

**SERIE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO**

**17**

**LA EXPERIENCIA EN EL FINANCIAMIENTO DE LA  
PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA EN COSTA RICA**

**Arnoldo R. Camacho**



**COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
PROYECTO REGIONAL CONJUNTO CEPAL/PNUD  
POLITICAS FINANCIERAS PARA EL DESARROLLO**

# **SERIE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO**

## **LA EXPERIENCIA EN EL FINANCIAMIENTO DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA EN COSTA RICA**

**Arnoldo R. Camacho**



**NACIONES UNIDAS**

**COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
PROYECTO REGIONAL CONJUNTO CEPAL/PNUD  
POLITICAS FINANCIERAS PARA EL DESARROLLO**

**Santiago de Chile, mayo de 1994**

## INDICE

|                                                                                | Página |
|--------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Prefacio .....                                                                 | 5      |
| INTRODUCCIÓN .....                                                             | 7      |
| I. EL SECTOR DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA .....                             | 9      |
| 1. Características del sector .....                                            | 9      |
| 2. Definiciones operativas de la PYME .....                                    | 9      |
| 3. Áreas de actividad económica .....                                          | 10     |
| 4. La PYME y el sector informal .....                                          | 11     |
| 5. Organización .....                                                          | 13     |
| II. MARCO INSTITUCIONAL DE PROMOCIÓN<br>Y FINANCIAMIENTO DE LA PYME .....      | 15     |
| 1. El diagnóstico y la asistencia técnica al sector .....                      | 15     |
| 2. Instituciones estatales de apoyo permanente .....                           | 16     |
| 3. La participación de intermediarios en el financiamiento .....               | 16     |
| III. LA EXPERIENCIA EN LA ASISTENCIA Y EN EL FINANCIAMIENTO<br>A LA PYME ..... | 19     |
| 1. El diseño de los programas de financiamiento de la PYME .....               | 19     |
| 2. Normativas y promoción de la PYME: 1974-1978 .....                          | 19     |
| 3. El financiamiento preferencial a la PYME: 1979-1983 .....                   | 21     |
| 4. El ajuste estructural y la PYME: 1984 al presente .....                     | 23     |
| IV. LECCIONES, PERSPECTIVAS Y RECOMENDACIONES PARA<br>EL SECTOR .....          | 29     |
| 1. El financiamiento sectorial .....                                           | 29     |
| 2. El entorno económico .....                                                  | 30     |
| 3. La asistencia técnica .....                                                 | 30     |
| Notas .....                                                                    | 31     |
| BIBLIOGRAFÍA .....                                                             | 33     |

## **Prefacio**

La promoción de pequeñas y medianas empresas es parte integral de una política orientada a lograr mayores ritmos de crecimiento y equidad en la distribución de sus beneficios, por cuanto poseen un conjunto de características las hacen particularmente adaptadas a una estrategia orientada a estos fines.

Cabe mencionar, en primer lugar, que son estas empresas un importante vehículo para canalizar esfuerzos de ahorro familiar e iniciativas empresariales innovadoras. En efecto, cuando los sistemas financieros presentan un insuficiente grado de desarrollo, se observa la coincidencia de constituir estas empresas un importante destino de los ahorros familiares, al tiempo que para la empresa, considerada como un ente separado, los recursos financieros de que dispone son mayoritariamente aquellos que genera internamente. Cuando el desarrollo de medianas y pequeñas empresas se ve entrabado, se frustra esta capacidad de ahorro e inversión, deteriorándose con ello las posibilidades de crecimiento de las economías en que se encuentran insertas. También se frustra, si no encuentran el ambiente favorable para su desarrollo, la capacidad innovativa proveniente de nuevas iniciativas empresariales. Merced a su flexibilidad organizativa, las empresas de menor tamaño están bien adaptadas para ofrecer un entorno propicio a la aplicación de nuevos procedimientos y técnicas conducentes al desarrollo de nuevos productos y la formación de capacidad empresarial. Estos dos aspectos, que contribuyen a aumentar los recursos disponibles para el crecimiento, cobran especial relevancia en contextos en los cuales se observan carencias en la formación de capital y escasez de capacidad empresarial. Potenciar el surgimiento y desarrollo de empresas de menor tamaño relativo contribuye entonces significativamente a superar barreras que tradicionalmente se han interpuesto al desarrollo de la región.

Exhiben estas empresas una alta participación tanto en el número de establecimientos como en la generación de empleo en buena parte de las economías de la región. Incluyendo a las microempresas, pequeñas y medianas empresas, representan por lo general más del 90% de los establecimientos productivos, en tanto cerca del 60% del empleo es generado por este segmento. Al mismo tiempo, la actividad de estas empresas se encuentra ampliamente distribuida dentro de los países; su naturaleza más flexible les permite en forma más eficiente cubrir necesidades locales. En suma, el desarrollo de empresas de menor tamaño relativo favorece una mejor distribución del ingreso, por cuanto poseen un amplio efecto sobre el empleo, permiten desconcentrar geográficamente la actividad económica y posibilitan moderar flujos migratorios hacia los grandes centros urbanos.

Con el objetivo de cooperar en la formulación de políticas conducentes a la elevación de los ritmos de crecimiento y a una mayor equidad en la distribución de sus beneficios, el Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD Políticas Financieras para el Desarrollo, ha encargado el examen de experiencias nacionales en el financiamiento de la pequeña y mediana empresa a consultores especializados en esta área. El propósito de estos análisis es, sobre la base de lo señalado por la experiencia, arribar a conclusiones de política que puedan ser útiles a los responsables de su diseño en los países de la región.

**En esta ocasión se presenta la experiencia de Costa Rica en el financiamiento de la pequeña y mediana empresa, estudio que fue elaborado por el señor Arnoldo R. Camacho, académico del INCAE, Costa Rica. Una versión preliminar de este estudio fue presentada en el curso de un seminario técnico realizado en la sede de CEPAL en Santiago. La edición estuvo a cargo de la Sra. Elsa Valladares. Las opiniones aquí vertidas son de responsabilidad de su autor y no comprometen a las instituciones en las que éste se desempeña ni a la CEPAL o el PNUD.**

## INTRODUCCIÓN

La importancia de la Pequeña y Mediana Empresa (PYME) en Costa Rica se reconoce abiertamente a partir del año 1973, cuando se incorporó dentro de los Programas Nacionales de Desarrollo una estrategia específica para la promoción del sector. La atención y el papel que se atribuyen a este sector no es casual. Un estudio realizado por el PREALC y la OIT<sup>1</sup> en 1987 revela que la contribución de este sector al Producto Interno Bruto (PIB) de Costa Rica fue aproximadamente el 17%, ese año, y que, además, el sector empleó el 31% de la población económicamente activa (PEA) y representó alrededor del 85% de los establecimientos empresariales registrados en el país. Cuando se explora la contribución de la PYME en el sector industrial, una estimación de la Cámara de Industrias determinó que, en 1991, las pequeñas y medianas industrias representaban el 93% del total de las industrias instaladas, y de éstas, aproximadamente un 80% correspondía a pequeñas empresas. Esto permite afirmar que la PYME representa la fuente más importante de empleo no agrícola en el país.

No es sorprendente entonces que, en el entorno económico costarricense actual dominado por las reformas que introducen los Programas de Ajuste Estructural (PAEs), la PYME se mencione como una alternativa para enfrentar de manera más directa los problemas de desempleo y subempleo, y para frenar el incremento de la pobreza relativa y absoluta que podría resultar —en el corto plazo— una reasignación de recursos significativa en la reorientación productiva del país.

Si bien se ha reconocido que la promoción permanente del sector contribuye a que el crecimiento económico sea más equitativo, los esfuerzos y programas de promoción para la PYME no han generado los resultados que se esperaban. Fallas en el diseño conceptual de las intervenciones de apoyo y la limitada capacidad de aplicación de los programas limitan estos esfuerzos.

