DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IIN-053-2020

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

"LEY PARA IMPULSAR EL EMPRENDIMIENTO COSTARRICENSE"

EXPEDIENTE Nº 20.804

INFORME INTEGRADO
(JURÍDICO-SOCIOAMBIENTAL)

ELABORADO POR:
ARTURO AGUILAR CASCANTE
KATTYA DELGADO MADRIGAL
ASESORES PARLAMENTARIOS

SUPERVISADO POR:
Mª MAYELA CHAVES VILLALOBOS
MSC. GASTÓN VARGAS ROJAS
JEFES DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR

31 DE AGOSTO DE 2020

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO 3
II.- CONSIDERACIONES SOCIOAMBIENTALES 4
2.1.-*EMPRENDIMIENTO EN COSTA RICA.* 4
2.2.- FOMENTO A LAS PYME: MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS 8
2.3.- FINANCIAMIENTO DE FONDOS ESPECIALES 9
2.4.- CONTEXTO INSTITUCIONAL DEL EMPRENDEDURISMO 14
III.- SISTEMA NACIONAL DE BANCA PARA EL DESARROLLO 15
IV.- FIDEIMAS 21
V.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS PREVIAS 25
5.1 Sobre la Ley de Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza 25
5.2 Sobre las reformas a la ley del Sistema de Banca para el Desarrollo 27
VI.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO 28
Artículo 1 28
Artículo 2 31
VII. ASUNTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA 35
VIII. CONCLUSIONES 36
IX. ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO Y PROCEDIMIENTO 36
Votación 36
Delegación 36
Consultas 37
Obligatorias: 37
Facultativas: 37
X. ANTECEDENTES JURÍDICOS RELACIONADOS 37

AL-DEST- IIN-053-2020
INFORME INTEGRADO
(JURÍDICO-SOCIOAMBIENTAL)

"LEY PARA IMPULSAR EL EMPRENDIMIENTO COSTARRICENSE"

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

La presente iniciativa busca fortalecer el apoyo financiero para emprendimientos en algunos sectores de la población, fundamentalmente en aquellos a los cuales se les dificulta el acceso al crédito, al no contar con las garantías reales para el financiamiento de su emprendimiento. El propósito anterior, se plantea lograrlo mediante la reforma del artículo 9 de la Ley de Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza[1] y de los numerales 7, 15 y 41 de la ley de Sistema de Banca para el Desarrollo[2].

A través de la reforma al artículo 9 de la Ley N° 7769[3], se amplía la posibilidad para que los contratos de fideicomiso no solamente puedan ser suscritos con los bancos del Estado o BICSA, sino con cualquier institución supervisada por la Sugef. Igualmente, incluye al Sistema de Banca para el Desarrollo como una nueva fuente de financiamiento del fideicomiso. Por otra parte, amplía la población beneficiaria, incluyendo a las personas en condiciones de pobreza extrema y a las personas físicas que por sus condiciones socioeconómicas no posean garantías reales para financiar su emprendimiento.

Con relación a las reformas a la Ley de Sistema de Banca para el Desarrollo, la modificación del artículo 7, busca incorporar como sector prioritario a las personas en condición de pobreza y pobreza extrema. La reforma al artículo 15 agrega como destino de los recursos del Finade[4], los créditos que sean otorgados por colaboradores del SBD[5]. Finalmente, la reforma al numeral 41 incluye como beneficiarios de los programas y fideicomisos del IMAS, a las personas físicas que por sus condiciones socioeconómicas no posean garantías reales para financiar su emprendimiento.

[1] Ley N° 7769 de 24 de abril de 1998.
[2] Ley N°8634, de 23 de abril de 2008.
[3] Ley de Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza.
[4] Fideicomiso Nacional de Desarrollo.
[5] Sistema de Banca de Desarrrollo.

II.- CONSIDERACIONES SOCIOAMBIENTALES[6]

2.1.-*EMPRENDIMIENTO EN COSTA RICA.*

El emprendedurismo es el desarrollo de aquellas actividades que están orientadas a perseguir una oportunidad más allá de los recursos que se controlan inicialmente; es el arte de emprender y generar riqueza más allá de la certidumbre y de los recursos necesarios para tal fin[7].

Existen distintos planos para analizar el emprendimiento; por un lado, se encuentran las motivaciones personales que llevan a los individuos a realizar sus propios emprendimientos, y por otro lado, el impacto que el sector de los emprendedores puede generar en la sociedad sea a través de la generación de riqueza, el empleo o el pago de impuestos.

En nuestro país, desde hace algunos años se observa como las administraciones gubernamentales impulsan programas de fomento al desarrollo emprendedor como un mecanismo para la generación de empleo que estos pueden crear, disminuyendo la desocupación y la pobreza.

Estas políticas públicas que vienen desplegando los gobiernos contemplan programas e instrumentos que van desde disminuir la burocracia a la hora de registrar una nueva empresa, pasando por la reducción del pago de impuestos durante los primeros años de creación del emprendimiento para la facilitación de la contratación del personal.

Por otro lado, los instrumentos y programas de desarrollo también deben contemplar acciones de formación, capacitación, asesoramiento, incubación, etc. que permitan profesionalizar a los emprendedores y poder gestionar a los proyectos con el concepto de competitividad, de forma tal para disminuir la tasa de mortalidad que tienen muchos de los emprendimientos, maximizando de esta forma la inversión que hace el Estado al apoyarlos.

En Costa Rica, acorde con la metodología del GEM[8], un 63% aproximadamente de la población adulta cree que abrir un nuevo negocio brinda un mayor prestigio social y un 64% considera que ser empresario es una carrera deseable, aspecto reflejado en los casos de emprendedores exitosos que proyectan los medios de

[6] Este apartado II fue realizado por el Área Socioambiental del Departamento de Servicios Técnicos
[7] Uiscumarr. El Emprendedorismo. Programa para emprendedores de la Sepyme.
[8] Monitoreo Global del Emprendimiento (Global Entrepreneurship Monitor por sus siglas en ingles)

comunicación[9]. En la siguiente imagen se presenta el perfil del emprendedor en Costa Rica.

Figura 1: Caracterización general de la persona emprendedora en Costa Rica.



Fuente. Estado de la Nación. 2010

En términos generales, acorde con la metodología GEM el emprendedor en Costa Rica es una persona de sexo masculino o femenino en igualdad de probabilidades para emprender, cuya edad oscila entre los 18 y 25 años en caso de los iniciales y de 45-55 años entre los emprendedores establecidos, la formación académica

[9] Estado de la Nación. El Emprendedurismo en Costa Rica, Decimosétimo Informe. 2010

predominante es la secundaria completa y educación universitaria y los negocios están orientados al sector servicios al consumidor.

El análisis realizado por el Estado de la Nación en el tema del emprendedurismo denota las siguientes limitantes:

> *"(…) Las condiciones del entorno costarricense (sistema educacional, el acceso a financiamiento, acceso a infraestructura física, comercial y de servicios, las condiciones de desigualdad entre la zona urbana y rural, entre otros) y los importantes riesgos económicos y culturales de "ser empresario (a)", dificultan un vigoroso desarrollo del proceso emprendedor. En el sistema educativo predomina un enfoque mayormente dirigido a la formación de futuros empleados (as) que a la formación de futuros empresarios (as), a pesar que en los últimos años se nota un creciente esfuerzo por incorporar en su currículo el fomento al espíritu emprendedor y desarrollar programas para estimular la implementación de nuevas ideas entre estudiantes; mientras que el apoyo del sector público al fomento de emprendimientos (financiamiento, capacitación, asesoría, etc.) es muy limitado todavía y sus recursos están dirigidos fundamentalmente al apoyo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) en operación, perdiendo así un importante campo de oportunidad en el desarrollo de nuevos proyectos y unidades productivas. Adicionalmente, las claras desigualdades entre la zona urbana y la rural y entre las regiones del país, caracterizada por los mayores costos de acceso a los servicios básicos, así como a las oportunidades de desarrollo en el ámbito local, restringen aún más las posibilidades de promoción del emprendedurismo a escala local"*[10]

Los anteriores elementos deben ser considerados por los legisladores para elaborar propuestas legislativas integrales en torno al mejoramiento del emprendedurismo en el país, toda vez que los elementos señalados como limitantes al desarrollo de la persona emprendedora van más allá del acceso a los recursos financieros.

Sin embargo, el panorama de la persona emprendedora varía sustancialmente a los datos brindados por el Estado de la Nación, ya que para el año 2014 se presentan las siguientes características:

[10] Ibidem.

El sector emprendedor tico (trabajadores independientes) está compuesto, en su mayoría, por hombres que no son jóvenes, que se lanzan en ese negocio por necesidad (no por oportunidad) y con nivel bajo de escolaridad[11].

> *Un 64% es de sexo masculino, 47,2% alcanza hasta un nivel máximo de primaria completa y el 63,2% de los emprendedores tuvo razones de necesidad para iniciar su propia empresa.*
>
> *Tales características asocian al sector emprendedor con el sector informal, de muy baja escolaridad y alta presencia masculina.*
>
> *El empleo informal de Costa Rica ascendió al 45,3% de la población ocupada en el primer trimestre del 2015, indicador que viene en crecimiento, según datos de la Encuesta Continua de Empleo del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).*
>
> *La cifra ha oscilado entre el 36% y 45%. La tendencia de aumento paulatino de este tipo de empleo se registra a partir del primer trimestre del 2012.*

En el 2014, Costa Rica registró un total de 340.000 empleados independientes o emprendedores empresariales, los cuales generaron 536.000 empleos. El 75,4% de los emprendedores están entre los 35 y 64 años; mientras que los más jóvenes (menores de 34 años) son el 17,2%.[12]

Como se apuntó, predomina la baja escolaridad en la educación regular: para el 2014, el 47,2% alcanza hasta un nivel máximo de primaria completa, mientras que solo el 18,7% posee educación superior.

