

Tercera entrega

Diagnóstico, plan de acción
y propuesta de sistema de evaluación
FIDEICOMISO DE GARANTÍAS FIDEIMAS

Investigadores principales
Juan Robalino Herrera
Adolfo Rodríguez Herrera

asistentes
Stephanie Araya Sánchez
Ana Laura Camacho Cerdas
Jenny Monge Morales

13 de diciembre de 2016

Contrato de servicios profesionales suscrito entre el Banco Crédito Agrícola de Cartago
en calidad de Fiduciario del Fideicomiso 32-04 Bancrédito-Imas-Banacio/73-2002
y la Universidad de Costa Rica

Contenido

1	Introducción	4
2	Antecedentes	5
2.1	Definición y justificación de la existencia de los fondos de garantía	5
2.1.1	¿Qué es un fondo de garantías?	5
2.1.2	¿Cómo funcionan los fondos de garantía?	6
2.1.3	¿Por qué los fondos de garantía son necesarios?	7
2.1.4	¿Cuáles son los beneficios esperados de los fondos de garantía?	8
2.2	Retos de los fondos	8
2.2.1	Funcionamiento del programa	9
2.2.2	Condiciones externas al programa	10
2.2.3	Costos y beneficios de los programas	10
2.3	¿Cuáles han sido los resultados de la implementación de estos fondos?	11
2.3.1	Efectos sobre la generación de nuevos préstamos (adicionalidad)	11
2.3.2	Efectos en la reducción de los costos del endeudamiento	12
2.3.3	Otros efectos sobre las micro-empresas	12
2.3.4	Efectos sobre la pobreza	14
2.4	Política social y promoción de la empresariedad en Costa Rica	14
2.4.1	El combate a la pobreza antes de la creación del IMAS	15
2.4.2	El IMAS: el estímulo de la empresariedad en el combate a la pobreza	16
3	Funcionamiento del fideicomiso	20
3.1	Beneficios y marco legal	20
3.1.1	Funciones y beneficios del fideicomiso	20
3.1.2	El financiamiento de la unidad ejecutora	22
3.1.3	La definición y selección de los beneficiarios	23
3.2	Procesos operativos actuales	25
3.2.1	Aprobación preliminar del aval	25
3.2.2	Otorgamiento del aval y del crédito	26
3.2.3	Ejecución de garantía y arreglo de pago	27
4	Principales resultados de los análisis de los datos disponibles	28
4.1	Datos disponibles y retos	28
4.2	Descripción y análisis de las operaciones	29
4.2.1	Número y estatus de las solicitudes pre-aprobadas	29
4.2.2	Distribución temporal y geográfica de las aplicaciones pre-aprobadas	31
4.2.3	Número de créditos y su distribución geográfica y temporal	33
4.2.4	Duración del proceso para recibir el crédito	35
4.2.5	Tamaño de los créditos y de las garantías	35
4.3	Descripción y análisis de los usuarios	37
4.3.1	Características sociodemográficas de los solicitantes	37
4.3.2	Características sociodemográficas de los beneficiarios	39
4.3.3	Variables asociadas con la obtención del crédito	40

4.4 Factores de riesgo.....	45
4.4.1 Tasas de incumplimiento en FIDEIMAS	45
4.4.2 Factores asociados a las tasas de incumplimiento	47
4.5 Algunas oportunidades de mejora de los procesos actuales	50
4.5.1 Sobre la idoneidad del beneficio para la población IMAS	50
4.5.2 Sobre la selección de los beneficiarios	51
4.5.3 Sobre la capacidad del IMAS	52
4.5.4 Sobre la capacitación	53
4.5.5 Otras áreas de mejora	53
5. Situación financiera	54
5.1. Financiamiento de los beneficios.....	54
5.1.1. El fondo de garantías	54
5.1.2. El fondo de servicios	56
5.2. Financiamiento de la operación.....	56
6. Propuestas de mejora	59
6.1. Promotores socio-empresariales	59
6.2. Reasignación de recursos financieros	62
6.3. Estrategia integral de evaluación.....	63
6.3.1. Recomendaciones en relación al manejo de las bases de datos existentes.....	63
6.3.2. Generación de nueva información	64
6.3.3. Sistema de indicadores de desempeño	65
6.3.4. Evaluación de impacto	66
6.4. Propuestas de estudios específicos.....	68
7. Referencias.....	69
8. Apéndices.....	72
8.1. Apéndice al capítulo 3.....	72
8.2. Apéndice al capítulo 4.....	73

1 Introducción

Este documento ha sido elaborado en el marco del Contrato de servicios profesionales suscrito entre el Banco Crédito Agrícola de Cartago, en calidad de Fiduciario del Fideicomiso 32-04 Bancrédito-Imas-Banacio/73-2002, y la Universidad de Costa Rica. Constituye un diagnóstico sobre el funcionamiento del fideicomiso de Garantía FIDEIMAS, elaborado con el propósito de arrojar luz para la formulación de una estrategia integral de evaluación del Fideicomiso, una serie de recomendaciones tendientes a resolver algunas de las principales limitaciones adolecidas por el fideicomiso y sobre todo a sentar las bases para el desarrollo de un sistema integral de evaluación.

Fue realizado por Juan Robalino Herrera y Adolfo Rodríguez Herrera, profesores de la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica, con la asistencia de las estudiantes de economía Sthepanie Araya Sánchez y Ana Laura Camacho Cerdas y de la estudiante de contaduría pública Jenny Monge Morales, así como con el apoyo del contador público autorizado Oliver Sánchez Pérez. Para su elaboración se contó con el apoyo de los funcionarios de la unidad ejecutora del Fideicomiso y del Fiduciario así como de diversos funcionarios del IMAS y otros expertos que fueron entrevistados entre abril y noviembre de 2016.

2 Antecedentes

La micro-financiación puede ser clave para generar empleo, reducir la pobreza y generar desarrollo en general (Obryan 2010 y Kuncoro 2008). Las herramientas para su promoción incluyen una amplia gama de servicios financieros para aquellos agentes excluidos del sistema financiero formal, como préstamos, servicios de depósito o fondos de garantía (Burritt, 2003).

Dentro de este esquema, los fondos de garantía pueden ser una alternativa muy efectiva. Estos programas empezaron a funcionar en los años cincuenta en Filipinas y se expandieron alrededor de Asia (Samujh et al. 2012). Sin embargo, ahora muchos países alrededor del mundo mantienen fondos de garantía; en la OECD, por ejemplo, 19 de los 23 países-miembro desarrollaron políticas que creaban o extendían este tipo de programas para enfrentar la crisis financiera del 2008 (Samujh et al. 2012).

En esta sección se resume información pertinente sobre el origen y sentido de los fondos de garantía en el mundo y sobre las particularidades con que se han desarrollado en el país. Primero, se explica en qué consisten los fondos de garantía y con qué objetivo fueron creados, así como los retos a los que se enfrentan. Luego, se presentan estimaciones de los efectos de los fondos de garantía, hechas con información empírica a través de rigurosas evaluaciones de impacto. Finalmente se hace un recuento de diferentes políticas públicas de promoción de la empresariedad en Costa Rica, con particular énfasis en las impulsadas desde el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

2.1 Definición y justificación de la existencia de los fondos de garantía

2.1.1 ¿Qué es un fondo de garantías?

Un fondo de garantía es una entidad independiente que actúa como un tercero entre un banco prestamista y un prestatario que no cumpla con todos los requisitos estipulados por el banco. Los principales actores involucrados en una garantía de crédito son: el acreedor (también llamado prestamista), el prestatario o deudor principal y el garante o deudor secundario. El fondo de garantía ofrece la fianza bancaria, en forma de una garantía que cubre una parte o la totalidad del crédito, con el propósito de que el prestatario pueda obtener el préstamo (O'Bryan 2010; Rocks, 2010).

Hoy día alrededor del mundo existe una gran variedad de tipos de fondos de garantía. Una categorización es según su modo de atención: Fondo de Garantía Minorista o Fondo de Garantía de Cartera (O'Bryan, 2010). Un Fondo de Garantía Minorista suele tener algún tipo de presencia pública y tendrá a menudo una interacción significativa con el prestatario, ya que este último estará bajo mucha supervisión por parte del fondo. El enfoque minorista se considera el más costoso debido a la duplicación de servicio con el banco y en particular por la evaluación de los préstamos y la supervisión independiente que el fondo realiza. Un Fondo de Garantía de Cartera crea asociaciones con bancos que tienen un mecanismo de garantía automático invisible a los ojos del prestatario. Un enfoque de cartera es comúnmente conocido por ser el menos costoso ya que no duplica servicios del fondo con el banco, además de ser muy atractivo para los deudores, ya que es el que menos requisitos solicita (O'Bryan, 2010).

Existen tres tipos comunes de gobernanza corporativa de los sistemas de fondos de garantía. El primer tipo consiste en asociaciones de garantía recíproca, que son un combinado de empresas independientes y/o organizaciones que otorgan garantías colectivas a los préstamos emitidos a sus miembros, entendidos estos como aquellos que participan como accionistas y/o en la gestión de la asociación. El segundo tipo consiste en sistemas nacionales operados públicamente, que son iniciativas de gobierno a nivel local, regional y nacional. Generalmente, estos sistemas se establecen como resultado de políticas públicas de provisión de financiamiento hacia las PYMES. El tercer tipo consiste en organizaciones corporativas, establecidas y operadas por el sector privado (Beck, Klapper y Mendoza, 2008).

Una de las grandes ventajas de un fondo de garantía es su capacidad de aprovechar altamente su capital, gracias a lo cual se da un impacto mucho mayor de la inversión. Otras ventajas son que permite el acceso a los mercados de crédito formales para la población de escasos recursos y proporciona una solución empresarial a un problema social, más que una simple solución de beneficencia (O'Bryan, 2010).

Las garantías se utilizan principalmente para facilitar el acceso a crédito con una variedad de diferentes tipos de objetivos. Algunos de estos objetivos son iniciar un negocio desde cero, expandir o comprar nuevos equipos para un negocio ya en marcha, y proveer capital de trabajo para financiar las operaciones diarias de una empresa (O'Bryan, 2010).

2.1.2 ¿Cómo funcionan los fondos de garantía?

La creación de un fondo de garantía comienza con una inversión inicial de capital. Este capital suele ser proporcionado por un gobierno o una ONG. El Fondo de Garantía luego crea acuerdos de asociación con los bancos.

En la mayoría de casos, el proceso es el siguiente: el prestatario primero aplica para un crédito directamente con un banco. Este revisa la solicitud y procede a aprobar o denegar el préstamo. Si la solicitud es aprobada, el préstamo es concedido y el Fondo de Garantía no se involucra. Si el préstamo es negado debido a que la aplicación del prestatario carece de un colateral de peso y el prestatario cumple los criterios establecidos en el acuerdo entre el banco y el Fondo de Garantía, el fondo entra en juego: la solicitud es enviada al fondo de garantía para su estudio, y si es aprobada el fondo proporciona al banco una garantía por la cantidad necesaria de colateral y el préstamo es otorgado (O'Bryan, 2010; Rocks, 2010).

En caso de que el prestatario no pague, la garantía responde ante el banco. Las garantías de crédito pueden abarcar la totalidad de préstamo o solo una parte de él (Rocks, 2010). Se ha encontrado evidencia en Latinoamérica de que garantías de menos del 50% atraen muy poco a los bancos y las de 100% inducen al abuso (Oehring, 1996 citado por Levitsky, 1997). El abuso ocurre ya que los bancos proveen préstamos inclusive cuando saben que la probabilidad de pago es muy baja, ya que están totalmente cubiertos de pérdidas por el fondo de garantía. Esto se conoce como "riesgo moral". Sin embargo, en sistemas como el de Canadá, Japón, Luxemburgo y España, se han implementado coberturas del 100% debido a que su sistema bancario y sector financiero se encuentran bastante desarrollados en comparación con otros países (Levitsky, 1997).

Un elemento clave que distingue a los sistemas de garantía de otros programas gubernamentales de desarrollo, tales como préstamos o donaciones, es que normalmente dependen de los bancos. Cuanto más seguro se encuentre el banco de que será reembolsado, más probable es que se proporcione el préstamo (O'Bryan, 2010; Rocks, 2010).

Los bancos por su parte tienen varios incentivos para aliarse con un fondo de garantía. Gran cantidad de bancos reconocen el valor potencial del mercado de las pequeñas y medianas empresas y ven el uso de garantías como una manera de ganar experiencia en ese mercado. Además, reducen el riesgo en sus carteras. Sin embargo, existen también varios desincentivos para que los bancos utilicen garantías, uno de los cuales es la necesidad de nuevas tareas burocráticas, como las labores de supervisión (O'Bryan, 2010).

2.1.3 ¿Por qué los fondos de garantía son necesarios?