## **I. EL SECTOR DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA**

### **1. Características del sector**

La literatura sugiere cinco dimensiones críticas para la identificación de PYME: (1) es una forma de organización social y económica que conlleva la producción de bienes y servicios; (2) la mayoría de bienes y servicios son producidos para un mercado abierto específico; (3) las actividades son llevadas a efecto a una escala reducida; (4) existe cierta regularidad y continuidad básica en sus operaciones; y (5) no existe clara separación entre la propiedad de los medios de producción, la administración o gerencia de dichos medios, ya que el trabajo aportado por el empresario es, a la vez, empleado, gerente y propietario.

Las características mencionadas permiten establecer varios elementos distintivos en la operación del sector que explican su contribución a los procesos de desarrollo económico y social del país. Entre éstos se pueden mencionar los siguientes:

- Las microempresas, pequeñas y medianas son de propiedad familiar y representan esfuerzos de canalización de ahorro de pequeños agentes económicos hacia una inversión productiva. Sin embargo, estos esfuerzos son limitados por la falta de acceso a los recursos externos.
- La incorporación de un gran número de personas al proceso productivo convierte a estas empresas en intensivas, en trabajo, por lo que su promoción complementa adecuadamente las políticas de incremento en el empleo y contribuyen por medio de su aporte a una mejor distribución de la riqueza.
- La utilización de tecnología "criolla" es una característica predominante en el sector y lo convierte en un foco importante para el desarrollo de la capacidad empresarial y de la innovación, factores considerados escasos en la región.
- La utilización de materias primas nacionales y el suministro de bienes de uso esencial y utilitario crea importantes vínculos internos en la economía, por lo que la promoción del sector podría no sólo ahorrar divisas, sino también acelerar el ritmo de crecimiento económico por los efectos multiplicadores que derivan de los recíprocos nexos con otros sectores.
- Con gran frecuencia estas empresas presentan gran potencial exportador, con la consecuente generación de divisas, por lo que también se han convertido en el punto de procesos de reconversión productiva.<sup>2</sup>

### **2. Definiciones operativas de la PYME**

Las definiciones estadísticas que se utilizan para caracterizar a la PYME se basan en una o varias características cuantificables, las que son estables, continuas y exclusivas. Aunque comúnmente la cantidad de empleados es el indicador primordial utilizado, existen otros parámetros de naturaleza financiera y/o económica como el valor de los activos fijos, la proporción de trabajadores y capital, ventas anuales, el valor agregado de la actividad, etc., que se utilizan para completar la definición operativa.

La definición más comúnmente utilizada para caracterizar a la microempresa es la establecida por el Programa Regional de Empleo de América Latina y el Caribe (PREALC) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En este criterio, el sector es definido como "... una combinación de trabajadores independientes, ocasionales, asalariados y no asalariados, jóvenes, niños, mujeres y ancianos que junto con empleadores/patronos se encuentran desarrollando actividades generadoras de ingreso en unidades empresariales de hasta cinco personas". A esto se agrega, que estas empresas son de fácil entrada o salida del mercado, que son propiedad familiar en su mayor parte, que utilizan recursos locales y domésticos, que son intensivas en el uso de mano de obra, que utilizan técnicas que se adquieren fuera del sistema educativo formal, y que operan a escala reducida en un mercado altamente competitivo y no regulado.

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica define un universo de estudio que incluye la pequeña y microempresa en el Decreto Ejecutivo No 6495-MEIC-H-P y su ampliación No 15790-MEIM-H-PLAN. En el texto se expresa, la pequeña industria es aquella que emplea un máximo de 20 trabajadores, realiza una inversión en maquinaria y equipo menor a US\$50 000, utiliza tecnología simple, y su propietario es parte activa del proceso productivo. Para efectos de acceso al crédito, una disposición adjunta del Banco Central de Costa Rica (BCCR) establece que el rubro de la inversión no puede ser mayor a US\$30 000. En contraste, no existe un criterio específico para la definición de mediana empresa. Para el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica define un estrato de empresas de tamaño mediano como aquellas que emplean entre 20 y 100 trabajadores, criterio que incorpora en el diseño de la Encuesta de Coyuntura Industrial.<sup>3 4</sup>

Alternativamente, instituciones del sector privado, como la Cámara de Industrias de Costa Rica, establecen a la pequeña industria, aquella que emplea hasta 50 trabajadores, y a la mediana industria, aquella que emplea hasta 100 trabajadores. Los criterios más amplios utilizados por la Cámara parten del reconocimiento de que se dan diferencias importantes en la dotación de factores y en el empleo de la tecnología alrededor de este nivel crítico de empleo. Claramente existen limitaciones en el uso de indicadores, como los mencionados, en vista de que la selección de límites parece arbitraria y podría ser de naturaleza y valor temporal. Además, es frecuente encontrar que las instituciones financieras y no financieras que dan asistencia al sector fundamentan diferentes criterios cuando definen el grupo objetivo al cual orientan sus actividades.

Para efectos de este estudio se utiliza una serie de indicadores que se consideran como tradicionales a nivel de las principales organizaciones de financiamiento, asistencia técnica y apoyo organizacional al sector. Estos indicadores se presentan en el cuadro 1.

### **3. Áreas de actividad económica**

En Costa Rica no se llevan estadísticas del volumen de ventas por actividad económica de empresas según su tamaño. Por lo tanto, sólo se pueden realizar comparaciones en cuanto a la orientación productiva de acuerdo a la cantidad de empresas registradas en cada área de actividad económica. Esta información se muestra en el cuadro 2.

Al observar los resultados del diagnóstico sobre pequeña y microempresa (1988) y compararlos con la rama de actividad de empresas (1990), se puede advertir que, en ambos casos, las empresas no agrícolas se muestran predominantemente en los sectores comercio y servicios. Sin embargo, una mayor proporción de las pequeñas y microempresas tiende a operar en el sector industrial.

Cuadro 1

**CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LA MICRO,  
PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA**

|                        | Microempresa<br>(número, pesos) | Pequeña<br>(número, pesos) | Mediana<br>(número,<br>pesos) |
|------------------------|---------------------------------|----------------------------|-------------------------------|
| Número de trabajadores | hasta 5                         | 6-20                       | 20-100                        |
| Activos fijos          | hasta<br>10 000                 | hasta<br>50 000            | más de<br>50 000              |
| Ventas anuales         | hasta<br>30 000                 | hasta<br>50 000            | más de<br>50 000              |
| Inversión máxima       | hasta<br>15 000                 | hasta<br>100 000           | hasta<br>250 000              |

**Fuente:** Elaborado por el autor, basándose en los criterios operativos establecidos por las instituciones de asistencia técnica y financiamiento para el sector en Costa Rica.

Dentro del sector industrial, para el cual existen datos que proporciona la Encuesta de Coyuntura Industrial, también es importante destacar que una mayor proporción de la PYME parece estar dedicada a la empresa de textiles y confección, y a la industrialización de la madera. De ahí el énfasis que se ha dado tradicionalmente a los programas de pequeña industria y artesanía.

#### 4. La PYME y el sector informal

La literatura sobre la PYME establece que con frecuencia ésta forma parte del denominado sector informal. Aunque existen varios criterios para fundamentar el grado de formalidad de una organización productiva, la mayoría de los estudios realizados en Costa Rica consideran formal a una empresa cuando ésta cotiza ante la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), es decir, las que realizan el pago de las cargas sociales y se apegan a los criterios y jornadas de trabajo establecidos en el código laboral del país. Los registros de la CCSS ofrecen información amplia sobre la producción, empleo y ventas de las empresas de este sector. Para obtener información sobre empresas del sector informal es necesario recurrir a los registros de Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPDs), Organizaciones No-Gubernamentales (ONGs), y otras instituciones que dan apoyo al sector. Esta información, sin embargo, tiende a ser menos detallada.