En total, en el 2014, se generaron 535.956 empleos en estos emprendimientos y, de ellos, el 83,5% son empleos permanentes y 16,5% ocasionales.

Según datos del Índice Global de Emprendimiento 2018 elaborado por el Instituto de Emprendimiento y Desarrollo Global (GEDI, por sus siglas en inglés), Costa Rica es el sexto país más emprendedor a nivel latinoamericano, el 56 a nivel mundial, y el primero en América Central, lo que lo coloca entre la vanguardia en este tipo de desarrollos empresariales.

[11] https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/como-es-el-emprendedor-de-costa-rica/TIF63CUH4ZELRPTY6THUS37PGM/story/.
[12] Ibidem.

No obstante, diversos estudios estiman que casi un 80% de los emprendimientos que se crean en el país no superan los tres primeros años de vida en el mercado, lo que resulta una cifra preocupante.

2.2.- FOMENTO A LAS PYME: MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

De acuerdo con el último diagnóstico "Estado de Situación de las PYME en Costa Rica 2016", las PYME de los sectores económicos de industria, comercio, servicios y tecnologías de información arrojaron los siguientes resultados[13]:

- El 93. 3% clasifican como micro, pequeña y mediana empresa y productores agropecuarios.
- Las empresas Pyme, que son objetivo de la política pública del MEIC, representan el 78.3% del país[14].
- La mayor cantidad de PYME se ubican en los sectores servicios (43.6%) y comercio con un (39.6%), seguido por Industria (11.9%) y TI[15] (4.8%)
- Del total de PYME el 78% se encuentran en la región Central, el resto de las regiones presenta entre un 4% y un 5%
- Durante el 2016, el sector servicios, genero mayor cantidad de empleos, dentro de las Pymes, contribuyendo con el 38% seguido por comercio con un 32%, industria un 24% y TI con 6%.
- En el 2016 las PYME contribuyeron con el 14.83% del valor total FOB de las exportaciones de los sectores industria, comercio, servicios y TI. Los montos por exportación alcanzaron $1.390 millones.
- Las microempresas pasaron de vender en el exterior un 27% en el 2015 (del total exportado) a un 29% en el 2016.
- Las pequeñas incrementaron sus exportaciones de un 10% a un 15% en el mismo periodo**.**
- Estos incrementos de las micro y pequeñas empresas redujeron la participación de las medianas empresas en las ventas al exterior.
- Las medianas empresas exportaron en 2015 el 63%, mientras que en el 2016 fue el 56%.
- Las PYME proveedoras del Estado le vendieron al Estado durante el 2016 corresponde a un 43%.

[13] MEIC. 2017. Op. Cit.

[14] El restante 21.7% corresponde a un 7.4% de PYMPAS (pequeño y mediano productor agropecuario atenido por el MAG), un 7.6% a empresas con menos de 100 empleados dedicadas a otros sectores económicos (explotación de minas y canteras, actividades financieras y de seguros, actividades inmobiliarias, servicio sociales y relacionados con la salud humana y otras actividades de servicio).

[15] Tecnologías de Información.

- Las pymes van ganando cada vez más terreno en las ventas al Estado, según datos del Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC) de la Contraloría General de la República.
- Las Pymes registradas en el Sistema de Información Empresarial Costarricense del MEIC aumentaron sus ventas al Estado: su participación creció un 12% respecto al año 2015.

En lo que respecta al esquema de atención que ha venido implementando el MEIC, a través de la Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME), para abordar el desarrollo de las políticas, programas y proyectos de apoyo a las PYME, se articuló una red institucional público-privado de más de 50 instituciones, pertenecientes a los sectores gubernamental, académico, financiero, gremial entre otros, para atender a los empresarios de las PYME[16].

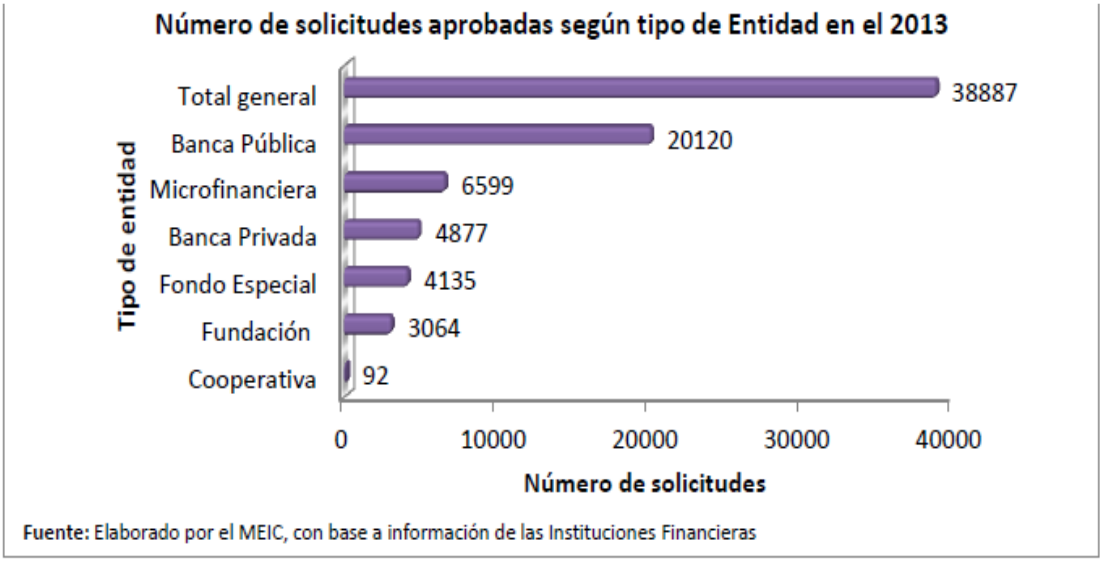
Con la finalidad de impulsar este sector y que el MEIC tuviera cobertura nacional, se crearon 5 oficinas regionales conocidas como CREAPYMES, ubicadas en: Liberia, Puntarenas, San Carlos, Limón y Pérez Zeledón, las cuales permiten atender las regiones con menor desarrollo, así como las PYME más sensibles, en este sentido, se configuró un Sistema Nacional de Apoyo a PYMES[17].

2.3.- FINANCIAMIENTO DE FONDOS ESPECIALES

El III Informe Anual de oferta de crédito y I Informe de Servicios de Desarrollo Empresarial aplicado a la Red de Apoyo a PYME[18] para el año 2013, indican que las 19 instituciones financieras que brindaron información realizaron un total de 38.887 préstamos, de los cuales 20.120 correspondieron a la Banca Pública, 6.599 a Micro financieras y 4.877 a la Banca Privada, tal como se aprecia en la Gráfica 1.

[16] Ibidem.
[17] Ibidem.
[18] Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Estudio sobre la caracterización de la oferta financiera y no financiera en apoyo a las PYME en 2013. Marzo 20 2014.

Grafica 1



Fuente: Elaborado por el MEIC, con base a información de las Instituciones Financieras

El 51,74% de los préstamos los realizó la Banca Pública, mientras el 16,97% las Micro financieras y el 12,54% la Banca Privada.

El número de colocaciones totales del 2011 y 2012, fueron 45.190 y 45.144 respectivamente, en ambos casos, superior a las colocaciones del 2013, denotándose una contracción en la colocación por parte de la banca pública superior a 9.693 colocaciones respecto a los años 2011 y 2012. Se presentó una tendencia hacia la preferencia de la Banca Publica u otras formas de financiamiento, toda vez que las colocaciones de la Banca Privada cayeron en el 2013, respecto al 2012, asimismo los fondos especiales han tenido un incremento muy significativo en el año 2013 respecto al 2011 y 2012. Este último aspecto, es de vital importancia para el análisis de la incitativa legislativa, considerando que comprende a dos actores institucionales: Sistema de Banca de Desarrollo e IMAS.