La racionalización del crédito ocurre cuando un banco toma la decisión de no prestar todos los fondos disponibles, aunque tengan la posibilidad de hacerlo. En este escenario el crédito no se encuentra igualmente disponible para todos los prestatarios calificados. En el caso de los prestatarios de las PYME, esto ocurre porque los bancos no pueden determinar adecuadamente cuáles de ellos son solventes (O'Bryan, 2010). Lo anterior es llamado "información asimétrica" en la literatura técnica, y significa que una parte tiene acceso a más información que la otra parte, en este caso en particular un prestamista tiene mucho menos información que el mismo prestatario para calcular la probabilidad potencial de incumplimiento del prestatario (O'Bryan, 2010). Ante la falta de información adecuada, muchas veces el banco decide no proveer el crédito a pesar de que el crédito habría sido aprobado si hubiera contado con la información necesaria.

La falta de información se genera debido a que gran parte de prestatarios de las PYMES no pueden proporcionar estados financieros. Aunado a la falta de colateral, esto hace que los bancos se vean incentivados a limitar estrictamente sus préstamos para estos grupos (O'Bryan, 2010). Si bien el alcance del fenómeno del racionamiento del crédito puede ser objeto de debate, frecuentemente se cita como una razón clave para la existencia de los fondos de garantía (O'Bryan, 2010).

Además de la presencia de información asimétrica, existen otros motivos que instan a los bancos a no proporcionar préstamos a las PYMES:

- La falta de colateral: es una de las razones más comunes de dificultad de acceso al crédito por parte de las PYMES. En una encuesta de las PYMES palestinas, se encontró que el 70% de las 60 PYME encuestadas respondieron que su solicitud de préstamo fue rechazada debido a la falta de colateral (Makhool et al., 2005 citado por O'Bryan, 2010).
- Los costos de transacción: es otra razón que hace poco atractiva la concesión del préstamo. Los costos de transacción son a menudo relativamente más grandes que el monto mismo del préstamo. Este fenómeno se origina en que hay elevadas tasas de incumplimiento, que generan altos costos del préstamo (Cowling and Mitchell, 2003 citado por O'Bryan, 2010).
- La selección adversa: es una circunstancia que limita el interés de los bancos en conceder créditos. La selección adversa consiste en que las condiciones ofrecidas por un préstamo

atraen a los prestatarios de mayor riesgo y el banco por ende se ve confrontado a la circunstancia de tener que elegir entre los prestatarios más riesgosos (O'Bryan, 2010).

Bajo los argumentos anteriores, las PYMES no pueden acceder a préstamos formales debido a las imperfecciones del mercado de crédito. Los fondos de garantía de préstamos están pensados para superar algunas de estas imperfecciones, pues permiten a los prestamistas trasladar parte del riesgo crediticio hacia el fondo de garantía (Camino y Cardone, 1999). Es por esto que un programa de garantías de crédito debe satisfacer las siguientes pruebas. Primero, debe existir una imperfección del mercado, lo que significa una falta de financiamiento para los prestatarios solventes (es decir, los prestatarios que tienen probabilidades de ganar ingresos suficientes para pagar el préstamo). Segundo, el programa tiene que generar créditos adicionales a los que se hubieran realizado de no existir el programa; es decir, que se generen préstamos que no se habrían hecho de no ser por la garantía de préstamo. Finalmente, la garantía de crédito no debe crear incentivos para el riesgo moral con respecto al prestamista garantizado o al prestatario (Freedman, 2004).

2.1.4 ¿Cuáles son los beneficios esperados de los fondos de garantía?

La pobreza es a menudo el resultado de la baja tasa de crecimiento económico, el elevado crecimiento de la población, y una distribución sumamente desigual de los recursos, lo que a su vez se traduce en desempleo y baja productividad de las personas pobres (Khandker, 1998). El propósito de la microfinanciación es ayudar a los pobres a convertirse en trabajadores por cuenta propia y, por tanto, a salir de la pobreza en que se encuentran inmersos. El suministro de crédito parece ser una manera de generar oportunidades de empleo para los pobres (Khandker, 1998), además de que busca la aceleración del crecimiento económico, la disminución del desempleo, garantiza la formación de nuevos negocios, el desarrollo y la expansión (Kang & Heshmati, 2008; Levitsky, 1997b; Nitani y Riding, 2005; Roodman y Qureshi, 2006: citados por Samujh et al., 2012).

Las garantías de préstamos pueden servir como un catalizador para el desarrollo de los mercados de crédito locales, especialmente cuando logran acelerar la prestación sostenida de crédito a nuevos sectores o nuevos prestatarios. Gracias a ellas, los bancos se procuran evidencia sobre la rentabilidad de los préstamos a los nuevos tipos de prestatarios y los alientan a realizar una supervisión prudente (Freedman, 2004).

Aunque no se ha llegado a un consenso en la literatura internacional sobre si los microcréditos logran o no aumentar los ingresos y contribuir a la lucha contra la pobreza, la mayoría está de acuerdo en que los microcréditos ayudan a reducir la vulnerabilidad de los prestatarios (Haque, 2009). Sumado a la reducción de la vulnerabilidad, se argumenta que la microfinanciación puede mejorar el empoderamiento de las mujeres y su bienestar general, al ampliar sus oportunidades sociales y económicas (Newaz, 2001, 2003 citado por Haque, 2009).

2.2 Retos de los fondos

La creación de fondos de garantía no necesariamente va a resolver por sí sola los problemas de los mercados crediticios ni a reducir las tasas de desempleo para los pobres. Menos aún si se

considera que hay una serie de dificultades que podrían impedir el éxito de este tipo de programas. Algunas de estas dificultades tienen que ver con el funcionamiento del programa en sí y otras con factores y condiciones económicas externas al programa.

2.2.1 Funcionamiento del programa

Muchos programas de microcrédito han alcanzado su objetivo de cobertura al llegar a un gran número de clientes con cantidades limitadas de recursos (Bennett, Goldberg, y Hunte, 1996; 1990; Dessing Hossain, 1988; Hulme y Mosley 1996; Yaron 1992a, 1992b, citados por Khandker, 1998). Sin embargo, parece ser que en muchas ocasiones la microfinanciación no llega a las personas en estado de pobreza extrema. Los prestamistas se pueden mostrar indispuestos a otorgar préstamos a causa de los riesgos para la sostenibilidad de los programas (Haque, 2009). Si bien los microcréditos pueden contribuir a la reducción de la pobreza, funcionan con más efectividad si los pobres han alcanzado un cierto nivel económico desde el cual empezar su actividad empresarial. Todo esto puede significar que el microcrédito no es necesariamente una solución para todos los pobres (Khandker and Zamp, 1999 citado por Haque, 2009).

Estudios que han investigado la extensión de estos programas no siempre indican quiénes se han beneficiado de ellos. Por ejemplo, en muchos países las mujeres son las principales participantes en los programas de microcrédito. Sin embargo, muchas carecen de suficiente poder dentro de los hogares para utilizar sus créditos hacia la mejora de la productividad y el bienestar (Goetz and Gupta, 1996 citado por Khandker, 1998).

Aquel préstamo que es otorgado a un trabajador por cuenta propia, puede ser auto-sostenible en la medida en que genera suficientes ingresos para aportar los medios de subsistencia al prestatario y permitir que pueda reembolsar el préstamo (Khandker, 1998). Aunque los programas de microcrédito han mejorado las tasas de pago del préstamo y parecen orientarse mejor que otros programas dirigidos a los pobres, han elevado los costos de transacción. Estos altos costos de transacción pueden provocar que los programas de microcrédito sean dependientes de recursos subsidiados. Una preocupación en la literatura acerca de los programas de microcrédito es precisamente el grado en que su éxito depende de los subsidios (Khandker, 1998).

La sostenibilidad del programa se refiere a su capacidad financiera, económica e institucional, así como a su capacidad para promover la viabilidad económica entre los prestatarios (Khandker, 1998). Un programa sostenible actúa de tal manera que el costo de hacer un préstamo (costo de fondos y costos asociados al incumplimiento) es igual o inferior a la tasa de interés que cobra a los prestatarios. En gran cantidad de programas de microcrédito, el costo de los fondos no refleja los costos de mercado, porque se utilizan recursos subsidiados para la concesión de préstamos. Cuando esto ocurre, un programa debe ser económicamente viable, en el sentido de que incluso cubre el costo de oportunidad de los fondos subsidiados (Khandker, 1998).

Las garantías de préstamo ayudan a la creación de vínculos entre los pequeños prestatarios y las instituciones financieras formales. Los sistemas de garantía buscan inducir a los bancos a conceder préstamos a clientes que de otra manera no serían elegibles para el crédito bancario.

La familiarización del banco con el cliente debe llevar finalmente a la “graduación” del prestatario. La 'graduación de los mejores clientes' de los programas de garantías es probable que conduzca a un deterioro de la cartera. Para un banco, la graduación de un cliente puede aumentar los costos y riesgos, al menos temporalmente (Bastiaenen y Van Rooij 1996).

2.2.2 Condiciones externas al programa

Otros de los retos a los que se enfrentan los programas de fondos de garantía tienen que ver con las condiciones externas al programa. Por ejemplo, por definición, la microfinanciación produce microempresas, es decir, empresas que son muy pequeñas y probablemente no pueden funcionar al mejor nivel de eficiencia (Bateman y Chang, 2009). Es ampliamente aceptado que para todos los sectores empresariales sigue existiendo una escala mínima eficiente identificable de la producción y operar por debajo de ella hace que sea prácticamente imposible para cualquier empresa sobrevivir y prosperar en un entorno empresarial competitivo. En términos generales, se puede decir que los responsables de formulación de políticas sobre micro-financiación no registran la importancia crucial de la escala mínima eficiente (Bateman y Chang, 2009).

Además, detrás del éxito económico local y el desarrollo empresarial se encuentra la conectividad entre empresas (independientemente del tamaño de éstas). Las conexiones empresariales han demostrado ser un determinante crucial para la sostenibilidad económica local (Pyke, 1992 citado por Bateman y Chang, 2009). No obstante, se ha afirmado que la micro-financiación no logra conectarse con el resto del sector empresarial porque hace caso omiso a la necesidad de que las empresas sean del tipo correcto (tamaño, calidad, etc), hecho que facilitaría la conectividad local (Bateman y Chang, 2009).

Otro reto es asumir que la demanda por bienes y servicios no presenta restricciones y que cada economía local a través de la expansión del sector empresarial local, tiene la capacidad para absorber productivamente un número ilimitado de desempleados (Bateman y Chang, 2009). Las microempresas generalmente no pueden hacer estudios de mercado que les permite conocer si existe la demanda adecuada para la expansión de su producción.

2.2.3 Costos y beneficios de los programas

En general, los beneficios asociados al programa de fondos de garantías, que dependen tanto del manejo interno como del contexto en el que se desarrolla el programa, tienen que ser mayores que los costos respectivos. Por un lado y a manera de resumen, los costos se pueden dividir en tres categorías: los costos de establecer el programa; los costos de financiación de la subvención necesaria para impulsar y sostener el programa; y el costo adicional incurrido por el sistema financiero para ejecutar y participar en el programa. Por otro lado, los beneficios generados por un programa de garantía de préstamos se concentran en la generación de préstamos adicionales obtenidos mediante la transferencia de riesgo entre el prestamista y el garante (Adams y Vogel, 1996). Además, los beneficios esperados dependen de si estos aumentos en los préstamos llevan a aumentos en la sostenibilidad de las empresas, reducción del desempleo y reducción de la pobreza. Por lo tanto, la evaluación de los retornos, los costos y las pérdidas de los fondos de garantía constituye un elemento ineludible para determinar los subsidios implícitos y la variabilidad futura (Meyer y Nagarajan, 1996).

Para que un programa de garantía de crédito sea efectivo y eficiente es necesario que modifique de forma significativa el comportamiento en las direcciones deseadas y que los costos sean menores que los beneficios (Camino y Cardone, 1999). Aunque los potenciales beneficios son muchos, se ha señalado que los modelos de micro-financiación poseen serias limitaciones como política de desarrollo; en particular, según se ha dicho, estos modelos pueden encerrar a las personas en una "trampa de la pobreza" (Bateman y Chang, 2009).

2.3 ¿Cuáles han sido los resultados de la implementación de estos fondos?

Medir los impactos de los programas de fondos de garantías no es una tarea fácil. Es necesario, para ello, estimar qué habría pasado en su ausencia. Estimar este contra-factual es un reto por la falta de la información que se requiere. Aun cuando existen datos de base o de otras personas que no son parte del programa, es difícil argumentar que la diferencia temporal o transversal entre los grupos se puede atribuir a los programas de crédito. Estas estimaciones, muchas veces, no consideran el proceso de selección y autoselección de participación en este tipo de programas (Khandker, 1998). Esto hace que los grupos que son parte del programa y los que no lo son tengan diferencias significativas por características que no tienen que ver con el programa, lo cual constituye información a la que el investigador no tiene acceso. En general, hay enormes dificultades para medir el efecto de prácticamente todas las iniciativas de desarrollo económico, y los fondos de garantía no son una excepción.

2.3.1 Efectos sobre la generación de nuevos préstamos (adicionalidad)

El primer paso para probar si el programa de garantía de préstamo tiene efecto es demostrar que haya generado nuevos préstamos, es decir, la creación de préstamos adicionales que no hubieran ocurrido sin la existencia del programa de garantías (adicionalidad). En la ausencia de la adicionalidad, los beneficios del programa serían nulos (Adam y Vogel, 1996). La adicionalidad es frecuentemente cuantificada de forma deficiente o ignorada en las evaluaciones de los programas de garantía de crédito. En la mayoría de los casos, el número de prestatarios que se encuentran cubiertos por la garantía y el valor total de sus préstamos garantizados son utilizados como una estimación de los beneficios del programa (Adam y Vogel, 1996). Sin embargo, esto no es adecuado porque se ignora que una fracción importante de los participantes del programa habría obtenido el crédito de todas formas.