Cuadro 2

**ÁREAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA E INDUSTRIAL DE LA MEDIANA, PEQUEÑA  
Y MICROEMPRESA, SEGÚN NÚMERO DE EMPRESAS REGISTRADAS**  
(En porcentajes)

|                                     | Pequeña y<br>Microempresa <sup>a</sup> | Mediana<br>Empresa <sup>b</sup> |
|-------------------------------------|----------------------------------------|---------------------------------|
| <b>Rama de Actividad Económica</b>  |                                        |                                 |
| Industria                           | 21.7                                   | 11.4                            |
| Comercio                            | 39.9                                   | 52.9                            |
| Servicios                           | 38.4                                   | 35.7                            |
| Total                               | 100.0                                  | 100.0                           |
| <b>Rama de Actividad Industrial</b> |                                        |                                 |
| Alimentos, bebidas y tabaco         | 16.6                                   | 28.8                            |
| Textiles, confección y cuero        | 27.6                                   | 21.1                            |
| Productos de madera                 | 20.3                                   | 10.1                            |
| Papel, imprenta y edición           | 6.5                                    | 0.5                             |
| Química, caucho y plásticos         | 6.0                                    | 12.1                            |
| Minerales                           | 0.0                                    | 4.6                             |
| Construcción                        | 8.8                                    | 0.0                             |
| Metalmecánica                       | 12.9                                   | 15.5                            |
| Otras industrias                    | 1.4                                    | 2.8                             |
| Total                               | 100.0                                  | 100.0                           |

Fuente: Construida por el autor.

<sup>a</sup> Diagnóstico incluyó muestra de 1 100 empresas formales y 1 190 empresas informales no agrícolas.

<sup>b</sup> Estimación del autor sobre la base de la cantidad de empresas del registro de declarantes al impuesto sobre la renta. Se excluyeron las empresas agrícolas para efectos de comparabilidad.

## **5. Organización**

Desde el punto de vista jurídico, la forma tradicional de organización de la PYME es la de Sociedad Anónima. No obstante, existen también algunas pequeñas industrias que operan como cooperativas y/o asociaciones gremiales que se constituyen para obtener representación y aprovechar ventajas que en forma individual serían difícil lograrlas. En este último caso, es frecuente que varios empresarios se unan para acceder a créditos, tanto para comprar materias primas como para obtener bienes de capital, capacitación, garantías, asistencia técnica, etc. Dentro de estos grupos sobresalen la Asociación de Propietarios de Talleres de Mantenimiento Industrial (APTAMAI) y el Club Fundes. En cuanto a su organización interna, es característico encontrar una estructura simple, sin una división funcional y administrativa clara, en la que el propietario tiene una participación activa, tanto en la administración y gerencia cuanto en el proceso productivo.

## **II. MARCO INSTITUCIONAL DE PROMOCIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LA PYME**

### **1. El diagnóstico y la asistencia técnica al sector**

A partir de 1973, cuando la PYME se incorporó como un sector importante dentro de los planes de desarrollo del país, las necesidades asistenciales del sector han sido ampliamente documentadas en tres diagnósticos sectoriales para la formulación de la estrategia de apoyo y financiamiento sectorial. El primer diagnóstico sectorial realizado en 1976 se concentró en caracterizar al sector y en establecer las necesidades básicas para la promoción del mismo.

El estudio estableció que los productores de pequeña escala requerían prioritariamente de: (1) asesoría técnica administrativa; (2) capacitación para la gestión productiva; (3) financiamiento institucional oportuno y en condiciones adecuadas; (4) apoyo para la comercialización; (5) incentivos fiscales para la promoción del sector y (6) legislación normativa adecuada.

El segundo diagnóstico fue realizado en 1987 en el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), a partir de un encuentro entre funcionarios de entidades estatales de apoyo y representantes de organizaciones privadas para el desarrollo y no gubernamentales, fundaciones de beneficencia y otras instituciones vinculadas con el sector.

En el encuentro se identificaron serios problemas en la ejecución de programas de apoyo para el sector de pequeños y microempresarios, los cuales parecían estar asociados con los siguientes factores: (1) la heterogeneidad conceptual respecto a la definición de pequeña y microempresa; (2) la escasa uniformidad en las políticas de crédito y mecanismos de financiamiento orientados al sector; (3) la falta de coordinación interinstitucional que lleva a duplicación de funciones y uso ineficiente de recursos; (4) la competencia entre la OPDs y la ONGs por recursos financieros, clientela, y servicios; (5) el débil papel del Estado como impulsor del sector y (6) la falta de intercambio de información.

A partir de este diagnóstico, los programas fueron rediseñados adoptando medidas específicas para atender los problemas identificados y para incorporar y coordinar adecuadamente la participación de este tipo de instituciones en la ejecución de los programas de apoyo financiero al sector. Asimismo, la Comisión Interinstitucional para la Pequeña Industria (CIPI) procedió a crear la "guía de servicios de apoyo a la pequeña industria en Costa Rica", que fue financiada por la OIT. La guía, diseñada para uso del pequeño empresario, identifica claramente el tipo de servicio directo y condiciones con que operan 44 instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales que brindan asistencia al sector. Estas instituciones proveen uno o más servicios relacionados con el análisis de laboratorio, 5; la asesoría técnica, 34; la capacitación, 20; la comercialización, 4; el financiamiento, 20; la calificación para incentivos fiscales, 10; el apoyo a la investigación tecnológica, 3 y la representación gremial, 5.

Más recientemente, y con auspicio de la ONUDI<sup>6</sup> se realizó en 1991 un diagnóstico que establece las siguientes necesidades asistenciales para la reconversión industrial del sector: (1) la necesidad de un programa de concientización gerencial; (2) el establecimien-

to de un sistema de información estratégica para la industria; (3) la creación de un programa para el desarrollo de la competitividad basado en la cooperación y la acción subsectorial para la elaboración de proyectos sectoriales de inversión y apoyo. Las recomendaciones de este diagnóstico están siendo incorporadas en la estrategia de reconversión productiva para las medianas, pequeñas y microempresas.

## **2. Instituciones estatales de apoyo permanente**

Desde 1974, la PYME ha sido atendida por la Dirección General de Asistencia Técnica a la Pequeña Industria y Artesanía (DGATPIA-MEIC), encargada de informar sobre las necesidades de ella y entregar asistencia técnica. La DGATPIA ha contado desde entonces con la colaboración del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) en el área de capacitación, del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), en el área de necesidades socioeconómicas y del Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) a través de esfuerzos para la organización productiva del mismo. Además, durante la década de los años 80 se sumaron a estos esfuerzos cursos de capacitación del Centro de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE) y del Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR). También se realizaron convenios entre los ejecutivos de los principales programas con el Ministerio de Agricultura (MAG) y el INA para dar apoyo administrativo y técnico a la gestión productiva.

## **3. La participación de intermediarios en el financiamiento**

El sistema financiero costarricense está compuesto por 4 bancos estatales, 20 bancos privados, 7 mutuales de ahorro y préstamo y un gran número de financieras. A éste se suma la operación de tres mercados de valores en los que básicamente se negocia dinero. La operación del sistema está sujeta a los lineamientos de política monetaria, financiera y cambiaria y a las regulaciones bancarias que dicta e implementa el Banco Central de Costa Rica (BCCR). La Auditoría General de Entidades Financieras está encargada de velar por la seguridad y solidez de las instituciones participantes.

Los primeros esfuerzos formales para atender las necesidades de financiamiento de la PYME siguieron los lineamientos asociados típicos de promoción sectorial a través de la ejecución de programas dirigidos de crédito a tasas preferenciales. En estos esfuerzos se utilizó a intermediarios financieros formales para la canalización de los recursos. No obstante, en años recientes, se ha considerado la participación activa de instituciones no financieras (Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPDs), Organizaciones No-gubernamentales (ONGs), fundaciones, etc). El enfoque utilizado y la participación en el financiamiento sectorial de cada tipo de institución fue determinado para dos períodos diferentes: la era previa a la implementación de los PAEs y la posterior, a la implementación de estos programas.

El detalle de la participación en cada período de cada tipo de institución se muestra en el cuadro 3. El análisis detallado de los programas y condiciones globales de esta participación se presenta en la Sección III.