Cuadro 1

Número de colocaciones de las entidades Financieras, años 2011, 2012 y 2013						
Tipo de Entidad Financiera	2011		2012		2013	
	Colocaciones	Porcentaje	Colocaciones	Porcentaje	Colocaciones	Porcentaje
Banca Pública	31.326	69,32%	29.813	66,04%	20.120	51,74%
Banca Privada y Financieras	4.555	10,08%	6.772	15,00%	4.877	12,54%
Fondos especiales	129	0,29%	305	0,68%	4.135	10,63%
Otros	9.180	20,31%	8.254	18,28%	9755	25,09%
Total	45.190		45.144		38.887	
Fuente: Elaborado por el MEIC, con base a información de las Instituciones Financieras						

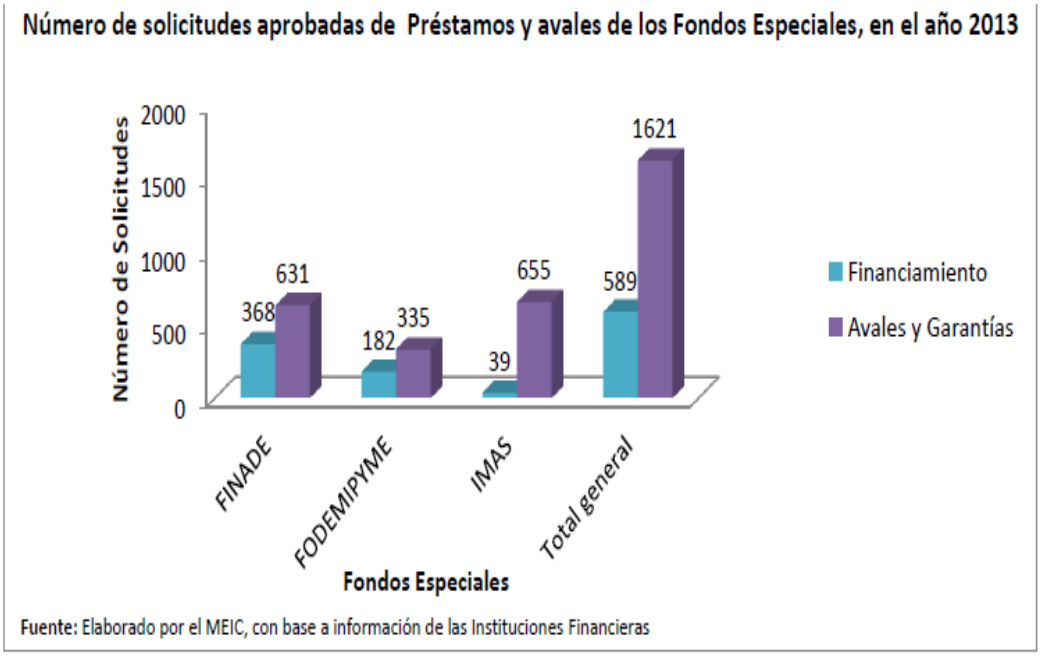
El cuadro anterior señala una clara preferencia del sistema de banca pública para solicitar los créditos para el desarrollo de proyectos empresariales a pesar de la existencia de los Fondos Especiales, comprendidos por[19]:

- Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (FINADE), Sistema de Banca para el Desarrollo.
- Fondo para el Desarrollo de la micro, pequeñas y medianas empresas (FODEMIPYME).
- Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PROMYPE), Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT).

En la gráfica No 2. se detallan el número de solicitudes que durante el año 2013 aplicaron a los recursos de los Fondos Especiales, en este caso FINADE, FODEMIPYME e IMAS, donde 589 (26,65%) empresas se financiaron y 1.621 (73,35%) utilizaron los Avales y Garantías, destacando que 368 (62,48%) de las operaciones de crédito fueron atendidas por el FINADE, seguido de FODEMIPYME con 182 y de IMAS con 39. Por otro lado, las operaciones que contaron con aval se dan en su mayoría por IMAS 655, seguido de FINADE 631 y el FODEMIPYME 335[20].

[19] Ibidem.
[20] Ibidem.

Grafica 2



El cuadro No.2 muestra que, de los 18.196,22 millones de colones que colocaron los Fondos Especiales, 13.755,03 millones de colones corresponden a microempresas, 3.973,68 millones de colones a pequeñas y 467,50 millones de colones a medianas empresas, siendo el sector servicios y comercio los que demandaron más recursos[21].

[21] Ibidem.

Cuadro 2

Colocaciones en millones de colones según tamaño de empresa por sector económico para los préstamos y avales de los Fondos Especiales, en el año 2013						
Tamaño de empresa	Agricultura	Industria	Comercio	Servicios	Otros	Total
Micro	1.064,40	1.099,31	4.621,54	4.913,48	2.056,30	13.755,03
Pequeña	51,49	619,21	1.651,36	1.571,80	79,84	3.973,68
Mediana		255,25	10,20	202,05		467,50
Total general	1.115,89	1.973,77	6.283,09	6.687,33	2.136,14	18.196,22
Fuente: Elaborado por el MEIC, con base a Información de las Instituciones Financieras.						

En cuanto a la colocación de recursos por tipo de fondo, del cuadro No.3, se extrae que el FINADE (Banca de Desarrollo) desembolsó 14.787,45 millones de colones equivalente al 81,27% de los recursos colocados, mientras que el FODEMIPYME colocó 2.084,30 millones de colones correspondiendo al 11,45% de los fondos colocados y el IMAS colocó 1.324,47 millones de colones equivalente al 7,28% de todos los fondos colocados por los Fondos Especiales[22].

Cuadro 3

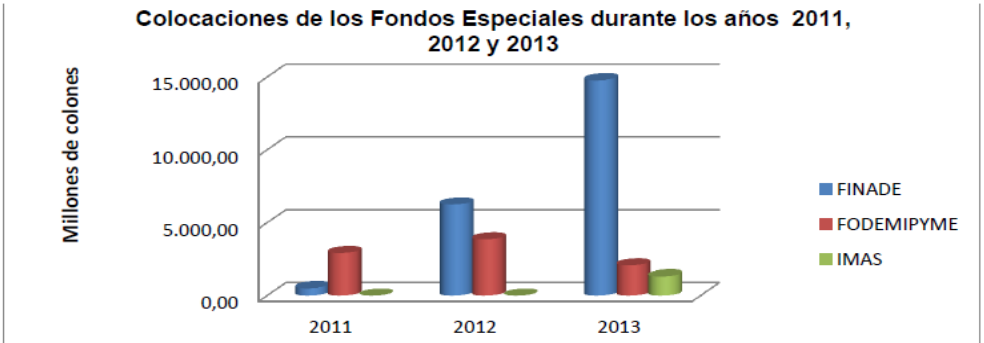
Colocaciones en millones de colones según fondo por sector económico para los préstamos y avales de los Fondos Especiales, en el año 2013						
Fondo	Agricultura	Industria	Comercio	Servicios	Otros	Total
FINADE	794,41	1.602,46	5.333,89	5.099,03	1.957,66	14.787,45
FODEMIPYME	68,75	132,50	467,91	1.415,14	0,00	2.084,30
IMAS	252,73	238,81	481,30	173,16	178,48	1.324,47
Total general	1.115,89	1.973,77	6.283,09	6.687,33	2.136,14	18.196,22
Fuente: Elaborado por el MEIC, con base a Información de las Instituciones Financieras.						

En la gráfica No.3, se muestra que de los fondos especiales el que coloca más recursos es el FINADE, así mismo que ha existido en los últimos 3 años un

[22] Ibidem.

crecimiento en la demanda de recursos de este fondo, contrario a lo que sucede con el FODEMIPYME.

Grafica 3



Fuente: Elaborado por el MEIC , con base a la información de las Instituciones Financieras

Al año 2016, las empresas clasificadas como PYMES inscritas y aprobadas en el año 2016 están compuestas por microempresas (67%), pequeñas empresas (25%) y medianas empresas (8%). Los sectores comprendidos de actividades son servicios (56%), comercio (30%) y actividades industriales (14%)[23].

2.4.- CONTEXTO INSTITUCIONAL DEL EMPRENDEDURISMO

En el medio gubernamental el MEIC es el ente rector en la materia, sin embargo, se han identificado programas referentes en diferentes instituciones como es el caso del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), la Promotora de Comercio Exterior (Procomer), el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)[24].

Existe un Consejo Nacional de Emprendimiento conformado por instituciones públicas, privadas y la academia cuya función es promover, fomentar, coordinar,

[23] Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Estado de Situación de las PYME en Costa Rica 2016. 03 de abril, 2017.
[24] Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Política de Fomento al Emprendimiento de Costa Rica 2014-2018. Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa.

articular e implementar programas relacionados con la cultura emprendedora, la formación y el acompañamiento de emprendimientos.

Se cuenta con una Red Nacional de Incubadoras que brindan apoyo a las personas emprendedoras para crear y propiciar oportunidades de nuevos negocios y fortalecer su desarrollo empresarial por medio de asesoría, soporte y herramientas para los empresarios.

Existe una amplia oferta en lo que respecta a la educación, formación y capacitación de instituciones cuyos programas incluyen temas de emprendimiento, tal es el caso de las universidades públicas, la Fundación Comisión Asesora en Alta Tecnología (CAATEC) y el Instituto Nacional de la Biodiversidad (INBio), entre otras.

Respecto al financiamiento destacan las acciones del Banco Nacional de Costa Rica con el programa BN Desarrollo, El Banco Popular y de Desarrollo Comunal como administrador del FODEMIPYME, las Micro financieras y LINK Inversiones quién recientemente firmó un acuerdo con la Bolsa Nacional de Valores (BNV) para facilitar y dar acompañamiento a las compañías en la búsqueda de recursos para financiar proyectos emprendedores.

A pesar de esto, no existe hasta ahora una articulación clara entre los distintos actores que incentive el desarrollo del emprendimiento, ni una política que logre enlazar y ordenar a los actores en un entorno, sino más bien esfuerzos aislados que terminan logrando poco impacto en la economía.

III.- SISTEMA NACIONAL DE BANCA PARA EL DESARROLLO

El Sistema de Banca para el Desarrollo es un conjunto de entidades heterogéneas alineadas bajo la consecución de un macroobjetivo común: la inclusión financiera, el fomento y el desarrollo de los emprendedores y de los micros, pequeños y medianos empresarios y productores.

