

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS ECONÓMICOS**

**LEY PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DEL FONDO
ESPECIAL PARA EL DESARROLLO DE LAS MICROS PEQUEÑAS Y
MEDIANAS EMPRESAS (FODEMIPYME) CREADO MEDIANTE LA LEY DE
FORTALECIMIENTO DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS, LEY
N°8262**

EXPEDIENTE N.° 23968

**DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA
03 DE JULIO DE 2023**

CUARTA LEGISLATURA

SESIONES EXTRAORDINARIAS

**ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS
DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS**

DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA

Las suscrita diputada parte de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, presenta el Dictamen Negativo de Minoría, sobre el proyecto, “LEY PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DEL FONDO ESPECIAL PARA EL DESARROLLO DE LAS MICROS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (FODEMIPYME) CREADO MEDIANTE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS, LEY N°8262.” expediente N.º 23.968, iniciativa de varios señores y señoras Diputadas, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 190, del 19 de octubre de 2023, con base en las siguientes consideraciones:

I. Resumen del proyecto:

El Proyecto de Ley Expediente N.º 23.968 propone una reforma integral al Fondo Especial para el Desarrollo de las Micros, Pequeñas y Medianas Empresas (FODEMIPYME), con el fin de modernizar su marco operativo y ampliar su alcance. El texto plantea que el fondo no solo atienda a MIPYMES formales, sino también a emprendedores, personas en condición de autoempleo, productores agropecuarios, beneficiarios de microcréditos, organizaciones de economía social y al sector informal productivo. Esto se justifica con base en datos que muestran que una gran parte de las unidades productivas en el país no cumplen con los requisitos de formalidad exigidos por los sistemas tradicionales de financiamiento.

El proyecto contempla la diversificación de los tipos de avales ofrecidos, incorporando avales financieros, técnicos, comerciales, para vivienda productiva y salud, entre otros. Además, se introducen mecanismos modernos como los avales por pérdida esperada y la implementación de avales individuales o de cartera, con el objetivo de compartir el riesgo con las entidades financieras. Se promueve también un esquema de banca de segundo piso para facilitar el financiamiento a través de entidades reguladas o no reguladas por la SUGEF.

Se propone dividir FODEMIPYME en dos fondos: un Fondo Nacional de Avaless y Garantías, y un Fondo de Financiamiento reembolsable, que a su vez incorpora un programa de servicios empresariales no reembolsables. Estos fondos podrán nutrirse de utilidades del Banco Popular (condicionadas a rendimientos), recursos públicos y privados, cooperación internacional y donaciones. También se habilita la posibilidad de vender carteras en condición de incobrabilidad y de crear patrimonios separados según fines específicos.

El proyecto otorga un papel central al desarrollo empresarial mediante un programa continuo de servicios que incluye capacitación, asistencia técnica, innovación, ruedas de negocios, ferias, y formación virtual o presencial, entre otros. Asimismo, contempla la creación de un Centro de Entrenamiento y Desarrollo Empresarial. Se establecen como sectores prioritarios de atención a las mujeres, jóvenes, emprendimientos en turismo y asociaciones productivas, y para acceder a estos programas basta con demostrar actividad productiva en marcha.

En cuanto a la gestión de riesgos, se establecen límites para los avales hasta el 75% por operación (y hasta el 90% en emergencias nacionales) y un monto máximo ajustable anualmente. El proyecto ordena al FODEMIPYME tramitar los pagos de los avales en plazos definidos y bajo ciertas condiciones de seguimiento. También se establece la obligación de disponer de plataformas digitales que mejoren la autogestión crediticia, la inclusión financiera y la administración de riesgos.

Finalmente, se otorga un plazo de 60 días naturales a la Junta Directiva Nacional del Banco Popular para emitir el reglamento operativo de FODEMIPYME una vez que la ley sea publicada. La propuesta se inspira en modelos internacionales de fondos de garantía exitosos, como el caso de Honduras, y pretende consolidar al FODEMIPYME como un instrumento eficaz de inclusión financiera y apoyo al desarrollo productivo.

II. Consultas recibidas:

Organización	Criterio	Observaciones relevantes
Banco Popular / FODEMIPYME	A favor	<ul style="list-style-type: none"> - Apoya la modernización y ampliación del fondo. - Respalda incluir autoempleo y emprendimientos. - Considera valiosa la inclusión de microcrédito. - Apoya fortalecer programas de acompañamiento. - Destaca el potencial de apalancamiento del fondo de avales (hasta 5 o 6 veces el monto). - Aprueba permitir alianzas con capital público y privado. - Considera que la reforma convierte al FODEMIPYME en un verdadero motor de desarrollo económico y social.
Cámara de Industrias de Costa Rica	En contra	<ul style="list-style-type: none"> - Objeta que el fondo se dirija a sectores informales. - Señala falta de sustento técnico en la exposición de motivos. - Critica que se invisibiliza al FONADE como fondo de avales existente. - Solicita datos cuantitativos históricos para evaluar impacto del fondo. - Rechaza la reforma al artículo 8 que delega reglamentación al

	Banco Popular.
	- Considera que el fondo debe mantenerse como instrumento de política pública y no transformarse en instrumento exclusivo del banco.
SUGEF	- Sugiere condicionar aportes del Banco Popular a su suficiencia patrimonial.
	- Advierte posible conflicto de interés en financiamientos (literal b).
Neutral pero con reservas	- Cuestiona el traslado de cartera a valor de mercado, sugiere hacerlo a valor en libros y con revisión reciente de riesgo crediticio.
	- Recomienda establecer criterios metodológicos para la venta de cartera incobrable.
	- Señala que los aportes de bancos estatales (literal g) pueden entenderse como contribución parafiscal.