### **a) *Programas ejecutados por la banca estatal***

Antes de la implementación de los PAEs el financiamiento a la PYME que otorgaba el sistema financiero formal obedecía a los decretos del Poder Ejecutivo y a los mandatos

Cuadro 3

**PARTICIPACIÓN DE INTERMEDIARIOS FINANCIEROS  
PARA LA MEDIANA, PEQUEÑA Y MICROEMPRESA**

| Institución            | Preprograma de ajuste estructural |                                  | Posprograma de ajuste estructural |                                  |
|------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|
|                        | Papel                             | Sector                           | Papel                             | Sector                           |
| <b>Financieras</b>     |                                   |                                  |                                   |                                  |
| Estatales              | Dominante                         | Pequeña empresa                  | Limitado                          | Mediana empresa                  |
| Privados               | Reducido                          | Mediana empresa                  | Activo                            | Mediana empresa                  |
| <b>No financieras</b>  |                                   |                                  |                                   |                                  |
| Fundaciones            | Activo                            | Mediana, pequeña y micro-empresa | Activo                            | Mediana, pequeña y micro-empresa |
| OPDs, ONGs             | Activo pero limitado              | Pequeña y micro-empresa          | Dominante                         | Mediana, pequeña y micro-empresa |
| Gremios y Cooperativas | Activos                           | Sector específico                | Dominante                         | Sector específico                |

**Fuente:** Construida por el autor.

de política crediticia que dictaba el BCCR. El financiamiento existente provenía básicamente del Programa de Desarrollo Urbano y el mismo era canalizado a través de los cuatro bancos estatales. Como el financiamiento otorgado entre 1973 y 1984 estuvo asociado además con tasas de interés preferenciales, generalmente muy por debajo de las tasas de interés de mercado, la participación de los bancos comerciales no se dio con fines de lucro, sino como respaldo político al gobierno de turno.

La evaluación de los programas ejecutados por la banca estatal indica que, al igual que otras intervenciones orientadas a servir a clientelas específicas a tasas subsidiadas y el alto costo de administrar estos fondos y dar seguimiento a los proyectos, hacía que los mismos generaran pérdidas operativas substanciales. No es sorprendente entonces que, a partir del momento en que se eliminaron las disposiciones que obligaban a la banca estatal a la canalización forzosa de recursos a estos sectores, las secciones de crédito para el pequeño agricultor, el pequeño industrial y la producción familiar y artesanal hayan sido eliminadas paulatinamente. La reformulación de la estrategia de apoyo al sector y el

reconocimiento de que la PYME es una clientela de alto costo de administrar ha reducido significativamente la participación de los intermediarios financieros estatales.

**b) *Participación de los intermediarios financieros privados***

La participación recién enunciada en el subtítulo comenzó a promoverse en 1984 con la agenda al programa AID 515-W-040 no solo porque se abrió el acceso a bancos privados a los fondos del PDU que administraba el BCCR, sino también porque se permitió la canalización de estos recursos a tasas de interés de mercado. Esto ha sido característico en los programas que con recursos externos se han promovido recientemente, porque éstos dan énfasis explícitamente a la canalización de estos fondos través de intermediarios en el sector privado. El esfuerzo más reciente de este tipo es el financiamiento a la mediana y pequeña empresa agroindustrial con fondos provenientes del programa PL-480, patrocinado la USAID.

En realidad, la participación en estos programas por parte de intermediarios financieros privados se inició cuando los fondos y programas ampliaron la clientela objetivo para incluir a la denominada mediana empresa. Aun así, el financiamiento a la mediana empresa se da en muchas ocasiones gracias a que la Fundación para el Desarrollo (FUNDES<sup>6</sup>) ha garantizado hasta el 50% del crédito que se otorga a este subsector.

**c) *Los intermediarios no financieros***

Aunque el papel de intermediarios no financieros en la promoción de la PYME había sido reconocido desde la década de los años 1970, el mismo no había sido documentado o cuantificado porque estas instituciones generalmente trabajaban con recursos propios y daban énfasis a servicios no financieros. Por ello, se puede decir que, aunque la participación de éstos ha sido siempre activa, la misma en términos cuantitativos fue reducida hasta que los programas de promoción de la PYME incorporaron directamente a estas instituciones en la canalización de recursos internos y externos. Estos intermediarios tienen ahora el papel dominante en la provisión de servicios al sector de la pequeña y microempresa, en vista de la reducción en la participación de la banca estatal en la atención del sector y de la orientación de la banca privada hacia la mediana empresa.

El área de actividad y cobertura de las instituciones no financieras es muy variada. Entre las organizaciones no financieras se puede establecer que las OPDs y ONGs parecen concentrar su actividad en grupos de pequeños y microempresarios de una misma zona o región, sin especificidad en cuanto a la actividad de los mismos. Entre estas instituciones, el énfasis se da en mejorar las condiciones de vida de los grupos atendidos, por lo que el dar servicios financieros pareciera ser la función predominante, sí, éstas cumplen una importante función.

En contraposición, los gremios de productores y cooperativas también atienden las necesidades de grupos productores que se dedican a actividades similares, muchas veces con una amplia cobertura regional. Aunque en muchas ocasiones la organización tuvo como fin primordial el acceso al crédito, estas instituciones se han convertido en verdaderos promotores de transformación tecnológica y de diversificación de la producción en pequeña escala.

Las fundaciones de desarrollo parecieran tomar una participación más activa en la promoción y diversificación de actividades de los productores más que en la provisión de financiamiento directo de la actividad. En muchas ocasiones se desarrollan vínculos importantes entre estas fundaciones y los otros participantes no financieros.

### **III. LA EXPERIENCIA EN LA ASISTENCIA Y EN EL FINANCIAMIENTO A LA PYME**

#### **1. El diseño de los programas de financiamiento de la PYME**

El análisis de las intervenciones de apoyo para el financiamiento de la PYME se realiza en este estudio mediante tres períodos. El primer período va desde 1973 hasta 1978, y se caracteriza por los esfuerzos para normar sus actividades y las intervenciones de apoyo al mismo, sin que durante éste exista una estrategia específica de apoyo financiero al sector. El segundo período se inicia en 1979 y termina en 1983, y se caracteriza por los esfuerzos de canalización de recursos subsidiados del Banco Central a través de intermediarios financieros formales. El tercer período, que se inicia con los programas de estabilización y de ajuste estructural en 1984 y se extiende hasta el presente, se caracteriza por el desmantelamiento de los programas de crédito dirigidos, la eliminación de tasas de interés preferenciales y la participación activa de intermediarios no financieros en la canalización de recursos al sector.

#### **2. Normativas y promoción de la PYME: 1974-1978**

##### **a) *El ordenamiento y la legislación sectorial***

El primero de los programas de asistencia al sector de la PYME fue iniciado en 1974. Su objetivo fue prestar a la pequeña industria y a las actividades artesanales el respaldo necesario para organizar sobre modalidades apropiadas, tanto en la producción como en tecnificar las operaciones, tanto así como para mejorar la calidad y la comercialización de los productos.

El diagnóstico sectorial de 1976, efectuado por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) con la colaboración y coordinación de la ONUDI y de la Oficina de Planificación Nacional (OFIPLAN),<sup>7</sup> sirvió de base para establecer un marco legal y jurídico para normar la intervención y la asistencia financiera al sector de la PYME. Para ello se promulgó, en septiembre de 1978, la ley 9095 MEIC-P, mediante la cual el gobierno perseguía la participación y coordinación de los sectores públicos y privados relacionados con la pequeña industria y artesanía, y se definía lo que a partir de entonces se conocerá como pequeña industria y artesanía (PIA).

Esta ley también dio origen a la creación del Comité de Coordinación Interinstitucional de la Pequeña Industria y Artesanía (CIPIA) como consejo asesor del Presidente de la República y del MEIC. Los objetivos del CIPIA estaban orientados hacia: (1) la coordinación operativa de las distintas instituciones vinculadas a la PYME; (2) promover la unificación de criterios y la armonización de programas para el aprovechamiento racional de los recursos disponibles, y (3) sugerir políticas y acciones de fomento y ordenamiento del desarrollo del sector.