No obstante, existen estudios rigurosos que investigan la adicionalidad de los programas. Haines, Madill y Riding (2007) utilizan un proceso de dos etapas para estimar "la incrementalidad" de préstamos realizados bajo el programa de financiación de pequeñas empresas de Canadá. Se demuestra que el programa facilitó la provisión de financiamiento para PYMES canadienses que de otro modo no podrían calificar para préstamos comerciales. De la misma manera, en Italia, Ventura y Zecchini (2009), mediante varias pruebas econométricas, muestran que el sistema de crédito italiano ha alcanzado un grado de eficiencia en la reducción del costo de endeudamiento de las pymes, además de disminuir sus limitaciones de financiamiento.

En Japón, Sakai, Uesugi y Yamashiro (2010) estudian el efecto del programa de garantía de crédito gubernamental más grande. Utilizando un único conjunto de datos de panel de

pequeñas empresas e instituciones financieras, encontraron que los participantes del programa de garantía, en relación con los no participantes, se beneficiaron con un aumento en la disponibilidad de préstamos. No obstante, el aumento de la disponibilidad de préstamos persistió por un periodo limitado de tiempo. Asimismo, en Lituania, se encontró que la adicionalidad de las garantías de crédito rural proporcionó mayor acceso a financiación (Cukauskiene, 2006).

Para la región, Cowan, Drexler y Yañez (2008) investigan el efecto de una garantía parcial de crédito (llamada Garantía Parcial de Crédito, GPC) sobre el acceso al crédito para pequeños empresarios en Chile entre 2003 y 2006. Mediante una regresión de panel controlando por efectos fijos de tiempo e instituciones financieras, se estudia el efecto de la GPC sobre el acceso a la financiación de pequeños empresarios. Se encuentra que el GPC generó un aumento en los préstamos.

2.3.2 Efectos en la reducción de los costos del endeudamiento

En cuanto al tema de la reducción de los costos de endeudamiento, en Italia se comprobó, mediante estimaciones de efectos fijos y de diferencias en diferencias, la presencia de una relación causal entre las garantías públicas y la disminución de los costos de endeudamiento de las pequeñas y medianas empresas (Ventura y Zecchini, 2009). En el mismo país, Dignazio y Menon (2012) evaluaron por medio de microdatos la efectividad de un programa parcial de crédito. Los autores señalaron que existe alguna evidencia de que la probabilidad de incumplimiento aumentó como consecuencia del tratamiento, aunque el efecto fue solo marginalmente significativo. En el estado de California, Estados Unidos, al evaluar el programa de garantías crediticias se logró demostrar que las empresas beneficiarias del programa tenían una tasa de incumplimiento de tan sólo 2%, similar al programa público chileno FOGAPE. En ambas situaciones, el porcentaje de la tasa de incumplimiento fue muy pequeño en comparación con aquellas empresas no garantizadas (Benavente et. al, 2006; Bradshaw, 2002).

2.3.3 Otros efectos sobre las micro-empresas

Ha habido estudios sobre los efectos de los créditos garantizados sobre otras variables de la empresa financiada, tales como el empleo, la producción, las ventas y la sobrevivencia.

En materia de producción y ventas de las pequeñas empresas, la evaluación de una garantía de crédito para pequeñas empresas en Botsuana, mediante la utilización de una muestra pequeña de 20 observaciones, mostró que los prestatarios respaldados por la garantía experimentaron un aumento en los ingresos por ventas en comparación a los prestatarios que no tuvieron acceso a la garantía (MSI, 1990 citado por Meyer y Nagarajan, 1996). En Brasil, se estudió el impacto de un programa de crédito para las pequeñas granjas de producción agrícola (Eusebio, Gori Maia y Silveira, 2016). Mediante la utilización de una gran cantidad de regresiones lineales y el método de “propensity score matching” se estimó que el programa de crédito tuvo un efecto neto, positivo y significativo, sobre el valor de la producción de las granjas que tuvieron acceso al programa, comparado con las que no habían tenido acceso a él.

De la misma manera, Choi, Heshmati, Lee y Oh (2009), hallaron, también con el método de “propensity score matching”, que en Corea la provisión de la garantía tiene un efecto positivo sobre las ventas de las PYMES. Es decir, el fondo de garantía ha ayudado a las empresas a

aumentar o mantener su tamaño en términos de ventas. En Colombia, mediante el mismo método estadístico utilizado en Corea, se evidenció que las empresas que obtienen acceso a créditos respaldados por el gobierno pudieron crecer de manera significativa en términos de producción, además de que extendieron sus ventas a mercados internacionales (Arraiz et al., 2014).

Numerosos estudios han intentado calcular los beneficios de la financiación en cuanto al empleo y resultados socioeconómicos (BIDS 1990; J. Alam 1988; M. Alam 1989; Amin y otros 1994; Amin y Pebley 1990; Hossain, 1988; Hulme y Mosely 1996; Schuler y Hashemi 1994, citados por Khandker, 1998), sin embargo, el análisis de esos estudios ha fracasado en gran parte para indicar si la medición de los beneficios se debe a la participación en el programa o a factores externos (Khandker, 1998).

En términos de empleo, en países como Botsuana se ha demostrado que el impacto de los sistemas de garantía sobre el empleo es muy reducido (Meyer y Nagarajan, 1996). Craig et al. (2008) encuentran una correlación positiva y significativa entre el nivel anual promedio de empleo en un mercado local y el nivel de empresas respaldadas por garantías de crédito en ese mercado. Según los autores lo anterior es cierto solo en los mercados de bajos ingresos. En países como Corea y Tailandia se ha concluido que el impacto es positivo y que los fondos de garantía no solo han ayudado a aumentar el empleo sino también a contratar más empleados capacitados y a promover el bienestar de los empleados. (Choi et al., 2006; Anuchitworawong et al., 2006). En Lituania se llega a la misma conclusión sobre el fondo de garantía, ya que contribuyó a la creación empleos independientes en ese país (Cukauskiene, 2006). En Colombia también se encontró un impacto positivo del programa de garantía sobre el empleo (Arraiz et al. ,2014). Además, en un estudio de impacto del programa de garantía de crédito del estado de California, se encontró que el empleo aumentó en las empresas beneficiarias de las garantías de préstamos en un 40% entre todas las empresas (Bradshaw, 2002).

Por el lado de la supervivencia en el largo plazo, Choi et al. (2006) expresan que los sistemas de garantía de crédito coreano provocaron el aumento de la tasa de supervivencia de las empresas participantes. Sin embargo, Choi et al. (2008) demuestran que las garantías de crédito tienden a afectar la supervivencia de las empresas garantizadas con un efecto retardado.

En inversión y productividad, Choi et al. (2006) demuestran que para el caso coreano, las garantías de crédito no ayudaron a las firmas a acrecentar la inversión, y por consiguiente, se imposibilitó el crecimiento de la productividad. Los autores explican que la provisión de las garantías de crédito no contribuyó a la expansión de las empresas básicamente por que las PYMES han intentado aumentar su competitividad a través de severos programas de reconstrucción en lugar de recurrir a la inversión. De la misma manera en Colombia, Arraiz et al. (2014) no encuentran ningún impacto de las garantías sobre la inversión o la productividad. Por otro lado, en Lituania se encontró que el fondo de garantía, que estaba enfocado en el sector agropecuario, fomentó la creación o expansión de las empresas agrícolas (Cukauskiene, 2006).

2.3.4 Efectos sobre la pobreza

Un objetivo de los programas de garantías es la reducción de la pobreza, por lo que resulta de suma importancia estudiar cuál es la relación entre ambas variables. En Bangladesh, los programas de microcrédito tuvieron efectos positivos sobre el gasto per cápita del hogar. Se demostró que el aumento marginal en el consumo como resultado de los préstamos fue de 18% para el caso de las mujeres y de 11% para los hombres (Khandker, 1998).

La única manera de determinar el efecto neto de un programa de fondos de garantía es evaluar los impactos identificando los beneficios tanto para los participantes en el programa como para los no participantes (Khandker, 1998). En la India, se mostró que los programas de garantía de crédito agrícola ayudaron al crecimiento del ingreso rural no agrícola, aunque su impacto en la productividad de la granja y la inversión fue poco. Tanto así que se indicó que el beneficio general de las granjas sobrepasaba el costo de la garantía de crédito para el gobierno en un 13 por ciento (Binswanger and Khandker, 1995 citado por Khandker, 1999). Sin embargo, debido a que los fondos son fungibles, es decir, que se consumen con el uso, el impacto de la garantía de crédito agrícola tiene que evaluarse no sólo en términos de la producción y la inversión agrícola efectos individuales, sino también en términos de la producción y el empleo rural no agrícola efectos agregados.

2.4 Política social y promoción de la empresariedad en Costa Rica

La política social costarricense se ha caracterizado por un rasgo que la hace contrastar con la de otros países de la región: su carácter integrador, en el sentido de que los programas buscan beneficiar al conjunto de la población, al margen de su estrato social, su etnia y su ubicación. Ese rasgo ha jugado un papel central en los resultados alcanzados por el país en materia de cohesión social, aunque en algunos campos se han generado tendencias centrífugas hacia la segregación, como ha ocurrido en la educación secundaria. Sin embargo, a pesar de esas tendencias, la mayor parte de las políticas públicas han combatido la segregación social –con bastante éxito, como en el caso de la salud– y han propiciado la integración de los grupos menos favorecidos a los programas de carácter universal. (Martínez y Sánchez, 2016).

El Instituto Mixto de Ayuda Social fue fundado en el año 1971, “con la finalidad resolver el problema de la pobreza extrema en el país”, según establecía el artículo segundo de su ley constitutiva. En su letra, la ley pone el énfasis en las políticas de promoción más que en la política asistencial; cuatro de los cinco incisos que definen los fines de su trabajo con la población pobre, lo hacen con una perspectiva de desarrollo, y solo el último se refiere a la asistencia:

- a) Formular y ejecutar una política nacional de promoción social y humana de los sectores más débiles de la sociedad costarricense;
- b) Atenuar, disminuir o eliminar las causas generadoras de la indigencia y sus efectos;

- c) Hacer de los programas de estímulo social un medio para obtener en el menor plazo posible la incorporación de los grupos humanos marginados de las actividades económicas y sociales del país;
- d) Preparar los sectores indigentes en forma adecuada y rápida para que mejoren sus posibilidades de desempeñar trabajo remunerado;
- e) Atender las necesidades de los grupos sociales o de las personas que deban ser provistas de medios de subsistencia cuando carezcan de ellos;

La presión generada por la pobreza extrema, agravada en los años 70 y 80 por las crisis económicas, hicieron que predominaran las acciones asistenciales y que las políticas de promoción y desarrollo social se fueran abriendo paso muy lentamente.

2.4.1 El combate a la pobreza antes de la creación del IMAS

Costa Rica se caracterizó durante la colonia por ser quizá la provincia más pobre de la Audiencia de Guatemala. La ausencia de grandes yacimientos de oro y la exigüidad de la población indígena (se estima en alrededor de 20,000 los pobladores dispuestos a someterse a las encomiendas), determinó que no fuera un destino atractivo para los conquistadores más poderosos. Además, la distancia de Guatemala y los principales puertos comerciales hizo que no se desarrollara una fuerte industria de exportación y que la mayor parte de la población viviera en condiciones de gran austeridad y pobreza (Molina y Palmer, 2015).

Las primeras manifestaciones de acciones dirigidas a combatir la pobreza fueron los llamados “Socorros mutuos”, organizaciones de beneficencia formadas por laicos y religiosos que recogían fondos y los transferían a personas pobres para hacer frente a necesidades transitorias. En 1845 se constituyó el primer hospital público, que más tarde se denominaría San Juan de Dios, y unos años más tarde las “juntas de caridad”, entidades regionales a cargo de brindar servicios de salud a la población de bajos recursos, que más tarde se constituirían en la Junta de Protección Social. Este incipiente sistema de salud jugó un papel relevante en el inicio de la lucha por reducir la mortalidad infantil y por eliminar algunas enfermedades prevalentes, como la malaria, la anquilostomiasis y la fiebre amarilla. En 1889 se proclamó la educación primaria pública, secular, gratuita y obligatoria, cuyo logro más evidente es haber reducido el analfabetismo en los 30 años siguientes a menos del 13%.