III. Informe del Departamento de Servicios Técnicos:

No hay informe de servicios técnicos a la fecha

IV. Análisis del fondo

El proyecto de reforma al FODEMIPYME que propone el expediente legislativo N.º 23.968 introduce una serie de cambios que, aunque en el discurso apuntan a la modernización y a una mayor inclusión financiera, terminan generando serias dudas

sobre su conveniencia y sobre los riesgos que puede implicar para la institucionalidad del fondo y su función original.

Uno de los aspectos más inquietantes es cómo se modifica el perfil de los beneficiarios. Se deja atrás el enfoque preciso en MIPYMES y economía social para dar paso a una definición ambigua: “todas las actividades empresariales y productivas económicamente factibles”. Esta vaguedad no es inocente. Abre la posibilidad de que empresas medianas o grandes, o bien proyectos desconectados del desarrollo local, accedan a recursos públicos destinados originalmente a actores vulnerables del tejido económico nacional.

Además, la reforma habilita expresamente el financiamiento a través de entidades no reguladas por la SUGEF. Esto es alarmante, pues implica que fondos públicos puedan terminar en manos de intermediarios sin supervisión, sin límites en las tasas de interés ni controles técnicos rigurosos. No es descabellado pensar que este vacío normativo permita legitimar figuras informales de crédito que operan con mecanismos abusivos, como las llamadas “garroteras”, bajo el amparo de un fondo de desarrollo.

También se incluye la figura de “otros tipos de avales”, como los técnicos o comerciales, sin una definición clara de qué significan ni cómo se controlarán. Esta falta de especificidad deja el campo abierto a interpretaciones discrecionales y a una aplicación que podría desbordar los fines de apoyo productivo. Los riesgos aquí no son menores: en lugar de proteger a quienes tradicionalmente han sido excluidos del sistema financiero, se podría terminar respaldando negocios que no lo necesitan o que incluso presentan alto riesgo moral.

Otro punto sensible es la autorización para trasladar la cartera activa del fondo al Banco Popular a cambio de liquidez. Aunque se presente como una estrategia para fortalecer el flujo de recursos, en la práctica desnaturaliza la función original del FODEMIPYME. Si este transfiere su cartera, deja de ser un fondo activo de

financiamiento y se convierte en un mero intermediario, perdiendo el control sobre los créditos y alejándose de su rol como brazo financiero del desarrollo productivo. La eliminación del aporte fijo del 0,25% del patrono al Banco Popular como fuente del fondo es otro retroceso importante. No se justifica su eliminación ni se ofrece una fuente de financiamiento equivalente que garantice estabilidad en el tiempo. En su lugar, se propone una estructura financiera dependiente de decisiones anuales de la Junta Directiva, con riesgos evidentes de politización o discrecionalidad.

Adicionalmente, se habilita el uso de recursos originalmente destinados a crédito directo para financiar servicios no financieros como capacitaciones, ferias o programas empresariales. Aunque estas actividades pueden complementar el desarrollo empresarial, no deben realizarse a expensas del financiamiento productivo. El problema no es que se ofrezcan estos servicios, sino que no se establecen límites claros, lo que puede derivar en un vaciamiento progresivo del fondo principal.

Tampoco pasa desapercibido que se le asignan muchas más funciones al FODEMIPYME sin una evaluación clara sobre su capacidad institucional. Se espera que administre fondos públicos, privados o mixtos; que establezca alianzas nacionales e internacionales; que diseñe y gestione plataformas digitales para la autogestión crediticia; y que implemente un centro de entrenamiento empresarial, todo sin mayor detalle sobre los recursos técnicos, financieros o humanos necesarios para lograrlo.

Por último, aunque se mantienen topes en los avales (75% por operación, con excepción de emergencias), también se plantean excepciones amplias que podrían ser utilizadas para beneficiar proyectos sin encadenamientos productivos claros ni impacto social relevante. Sin una fiscalización rigurosa, esto puede significar un desvío de los recursos del fondo hacia intereses particulares.

En definitiva, esta reforma no fortalece el FODEMIPYME. Lo expone. Lo desestructura. Le arrebatata el foco y le carga funciones que no puede sostener sin perder de vista su razón de ser: facilitar el acceso al financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, en especial aquellas que no tienen otro respaldo.

V. Consideración final:

Por las razones anteriormente expuestas recomiendo que este proyecto no debe seguir su curso legislativo y debe archivarse.

VI. Recomendación:

Votar en contra el proyecto de Ley por el fondo, en primer y segundo debate.

Dado en la Asamblea Legislativa. Área de Comisiones Legislativas, a los 22 días del mes de julio del año dos mil veinticinco.

Sofía Alejandra Guillén Pérez
DIPUTADA