## **b) *Financiamiento sectorial***

Al no existir una definición operativa de la PYME antes de 1979, su financiamiento estuvo hasta entonces estrechamente vinculado con los programas orientados al pequeño productor agropecuario. Estos esfuerzos buscaban tanto asegurar la disponibilidad de recursos a través de topes de cartera, redescuentos como reducir el costo de éstos a través de la fijación de tasas de interés preferenciales. De este modo, los bancos comerciales del Estado canalizaban directamente el crédito a los pequeños productores agrícolas, la pequeña industria, industrias familiares y de artesanía.

Estos créditos eran asignados siguiendo disposiciones incluidas en la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional (SBN). El Capítulo VII, sección de juntas rurales de crédito agrícola y oficinas de crédito del pequeño productor, especificaba la posibilidad de crear secciones encargadas de promover el crédito agrícola y el mejoramiento económico y social del pequeño productor. A esta disposición se sumaba el artículo 97, Capítulo VII, que establecía que los bancos del SBN estaban obligados a destinar un mínimo del 10% del total de la cartera agrícola autorizada por el BCCR al financiamiento del pequeño productor. Una situación similar se presentaba en los Capítulos VIII, sección de crédito industrial y IX, relacionados con los créditos a industrias familiares y de artesanía.

Aunque las condiciones de crédito podían ser establecidas por la Junta Directiva de cada banco, las tasas de interés, comisiones, y otros términos del crédito eran definidos en la programación crediticia anual y siguiendo específicamente las regulaciones generales de crédito, tasas de interés y comisiones dictadas por el Banco Central. Dentro de estas regulaciones se permitía crear líneas de crédito para dichos sectores, las cuales serían controladas en cuanto a plazos, tasa de interés, comisiones y otros cargos de acuerdo con la política crediticia de préstamos a mediano y largo plazo, establecida por el Banco Central.

## **c) *Participación estatal***

La política del Estado, durante este período, estuvo orientada a brindar asistencia técnica y capacitación al sector a través de la DGATPIA-MEIC, que se encargó de colaborar con pequeñas industrias artesanales en la evaluación y formulación de proyectos, de manera que las mismas fueran elegibles al crédito que establecía el artículo 97 de la ley que regía al sistema financiero.

Además, se encargó a tres instituciones estatales permanentes de apoyo a la gestión operativa y financiera de la PYME. En este campo, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) estuvo encargado de atender las necesidades socioeconómicas y a otorgar financiamiento a los estratos más pobres de la población. Al Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) se le asignó la función de otorgar financiamiento y fortalecer el gremialismo. Finalmente, al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) se le asignó la función de capacitación técnica y administrativa del sector. Además, se dotó al IMAS y al INFOCOOP de presupuesto para otorgar recursos para la promoción de empresarios individuales y microempresas, los cuales fueron distribuidos a través de centros de acción social, y de cooperativas y federaciones de cooperativas respectivamente. Durante este período ambas instituciones canalizaron recursos a tasas de interés subsidiadas.

La asistencia técnica estuvo complementada con una serie de decretos orientados a promover la creación de empleo y a mejorar la competitividad de este tipo de industrias. El decreto 6495-MEIC-H-P, promulgado en noviembre de 1976, exoneró un 100% del pago de impuestos para la importación de maquinaria y materias primas hasta por un

monto de US\$3 000 a pequeños industriales y artesanos, siempre y cuando esta actividad representara su mayor fuente de ingreso.<sup>8</sup> A este decreto se sumó el 6986-MEIC, mediante el cual se concedió el Certificado de Abono Tributario (CAT) para las artesanías a fin de estimular las exportaciones de este producto. El decreto autorizó el otorgamiento de CATs por un 5% del valor de la exportación.

### **3. El financiamiento preferencial a la PYME: 1979-1983**

#### **a) *El programa de desarrollo urbano***

El primer programa específico de apoyo sectorial que procuró atender las necesidades de financiamiento del sector se realizó entre 1979 y 1983. Este fue ejecutado por el MEIC y el BCCR con la participación de la Dirección General de Asistencia Técnica a la Pequeña Industria y Artesanía, el Instituto Nacional de Aprendizaje y el Sistema Bancario Nacional.

La asistencia financiera al sector se realizó con fondos provenientes de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), a través del Programa de Desarrollo Urbano<sup>9</sup> (PDU). Para formalizar el aporte y para establecer la definición de lo que se entendería como PIA e identificar las instituciones ejecutoras del programa se promulgó en enero de 1979 la Ley 6308-4.

Durante el período también se promulgaron otras leyes y decretos que normaron las intervenciones y asistencia técnica al sector. En diciembre de 1979 se publicó el decreto 11014-MEIC el cual calificó a la pequeña industria exportadora como beneficiaria de los CATs. También hacia 1982 se cambió el énfasis de los esfuerzos de asistencia y financiamiento, pasando de la pequeña industria artesanal a la pequeña industria en general, lo que se formalizó en febrero de 1983 con el decreto 14310-MIEM<sup>10</sup>-P-11, mediante el cual se disolvió la CIPIA y se creó la Comisión Nacional de la Pequeña Industria (CIPI), la cual quedó con los mismos objetivos de la institución predecesora.

#### **b) *Desempeño del programa***

El PDU canalizó un total de US\$4.75 millones, de los cuales US\$3.8 millones fueron aportados por el USAID/Costa Rica, en tanto que el resto correspondió a una contrapartida equivalente al 20% del total del monto, la que fue aportada por los bancos del sistema con recursos internos del Banco Central. De estos recursos el 66% fue canalizado a través del Banco Nacional de Costa Rica. El aporte de recursos se dio entre 1980 y 1983, aunque un 88% de los mismos fueron entregados en los dos últimos años. Las principales actividades financiadas incluyeron textiles y ropa (31% de operaciones y 26% del monto), industria de la madera (16% de operaciones y 16% del monto), productos alimenticios (9% de operaciones y 14% del monto), y otras industrias manufactureras (17% de operaciones y 17% del monto). El resto fue asignado en productos minerales, productos metálicos y de papel.

**c) Evaluación del programa y reformulación de la estrategia**

La ejecución del programa se caracterizó por altos índices de mora, como se muestra en el cuadro 4. Aunque en términos de montos, la mora osciló entre, a nivel de operaciones un 35%, éstas mostraron atrasos de entre uno y dos meses, en tanto que un 4% de las operaciones mostraron atrasos de 3 meses o más.

**Cuadro 4**

**PDU: NÚMERO DE OPERACIONES Y MONTOS DESEMBOLSADOS**  
(En miles de colones, por año)

| Banco                                | Operaciones |    | Crédito |    | Mora |
|--------------------------------------|-------------|----|---------|----|------|
|                                      | Monto       | %  | Monto   | %  |      |
| Banco Nacional de Costa Rica         | 1 558       | 64 | 122 700 | 66 | 18.6 |
| Banco de Costa Rica                  | 343         | 14 | 31 700  | 17 | 16,9 |
| Banco Anglo-Costarricense            | 385         | 16 | 23 700  | 12 | 41,3 |
| Banco de Crédito Agrícola de Cartago | 134         | 6  | 9 400   | 5  | 39,5 |

Fuente: USAID/Costa Rica.

Un análisis de la mora, incluido en la evaluación realizada por la USAID indicó que la misma era el resultado de varios factores, entre los cuales cabe destacar: (1) el impacto de la crisis económica experimentada en el país a inicios de los años 80; (2) la falta de seguimiento de la mayoría de los préstamos por parte de las instituciones ejecutoras; (3) la influencia política, tanto en el otorgamiento de los préstamos como en el cobro de los mismos, y (4) la influencia de amistades en el otorgamiento de préstamos. La evaluación estableció claramente que "...la experiencia de muchos programas de crédito a la microempresa y pequeña industria muestra que sin seguimiento y sin una política estricta y automática de cobro, la mora y la tasa de pérdidas serán demasiado elevadas...". Como resultado de esta evaluación, la recomendación de enmienda realizada en 1984 que añadía US\$3 millones fue la integración de estos recursos al Fondo de Desarrollo Industrial, permitiendo la participación de los bancos privados en la canalización de los recursos, siempre y cuando que éstos fueran prioritariamente orientados a la pequeña industria.