La crisis provocada por el cierre de los mercados de exportación a raíz de la primera guerra mundial dio inicio a un periodo muy convulso de luchas sociales, como la gran huelga bananera, una serie de movimientos entre los artesanos y obreros urbanos y la lucha por el sufragio universal y en particular el voto de la mujer. Durante ese periodo continúa el proceso de desarrollo institucional con la creación del Banco Internacional de Costa Rica en 1914 (que se transformaría en el Banco Nacional de Costa Rica), del Banco Nacional de Seguros en 1920 (que se transformaría en el Instituto Nacional de Seguros), del Patronato Nacional de la Infancia en 1930, de la Caja Costarricense del Seguro Social en 1941, y con la promulgación en 1943 de la Ley de Garantías Sociales, del Código de Trabajo, y la creación, en esos años, de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

La Constitución Política promulgada en 1949 contempla las obligaciones del Estado en materia de bienestar social. Sus artículos 50 y 51 dicen respectivamente lo siguiente:

“... El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza”.

“La familia, como elemento natural y fundamento de la sociedad, tiene derecho a la protección del Estado. Igualmente, tendrán derecho a esa protección la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido”.

Con el resultado de la Guerra Civil de 1948 se inicia un periodo de desarrollismo y fuerte intervención del Estado. Ello se refleja durante las dos décadas siguientes en la creación de una serie de instituciones que han desempeñado un papel relevante en el bienestar de la población. En el campo de los servicios públicos y sociales, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (1954), el Instituto Nacional sobre Alcoholismo (1955), el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (1961) y la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (1967). En el campo del apoyo y la democratización de la producción, se nacionaliza el sistema bancario (1949), se crean el Instituto Costarricense de Electricidad (1949), el Consejo Nacional de Producción (1949), el Instituto de Tierras y Colonización (1962), el Instituto Nacional de Aprendizaje (1965), el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (1968) y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (1969), y se promulga la Ley sobre Asociaciones Cooperativas (1968).

Uno de los hitos en el campo de las políticas focalizadas de combate a la pobreza, fue la creación de la Dirección Nacional de Bienestar Social en el Ministerio de Trabajo, mediante la promulgación de la ley 3095 de febrero de 1963. Tenía como funciones la atención de situaciones de emergencia a nivel nacional (como inundaciones o plagas), pero igualmente otorgaba ayudas individuales en casos de pobreza extrema o de desempleo. El artículo 26 de la ley 4760 del 4 de mayo de 1971, que da lugar a la creación del IMAS, convierte la Dirección Nacional de Bienestar Social en parte del nuevo Instituto.

2.4.2 El IMAS: el estímulo de la empresariedad en el combate a la pobreza

El Instituto Mixto de Ayuda Social fue fundado en el año 1971, con el propósito de liderar las políticas del estado focalizadas en el combate a la pobreza. Su ley orgánica, como se mencionó, ponía el énfasis en el desarrollo social y en la promoción de capacidades entre la población pobre. Sin embargo, durante sus primeras dos décadas tendió a hegemonizar en el IMAS una política asistencial, aunque pueden destacarse algunas experiencias muy valiosas en el campo del desarrollo social; a partir de 1990 se han incorporado sistemas de información social que dan mayor solvencia a su accionar y se ha venido consolidando una práctica más orientada hacia la promoción social y el desarrollo de capacidades.

Desde su inicio, el IMAS estableció tres grandes áreas que se han mantenido desde entonces, aunque con diferentes nombres y énfasis: la satisfacción de necesidades básicas (denominado asistencia social), la construcción y mejoramiento de vivienda y el desarrollo de capacidades (formación, capacitación y apoyo a la empresariedad). Las dos primeras áreas se orientan a satisfacer necesidades de consumo con el fin de garantizar un mínimo de bienestar en las familias, mientras que la última busca crear condiciones para que los miembros de las familias salgan de su situación de pobreza.

El estímulo de la empresariedad ha venido ganando espacio en la oferta programática del IMAS, aunque lentamente y con resistencias no siempre injustificadas. Durante los primeros años fue muy importante el papel del IMAS en la zona rural, con programas dirigidos principalmente a colonos pobres beneficiarios del Instituto de Tierras y Colonización (ITCO). Desde el principio, sin embargo ha habido actividades más complejas en el campo del financiamiento y de la capacitación. Entre las más relevantes experiencias de apoyo a la microempresa urbana y rural que el IMAS ha tenido en el pasado, se encuentran las siguientes:¹

- Una de las primeras acciones del IMAS fue la atención de un conflicto con vendedores ambulantes de San José, que la Municipalidad procedió a desalojar del casco urbano de San José. Como parte de la solución, el IMAS y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ofrecieron créditos blandos para acondicionar y equipar los locales que les ofrecía el Gobierno Central así como para la compra de insumos.
- De 1979 a 1983 el IMAS ejecutó el Proyecto PISCIS-EUS, que otorgaba créditos blandos a microempresarios informales de San José a través del Banco Popular y con recursos de la Agencia Interamericana para el Desarrollo (AID). Los préstamos tenían una garantía fiduciaria de carácter solidario entre los miembros de grupos de cinco a ocho prestatarios.
- De 1980 a 1985 el IMAS tuvo el Programa de Ayuda Mutua y Empresas Comunitarias (PRECO), que entre otras cosas ofreció créditos blandos para vivienda y proyectos productivos a grupos de pescadores en el Pacífico y de microempresarios informales en el área metropolitana, con financiamiento del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.
- De 1980 a 1986 tuvo lugar el Programa de Artesanía y Pequeña Industria, que ofrecía créditos blandos a microempresarios para financiar sus actividades productivas.
- En 1983 se firmó un programa conjunto entre IMAS y el INA, a través del cual el IMAS otorgaba con fondos de FODESAF becas a personas en condición de pobreza para que pudieran llevar cursos técnicos en el INA.
- De 1984 a 1987 tuvo lugar el Proyecto Fomento de las Explotaciones Agropecuarias, por medio del cual el IMAS donaba dinero a familias de agricultores pobres a cambio de que estas trasladaran parte de sus beneficios en especie a alguna institución de su comunidad. A partir de 1986 se consolidaron todas las iniciativas existentes (PRECO, Artesanía, Convenio IMAS-INA y Explotaciones Agropecuarias) en un solo programa denominado Programa de Proyectos Socio-productivos, que en 1988 pasó a llamarse Programa de Generación de Empleo.
- En 1988 se creó el Fideicomiso IMAS- GTZ para el otorgamiento de crédito a damnificados del Huracán Joan (Juana) en la Zona Sur del país. Se entregaron cientos de créditos a pequeños productores, con muy buenos resultados.
- En 1989 se suscribió un convenio de cooperación interinstitucional con fondos de la Agencia Interamericana para el Desarrollo por medio del cual se financiaron proyectos productivos a grupos organizados en las comunidades bajo la Ley de Desarrollo Comunal. Este se llamó Programa de Asistencia al Movimiento Comunal Organizado. Este convenio fue finiquitado en 1998.

¹ La mayor parte de estas experiencias se encuentran inventariadas en Ruiz Bravo Rose Marie et al (2012).

- En 1992 el Programa de Proyectos Socio productivos pasó a llamarse Programa de Apoyo a la Producción, y se incorporó como actores a organizaciones no gubernamentales que entregaban y cobraban los créditos a los beneficiarios finales. A partir de 1994 se fortaleció esta estrategia con la firma del convenio de cooperación con el Fondo de Inversión y Desarrollo, con lo cual se asignó a este Fondo recursos para crédito y capacitación.
- Entre 1994 y 1998 se dio un gran impulso de la producción agrícola mediante el desarrollo de proyectos de impacto comunal. Se destinó recursos a emplear temporalmente mano de obra desocupada para la construcción de obras necesarias para el desarrollo local en comunidades pobres.
- En 1999 se firmó un convenio con la Fundación Unión y Desarrollo de las Comunidades Campesinas para el otorgamiento de créditos en la Región Huetar Norte y así iniciaron los Fondos Locales de Solidaridad, que retomó la experiencia del Fideicomiso IMAS- GTZ.
- En 2000 se diseñó y firmó el contrato de Fideicomiso IMAS-BICSA-BNCR, que buscaba facilitar el acceso a crédito bancario a familias pobres, que es el antecesor del Fideicomiso IMAS-Banacio-Bancrédito, que se constituyó en 2002 y cuya unidad ejecutora empezó a operar en febrero de 2004 (ver más adelante).

Actualmente el IMAS tiene tres grandes programas relacionados con el desarrollo de la empresariedad:

Ideas Productivas

Este beneficio consiste en una donación para cualquier gasto productivo relacionado con el negocio, como por ejemplo los siguientes: adquisición de equipo y materia prima, construcción de obras de infraestructura para la producción, almacenamiento y distribución de bienes y servicios, pago de gastos relacionados con proyectos de inversión (como planos constructivos, permisos de construcción, pólizas, honorarios de supervisión profesional, o preparación de terrenos), gastos de mercadeo, comercialización y distribución de bienes y servicios, reparación o mantenimiento de equipo y cualquier otro gasto de inversión en el inicio o consolidación de una actividad productiva.

La donación puede ser a una persona en particular o a un grupo de individuos. Las donaciones para una idea productiva en particular pueden llegar hasta los 2,5 millones, aunque de manera extraordinaria pueden entregarse 5 millones.

En principio se busca que la donación vaya acompañada de capacitación y de asesoría técnica. La asistencia técnica suele reducirse al proceso de formulación de los proyectos, y el seguimiento se limita a verificar que las inversiones hayan sido realizadas. En cuanto a la capacitación, se ha venido haciendo un esfuerzo por despojarla del carácter excesivamente general que tenía y tratar de que dote a los beneficiarios de algunas herramientas prácticas necesarias para el éxito de su negocio, particularmente en el costeo y el mercadeo.

Capacitación para la producción

Este beneficio financia mediante una transferencia no reembolsable la incorporación de la población beneficiaria a actividades de aprendizaje y actualización en los campos técnico y empresarial. En el marco de alianzas estratégicas con entidades de educación y capacitación,

públicas y privadas, el IMAS financia cursos para grupos de beneficiarios o la matrícula de los beneficiarios en cursos otorgados por la institución al público en general.

Fideimas

En febrero de 2002 se creó el Fideicomiso IMAS-Banacio-Bancrédito, con el propósito de avalar los créditos ofrecidos por el Banco Nacional a familias en condición de pobreza interesadas en financiar un proyecto productivo. En febrero de 2004 se constituyó una unidad ejecutora dirigida por una gerencia y un Comité Director propio. Desde el punto de vista programático y presupuestario, el Fideicomiso es parte de la unidad denominada desde inicios del 2011 como Atención a la Familia, pero se desempeña con bastante autonomía. El personal de la unidad ejecutora es contratado directamente por el fideicomiso con recursos provenientes de la rentabilidad de sus inversiones de los recursos propios del IMAS y con recursos propios del IMAS.

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

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

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

3 Funcionamiento del fideicomiso

En esta sección se discutirán algunos elementos del marco legal del Fideicomiso que son centrales para su funcionamiento. Además, se describirá su funcionamiento y se identificarán algunas áreas en que los procesos podrían ser mejorados.

3.1 Beneficios y marco legal

Actualmente el fideicomiso se encuentra regulado por una serie de disposiciones. Algunas de estas disposiciones con mayor incidencia sobre su funcionamiento son:

1. La ley 8184 Adición de un nuevo artículo 9 a la Ley 7769 de atención a las mujeres en condición de pobreza, del 17 de diciembre del 2001.
2. El Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el Banco Nacional de Costa Rica y el Instituto Mixto de Ayuda Social, firmado el 18 de enero de 2002, así como el contrato de Fideicomiso BICSA-IMAS-Banacio/73-2002, firmado el 27 de febrero del 2002, y sus reglamentos. El fideicomiso fue denominado Fideicomiso 32-04 Bancrédito-IMAS-Banacio/73-2002 a partir del 2 de octubre del 2004, cuando Bancrédito sustituyó a BICSA como fiduciario.
3. La ley 8783 de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, del 13 de octubre de 2009.
4. La directriz institucional para dirigir la ejecución de los recursos públicos de los programas sociales de la Institución de conformidad con el marco normativo que le rige, firmada el 13 de octubre del 2014.

A continuación se discutirán las funciones y beneficios del fideicomiso, el financiamiento de la unidad ejecutora y la selección de los beneficiarios. Estas son las tres áreas más importantes que regula ese marco normativo y cuya interpretación tiene claras incidencias sobre el desempeño del fideicomiso y sobre su evolución pasada y futura.

3.1.1 Funciones y beneficios del fideicomiso

La creación del fideicomiso fue autorizada al IMAS mediante la Ley 8184, que introduce el artículo 9 en la Ley 7769 de atención a las mujeres en condición de pobreza. Dicho artículo dice lo siguiente:

"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 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 micro-empresariales 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 orientarán, 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".

La creación del fideicomiso se realiza mediante dos instrumentos contractuales complementarios: el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el Banco Nacional de Costa Rica y el Instituto Mixto de Ayuda Social, firmado el 18 de enero de 2002, y el Contrato de Fideicomiso entre el Banco Internacional de Costa Rica S.A. (BICSA), el IMAS y el BNCR, firmado el 27 de febrero del 2002. Allí se establece lo siguiente:

- el compromiso del BNCR de otorgar créditos y otros servicios financieros "a la población en condición de pobreza, seleccionada y calificadas con los parámetros e instrumentos que para tal efecto ha establecido el IMAS"
- las funciones que debe cumplir el fideicomiso
- el gobierno corporativo del fideicomiso
- la creación, la constitución y las funciones de la unidad ejecutora
- la posibilidad de que el banco acepte los análisis técnicos, de viabilidad y factibilidad preparados por los profesionales que acredite el IMAS para ello
- la paridad entre la tasa de interés de estos créditos y los de otros programas crediticios del BNCR (MYPES, Juntas Rurales y Banca de Segundo Piso)
- los procedimientos para el otorgamiento y ejecución de las garantías
- las obligaciones de información del BNCR

En el artículo 2 del convenio y en la cláusula 4 del contrato se hacen operativas las funciones estipuladas en el segundo párrafo del artículo de ley previamente citado:

A) Mantener invertidos los recursos fideicometidos.

