desarrollo a los que originalmente está dirigida la ley, que son aquellos excluidos del Sistema Financiero. Es contraria al fin público protegido por la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, y de llegar a aprobarse sería, sin temor a equivocación, un obstáculo para la inclusión financiera, debido a que, se estarían destinando los recursos del Fondo de Avaless y Garantías a respaldar créditos de personas que hoy en día no se encuentran excluidas del sistema por contar con garantías suficientes para optar por financiamiento. Esto en perjuicio de personas que sí cumplen con el requisito originalmente establecido por el legislador de no tener acceso al crédito.
2. Lo anterior es especialmente grave en una situación como la que vive el país actualmente, es un momento en que los fondos públicos deben estar especialmente destinados a las personas con mayores necesidades. En un momento como el presente el tema de prevención de la pobreza e inclusión financiera resultan indispensables para el bienestar general del país.
3. El proyecto no contribuye en ningún aspecto para mejorar el acceso al crédito de las MiPymes, por el contrario, su eventual aprobación afectará la operación técnica y legal del Fondo de Avaless y genera conflictos de interés y serias debilidades en el Gobierno Corporativo.
4. Los problemas de acceso a financiamiento no tienen origen en las disposiciones de la LSB 8634 y sus reformas, tampoco en la gestión y disposiciones del Consejo Rector. Las causas del acceso a financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, tienen origen en el enfoque del crédito hacia la banca de personas por parte de los intermediarios financieros en detrimento del crédito productivo hacia la MiPymes. Los efectos económicos causados por el COVID-19 ha hecho que los bancos concentren su esfuerzo en el arreglo de cientos de miles de operaciones de crédito de personas, lo que les ha imposibilitado operativamente atender mediante mecanismos adecuados la demanda de crédito en situación de pandemia, distanciamiento social y paralización de la economía.

5. La solución para actividades hoteleras no se encuentra en crédito convencional, sino en la creación de otros instrumentos financieros, como pueden ser quizá, la constitución de fondos inmobiliarios que inviertan en el aporte de capital de las empresas o en la creación de un fideicomiso de rescate donde los bancos puedan ser capitalizados con deuda subordinada, para compensar el efecto patrimonial al sacar el activo del banco para depositarlo en el fideicomiso.

Sin otro particular y con atento saludo,



Miguel Aguiar Bermúdez  
Director Ejecutivo

Cc: Archivo