#### **4. El ajuste estructural y la PYME: 1984 al presente**

##### **a) *Cambios en el entorno y los programas crediticios***

A partir del ajuste estructural, el Banco Central ha aplicado políticas monetarias y financieras restrictivas, orientadas a consolidar la estabilidad interna. Entre las reformas financieras realizadas se observan la liberalización de tasas de interés, el desmantelamiento de los topes de cartera y de los programas específicos de redescuento, la desregulación de actividades de entrada al mercado, así como las medidas orientadas hacia el fortalecimiento de la Auditoría General de Entidades Financieras (AGEF) en la ejecución de funciones de supervisión prudencial.

Si bien es cierto que todas estas medidas ponen énfasis en el desarrollo de un mercado financiero competitivo, sólido y solvente, a las reformas globales se sumaron decretos y disposiciones dentro del programa crediticio del sector privado que prepara el BCCR que han hecho desaparecer los saldos del crédito bancario asignados a la PYME. Por ejemplo, con el desmantelamiento de los topes de cartera y los programas de redescuento se dejaron sin efecto el artículo 97 del capítulo VII, con lo que se eliminó la disposición de orientar al menos el 10% de la cartera redescontada en el BCCR a sectores preferenciales, y desaparecieron las secciones encargadas de dar seguimiento y reportar el estado de estos créditos.

Más recientemente, en 1991, una disposición específica en el programa crediticio del sector privado estableció que los saldos de cartera de crédito que se asignaran con recursos internos a tasas de interés preferencial no podrían exceder en cada uno de los bancos el nivel registrado al 31 de diciembre de 1986. Además, en 1992 se estableció que el BCCR no renovarían ni concederían nuevos préstamos con recursos de origen interno para financiar operaciones a tasas de interés preferenciales. Si se considera que las tasas de inflación y de devaluación acumuladas entre 1986 y 1993 sobrepasan el 200%, se puede afirmar que los saldos de crédito asignados en estas condiciones, muchos de éstos a la PYME, han desaparecido.

La mayoría de los programas crediticios desarrollados durante este período fueron financiados con recursos externos, canalizados por el Banco Central a través de la banca estatal y privada. La característica distintiva de estos programas fue el hecho de que los mismos aunque dirigidos sectorialmente, no incluían ninguna disposición para atender a usuarios específicos, pero por primera vez hacen mención a medianos empresarios.

Entre estos programas se incluyen: (1) el Fondo para el Desarrollo Industrial (FODEIN) establecido con recursos del BID y con los fondos USAID provenientes de la extensión del PDU, reorientados a partir de 1984 hacia la pequeña industria; (2) el Fondo de Promoción de Exportaciones (FOPEX), que actualmente administra el BCCR y (3) los fondos del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), que se canalizaron a través de la banca comercial en tres grandes líneas: (a) Programa de Apoyo a la Producción Exportable de Centroamérica (PAPECA); (b) Programa de Apoyo la Pequeña y Mediana Industria (PAPIC), y (3) el Programa de Financiamiento de Proyectos de Largo Plazo.

##### **b) *El replanteamiento del papel de la PYME***

La PYME es y sigue siendo importante dentro de la estrategia de desarrollo del país aun después de la aplicación de los programas de ajuste estructural. Prueba de esto

es que el sector es considerado un actor clave en el componente de compensación social de los PAEs, reconociendo en el mismo su capacidad de generación de empleo y mejora en la redistribución del ingreso que deriva de su amplia base laboral. Asimismo, hacia finales de la década de los años 80, la PYME se incorporó como grupo objetivo dentro del Programa de Reconversión Industrial de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), el cual buscaba facilitar el ajuste, la reestructuración y el desarrollo de la competitividad.

No obstante, a pesar del renovado interés por el sector no existen evaluaciones que detallen el acceso (o falta de) para la PYME dentro de los programas globales de crédito ejecutados a partir de 1985. Lo que sí parece claro es que estos programas conllevan un sesgo importante a favor de grandes empresas porque se utilizan criterios cuantitativos para la calificación de las empresas y para la asignación de recursos (valor de ventas, valor de exportaciones, etc.).

Aun así, al ser cuestionados sobre problemas asociados con el financiamiento, los medianos y grandes empresarios identificaron el elevado costo del crédito y no tanto el acceso al mismo como su principal restricción. Esta queja estuvo bien fundamentada porque durante este período las tasas de interés activas subieron, en términos nominales desde un 20% anual en 1985 hasta niveles superiores al 40% en 1991, producto no tanto de la aceleración de la inflación interna (que osciló entre 25 y 28% anual en esos años), como al excesivo financiamiento del déficit fiscal que se ha realizado con emisión de deuda pública negociada en el mercado de dinero.

El acceso al crédito formal sigue siendo, sin embargo, la principal restricción para la expansión de la PYME. Esto ha sido confirmado por un nuevo estudio sectorial realizado entre 1988 y 1990, el que indicó que a pesar de la existencia de gran número de programas financieros, el crédito bancario siempre ha estado lejos de ser la principal fuente de financiamiento del sector, sobre todo en cuanto al financiamiento de largo plazo, como se muestra en el cuadro 5. Como se observa, el crédito de proveedores parece ser la fuente predominante de crédito de corto plazo para el sector, siendo el mismo entre 2 y 4 veces mayor al financiamiento recibido a través de préstamos bancarios o informales.

Además, los recursos de fuentes no bancarias fueron, resultaron ser, la principal fuente de financiamiento del mediano y largo plazo de pequeñas y medianas empresas del sector informal. Asimismo, aunque el crédito bancario y de instituciones de apoyo aparece como de mayor importancia para las pequeñas y microempresas del sector informal, el tamaño promedio de los créditos recibidos por estas empresas es sustancialmente menor que aquellos otorgados a empresas formales, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

### **c) *Nuevos programas de apoyo y asistencia financiera***

Ante el ajuste estructural, la reforma financiera, las nuevas disposiciones en el programa crediticio, la evaluación del PDU y el diagnóstico sectorial, la PYME parecía quedar sin acceso al financiamiento formal. Esto llevó a un replanteamiento de la estrategia de apoyo financiero para el sector, dentro de la cual se siguieron los lineamientos de centralización en el manejo de recursos internos y externos a nivel de divisiones estatales y del Banco Central, así como a nivel de los programas que directamente ejecuta el Estado, y se calificó a intermediarios no financieros (OPDs, ONGs, etc.) como sujetos de crédito de los programas abiertos de manera general al sector privado.

Como resultado, los programas de apoyo financiero del Estado y de fuentes externas también pusieron un énfasis importante en la incorporación de estos tipos de intermediarios en la dirección de recursos y en la asistencia técnica. Como resultado, la