El SBD ha sido configurado como un sistema destinado a financiar e impulsar proyectos productivos, factibles, técnica y económicamente, que se vale de un esquema colaborativo entre múltiples actores que buscan colaborar en la

concreción de un modelo de desarrollo con movilidad social de los beneficiarios del Sistema[25].

En el año 2008, se aprueba la Ley Sistema de Banca para el Desarrollo[26], como mecanismo de financiamiento para emprendedores, micro, pequeños y medianos empresarios de todas las actividades productivas.

La entrada en operación del Sistema produjo algunos efectos positivos, por cuanto en el período 2008- 2011 aumentó el acceso de nuevos clientes en 27% así como el número de operaciones en 50%. La banca estatal fue la mayor contribuyente de esas mejoras, pues aportó el 93% del incremento total de clientes MIPYMES. Estos resultados no se traducen en aumentos de la participación del crédito de las MIPYMES, ya que de constituir 8,4% del crédito total en el 2008 ascendió a 8,6% en el 2011, no obstante, mostró un crecimiento similar al del crédito total otorgado por el Sistema Financiero Nacional. El crédito a las MIPYMES alcanzó al término del 2011 un saldo de ¢906.341 millones, con un incremento en el lapso 2008-2011 del 28 %. Los tres fondos de financiamiento del SBD, el FINADE y el FOFIDE han logrado buenos resultados, principalmente por el aporte del sistema de avales y garantías del FINADE y los programas de atención a la mujer manejados con recursos del FOFIDE.[27]

En el año 2014, se aprueba la Reforma Integral de la Ley Sistema de Banca para el Desarrollo[28], con lo cual en 18 meses de operación "*se alcanzó la meta para este año de colocar ₡160 mil millones beneficiando a pequeñas unidades productivas, como es el caso de personas adultas mayores y mujeres"*[29].

La Banca para el Desarrollo es una institución que funciona como banca de segundo piso; es decir, canaliza sus recursos a operadores financieros autorizados por el

[25] Banca para el Desarrollo. Informe anual 2017. Secretaria Técnica.
[26] Ley 8364 del 23 de abril del 2008. URL: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=63047&nValor3=0&strTipM=FN
[27] Mideplan. 2014. Op.Cit.
[28] Ley 9274 del 12 de diciembre del 2014. URL: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=78471&nValor3=98873&strTipM=FN
[29] Banca para el Desarrollo anuncia agresiva estrategia de apoyo a pequeños productores. GobiernoCR. URL: http://gobierno.cr/banca-para-el-desarrollo-anuncia-agresiva-estrategia-de-apoyo-a-pequenos-productores/#more-19901

Consejo Rector, con el objetivo de financiar e impulsar proyectos productivos viables técnica y económicamente, acordes con el modelo de desarrollo del país. Actualmente, existen 55 operadores financieros activos, los cuales tienen 800 ventanillas a disposición de los costarricenses en todo el país[30].

Al cierre del 2017 se tenía una colocación acumulada de ¢422.332 millones, cuyo saldo a esa fecha asciende ¢ 321.256 millones, el cual representa un 17,2 % del total del crédito otorgado a Mipymes del Sistema Financiero Nacional[31].

La cantidad de avales que se han emitido es de 2.640, que representan ¢25.265 millones y dan respaldo a una cartera de crédito por ¢45.552 millones.

Gráfico 4



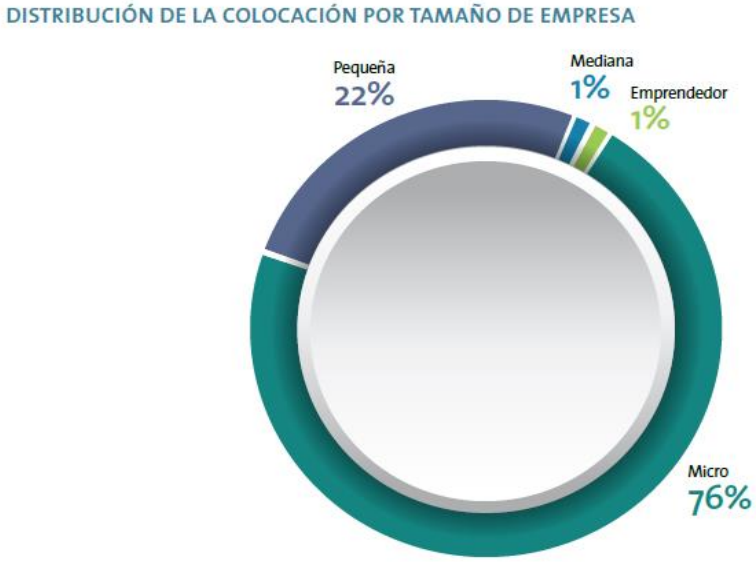
Dichos recursos se orientaron al logro de una mayor inclusión financiera, económica y social, destacando entre los beneficiarios de esta cartera: mujeres (una cuarta

[30] Ibídem
[31] Banca de Desarrollo. 2017. Op. Cit.

parte de los recursos), modelos asociativos (cooperativas) y microempresarios de todo el país, con proyectos viables y que han calificado como beneficiarios según los requerimientos de la normativa jurídica, particularmente en zonas rurales y de menor desarrollo económico y social[32].

Durante el primer trimestre del 2017, un 30% de las colocaciones se ubicó en distritos de “Muy Bajo” y “Bajo” desarrollo social. El 52% se canalizó en regiones distintas a la Central, apuntando a una promoción al desarrollo económico y social de zonas con mayores desigualdades de acceso al financiamiento.

Gráfico 5

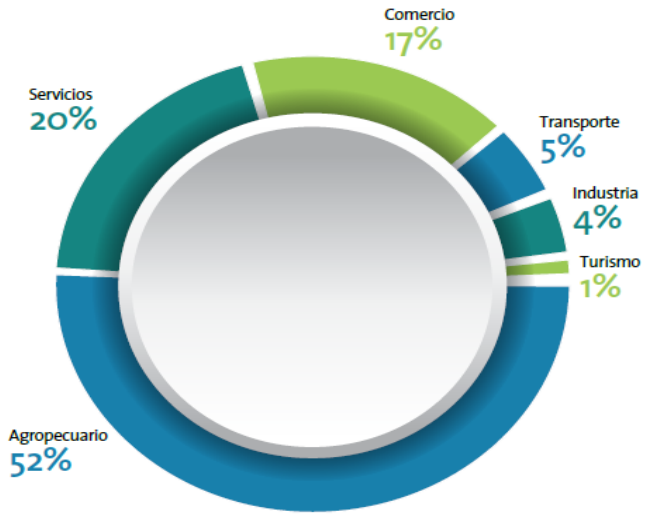


Fuente: Secretaría Técnica, con base en datos remitidos por los operadores acreditados.

Gráfico 6

[32] Gobierno CR URL: http://gobierno.cr/banca-para-el-desarrollo-acumulo-colocaciones-de-credito-por-mas-de-%e2%82%a1319-000-millones-en-primer-trimestre-del-2017/

COLOCACIÓN POR ACTIVIDAD ECONÓMICA



Fuente: Secretaría Técnica, con base en datos remitidos por los operadores acreditados.

Por áreas de inversión, de la cartera total de crédito del SBD, se canalizó un 52% en actividades Agropecuarias, seguido por Servicios y Comercio con un 20% y un 17%, respectivamente. Adicionalmente, se tiene que el 76% de los fondos se destina al apoyo de microempresarios. Un 22% en lo que clasifica como pequeña empresa. El crédito promedio del Sistema es de ₡7 millones por beneficiario.

En promedio, por mes se incorporan 600 nuevos beneficiarios de crédito en el SBD. Al 31 de marzo se registran prácticamente 32.000 soluciones de crédito (28% más si se compara con el primer trimestre del 2016), por medio de 52 de operadores financieros acreditados en el SBD.

El SBD contribuyó con la bancarización de más de 2.000 unidades productivas, lo que constituye una cartera de crédito superior a las ₡35.000 millones, en virtud de que estos empresarios no contaban con garantía suficiente para acceder a financiamiento y fueron respaldados por un aval de Banca para el Desarrollo.

Dentro de los objetivos del SBD se encuentra fomentar el desarrollo económico y social del país por medio de la innovación y el emprendedurismo, generando proyectos de mayor valor agregado, que permitan la transferencia de conocimiento y tecnologías, así como encadenamientos productivos.

El SBD busca articular los esfuerzos institucionales públicos, privados y de la academia para el beneficio de los emprendedores bajo la Estrategia de Atención al Emprendimiento e Innovación (2017 – 2022), y que comprende el desarrollo y ejecución de acciones, elaboración de diagnósticos, solicitud de apoyo técnico, entre otros que permitan la implementación de indicativas innovadoras que estimulen el crecimiento económico y social.

Con la meta de que, en los próximos cinco años, comprendidos del 1º de enero del 2017 al 1º de enero del 2022, se creará una oferta de acceso a financiamiento para emprendedurismo e innovación que conlleve una mayor profundización y sofisticación de mercado financiero. Junto a esa estrategia, el SBD viene apoyando los siguientes proyectos:

- Proyecto AdAstra Rocket – SBD: Ad Astra Autobús de hidrógeno.
- Proyecto Earth – SBD Earth Agricultura de precisión.
- Programa Nacional de Fomento y Financiamiento Ganadero.
- Programa de Fomento del Emprendedurismo y la Innovación Agropecuaria y Rural en Costa Rica para el SBD.
- Programa de Certificaciones para la Exportación (CERTEX)-Procomer.
- PITS para Innovar con la incubadora Auge-UCR.