B) Mantener afectados hasta un sesenta por ciento de los recursos fideicometidos como garantía parcial o total de los créditos otorgados por el Banco Nacional de Costa Rica, con el fin de garantizarle al Banco Nacional la recuperación de una porción de los créditos otorgados por dicho banco al amparo del convenio.

C) Cubrir el diferencial entre la tasa de interés de cada crédito que haya sido validado por la Unidad Ejecutora y la tasa de interés vigente en los programas MYPES, Juntas Rurales y Banca de Segundo Piso del Banco Nacional de Costa Rica.

D) Financiar aquellos proyectos programados por la Unidad Ejecutora y dirigidos a la capacitación, apoyo y seguimiento de los beneficiarios de los proyectos productivos financiados por el Banco Nacional dentro del marco del convenio.

E) Atender el pago de los gastos administrativos del programa.

F) Cubrir los servicios de apoyo definidos en el convenio.

Por su parte, en el primer artículo del convenio el Banco Nacional se compromete a lo siguiente:

El Banco atenderá la demanda de crédito y brindará otros servicios financieros a la población en condición de pobreza, seleccionada y calificada con los parámetros e

instrumentos que para tal efecto ha establecido el IMAS. Los beneficiarios de este programa serán pequeños productores agropecuarios, familias y mujeres en condición de pobreza.

En el adenda 5, firmado el 4 de septiembre de 2013, se acuerda que el fideicomiso pueda otorgar garantías a otros intermediarios financieros hasta por un 20% del total del patrimonio fideicometido.

Con la ley y estos dos documentos contractuales, se establecen tres grandes beneficios que ofrece el fideicomiso a los fideicomisarios: la concesión de avales, que es el principal sentido del fideicomiso, el subsidio de la tasa de interés, ofrecido de manera uniforme a todos los beneficiarios, 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.”

Vale la pena destacar la amplitud con que se definen estos últimos servicios, cuya definición queda enteramente a cargo de la unidad ejecutora. EN el artículo 14 del convenio se dice que

“corresponderá a la unidad ejecutora determinar aquellos casos que requieran apoyo para crear las condiciones de acceso al crédito, la asesoría, la asistencia técnica y el seguimiento periódico necesarios, así como hacer valoraciones de los casos que presenten problemas de pago.”

3.1.2 El financiamiento de la unidad ejecutora

Ni la Ley ni el Convenio estipulan cómo debe financiarse la operación de la unidad ejecutora. Sin embargo, el contrato de fideicomiso restringe dicho financiamiento a los recursos generados por la rentabilidad de las inversiones de los fondos aportados por el IMAS. En el inciso F de la cláusula 5, destinada a dar instrucciones a la Fiduciaria, se lee lo siguiente:

“De la totalidad de los rendimientos generados por la totalidad de los activos fideicometidos con los recursos propios aportados por el IMAS, cubrir en primera instancia los gastos administrativos y de funcionamiento de la Unidad Ejecutora; tales como, y sin ser excluyentes de otros igualmente autorizados: salarios del gerente y demás personal de la Unidad Ejecutora, cargas sociales relacionadas con los salarios del gerente y demás personal de la Unida Ejecutora, gastos de operación de la unidad ejecutora y, en fin, todos aquellos gastos que autoricen el comité director y el gerente de la unidad ejecutora, sin ulterior responsabilidad de la fiduciaria por ellos. En ningún caso se podrán utilizar para este fin específico los recursos que hayan ingresado al fideicomiso, provenientes del Fondo de Desarrollo Social y de Asignaciones Familiares, ni los rendimientos generados por estos. El remanente de los rendimientos generados por la totalidad de los activos fideicometidos con recursos propios aportados por el IMAS y la totalidad de los rendimientos que generen los activos fideicometidos con recursos del Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares, será capitalizado una vez que se cuente con el respectivo acuerdo del Comité.”

La prohibición de utilizar para los gastos operativos de la unidad ejecutora los aportes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) o la rentabilidad de la

capitalización de esos aportes, es consistente con la disposición establecida en el artículo 18 de la Ley 8783 de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, que dice lo siguiente:

“El Fondo establecido por esta Ley es patrimonio de todos los beneficiarios y en ningún caso ni para ningún efecto podrá ser destinado a otras finalidades que no sean las señaladas por esta Ley. En consecuencia, los fondos que reciban las instituciones encargadas de programas y servicios, por ley o convenio, no podrán ser utilizados en gastos administrativos sino, exclusivamente, en el pago de esos programas y servicios, con las excepciones indicadas en esta Ley.”

El financiamiento de los gastos operativos de la unidad ejecutora, pues, solo puede realizarse con recursos generados por los rendimientos de los activos fideicometidos provenientes de recursos propios aportados por el IMAS, o con otros aportes que para tal efecto realice el IMAS.

3.1.3 La definición y selección de los beneficiarios

El artículo 9 del convenio establece varios criterios para la selección de los beneficiarios:

“los créditos se otorgarán a personas o grupos de personas que califiquen por parte del IMAS como en condiciones de pobreza [...] que califiquen como sujetos de crédito, demuestren tener un proyecto viable y factible, con experiencia o conocimiento preciso en la actividad, con capacidad y voluntad de pago, así como tener garantía a satisfacción del Banco.”

De los criterios señalados solo hay uno inequívoco y objetivo: que el beneficiario haya sido calificado como pobre por parte del IMAS. Los demás criterios son ambiguos: la viabilidad y factibilidad del proyecto no puede ser juzgada de manera inequívoca; tampoco la experiencia o conocimientos, ni la capacidad y voluntad de pago. En cuanto a la posesión de una garantía satisfactoria para el banco, tampoco constituye un requisito claro, pues en caso de que el beneficiario no posea dicha garantía, la ofrece el fideicomiso.

En el artículo 11 se establece que la responsabilidad de calificar la condición de pobreza es del IMAS:

“El IMAS determinará la condición de pobreza y pobreza extrema de los beneficiarios de los créditos mediante el Sistema de Información de la Población Objetivo u otros instrumentos técnicos con que cuente la institución.”

La metodología de calificación seguida por el IMAS combina dos criterios: el de línea de pobreza, definido a partir de la información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) que anualmente elabora el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), y el indicador calculado a partir de la FIS.

Las personas seleccionadas deben encontrarse en el Sistema de Información para la Población Objetivo (SIPO), que se alimenta con la información de la Ficha de Información Social (FIS). La FIS es un instrumento de recolección de datos con 65 variables socioeconómicas, demográficas y geográficas; con base en esta información es posible una descripción general de la situación socioeconómica de las personas y familias registradas. Con la información de la FIS se

construye un indicador. Para calcularlo se combina, con un juego de ponderaciones, la información de aproximadamente 56 variables sobre diversos aspectos del perfil y la situación socioeconómica de la familia y sus miembros: vivienda, ocupación, educación, aseguramiento, patrimonio e ingreso económico. El indicador consiste en un puntaje que define una escala cuantitativa continua para la que se establecen cortes que permiten clasificar a las familias en cuatro grupos de población:

Cuadro 3.1.1 Puntaje para la calificación de pobreza, IMAS

Grupo	urbano		rural	
	mínimo	máximo	mínimo	máximo
1	309	460	229	325
2	461	550	326	380
3	551	605	381	425
4	606	801	426	718

En relación con las prioridades de atención, el actual gobierno emitió una directriz en el segundo semestre de 2014, que establece las prioridades de atención de los diferentes programas del IMAS según el nivel de pobreza y el grupo poblacional. En su “por tanto” D, se establecen los criterios para Fideimas:

“D. En lo referente a los beneficios que se otorgan con cargo a FIDEIMAS, se instruye lo siguiente: Se instruye que para este beneficio la población prioritaria será la que esté en condición de pobreza extrema y pobreza ubicada en los grupos 1, 2 y 3 de conformidad con los métodos de medición indicados, con especial énfasis en la mujeres y personas con alguna discapacidad; sin embargo, mediante valoración social debidamente fundamentada podrán beneficiarse personas o familias que estén hasta en el grupo 4 de puntaje, siempre y cuando no sobrepasen la línea de pobreza que establece el método de línea de pobreza.”

Según esta instrucción, se pueden otorgar beneficios a las familias clasificadas en los grupos de población 1, 2 y 3, siempre y cuando vivan bajo la línea de pobreza. Quedan descartadas como beneficiarios de Fideimas las familias que se encuentren por encima del nivel de pobreza. Sin embargo, en el “por tanto” F se introduce una cierta flexibilización:

“F. En lo referente a valoración social. [...] También de manera excepcional se podrán otorgar beneficios a familias ubicadas en grupos 1 y 2 **sobre** la línea de pobreza, mediante valoración social debidamente fundamentada que argumente aspectos como: discapacidad, violencia doméstica, enfermedad, trata de personas, migrantes y jefatura femenina.”

“Siempre debe tenerse presente que los recursos del FODESAF no permiten la aplicación de criterios sociales para ampliar la población objetivo, de manera que para subsidiar familias con estos recursos, éstas deben estar necesariamente en los grupos 1 y 2 y bajo la línea de pobreza de manera obligatoria. Sin embargo, cuando se trate de subsidios otorgados con recursos propios del IMAS, la valoración social podrá fundamentar el otorgamiento de beneficios socioeconómicos a familias que estén en

grupos 3 y 4 bajo la línea de pobreza y en casos muy especiales, en grupos 1 y 2 que sobrepasen la línea de pobreza.”

Así, pues, con recursos propios del IMAS, sería posible otorgar beneficios

- a familias de los grupos 1 y 2 bajo la línea de pobreza
- a familias de los grupos 3 y 4 bajo la línea de pobreza (con base en valoración social)
- a familias de los grupos 1 y 2 sobre la línea de pobreza (en casos muy especiales)

3.2 Procesos operativos actuales

A continuación se resumen los principales procesos sustantivos relacionados con el otorgamiento de la garantía fiduciaria del fideicomiso. En el anexo puede verse un diagrama de esos procesos.²

3.2.1 Aprobación preliminar del aval

Lugar de atención. El proceso de otorgamiento del beneficio comienza con la atención de los interesados en la oficina central del fideicomiso o en un área regional. Normalmente las personas interesadas son atendidas por los profesionales del área regional correspondiente a su residencia, cualquier día de la semana o un día pre-establecido con el fin de atender ese tipo de solicitudes. En algunos casos, los interesados son atendidas una vez al mes por un funcionario perteneciente a las oficinas centrales del fideicomiso, que viaja con ese propósito a la sede del área regional. Las personas interesadas también pueden ser atendidas en la oficina central del fideicomiso, lo cual ocurre generalmente cuando los interesados han sido remitidos por uno de los intermediarios financieros. Hasta ahora ha sido una actividad a cargo de funcionarios del IMAS o del Fideicomiso, realizada en las sedes de las áreas regionales o en la sede de la unidad ejecutora del fideicomiso.

Verificación de requisitos. Se verifica el cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) pertenecer al grupo de población 1, 2 o 3 y encontrarse debajo de la línea de pobreza; (ii) el proyecto que será financiado debe haber estado en operación al menos por seis meses; (iii) la persona postulante debe encontrarse en orden con la Central de Deudores. El primer requisito se verifica con la información de la Ficha de Información Familiar (FIS); si esta no existe o no está actualizada (menos de tres años), se programa una visita para llenarla o se llena directamente. Sin embargo, el técnico de atención puede recomendar el otorgamiento del beneficio aunque la persona postulante no cumpla con dichos requisitos, pero debe elaborar un informe especial en que lo justifique por la existencia de condiciones especiales de vulnerabilidad. Para saber si el segundo requisito se cumple, solamente se le pregunta al interesado. El tercer requisito se comprueba solo si el funcionario que atiende tiene acceso a la información; si no es el caso, será verificado por el ejecutivo que lo atienda en la sede del intermediario financiero.

² La información en esta sección proviene del documento Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el Banco Popular y Desarrollo Comunal, Banco Crédito Agrícola de Cartago y el IMAS, 2014, así como de entrevistas con funcionarias de Fideimas.

Elaboración de la FOGA y aprobación preliminar. Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos, se le realiza una entrevista y se califica con base en una serie de criterios definidos en la FOGA. Si obtiene una calificación igual o mayor al 70%, se llena el formulario de la FOGA, y se emite la FOGA, que constituye la aprobación preliminar del aval, que se remite a la entidad financiera.

Asignación del intermediario. El solicitante, con la FOGA aprobada, es remitido a un intermediario. Esto plantea una dificultad, pues existe una gran dispersión en las tasas de interés cobradas por los intermediarios. Esto significa que el costo global del crédito será muy distinto si es otorgado por un banco público que si es otorgado por una ONG, por ejemplo.