Cuadro 5

**COMPOSICIÓN PORCENTUAL Y TAMAÑO PROMEDIO DEL PASIVO  
DE LAS PEQUEÑAS Y MICROEMPRESAS SEGÚN SECTOR, 1988<sup>a</sup>**

| Informales <sup>b</sup><br>Pasivo | Empresas Formales <sup>b</sup> |              | Empresas Informales <sup>b</sup> |              |
|-----------------------------------|--------------------------------|--------------|----------------------------------|--------------|
|                                   | Pequeña                        | Microempresa | Pequeña                          | Microempresa |
| <b>Composición porcentual</b>     |                                |              |                                  |              |
| <b>Corto Plazo</b>                | 56.9                           | 50.1         | 48.1                             | 45.3         |
| Cuentas por pagar                 | 41.2                           | 40.5         | 43.5                             | 28.3         |
| Préstamo personal                 | 11.3                           | 7.5          | 3.8                              | 7.8          |
| Préstamo bancario                 | 4.4                            | 2.2          | 0.9                              | 9.2          |
| <b>Mediano y largo plazo</b>      | 43.1                           | 49.9         | 51.9                             | 54.8         |
| Préstamo bancario                 | 32.5                           | 33.4         | 16.3                             | 33.0         |
| Otros préstamos                   | 10.6                           | 16.5         | 35.5                             | 21.8         |
| <b>Tamaño promedio de saldos</b>  |                                |              |                                  |              |
| <b>Corto plazo</b>                | 4 890.7                        | 1 555.8      | 942.5                            | 358.5        |
| Cuentas por pagar                 | 3 543.4                        | 1 256.6      | 850.3                            | 223.9        |
| Préstamo personal                 | 971.1                          | 231.4        | 74.2                             | 61.6         |
| Préstamo bancario                 | 376.1                          | 67.9         | 17.6                             | 73.0         |
| <b>Mediano y largo plazo</b>      | 3 707.2                        | 1 548.4      | 1 014.3                          | 433.6        |
| Préstamos bancarios               | 2 797.5                        | 1 036.5      | 319.5                            | 261.6        |
| Otros préstamos                   | 909.4                          | 511.9        | 695.6                            | 172.3        |

**Fuente:** Construida por el autor en base de datos del diagnóstico general de la pequeña y microempresa en Costa Rica, 1991.

- <sup>a</sup> En base de una muestra de 1 100 empresas formales y 1 190 empresas informales.  
<sup>b</sup> Se consideran empresas formales a las registradas en la caja costarricense del Seguro Social. Las empresas informales se escogieron basándose en registros de OPD y ONG.

administración de recursos se realiza en la actualidad de manera indirecta, mediante un esquema en donde el Poder Ejecutivo, el Banco Central y algunos intermediarios financieros formales operan como instituciones de segundo piso, utilizando a intermediarios no financieros como los encargados de la calificación, desembolso, administración y seguimiento de los préstamos a los usuarios de la PYME.

Aun cuando no existen evaluaciones sobre el acceso de la PYME al financiamiento global, de manera agregada se puede señalar que en la actualidad, de los recursos disponibles al pequeño y mediano productor en programas especiales, el 70% de los mismos es canalizado por instituciones financieras formales, y un 30% de manera directa por intermediarios no financieros, como se muestra en el cuadro 6. Esto evidencia el cambio radical en la estrategia de financiamiento para el sector.

**Cuadro 6**

**PROGRAMAS DE APOYO FINANCIERO A LA PYME SALDOS PROGRAMADOS Y EJECUTADOS Y PARTICIPACIONES VIGENTES, 1993**

(Miles de millones de colones y porcentajes)

| Tipo de programa                                 | Saldo                              | Participación |
|--------------------------------------------------|------------------------------------|---------------|
| Programas estatales y centralizados <sup>a</sup> | 7 559.3<br>(USD <sup>c</sup> 54.0) | 100.0         |
| Saldos de cartera                                | 4 246.8<br>(USD 30.3)              | 56.2          |
| Instituciones financieras <sup>b</sup>           | 2 981.7<br>(USD 21.3)              | 70.2          |
| Instituciones no-financieras <sup>b</sup>        | 1 265.1<br>(USD 9.0)               | 29.8          |

**Fuente:** Construida por el autor sobre la base de saldos de programas en proceso.

<sup>a</sup> Volumen programado en el proyecto.

<sup>b</sup> Saldos de cartera.

<sup>c</sup> Al tipo de cambio de 140 colones por dólar.

**d) *Programas estatales de apoyo directo para la PYME***

Entre 1985 y 1988 el Estado mantuvo la asistencia que otorga al sector por intermedio del IMAS, que canalizó recursos a tasas ligeramente inferiores a las de

mercado, y del INFOCOOP, que utilizó un promedio de tasas de mercado para asignar recursos a cooperativas y federaciones. Sin embargo, se consideró necesaria una reevaluación de la estrategia de promoción a la PYME, la cual no se concretó sino hasta 1988, beneficiándose de los resultados del diagnóstico interinstitucional realizado en 1985, y del renovado énfasis que se dio al sector en los componentes de compensación social de los PAEs.

Esto llevó a la centralización de los esfuerzos de promoción del Estado en tres programas que por intermedio de ellos se da acceso al financiamiento a la PYME. El primero, denominado Programa del Sector Social Productivo lo ejecuta la Segunda Vicepresidencia de la República con recursos del Fondo de Inversión Social (FIS) y está orientado a grupos asociativos y pequeños productores del sector agrícola e industrial. El financiamiento de este programa se da a través de OPDs en cada comunidad, para lo cual se utilizan fondos donados por el Gobierno de Holanda y parte de las contribuciones al ahorro obligatorio de los trabajadores al Banco Popular.

El segundo es el Programa Nacional de Microempresa y Pequeña Empresa (PRO-NAMYPE), el que cubre e incluye además de empresas en el sector industrial y agrícola a empresas ganaderas, comerciales y de servicios. Este programa canaliza fondos a través de OPDs y cooperativas con fondos del Gobierno de Holanda y del presupuesto nacional. El tercer programa es el denominado Fondo de Ayuda, Equipamiento y Contrapartida España-Costa Rica que ejecuta el Ministerio de Planificación. Este programa está orientado a grupos asociativos agrícolas y ganaderos con recursos proveídos de donaciones españolas de maquinaria y automóviles.

#### **e) *Programas de asistencia con recursos externos***

Los recursos externos para la PYME y pequeños productores se orientan por medio de cuatro programas en la actualidad. El primero es el denominado Fondos para el Desarrollo que administra el Banco Central. En este se programa se canalizan empréstitos internacionales a bancos comerciales para el financiamiento de pequeños y medianos productores. En la actualidad, se cuenta con préstamos del Banco de China y del Préstamo Sectorial de Inversiones del BID, ellos constituyen la principal fuente de recursos para este programa. Se suman, además, intervenciones de tres organismos internacionales: (1) recursos del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), que canaliza recursos a través de bancos comerciales para promover la pequeña y mediana industria en general; (2) recursos del BID que se giran directamente a través de OPDs y ONGs para promover proyectos productivos en pequeña escala; y (3) fondos de la USAID que se proyectan por intermedio del Banco del Comercio para apoyo a la microempresa, pequeña y mediana agroindustrial, con fondos que provienen de los ingresos que se generan de las donaciones de la Ley Pública - 480 (PL-480).

## **IV. LECCIONES, PERSPECTIVAS Y RECOMENDACIONES PARA EL SECTOR**

### **1. El financiamiento sectorial**

Desde el inicio de la década de los años 70 se señaló a la PYME como un actor importante para promover el crecimiento económico con equidad en el país. A partir de entonces, los esfuerzos orientados al sector se han sustentado sobre la creación de programas de apoyo financiero, la promulgación de leyes y decretos para normar la operación y asistencia al sector, y la designación de instituciones estatales para que den asistencia técnica y capacitación. A pesar de que estos esfuerzos han sido bien intencionados y aparentemente bien articulados, los resultados de éstos han estado lejos de ser calificados como exitosos.

Al igual que otros esfuerzos de promoción de grupos de interés socioeconómico, cuando el financiamiento del sector se caracterizó por la asignación de recursos a través de programas de crédito dirigidos, a tasas de interés subsidiadas, orientadas por intermediarios financieros formales, la experiencia financiera fue negativa, tanto desde la perspectiva del desempeño de la cartera como del desempeño de las instituciones encargadas de llevar adelante los programas.

La evaluación del PDU, el principal programa crediticio orientado al sector, señaló altos índices de mora en la cartera de préstamos del programa, los cuales eran explicados en parte por la crisis económica de los años 80, pero en gran medida por los pocos incentivos y altos costos que implicaban para los intermediarios financieros formales el manejo de este tipo de programas. Estos costos, que se asociaban tanto al análisis del proyecto como a la administración y seguimiento de préstamos otorgados.

Además, aunque al ser cuestionados sobre sus necesidades de financiamiento, la mediana empresa identifica el elevado costo de los recursos no tanto el acceso a los mismos, como su principal limitante, curiosamente, el acceso a recursos más que el costo de los mismos fue señalado por los pequeños y microempresarios como su principal limitante, esto, a pesar de la proliferación de programas de asistencia financiera al sector de la PYME.