También el SBD está afirmando nuevas iniciativas de inclusión financiera con el Banco Nacional de Costa Rica, como lo es el Programa Consejo de Apoyo Rural (CAR), el cual, busca brindar acceso a crédito a productores agropecuarios y a otras actividades ubicadas en zonas donde hay poca penetración de la banca a través de una figura similar, a lo que en el pasado fue conocido como Juntas Rurales de Crédito.

Consecuente con planteamiento de la iniciativa legislativa, es importante destacar las siguientes amenazas detectadas por la comisión evaluadora del Sistema de Banca para el Desarrollo[33]:

> *…Los intereses alrededor del SBD han tenido históricamente un fuerte componente político, por lo que el SBD estará en la visión central de grupos políticos para impulsar nuevas propuestas, que impliquen modificaciones del*

[33] Comisión Evaluadora del Sistema de Banca para el Desarrollo. Síntesis de las conclusiones y Recomendaciones de la Comisión Evaluadora del Sistema de Banca para el Desarrollo • 2016

enfoque actualmente dado al sistema, desviando y hasta debilitando su alcance…

La percepción en algunos sectores de que el SBD no opera en el cumplimiento de sus objetivos, o que no moviliza eficientemente sus recursos, o el interés que despierta la acumulación de recursos para el sistema productivo, ha convertido al SBD en blanco de todas las propuestas que requieren recursos financieros. Estas propuestas generalmente implican la desviación de recursos del SBD para la creación de otros fondos. Esta distracción planteada de los fondos del SBD no tiene lógica en la política pública, pues el SBD no ha logrado tiempo suficiente, especialmente después de la reforma con la Ley 9274, para desplegar su potencial y cumplir sus propios objetivos de política.

Por lo anterior se recomienda la consulta de la iniciativa legislativa a la Comisión Evaluadora del Sistema de Banca para el Desarrollo, para determinar el impacto operativo y financiero de la misma.

IV.- FIDEIMAS

Fideimas es un fideicomiso que nace en el marco de la Ley de Mujeres en Condición de Pobreza[34], al adicionarse un artículo que autoriza al Imas a suscribir un fideicomiso que beneficie a mujeres y familias en condición de pobreza, mediante la Ley 8184[35].

El Fidecomiso 3204 Bancrédito-Imas-Banacio/73-202 denominado Fideimas, fue administrado por el Banco Crédito Agrícola de Cartago y y se trasladó de fiduciario al Banco de Costa Rica según la ley de Fusión por absorción del Banco Crédito Agrícola de Cartago y el Banco de Costa Rica[36].

El fideicomiso se formaliza en el año 2002 con el contrato de Fideicomiso entre el Imas, el Banco Internacional de Costa Rica y el Banco Nacional y el Convenio Marco de Cooperación suscrito con el Imas y Banco Nacional de Costa Rica, este último en calidad de Fideicomisario Garantizado. Sin embargo, el fideicomiso inició

[34] Ley 7769 del 20 de mayo de 1998.

[35] Ley Adición de un nuevo artículo 9 a la Ley de atención a las mujeres en condiciones de pobreza, N° 7769 del 17 de diciembre del 2001.

[36] Ley 9605 del 12 de setiembre del 2018.

operaciones en el año 2004 con la constitución de la Unidad Ejecutora, instancia mediadora entre el Imas y los bancos[37].

Fideimas es parte del programa Protección y Promoción Social[38] del Imas, y por lo consiguiente parte de su oferta programática. A continuación, se describen los beneficios[39]:

- **Garantías Fideimas:** Facilita el acceso a préstamos reembolsables mediante el respaldo con garantías ante los intermediarios financieros, para que la población fortalezca o consolide una actividad productiva, que le permita la generación de ingresos.

Los requisitos de admisibilidad son los siguientes:

- Contar con la ficha de información del Imas, y calificar conforme los parámetros de pobreza establecidos por el Imas.

[37] Oficio UE-Fid: 73-202/1678-2018 del 13 de setiembre del 2018 suscrito por Margarita Fernández Garita, Gerente Unidad Ejecutora. Fideicomiso 32-04

[38] El Programa Protección y Promoción Social conocido hasta Junio 2016, como Programa de Bienestar y Promoción Familiar, se sustenta en estrategias, acciones y metas orientadas a la atención de la población en pobreza extrema y pobreza. La estructura del programa mantiene una oferta básica en los últimos 5 años, orientada a mejorar la atención de las necesidades más inmediatas de la población indicada; asimismo para que se amplíe la cobertura y la calidad del servicio para la niñez en alternativas de cuido; el mejoramiento de las condiciones habitacionales; el financiamiento no reembolsable para emprendimientos productivos y la incorporación en procesos de capacitación o formación. En los últimos tres años, se ha realizado una ampliación de la oferta institucional, específicamente para atender incisos H (Asignación Familiar) y K (Prestación alimentaria) del Reglamento del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares; la atención de personas menores de edad trabajadoras; personas en situación de calle o abandono; la unificación y aumento de los montos de los subsidios de la Transferencia Monetaria Condicionada de Avancemos; así como la cobertura del mismo. Puntualmente los grupos poblacionales de mayor interés son: las mujeres con jefatura de hogar, las personas con discapacidad; las personas menores de edad, las familias indígenas, la niñez y adolescencia, las personas con estatus migratorios regularizados, las personas en situación de calle o abandono, entre otros; y se desarrolla una estrategia de intervención en los distritos prioritarios, definidos por la actual administración. El IMAS tiene, por tanto, una oferta de servicios y beneficios que se rige con un amplio marco normativo, así como de políticas institucionales y sectoriales, con el único fin de garantizar la protección y promoción social de las personas y familias en pobreza extrema y pobreza, en todo el territorio nacional. Contribuir en la reducción de la pobreza extrema y pobreza, como fin institucional, requiere también de las alianzas con los sujetos de derecho público y privado, de ahí que se promueven también este tipo de acciones. Fodesaf. Ficha Descriptiva.

[39] Oficio UE-Fid: 73-202/1678-2018. Op. Cit

- Tener el récord crediticio limpio, puede tener deudas, pero debe estar al día.
- Contra con una actividad productiva en operación con más de seis, y debe cumplir con criterios técnicos de antigüedad, experiencia, conocimiento del negocio, capacitación y medios de producción (se ponderan con una nota minina de un 70%).

En el año 2016 se beneficiaron 625 personas con una representación económica de ¢ 1.305.695.800; y para el año 2017 se beneficiaron 583 personas con una inversión de ¢1.517.896.555.

- **Diferencial de la tasa de interés Fideimas:** Facilita el acceso a préstamos reembolsables con tasas de interés diferenciada en condiciones favorables que fortalecen la actividad productiva. Se le reconoce hasta 5 puntos porcentuales de la tasa de interés según la condición de pobreza.

Se tiene que para el 2016 un número de 2301 operaciones de crédito fueron atendidas con el diferencial, con una inversión de ¢67.722.694 y en el año 2017 se atendieron 2.136 operaciones con una inversión de ¢72.347.004.

- **Servicios de apoyo Fideimas:** Brindan oportunidades a las personas o grupos que requieren capacitación, asistencia técnica y seguimiento para el fortalecimiento y desarrollo de emprendimientos productivos.

Para este rubro, se capacitaron 1.866 personas en el 2016 con una inversión de ¢273.427.880 y en el 2017 se capacitaron 1.614 personas con una inversión de ¢ 302.851.287.

Fideimas opera en todo el país a través de las Áreas Regionales de Desarrollo Social (ARDS) del Imas y del personal de la Unidad Ejecutora.

Conforme a la Ley 8184, los recursos de Fideimas provienes de los recursos propios de la institución y del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), se detallan los montos de los últimos 2 años[40]:

Fuente	**2016**	**2017**
Recursos Imas	315.000.000	300.000.000
Recursos Fodesaf	300.000.000	300.000.000

[40] Ibidem.

Total	615.000.000	600.000.000

Como limitaciones y alcances del Programa Fideimas se tiene las siguientes[41]:

Alcances	Limitaciones
Se ha favorecido mayoritariamente a mujeres en condiciones de pobreza.	Hay algunos operadores de crédito con baja colocación.
Está enfocado en una población con características de vulnerabilidad importantes, mismas que no les permite ser sujeto de crédito del sistema bancario nacional. El Fideimas permite, gracias a los avales que otorga, brindar garantías a los créditos para que esta población tenga acceso al crédito requerido.	El tiempo de espera para resolver las solicitudes por parte de los operadores de crédito en algunos caso es superior a 40 días.
Los procesos de capacitación, asistencia técnica y seguimiento han permitido que los emprendimientos y negocios en marcha se fortalezcan en áreas estratégicas como mercadeo, ventas, finanzas sanas, costos, entre otros, que minimizan la probabilidad del cierre o fracaso de las diversas actividades productivas.	
La apertura de medios de comercialización, el establecimiento de socios comerciales a través de ferias, asociatividad de microempresarios y la tienda en el aeropuerto, han permitido impulsar la mejora de productos, diseño de marca y expansión de mercado de la población objetivo.	
Es un programa del Estado, en el que se da un compromiso reciproco de las partes involucradas.	