3.2.2 Otorgamiento del aval y del crédito

Visita al intermediario. La persona postulante va con la FOGA al intermediario financiero. Las instrucciones que se le dan en el IMAS a la persona postulante son muy limitadas y dependen de lo informado que se encuentre el funcionario que la atendió. Es posible que las personas que son remitidas al intermediario nunca llegan a completar la solicitud de crédito.

Evaluación de requisitos y condiciones. La persona postulante es recibida en las oficinas del intermediario por un ejecutivo de crédito, quien le realiza una entrevista. En función de su valoración preliminar le solicita una serie de requerimientos para la obtención del crédito que varían según el intermediario financiero y la actividad económica que será financiada. En algunos casos se requieren permisos municipales cuya obtención puede ser difícil y costosa para la persona postulante.

Aprobación del crédito. Una vez presentada la documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos, la entidad financiera evalúa la garantía ofrecida por la persona solicitante y en caso de que sea insuficiente el porcentaje el descubierto es garantizado por el FIDEIMAS.

Notificación de la aprobación del crédito. Una vez aprobado el crédito, el intermediario envía al IMAS la Solicitud de Faltante de Garantía (SOFAGA), en la que se especifica el monto del crédito y el porcentaje solicitado de garantía, así como un análisis de riesgo de crédito hecho por el banco y la copia de la cedula de la persona. El porcentaje de garantía se aplica sobre el saldo de la deuda al momento de la ejecución.

Otorgamiento del aval. Una vez recibida la solicitud del intermediario, Fideimas comunica al fiduciario que reserve de fondos, y una vez que este le confirma que ha reservado los fondos emite la resolución de otorgamiento del aval y la comunica al ejecutivo de crédito del intermediario.

Formalización del crédito. Con la resolución de otorgamiento del aval, el ejecutivo de crédito del intermediario define la tasa de interés, formaliza el crédito y gira los recursos. Esto se hacía antes en la sede central del intermediario, pero ahora se lleva a cabo en cada agencia, lo que conlleva a una disminución de tiempos. Al realizar el desembolso, el intermediario remite en los diez hábiles siguientes un aviso de formalización y desembolso a Fideimas. En caso de que la formalización no sea llevada a cabo, el intermediario lo notifica a Fideimas para que se liberen los fondos reservados.

3.2.3 Ejecución de garantía y arreglo de pago

Cobro de la operación. El beneficiario paga mensualmente lo acordado al intermediario, y este entrega informes mensuales con información sobre el saldo y la mora de cada uno de los créditos avalados por Fideimas. Al entrar en mora el deudor, el intermediario hace gestiones de cobro.

Ejecución de la garantía. Cuando un deudor cumple 75 días de mora, el intermediario solicita a Fideimas que haga efectiva la garantía. La solicitud va acompañada de una declaración jurada que incluye una tabla de liquidación de garantía, un informe de las gestiones de cobro e información actualizada de los pagos. Fideimas solicita al fiduciario que transfiera al intermediario el monto correspondiente al porcentaje avalado del saldo pendiente de cancelación, y se subroga el derecho de cobro.

Arreglo de pago. Fideimas intenta realizar un arreglo de pago con los deudores morosos y recuperar el monto de la garantía ejecutada.

4 Principales resultados de los análisis de los datos disponibles

Los resultados del análisis de los datos se presentan en esta sección. Primero se describe las fuentes de los datos y los retos para poderlos utilizar. Luego se presenta una descripción del volumen de actividad de los fondos. Después se hace una descripción de los beneficiarios del fideicomiso. Finalmente, se presenta un análisis estadístico sobre los determinantes de incumplimiento por parte de los beneficiarios.

4.1 Datos disponibles y retos

Los datos fueron proporcionados por FIDEIMAS del IMAS. Se utilizaron cuatro bases de datos que se describen a continuación.

- **Base del Sistema de Atención a Beneficiarios (SABEN).** Esta base es recolectada por el IMAS. Contiene un total de 45 variables y un total de 14,524 observaciones. Las variables están relacionadas con aspectos sobre el proceso en el cual se encontraba la aplicación de crédito a agosto del 2015, por ejemplo, número de foga, gerencia, monto de crédito solicitado, la garantía que cubre ese crédito, plazos de deuda, estado. En cuanto a información de la persona, se encuentra: número de cédula, zona, sexo, actividad económica, provincia entre otros.
- **Ficha de Información Socioeconómica (FIS).** Esta base también es recolectada por el IMAS. Contiene un total de 123 variables y un total de 12,902 observaciones. Tiene preguntas de carácter demográfico: sexo, edad, estado civil, cantidad de personas en el hogar, escolaridad, entre otras. Además tiene variables de corte socioeconómico tales como ingreso familiar, ingreso per cápita, nivel de pobreza, estado de la vivienda, categoría ocupacional, tenencia de electrodomésticos. También contiene variables relacionadas con la actividad económica que realizan los miembros del hogar como por ejemplo si posee maquinaria industrial y maquinaria agrícola. Para ver la lista completa de variables dirigirse al apéndice.
- **Listado de créditos pagados.** Esta información es recolectada por FIDEIMAS. Contiene información sobre las garantías que fueron pagadas al banco debido al incumplimiento del prestatario. Contiene información sobre la cédula y nombre de la persona, monto del principal a pagar, porcentaje de la garantía que se cubre e intereses adeudados.
- **Informes de mora del banco.** Esta información es recolectada por el Banco. Consiste en informes mensuales de mora que el banco está en la obligación de enviar a FIDEIMAS. Contiene el saldo del principal de cada uno de los créditos garantizados a la fecha. En esta base se puede ver si hay créditos que ya han sido cancelados por los deudores. Se contó con 70 informes de mora de enero 2010 hasta diciembre 2015. Con estos informes se pudo identificar algunos estados que se encontraban desactualizados.

Para utilizar las bases de datos se tuvo que resolver una serie de problemas. Los tres problemas más recurrentes fueron los siguientes:

Repetición de FOGAS. Dentro de la base SABEN, una misma persona tenía varias FOGAS que se emitían en la misma fecha, en el mismo día, con uno o dos días de diferencia, o en el mismo año. En lugar de actualizar las FOGAS existentes, se crearon nuevas. Para resolver este problema, se identificó esas FOGAS y se eliminaron las repetidas si se emitían el mismo día o en días próximos. Esto se llevó a cabo antes de realizar las estadísticas descriptivas para evitar dobles contabilizaciones. Se eliminaron 2,237 registros; dado esto, se contó finalmente con 12,287 observaciones de la base SABEN.

Los sistemas de información deben ser lo suficientemente flexibles como para editar una FOGA ya existente en lugar de crear una nueva. Los agentes del IMAS también deben de evitar generar doble registro para una solicitud.

Desactualización de la información sobre los créditos. Otro reto fue que algunos estados de los créditos que supuestamente ya pasaron la fecha de vencimiento (Al 31 de julio de 2015), se encontraban desactualizados. Es decir, si un crédito fue aprobado y su fecha de vencimiento era el primero de enero de 2014 podría suceder que su estado fuera VIGENTE, cuando en realidad debería de haber sido cancelado por el deudor o la garantía del préstamo debió haber sido ejecutada. Para resolver este reto se utilizó la información complementaria de los listados de créditos pagados (a los que se les ejecutó la garantía) y los informes de mora del banco.

Imprecisión sobre el monto de los créditos. Además algunos de los registros tenían información incorrecta sobre el tamaño del crédito. Para resolver esto también se utilizó los datos de los informes de mora bancarios. En ellos hay información sobre el tamaño del préstamo original.

El proceso de actualización de la información debe ser continuo. Debe haber canales para que este proceso se haga automáticamente. Además, se debe de hacer revisiones de la consistencia de la información entre las bases de datos en forma periódica. Esto permitirá que el FIDEIMAS tenga información más precisa y actualizada.

4.2 Descripción y análisis de las operaciones

A continuación se presentan los resultados relacionados con las actividades de FIDEIMAS. Específicamente se analiza el número, estatus y distribución geográfica y temporal de las solicitudes. También se presentan resultados sobre la duración del proceso y sobre el tamaño de los créditos y las garantías. Todos estos factores son relevantes para el buen funcionamiento del programa de fondos de garantías.

Debe aclararse que no hay información sobre el número total de solicitudes o aplicaciones, ya que no se registran aquellas que son rechazadas. Cuando a continuación se habla de número de solicitudes o aplicaciones, se hace referencia a aquellas que fueron pre-aprobadas y que por ende dieron lugar a la emisión de una FOGA.

4.2.1 Número y estatus de las solicitudes pre-aprobadas

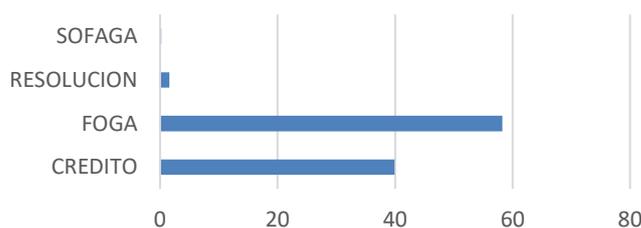
Se presentan los principales aspectos relacionados con el número y tamaño de las operaciones. El número total de aplicaciones pre-aprobadas fue de 12,287 una vez que se

realizó la eliminación de las observaciones repetidas. En el gráfico 4.2.1, se presenta la distribución porcentual por estatus de todas las aplicaciones pre-aprobadas entre el 2004 y el 2015. Un 40% de los solicitantes pre-aprobados obtuvo su crédito. Sin embargo, un 58% de las aplicaciones pre-aprobadas se encontraban en estado de FOGA: se le emitió al solicitante la FOGA pero no ha recibido el préstamo. Esto significa que el solicitante podría no haber ido al banco todavía, haber decidido no ir al banco, o haber ido al banco pero haber sido rechazado allí. La información actual no permite separar cuáles individuos pertenecen a cada grupo.

Obtener información sobre el momento del proceso en que los solicitantes lo abandonan ayudaría a entender las razones por las que esto sucede. Conocer la fuente del problema permitiría diseñar estrategias adecuadas para reducir este porcentaje, que implica una dilapidación de recursos para el IMAS, el banco y los solicitantes, que son una población vulnerable.

Además, menos de 1% se encontraba en la etapa de SOFAGA para el momento en que se entregó la información. Es decir, el banco envió la solicitud de faltante de garantía al FIDEIMAS. Finalmente, un 2% se encontraba en la etapa de resolución en manos de FIDEIMAS. Estos son estatus que deberían de afectar sobre todo a solicitudes recientes.

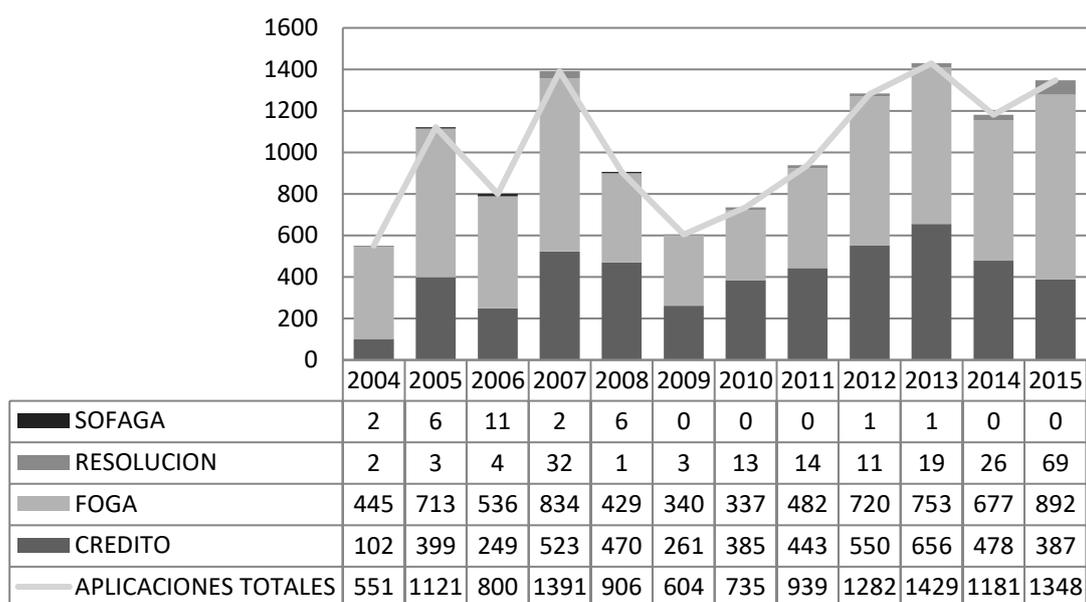
Gráfico 4.2.1 Estatus de solicitudes pre-aprobadas en porcentajes. 2004-2015



FUENTE: Elaboración propia con datos de la base SABEN.

El gráfico 4.2.2 representa el número de las aplicaciones pre-aprobadas y su estatus a través del tiempo. En los primeros años, se observa mucha fluctuación en el número de aplicaciones entre un año y el siguiente. Sin embargo, en los últimos cuatro años se puede observar que el número de aplicaciones pre-aprobadas se ha estabilizado alrededor de 1,300.