Estos resultados han llevado a un replanteamiento de la estrategia de promoción al sector. Primero, se espera que el financiamiento de la mediana empresa se dé dentro de los programas de crédito globales que se implementan a través del sistema financiero, dentro de los cuales la canalización de recursos se da a tasas de mercado. Se reconoce además que estos programas podrían dejar excluidos a la pequeña y microempresa, por lo que se ha calificado a las OPDs y ONGs, cooperativas y otros grupos como sujetos de crédito para que a través de éstos se encaucen recursos a este sector. Por lo demás, en la implementación de programas dirigidos por el Estado se utiliza a este tipo de intermediarios como elementos centrales en la dotación de recursos. Los recursos son canalizados además a tasas de mercado.

## **2. El entorno económico**

Es importante mencionar que problemas relacionados a políticas económicas inadecuadas y precios relativos que aún continuaban distorsionados también han incidido negativamente sobre los programas de apoyo financiero al sector de la PYME. Estos factores aun juegan un papel importante en el éxito de estos programas en la actualidad. Las elevadas y altamente variables tasas de interés, sumadas a los elevados márgenes de intermediación financiera que resultan de la ineficiencia con que aun opera el sistema bancario costarricense<sup>11</sup> no sólo aumentan el costo, sino que reducen la disponibilidad de recursos prestables a nivel global, y, por ende, a nivel sectorial. Si a esto se añade la reciente sobrevaluación cambiaria que reduce la competencia, el potencial de expansión de proyectos y de empresas del sector se ve aún más limitado.

## **3. La asistencia técnica**

Las deficiencias asociadas con los servicios de apoyo que brinda el Estado también se convierten en obstáculos para el desarrollo del sector y parecen amenazar con hacer desaparecer un gran número de empresas de este sector. Aunque, de manera complementaria a los programas de financiamiento se han realizado esfuerzos para la organización y capacitación del sector, utilizando para ello instituciones permanentes de apoyo, los mismos no parecen haber resuelto los problemas de viabilidad de las empresas.

En los estudios sobre potencial exportador y la reconversión industrial del sector se señala que la PYME está acostumbrada a operar en un ambiente poco competitivo y a vender su producción casi exclusivamente en el mercado local. Se afirma además que las pequeñas y medianas industrias han tenido poca motivación para transformar su estructura productiva y adaptarla a un ambiente de mayor competencia, situación que, unida al carácter familiar de las empresas, al poco apoyo de que disponen, a la limitada diversificación y rigidez de la producción, y a la ausencia de controles de calidad, les resta competitividad.

Esto es de la mayor importancia en las circunstancias actuales en que, las evaluaciones que se hacen dentro de los programas de reconversión industrial y productiva indican que el proceso de apertura económica ha colocado a la PYME en una posición sumamente delicada. Entre estos, destacan significativamente los problemas de transferencia y adaptación de tecnología para proceder con los procesos de reconversión productiva. Además, la falta de infraestructura básica para la comercialización y mercadeo, y la ausencia de planes estratégicos limitan la capacidad de desarrollar el potencial exportador que algunos atribuyen al sector. Finalmente, el desarrollo de los recursos humanos también parece ser una limitante trascendental para la identificación de proyectos y oportunidades.

Estos y otros problemas reafirman el argumento de que el financiamiento no es el único insumo clave para la promoción del sector. Más aun, si un entorno económico inadecuado y sin procesos oportunos de asistencia técnica y de capacitación, es de reflexionar que el éxito de programas de asistencia financiera para la promoción de la PYME tendría pocas posibilidades de éxito.

## Notas

<sup>1</sup> Véase OIT/PREALC, 1987, "Empleo en América Latina: búsqueda de opciones", Santiago de Chile.

<sup>2</sup> Véase Maurilio Aguilar, "La pequeña y mediana industria en el proceso de reconversión productiva en Costa Rica", diagnóstico realizado con el auspicio de la ONUDI, 1990.

<sup>3</sup> Véase José Manuel Salazar-Xirinach, "Diagnóstico de la pequeña y mediana empresa (PYME), y de las políticas dirigidas a fortalecer su competitividad y desarrollo en Costa Rica", trabajo realizado para el BID, 1993.

<sup>4</sup> Sin embargo, en la muestra utilizada por la encuesta no se incluyen pequeñas y microempresas.

<sup>5</sup> El estudio "La pequeña y mediana industria en el proceso de reconversión productiva de Costa Rica" fue realizado por el Lic. Maurilio Aguilar, funcionario de la Cámara de Industrias de Costa Rica.

<sup>6</sup> Fundación de origen suizo.

<sup>7</sup> La Oficina de Planificación opera desde el inicio de los años 80 como Ministerio de Planificación Nacional, aunque en la actualidad se encuentra en proceso de convertirse en una división del Ministerio de la Presidencia.

<sup>8</sup> Este decreto fue modificado en mayo de 1981, eliminando el requisito de que la actividad fuera la mayor fuente de ingresos y ajustó el monto hasta US\$10 000. En abril de 1983 y en octubre de 1984, los montos exonerables se elevaron hasta US\$50 000.

<sup>9</sup> Este programa y su extensión fueron denominados AID 515-W-028 y AID 515-W-040, respectivamente.

<sup>10</sup> A partir de 1982 se creó el Ministerio de Comercio Exterior, con lo que el MEIC se convirtió en el Ministerio de Industria, Economía y Minas (MIEM).

<sup>11</sup> Véase Arnoldo Camacho, "Sobre la Eficiencia de la Banca Costarricense", estudio realizado para el Proyecto de Servicios Financieros, por la Universidad Estatal de Ohio y la Academia de Centroamérica con fondos de USAID/Costa Rica y del Banco Central de Costa Rica.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de Reconversión Industrial (1990), *Informe de la "Reunión de alto nivel sobre reconversión industrial"*, San José: MEIC.
- Aguilar, Maurilio (1990), *La producción en pequeña escala en el proceso de industrialización de Costa Rica*, Bogotá: CIDER.
- Alonso, Eduardo (1992), *Aspectos metodológicos para el análisis competitivo de sectores y subsectores industriales : el caso de la industria textil*, Alajuela: INCAE.
- (1991), *La política comercial externa y la reconversión industrial: perspectivas para Centroamérica*, Alajuela: INCAE.
- Cámara de Industrias de Costa Rica (1989), *Fondo de reconversión industrial*, Unidad de Estudios Económicos.
- (1993), *Guía industrial 1993*, San José: MEPRO.
- (1991), *La competitividad del sector industrial*, Unidad de Estudios Económicos.
- (1992), *La Reconversión Industrial en Costa Rica*, Documento de discusión en el IX Congreso Nacional de Industriales, San José.
- CINDE (1992), *Proyecto de Reconversión Industrial*, San José: División industrial de CINDE.
- CODESA (1990), "Acciones inmediatas a tomar en el subsector calzado", en *Programa de Reconversión Industrial*, San José, DP-PPPR.
- (1990), *Antecedentes, estadísticas, problemática y planes de acción de los Comités Empresariales Subsectoriales*, San José, PPPR.
- (1990), *Diagnóstico y recomendaciones de ONUDI sobre los instrumentos operativos para la ejecución del Programa de Reconversión Industrial*, San José, PPPR.
- Comisión Interinstitucional de Pequeña Industrial (1990), *Guía de servicios de apoyo a la pequeña industria en Costa Rica*, San José: MEIC.
- Doryan, Eduardo (1991), *Entendiendo la reconversión industrial*, Alajuela: INCAE.
- Gómez, Eduardo (1985), *Diagnóstico general de la situación de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica*, Managua: INCAE.
- IDESPO (1989), *Diagnóstico nacional del sector de micro y pequeña empresa en Costa Rica*, San José.
- INCAE (1991), *Investigación sobre reconversión industrial. Términos de referencia*, Alajuela.