[41] Ibidem.

V.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS PREVIAS

5.1 Sobre la Ley de Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza

La Ley N° 7769 es una legislación especial. Fue creada con el objetivo de instituir ciertos estímulos a la población femenina que se encuentra en estado de vulnerabilidad.

Según la exposición de motivos del expediente legislativo[42] que dio origen a esta ley, se puede constatar que el objetivo fundamental es brindar algunas herramientas a las mujeres jefas de hogar que se encuentren en pobreza extrema con el objetivo que puedan superar esa condición, tal y como se expresa a continuación:

> *"Como legisladora, pero sobre todo en mi condición de mujer y madre de familia, considero que este proyecto de ley concede una valiosa oportunidad para un sector severamente golpeado por la pobreza extrema. Esto significa que las madres jefas de hogar podrán asegurar la manutención y el cuido de su familia en condiciones más estables y más favorables, por el tiempo que dure el proceso de capacitación al que se deben someter y que les permitirá asumir, en corto plazo, su propia responsabilidad."*

Por otra parte, si se analiza su articulado, puede observarse que la ley de cita crea una Comisión adscrita al IMAS, cuyo objetivo principal es atender a las mujeres en condiciones de pobreza, garantizando el mejoramiento en sus condiciones de vida mediante un proceso de formación integral que comprende capacitación en formación humana, capacitación técnico-laboral, inserción laboral y productiva, acceso a vivienda digna y un incentivo económico ligado a los procesos de capacitación.

La Comisión citada está integrada por el Presidente Ejecutivo del Instituto Mixto de Ayuda Social, quien la coordina, el Presidente Ejecutivo del Instituto Nacional de Aprendizaje, el Ministro o viceministro de Trabajo y Seguridad Social, un representante de la Junta Directiva del Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia y un representante del Presidente de la República.

Las funciones que desarrolla la Comisión consisten en la definición de las políticas y los programas para atender a las mujeres en condiciones de pobreza, con prioridad a las jefas de hogar; dar seguimiento a las acciones interinstitucionales; proponer los presupuestos de los programas para las instituciones encargadas de ellos (aunque las instituciones son las encargadas de decidir, en definitiva, en

[42] Expediente N° 12.788.

cuanto a sus posibilidades de aporte económico); definir el número de mujeres en condiciones de pobreza que serán atendidas cada año (de las cuales al menos el veinticinco por ciento deben ser jefas de hogar); evaluar el impacto del programa y divulgar sus resultados; definir los procedimientos y mecanismos para seleccionar a las mujeres participantes y crear las comisiones interinstitucionales de enlace regional para ejecutar los programas dirigidos a las mujeres en condiciones de pobreza.

Con relación al financiamiento, se puede observar que para cumplir los programas dirigidos a las mujeres en condiciones de pobreza, el Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu), financiará y ejecutará la capacitación en formación humana, con recursos propios y los recursos adicionales que se necesiten los asignará el Gobierno Central, provenientes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf). Asimismo, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) financia y ejecuta la capacitación técnico-laboral dirigida a las mujeres en condiciones de pobreza, contempladas en esta Ley.

Por otra parte, el incentivo económico que se brinda a las mujeres en condiciones de pobreza participantes en los programas, se financia con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, por medio del Instituto Mixto de Ayuda Social. Cabe citar que el incentivo representa al menos un treinta por ciento (30%) del salario mínimo de un misceláneo 1 de la Administración Central del Régimen del Servicio Civil.

Con relación al artículo que se pretende reformar a través de esta iniciativa (artículo 9), este autoriza al IMAS para suscribir un contrato de fideicomiso con cualquiera de los bancos comerciales del Estado o con el Banco Internacional de Costa Rica, S. A., ya sea con recursos propios o del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, a fin de establecer mecanismos ágiles de apoyo a las actividades e iniciativas microempresariales que beneficien a las mujeres y las familias en condiciones de pobreza, como un medio para lograr la inserción laboral y productiva y mejorar la calidad de vida de las personas beneficiarias.

Los mecanismos de apoyo se orientan, fundamentalmente, a facilitar el otorgamiento de créditos con tasas de interés favorables, el financiamiento de garantías adicionales y subsidiarias a estos créditos y la prestación de servicios de apoyo, capacitación y seguimiento de la actividad productiva en todas sus fases, con el fin de dar sostenibilidad a los proyectos productivos en beneficio de las mujeres o las familias en situación de pobreza.

Por otra parte, esta Ley contempla la posibilidad de que las mujeres que participaron en los programas establecidos en la presente ley, se les otorgue prioridad para ser beneficiarias del bono gratuito de la vivienda, de acuerdo con los requisitos de ley.

Tal y como puede desprenderse de los párrafos anteriores, la Ley N° 7769, tiene eminentemente un enfoque de género, sus disposiciones van encaminadas a brindar un apoyo técnico-financiero a aquellas mujeres que se encuentren en condiciones de pobreza, brindando un especial énfasis a aquellas que sean jefas de hogar.

5.2 Sobre las reformas a la ley del Sistema de Banca para el Desarrollo

La ley del Sistema de Banca para el Desarrollo se encuentra concebida 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 la ley.

El primer artículo que reforma este proyecto es el numeral sétimo, que es básicamente el que define los sectores prioritarios de atención, el cual delega en el Consejo Rector el diseño de las políticas para brindar tratamiento prioritario a los proyectos impulsados por mujeres, adultos mayores, minorías étnicas, personas con discapacidad, jóvenes emprendedores, asociaciones de desarrollo, cooperativas, los microcréditos atendidos por medio de microfinancieras, así como los proyectos que se ajusten a los parámetros de esta ley, promovidos en zonas de menor desarrollo relativo, definidas por el índice de desarrollo social calculado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán).

Básicamente, la iniciativa de ley incluye un nuevo sector como prioritario, que será aquel que se encuentre en condición de pobreza y pobreza extrema, lo cual le permitirá a este sector el acceso a créditos, avales, garantías, condiciones y servicios no financieros y de desarrollo empresarial.

Por otra parte, el artículo 15 que también se pretende reformar a través de este proyecto, es el relativo a la creación del Fideicomiso Nacional para el Desarrollo, conocido como Finade, el cual forma parte de los recursos que se tienen disponibles para cumplir con los objetivos establecidos en la ley.

Los recursos del Finade son distribuidos bajo los lineamientos y las directrices que emite el Consejo Rector y tienen distintas finalidades como: capital para el financiamiento, capital para el otorgamiento de avales, capacitación, asistencia técnica, elaboración de estudios sectoriales a nivel nacional y regional, investigación y desarrollo para innovación y transferencia tecnológica, así como para el conocimiento y desarrollo del potencial humano, medición integral de impactos del SBD, manejo de microcréditos, entre otros.

La reforma al inciso b) mantiene el destino que es el otorgamiento de avales que respalden créditos que otorguen los participantes e integrantes del Sistema de Banca para el Desarrollo, pero incorpora un nuevo actor, es decir, ahora además de

los participantes e integrantes, podrán brindar avales los colaboradores del Sistema, dentro de los que se encuentra el Instituto Mixto de Ayuda Social.

El artículo 41, establece quienes son los colaboradores del Sistema de Banca para el Desarrollo, lo cual no varía en cuanto a las personas jurídicas se refiere. La reforma consiste en una modificación de las obligaciones que tiene uno de esos colaboradores, sea el Instituto Mixto de Ayuda Social.

La valoración jurídica de las reformas señaladas, será abordada en el acápite siguiente.

VI.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Artículo 1

El numeral primero reforma el artículo 9 de la "*Ley de Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza*"[43]. Tal y como se indicó en el resumen del proyecto, la reforma al artículo 9, amplía la posibilidad para que los contratos de fideicomiso no solamente puedan ser suscritos con los bancos del Estado o BICSA, sino con cualquier institución supervisada por la Sugef. Igualmente, faculta al Sistema de Banca para el Desarrollo para que pueda destinar recursos para el financiamiento del fideicomiso contemplado en el artículo que se pretende reformar.

Asimismo, amplía la población beneficiaria, incluyendo a las personas en condiciones de pobreza extrema y personas físicas que por sus condiciones socioeconómicas no posean garantías reales para financiar su emprendimiento.

Finalmente, incluye en el segundo párrafo del artículo 9 la posibilidad de que puedan financiarse avales a las personas descritas en el párrafo primero.