Gráfico 4.2.2 Número y estatus de las aplicaciones pre-aprobadas por año. 2004-2015



FUENTE: Elaboración propia con datos de la base SABEN.

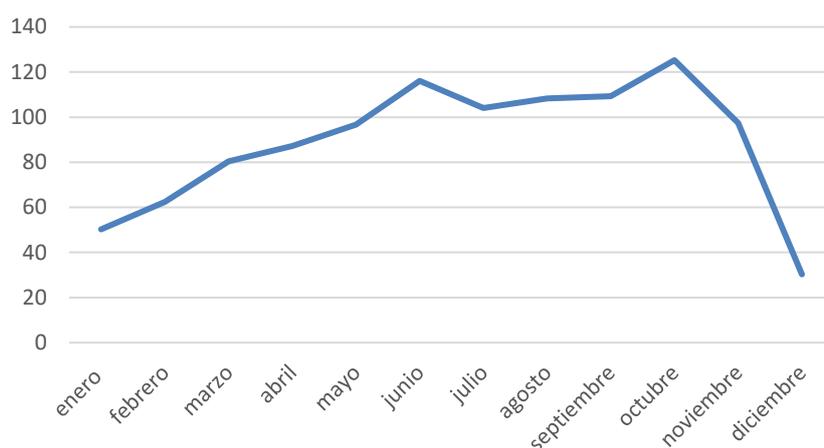
También se puede observar que la relación entre el número de aplicaciones pre-aprobadas que llegan a ser créditos y el número total de aplicaciones pre-aprobadas se mantiene en un nivel relativamente bajo a lo largo del periodo: pasa del 18.5% para el año 2004 a un máximo del 52.4% para el año 2010, pero desciende de nuevo al 28,7% en el año 2015. Esto significa que la fracción de solicitantes que no han recibido el crédito ha sido muy importante y se ha mantenido a un nivel relativamente alto a través del tiempo. En total, solo un 39,9% de los solicitantes a quienes se pre-aprobó el aval y se les emitió la FOGA obtuvieron un crédito. Este dato significa que el programa no ha generado ningún beneficio pero sí costos a 7,384 solicitantes a quienes se aprobó una FOGA pero que finalmente no recibieron un crédito. La magnitud de esos costos no puede ser estimada por falta de información.

Hay solicitudes que se mantienen a través de los años en la etapa de SOFAGA o de Resolución. Esto puede originarse en una simple falta de actualización de las bases de datos o en que los solicitantes hayan abandonado el proceso en esas etapas. Para el caso de la SOFAGA los casos son muy pocos. Los procesos en estado de resolución crecen en los años recientes como debería de esperarse. Sin embargo, en el 2007 hay una alta fracción de procesos en resolución.

4.2.2 Distribución temporal y geográfica de las aplicaciones pre-aprobadas

En el gráfico 4.2.3, se presenta el número de aplicaciones pre-aprobadas mensuales. Existe una tendencia a la baja en los meses de diciembre y enero. Empiezan a crecer de nuevo en los meses de marzo y abril y se mantienen en un nivel alto entre mayo y noviembre. El mes con más aplicaciones pre-aprobadas promedio es octubre. Esta información puede ser de utilidad para la planificación de actividades dentro del año.

Gráfico 4.24.2.3 Número de aplicaciones pre-aprobadas promedio por mes. 2004-2015

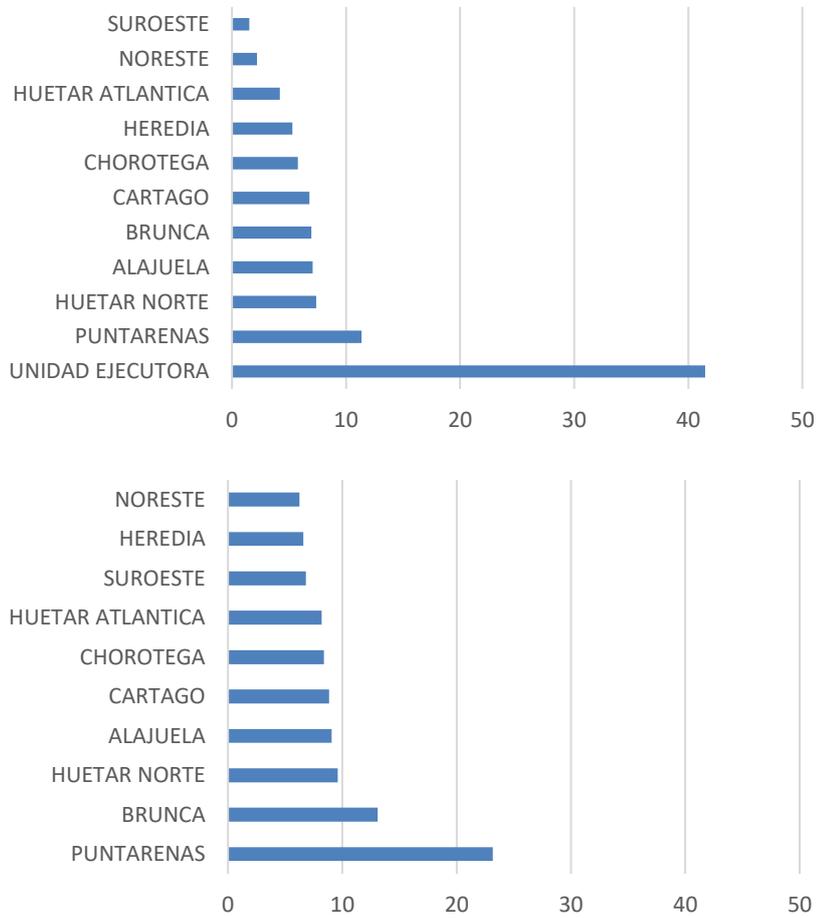


FUENTE: Elaboración propia con datos de la base SABEN.

La distribución geográfica de las aplicaciones pre-aprobadas es también importante y se presenta en el gráfico 4.2.4. Se utilizan dos criterios para estudiar la distribución geográfica: ULDES y gerencias del IMAS. Cuando se analizan las aplicaciones pre-aprobadas según ULDE, se puede ver que un poco más del 40% corresponden a la Unidad Ejecutora. La segunda con más aplicaciones pre-aprobadas es la ULDE de Puntarenas, que según se informó recibe una vez por mes a un funcionario de la Unidad Ejecutora que se hace cargo de gestionar las solicitudes. Luego siguen las ULDES de Huetar Norte, Alajuela, Brunca, Cartago, Chorotega y Heredia, con una fracción parecida de entre el 5 y el 7% de las aplicaciones. Finalmente las ULDES de Huetar Atlántica y las del sector noroeste y sureste de San José tienen una participación muy baja relativamente; el bajo nivel de estas últimas dos se explica por el hecho de que la población josefina tiende a ser atendida por la Unidad Ejecutora. A partir de esta información se puede concluir que la atención al público ha estado sumamente centralizado en la Unidad Ejecutora, que está realizando así una función que no es específicamente suya –su tarea es la administración del fideicomiso y la organización de sus servicios, más que la identificación y calificación de beneficiarios.

En cuanto a la distribución por gerencia del IMAS, que está más relacionada con la ubicación de los solicitantes, se puede observar que las gerencias del IMAS con más solicitudes son las de la región de Puntarenas y Brunca, con aproximadamente un 23% y 13% respectivamente. Luego aparecen las zonas de Huetar Norte, Alajuela, Cartago y Huetar Atlántica con una participación de entre el 8% y el 10% cada una. Aquí se refleja una distribución geográfica más equiparada.

Gráfico 4.22.4 Distribución porcentual de aplicaciones pre-aprobadas según ULDE y procedencia del solicitante. 2004-2015

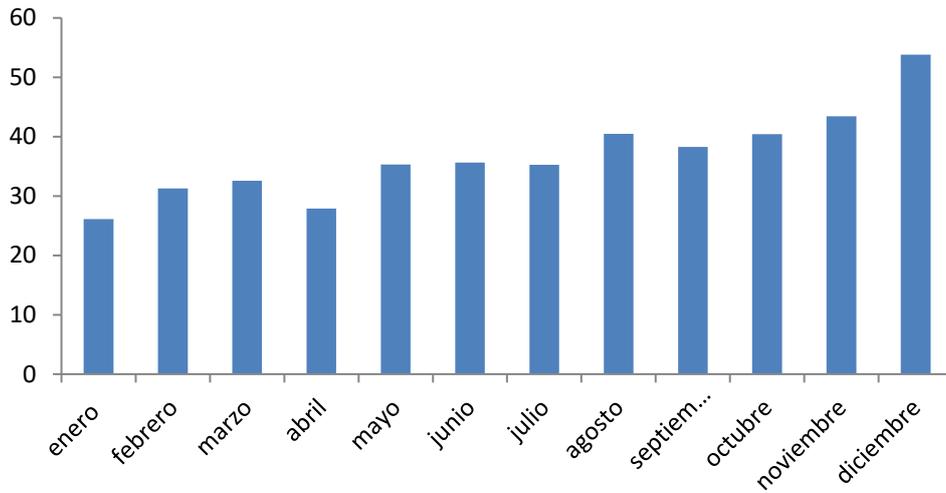


FUENTE: Elaboración propia con datos de la base SABEN.

4.2.3 Número de créditos y su distribución geográfica y temporal

Según pudo verse en los comentarios del cuadro 4.2.2, poco menos del 40% de las solicitudes tramitadas como FOGAS llegaron a ser créditos. Eso significa un número total de 4,903 créditos avalados por FIDEIMAS durante el periodo de análisis. Las distribuciones temporales y geográficas cambian, ya que dependen más de la capacidad de colocación de las entidades que participan del programa más que de la demanda de los solicitantes. Un ejemplo de estas diferencias se pueden observar en el gráfico 4.2.5, donde se puede ver el número de créditos promedio por mes. En diciembre el número de solicitudes baja substancialmente mientras que el número de créditos aprobados aumenta. El mes con menos créditos aprobados es abril.

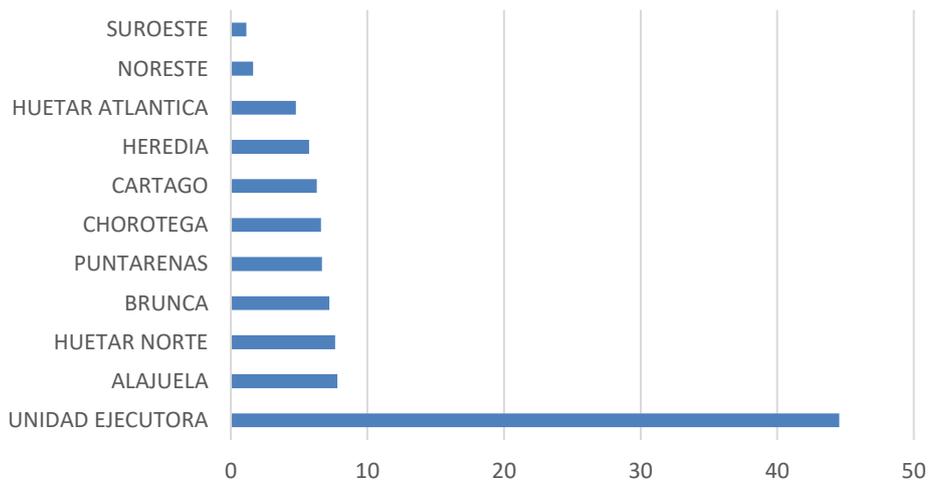
Gráfico 4.2.5 Promedio de créditos aprobados por mes. 2004-2015



FUENTE: Elaboración propia con datos de la base SABEN.

En términos de distribución geográfica, se pueden observar cambios en la relación entre el número de solicitudes pre-aprobadas y el número de créditos por región en lo que respecta a ULDES (ver Gráfico 4.2.6). Al igual que en las aplicaciones pre-aprobadas totales, la mayor cantidad de créditos se encuentran concentrados en la Unidad Ejecutora. La diferencia es que la segunda ULDE con mayor peso es la de Alajuela y no la de Puntarenas como en el caso de aplicaciones pre-aprobadas. A pesar de que la ULDE de Alajuela no está entre las tres primeras en términos de solicitudes pre-aprobadas, es la segunda en términos de créditos otorgados.