Para mayor comprensión de los cambios se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Ley N° 7769	***Propuesta de reforma***
Artículo 9°—Autorización de contrato de fideicomiso.	*Artículo 9- Autorización de contrato de fideicomiso*
Autorízase al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para que, como institución pública destinada a la lucha contra la pobreza o en coordinación con otras entidades de derecho público, suscriba un contrato de fideicomiso con cualquiera de	*Autorízase al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para que, como institución pública destinada a la lucha contra la pobreza o en coordinación con otras entidades de derecho público, suscriba un contrato de fideicomiso con cualquiera de*

[43] Ley N° 7769 de 24 de abril de 1998.

los bancos comerciales del Estado o con el Banco Internacional de Costa Rica, S. A., con recursos propios o del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, a fin de establecer mecanismos ágiles de apoyo a las actividades e iniciativas microempresariales que beneficien a las mujeres y las familias en condiciones de pobreza, como un medio para lograr la inserción laboral y productiva y mejorar la calidad de vida de las personas beneficiarías.	***las entidades sujetas a supervisión de la Superintendencia General de Entidades Financieras y de los Grupos y Conglomerados Financieros inscritos ante esta Superintendencia**, con recursos propios, del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares **o del Sistema de Banca para el Desarrollo**, a fin de establecer mecanismos ágiles de apoyo a las actividades e iniciativas microempresariales que beneficien a las **personas** en condiciones de pobreza y **pobreza extrema, así como a todas aquellas personas físicas que, por sus condiciones socioeconómicas, no posean garantías reales para el financiamiento de su emprendimiento,** como un medio para lograr la inserción laboral y productiva y mejorar la calidad de vida de las personas beneficiarias.*
Los mecanismos de apoyo se orientarán, fundamentalmente, a facilitar el otorgamiento de créditos con tasas de interés favorables, el fínanciamiento de garantías adicionales y subsidiarias a estos créditos y la prestación de servicios de apoyo, capacitación y seguimiento de la actividad productiva en todas sus fases, con el fin de dar sostenibilidad a los proyectos productivos en beneficio de las mujeres o las familias en situación de pobreza".	*Los mecanismos de apoyo se orientarán, fundamentalmente, a facilitar el otorgamiento de créditos con tasas de interés favorables, el financiamiento de **avales y/o** garantías adicionales y subsidiarias a estos créditos y la prestación de servicios de apoyo, capacitación y seguimiento de la actividad productiva en todas sus fases, con el fin de dar sostenibilidad a los proyectos productivos **de las personas descritas en el párrafo anterior**".*

Sobre el primer cambio, es decir, la posibilidad de que los contratos de fideicomiso puedan ser suscritos ya no sólo con los bancos del Estado o BICSA, sino con cualquier institución supervisada por la Sugef, debemos indicar que dicho aspecto tiene una connotación económica más que jurídica, puesto que deberá valorarse con detenimiento la repercusión y eventual riesgo que pueda conllevar la posibilidad de que otros actores, fundamentalmente privados, puedan manejar el fideicomiso. Téngase presente que el hecho de que actualmente se suscriba ese fideicomiso con los bancos del Estado, responde a que éstos cuentan con la garantía del

Estado, no así los bancos privados. Desde el punto de vista de la política legislativa, el legislador se encuentra habilitado para ampliar o reducir el espectro de actores con quien se puede suscribir el fideicomiso, por tanto, jurídicamente es posible realizar el cambio propuesto.

La segunda modificación que se hace, consiste en que se faculta al IMAS a incluir en los fideicomisos fondos que provengan del Sistema de Banca para el Desarrollo que hayan sido destinados al fideicomiso, lo cual es un asunto de conveniencia y oportunidad política.

Recordemos que tal y como se encuentra redactado el proyecto, esto representa tan sólo una facultad, pues de la redacción de las normas de la iniciativa no se desprende ningún imperativo legal que obligue a realizar un traslado de recursos al fideicomiso, es decir, las normas tienen un carácter facultativo, no imperativo.

Por otra parte, se sugiere establecer en este numeral de donde se obtendrán los recursos del Sistema de Banca para el Desarrollo, recordemos que según el artículo 9 de la ley del Sistema de Banca para el Desarrollo[44], los recursos del sistema están integrados por los fondos del Fondo Nacional de Desarrollo (Fonade); los del Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (Fofide) y los del Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD), así como por los recursos establecidos 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; por tanto, se recomienda en atención al principio de legalidad y por seguridad jurídica, que se establezca con claridad de cuale esos fondos se obtendrán los recursos que pueden ser trasladados al fideicomiso.

Finalmente, la tercera reforma amplía la población beneficiaria, incluyendo a las personas en condiciones de pobreza y pobreza extrema, así como aquellas personas físicas que por sus condiciones socioeconómicas no posean garantías reales para financiar su emprendimiento.

Sobre este particular, cabe mencionar que la ley que se pretende reformar tiene un enfoque exclusivo de ayuda a las mujeres en condiciones de pobreza, es una ley que se encuentra enfocada en brindar ciertas alternativas o condiciones especiales a las mujeres, de ahí que la inclusión genérica de apoyo a las personas (hombres y mujeres) en condiciones de pobreza, pobreza extrema y aquellas personas físicas (hombres y mujeres) que por sus condiciones socioeconómicas no sean capaces de brindar garantías para su emprendimiento, no resulta acorde con las disposiciones contenidas en la Ley N° 7769, siendo por tanto inconexa su inclusión en una ley que está dirigida a la población femenina.

[44] Ley N° 8634 de 23 de abril de 2008.

La anterior consideración, es un asunto meramente de técnica legislativa, pues los cuerpos normativos deben guardar coherencia entre su título[45] y su articulado.

Es importante advertir que se debería precisar mejor las condiciones socioeconómicas que <u>califican</u> a aquellas personas que no pueden brindar una garantía para recibir este beneficio. Es decir, la amplitud de la redacción actual de la norma, permite que personas de diversos estratos sociales puedan acceder a los beneficios, sin que necesariamente estos estratos correspondan a sectores vulnerables.

Ahora bien, tal y como se mencionó en párrafos anteriores, la dotación de recursos por parte del Sistema de Banca para el Desarrollo, es un hecho futuro e incierto, es decir, no se sabe si el Consejo Rector del Sistema va a tomar la decisión de destinar recursos y en caso de hacerlo, tampoco existe claridad sobre la cantidad de recursos que podrá aportarse. En tal sentido, cabe advertir que se estará ampliando la población beneficiaria, sin que necesariamente se tenga certeza sobre los recursos que se recibirán, lo cual podría repercutir en una menor cantidad de recursos para atender la población beneficiaria actual.

Con relación a las modificaciones contenidas en el segundo párrafo del artículo 9, hay que señalar que aquí es donde se precisa el objeto del fideicomiso y limita de esa forma el financiamiento de actividades por parte del fideicomiso. Actualmente, en forma expresa se establece que los mecanismos de apoyo consistirán en facilitar el otorgamiento de crédito con tasas de interés favorables, el financiamiento de garantías adicionales y subsidiarias de estos créditos y la prestación de servicios de apoyo, capacitación y seguimiento de la actividad productiva. Lo que significa que el objeto del fideicomiso está en relación con créditos, ya sean estos préstamos o bien el otorgamiento de garantías. Ligados a estos créditos, se pueden financiar servicios de apoyo, capacitación y seguimiento de la actividad productiva, para darle sostenibilidad a los proyectos productivos. Lo que en esencia la propuesta incorpora es la posibilidad de financiar avales a la población descrita en el primer párrafo del mismo numeral, aspecto sobre el cual no tenemos observaciones desde el punto de vista jurídico.

Artículo 2

El numeral 2 reforma el primer párrafo del artículo 7; el inciso b) del artículo 15 y el inciso c) del artículo 41 de la ley "*Sistema de Banca para el Desarrollo*[46]". Con relación a la reforma del artículo 7, se incorpora como sector prioritario a las

[45] El título de la Ley N° 7769 establece: "*Atención a las **<u>Mujeres</u>** en Condiciones de Pobreza*".
[46] Ley N° 8634 de 23 de abril de 2008.

personas en condición de pobreza y pobreza extrema, tal y como puede observarse del cuadro adjunto:

Ley ° 8634	***Propuesta de reforma***
ARTÍCULO 7.- Sectores prioritarios *El Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), por medio del Consejo Rector, diseñará las políticas para brindar tratamiento prioritario a los proyectos impulsados por mujeres, adultos mayores, minorías étnicas, personas con discapacidad, jóvenes emprendedores, asociaciones de desarrollo, cooperativas, ~~los consorcios pyme de acuerdo con la Ley N.º 9576, Ley para el Fomento de la Competitividad de la Pyme mediante el Desarrollo de Consorcios, de 22 de junio de 2018,~~ así como los proyectos que se ajusten a los parámetros de esta ley, promovidos en zonas de menor desarrollo relativo, definidas por el índice de desarrollo social calculado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán). Estas políticas de financiamiento y apoyo no financiero posibilitarán un acceso equitativo de estos grupos a créditos, avales, garantías, condiciones y servicios no financieros y de desarrollo empresarial.*	*Artículo 7- Sectores prioritarios* *El SBD, por medio del Consejo Rector, diseñará las políticas para brindar tratamiento prioritario a los proyectos impulsados* ***por personas en condición de pobreza y pobreza extrema****, mujeres, adultos mayores, minorías étnicas, personas con discapacidad, jóvenes emprendedores, asociaciones de desarrollo, cooperativas,* ***los microcréditos atendidos por medio de microfinancieras****, así como los proyectos que se ajusten a los parámetros de esta ley, promovidos en zonas de menor desarrollo relativo, definidas por el índice de desarrollo social calculado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán). Estas políticas de financiamiento y apoyo no financiero posibilitarán un acceso equitativo de estos grupos a créditos, avales, garantías, condiciones y servicios no financieros y de desarrollo empresarial.* *(…)*

El incorporar a las personas en condición de pobreza y pobreza extrema dentro de los sectores prioritarios es un asunto de política legislativa, por lo que no se desprenden problemas de legalidad o constitucionalidad.

Desde el punto de vista de la razonabilidad de la propuesta, esta Asesoría considera que es un sector vulnerable, carente de las garantías necesarias para emprender un proyecto, por ello, puede constituir un estímulo importante para las personas que se encuentran en tal condición.

Al respecto es importante hacer del conocimiento de los señores Diputados que este artículo fue reformado posterior a la presentación de esta iniciativa, por *el artículo 1° de la ley N° 9654 del 14 de febrero del 2019, el cual modificó la frase "**los microcréditos atendidos por medio de microfinancieras**,*

Por otra parte, la reforma al artículo 15 consiste en incluir la palabra "colaboradores" en el inciso b). Tal y como puede observarse en el siguiente cuadro comparativo:

Ley ° 8634	***Propuesta de reforma***
ARTÍCULO 15.- Creación del Fideicomiso Nacional para el Desarrollo *Se crea el Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (Finade), con el propósito de cumplir los objetivos de esta ley. Los recursos del Finade se distribuirán bajo los lineamientos y las directrices que emita el Consejo Rector a favor de los beneficiarios de esta ley. El Finade será un patrimonio autónomo, administrado por el banco público que se defina.* *Se destinarán estos recursos con los siguientes fines:* *(…)* *b) Como capital para el otorgamiento de avales que respalden créditos que otorguen los participantes e integrantes del SBD.* *(…)*	*Artículo 15- Creación del Fideicomiso Nacional para el Desarrollo* *Se crea el Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (Finade), con el propósito de cumplir los objetivos de esta ley. Los recursos del Finade se distribuirán bajo los lineamientos y las directrices que emita el Consejo Rector a favor de los beneficiarios de esta ley. El Finade será un patrimonio autónomo, administrado por el banco público que se defina.* *Se destinarán estos recursos con los siguientes fines:* *(…)* *b) Como capital para el otorgamiento de avales que respalden créditos que otorguen los participantes, **colaboradores** e integrantes del SBD.* *(…)*

En esencia, esto faculta para que sean destinados recursos del Finade, como capital para el otorgamiento de avales que respalden créditos que otorguen ya no sólo los participantes e integrantes del Sistema de Banca para el Desarrollo, sino también

los colaboradores del Sistema, dentro de los que figura el Instituto Mixto de Ayuda Social[47]

Cabe mencionar que el numeral 15 de la Ley N° 8634, crea el Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (Finade), cuyo propósito es cumplir los objetivos trazados en la ley citada. Los recursos del Finade son distribuidos bajo los lineamientos y las directrices que emite el Consejo Rector a favor de los beneficiarios que define la ley.

Uno de los destinos de los recursos del Finade es fungir como capital para el otorgamiento de avales que respalden créditos que otorguen los participantes e integrantes del Sistema de Banca de Desarrollo. La reforma planteada lo que hace es incorporar a los colaboradores del SBD, para que estos puedan ser sujetos del otorgamiento de avales, lo cual es un asunto de conveniencia y oportunidad política.

Por último, la reforma al artículo 41 obliga ya no sólo a incluir dentro de los programas del IMAS, sino también en los fideicomisos de esta institución, el apoyo financiero para las personas en condiciones de pobreza y pobreza extrema y agrega una nueva población beneficiaria, que serán aquellas personas físicas que por sus condiciones socioeconómicas no posean garantías reales para el financiamiento de su emprendimiento, siempre que presenten proyectos viables y sostenibles, según lo determinen las directrices y políticas que emita el Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo, tal y como puede observarse a continuación:

Ley ° 8634	***Propuesta de reforma***
ARTÍCULO 41. Colaboradores del Sistema de Banca para el Desarrollo	*Artículo 41- Colaboradores del Sistema de Banca para el Desarrollo*
Serán colaboradores del SBD los siguientes:	*Serán colaboradores del SBD los siguientes:*
(…)	*(…)*
c) El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	*c) El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)*
Como colaborador del SBD se determinará al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), institución que deberá incluir, dentro de sus programas, el apoyo financiero para las personas físicas en condiciones de pobreza y pobreza extrema, que presenten	*Como colaborador del SBD se determinará al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), institución que deberá incluir dentro de sus programas* ***y fideicomisos*** *el apoyo financiero para las personas en condiciones de pobreza y pobreza extrema* ***así como para las personas físicas que,***

[47] Artículo 41 inciso c) de la Ley N° 8634.

proyectos viables y sostenibles, que permitan la movilidad social y no posean hasta un veinticinco por ciento (25%) de garantía o contragarantía, para poder tener acceso al fondo de avales del SBD, con el fin de completar la garantía del crédito que solicita.	***por sus condiciones socioeconómicas, no posean garantías reales para el financiamiento de su emprendimiento, siempre** que presenten proyectos viables y sostenibles, **según lo determinen las directrices y políticas que emita el Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo**, **siempre que** no posean hasta un veinticinco por ciento (25%) de garantía o contragarantía para poder tener acceso al fondo de avales del SBD, con el fin de completar la garantía del crédito que solicita.*

Nótese que por imperativo legal, el IMAS ya no sólo estará obligado a incluir en sus programas el apoyo financiero para atender a la población objetivo, sino que deberá incluir el apoyo financiero también en los fideicomisos, sin que la norma haga distinción alguna respecto al tipo de fideicomiso que se trate, lo cual podría conllevar a que el IMAS se encuentre obligado a incluir en todos los fideicomisos que suscriba, el apoyo financiero a la población objetivo descrita en el numeral. Se advierte, que la disposición puede restar flexibilidad al Instituto Mixto de Ayuda Social en el manejo de sus fideicomisos.

Ahora bien, desde el punto de vista de la razonabilidad de la propuesta, es conveniente indicar que la finalidad del IMAS es atender a la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema, no prestar ayuda a las personas físicas que, por sus condiciones socioeconómicas, no posean garantías reales para el financiamiento de su emprendimiento, salvo que las mismas puedan encontrarse en condiciones de vulnerabilidad, lo cual no se encuentra claramente establecido en la norma.

VII. ASUNTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

El título de la iniciativa debe reflejar su contenido, a pesar de que es común que las y los legisladores busquen nombres llamativos para sus iniciativas, lo cierto, es que técnicamente el título debe ser un reflejo de lo que contempla el articulado. En tal sentido se sugiere el siguiente título: “Reforma al artículo 9 de Ley N° 7769, “Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza” y reforma al primer párrafo del artículo 7, inciso b) del artículo 15 y el inciso c) del artículo 41 de la Ley N° 8634, “Sistema de Banca para el Desarrollo”.

En el encabezado del artículo 1 se sugiere precisar el nombre de la ley, el nombre correcto es "*Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza*", es decir, se debe suprimir la frase "*Ley de*". En iguales términos, se debe precisar el nombre de la Ley N° 8634 cuyo nombre correcto es "*Sistema de Banca para el Desarrollo*", por lo que igualmente se debe suprimir la frase "*Ley de*".

Tanto en el encabezado del artículo 1 y 2, se debe sustituir las palabras "Refórmase" y "Modifíquense", respectivamente, por la frase "Se reforma". Se aclara que el artículo 2 comprende únicamente reformas, por lo cual es incorrecto utilizar la palabra "Modifíquense", en razón de que el término opera cuando el texto normativo que se pretende variar contempla tanto reformas como adiciones.

De igual forma, la reforma al artículo 9 debería de cambiarse la palabra "Autorízase" por la frase "Se autoriza".

VIII. CONCLUSIONES

Esta Asesoría considera que las reformas planteadas no poseen problemas de constitucionalidad o legalidad, por lo cual la aprobación de esta iniciativa es un asunto de conveniencia y oportunidad política.

No obstante, se sugiere analizar las observaciones planteadas y realizar si a bien los tienen las y los señores legisladores, las modificaciones que permitan mayor claridad en los objetivos pretendidos, así como coherencia en las leyes a reformar.

IX. ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO Y PROCEDIMIENTO

Votación

Este proyecto requiere para su aprobación de la mayoría absoluta de los votos presentes que dispone el artículo 119 de la Constitución Política.

Delegación

El proyecto no es delegable en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, por encontrarse dentro de las excepciones que establece el tercer párrafo del artículo 124 de la Constitución Política, al referirse a materia de crédito.

Consultas
Obligatorias:

- ✓ Instituto Mixto de Ayuda Social IMAS
- ✓ Instituto Nacional de las Mujeres INAMU
- ✓ Banco Central de Costa Rica/Superintendencia General de Entidades Financieras
- ✓ Instituto Nacional de Aprendizaje INA

Facultativas:

- ✓ Ministerio de Economía, Industria y Comercio
- ✓ Bancos comerciales del Estado
- ✓ Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo
- ✓ Comisión Evaluadora del Sistema de Banca para el Desarrollo
- ✓ Promotora de Comercio Exterior
- ✓ Ministerio de Comercio Exterior

X. ANTECEDENTES JURÍDICOS RELACIONADOS

Normativa

- ➢ Constitución Política de la República de Costa Rica, del 19 de noviembre de 1949 y sus reformas.
- ➢ Reglamento de la Asamblea Legislativa.
- ➢ Ley N°7769, “Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza”, de 24 de abril de 1998.
- ➢ Ley N° 8634, “Sistema de Banca para el Desarrollo”, de 23 de abril de 2008.

Sitios web
https://www.sugef.fi.cr/publicaciones/listado_entidades_sujetas_fiscalizacion/2018/07-%20Lista%20de%20entidades%20al%2003-12-2018.pdf

Elaborado por: aac – kdm
/*lsch// 31-8-2020
c. archivo