Gráfico 4.2.6 Distribución porcentual de beneficiarios según ULDE. 2004-2015



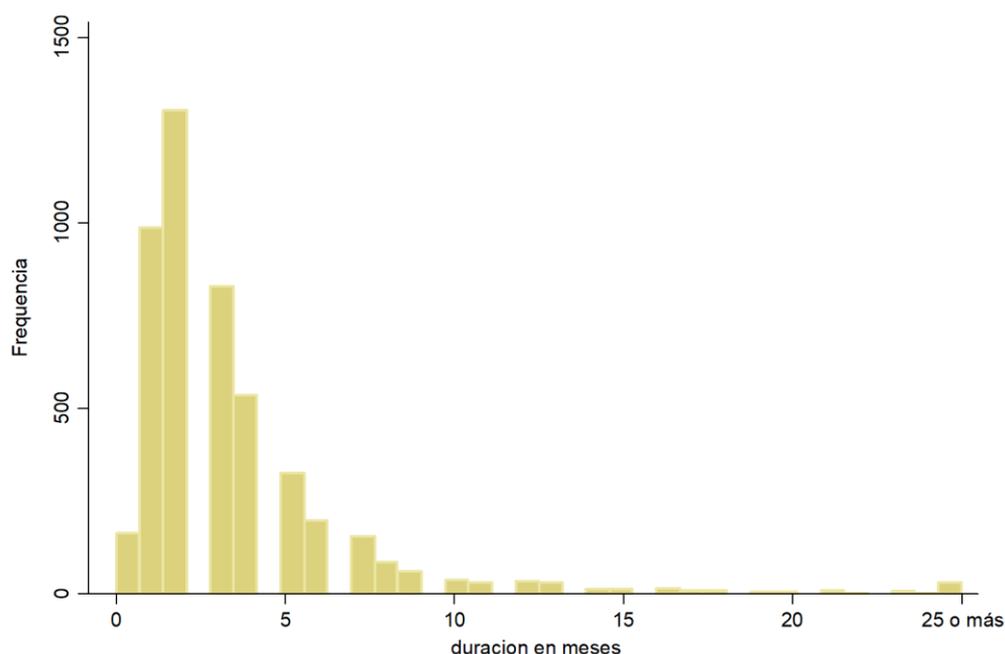
FUENTE: Elaboración propia con datos de la base SABEN.

4.2.4 Duración del proceso para recibir el crédito

Para las 4.902 observaciones correspondientes a las personas que recibieron el crédito, se analizó el tiempo transcurrido entre el momento en que se emitió la FOGA y el momento en que el banco aprobó el crédito. En el Gráfico 4.2.7 se presenta el número de créditos por cada duración del proceso, medida en número de meses. Se puede observar que la mayoría de créditos se otorgaron en menos de 5 meses.

Sin embargo, también se puede ver que un porcentaje relativamente pequeño duró más de 12 meses. Aunque la mayoría de préstamos dura relativamente poco en aprobarse, es importante tomar en cuenta que también hay solicitantes que duran sustancialmente más. Sin embargo, no hay información que permita saber qué proporción de esos tiempos se deben al comportamiento de los beneficiarios –que no realizan los trámites en plazos adecuados–, al banco, al IMAS o a FIDEIMAS. Generar información sobre el proceso que se da después de emitida la FOGA y hasta que se formaliza el crédito, permitiría identificar oportunidades para reducir los tiempos y eventualmente elevar el número de FOGAS que se convierten en crédito. Con la información actual es difícil saber si se debe a que el banco en algunos casos dura mucho o a que el solicitante toma su tiempo en hacer los trámites.

Gráfico 4.2.7 Frecuencias de la duración en meses desde la emisión de la FOGA hasta la aprobación del crédito. Datos para el periodo 2004-2015



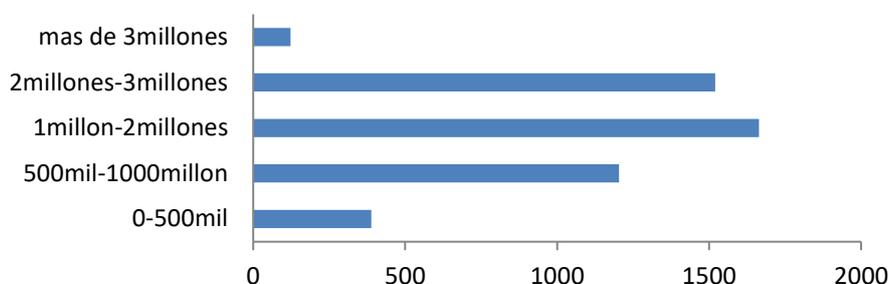
FUENTE: Elaboración propia con datos de la base SABEN

4.2.5 Tamaño de los créditos y de las garantías

El gráfico 4.2.8 presenta la distribución de los créditos por monto. La mayor cantidad de créditos se encuentran en los rangos de más de un millón y hasta dos millones de colones. En

segundo lugar, se encuentran los montos mayores a dos millones y menores o iguales a tres millones. Igualmente, en la distribución se puede observar que los montos mayores a tres millones representan una parte muy pequeña del total de créditos otorgados.

Gráfico 4.2.8 Número de créditos por monto. 2004-2015



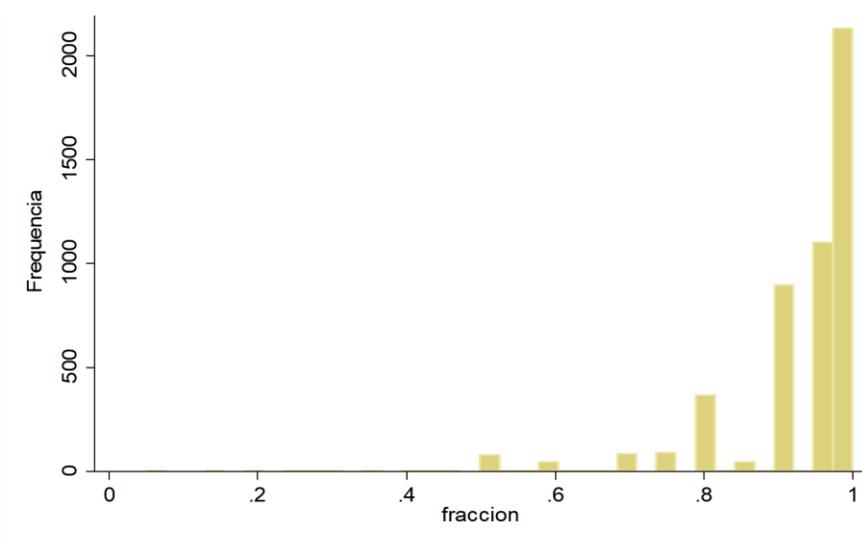
FUENTE: Elaboración propia con datos de la base SABEN

El Gráfico 4.2.9 presenta el número de créditos por porcentaje del crédito cubierto por la garantía. Se puede ver que para la mayoría de créditos el fondo cubre el 100% del préstamo. Muy pocos préstamos son cubiertos en menos del 80% del monto acreditado. Esto significa que el fondo cubre un gran porcentaje de los préstamos que se emiten.

Aunque la función del fondo es cubrir las garantías, cubrir un porcentaje tan alto puede generar problemas de cada crédito. Los bancos prestatarios tienen incentivos a prestar los fondos, ya que son préstamos totalmente respaldados con independencia de la solvencia del solicitante y de la rentabilidad potencial del proyecto financiado. Según la literatura y la experiencia, lo conveniente es que este tipo de fondos cubran la garantía pero en menos de un 100%.

Según Samujh et al. 2012, solo en los programas de microempresa de Japón hay cobertura de un 100%. Coberturas del 90%, 80% y 70% se encuentran en los programas de Estados Unidos, Suráfrica e Indonesia respectivamente. En Malasia, la tasa de cobertura ronda entre el 70 y el 90%.

Gráfico 4.2.9 Frecuencias de la fracción del préstamo aprobado que responde la garantía



FUENTE: Elaboración propia con datos de la base SABEN

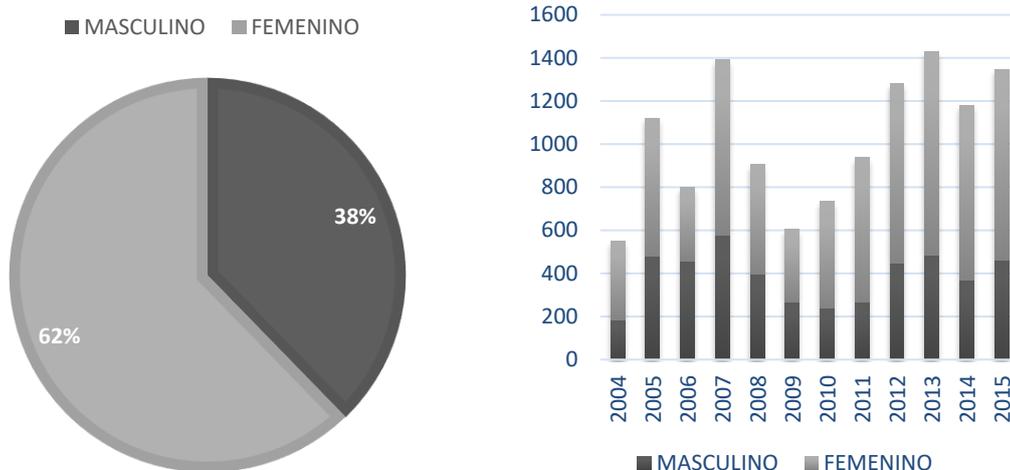
4.3 Descripción y análisis de los usuarios

Se describe a continuación en detalle el perfil de los usuarios del programa. Se analiza el perfil de los solicitantes pre-aprobados y el perfil de aquellos que recibieron efectivamente el beneficio, y se determinan las diferencias entre esos dos grupos. Para describir a los beneficiarios se unieron las dos bases, SABEN y FIS. La unión se realizó de acuerdo con el número de FOGA. Solo se tomaron en cuenta los registros que resultaron después de que la base fue depurada.

4.3.1 Características sociodemográficas de los solicitantes

La mayoría de solicitantes son mujeres, que representan el 62% de toda la muestra. Que la mayoría de solicitantes sean mujeres ha sido una constante a través del tiempo, como se puede ver en el Gráfico 4.2.10. Incluso en el año 2008, en que la relación entre mujeres y hombres fue menor, hubo predominio de las mujeres entre los solicitantes.

Gráfico 4.2.10 Aplicaciones pre-aprobadas totales y por año según sexo

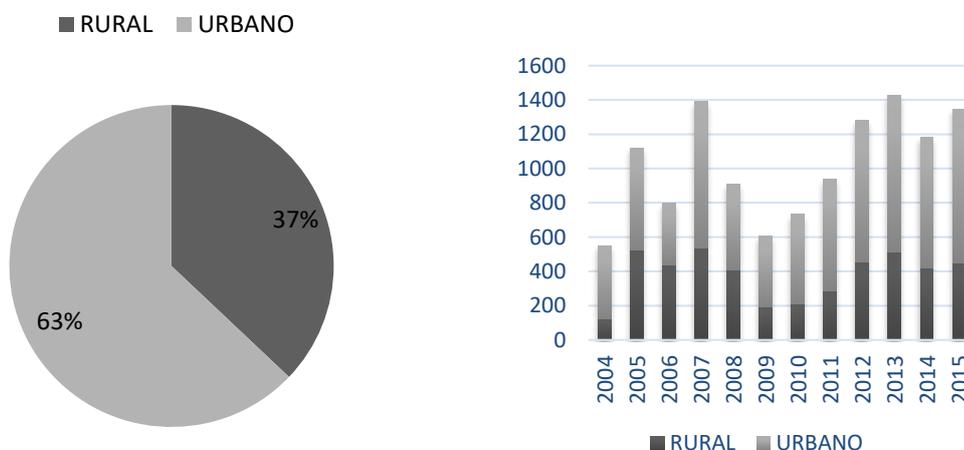


FUENTE: Elaboración propia con datos de la base SABEN

Por otro lado, prevalecen los solicitantes pre-aprobados de la zona urbana, con un 63% del total, como muestra el Gráfico 4.2.11. Esto también es consistente a través del tiempo: solamente en el año 2006 hubo más solicitantes rurales que urbanos. Este dato es relevante ya que los beneficiarios y las actividades que se financian en zonas urbanas son significativamente diferentes de las actividades que se financian en zonas rurales.

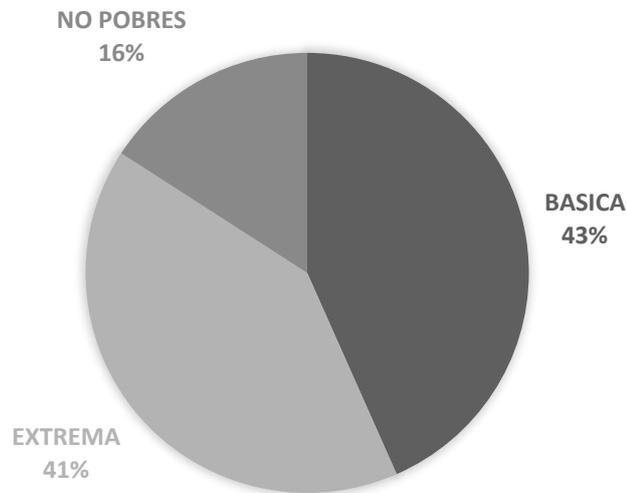
En cuanto a las aplicaciones pre-aprobadas según nivel de pobreza, el 43% los solicitantes se encontraban en pobreza básica, un 41% en pobreza extrema y solo un 16% no eran pobres (ver Gráfico 4.2.12). Lo anterior indica que más del 80% de las personas que aplican son pobres.

Gráfico 4.2.11 Aplicaciones pre-aprobadas totales y por año según región



FUENTE: Elaboración propia con datos de la base SABEN

Gráfico 4.2.12 Aplicaciones pre-aprobadas según nivel de pobreza

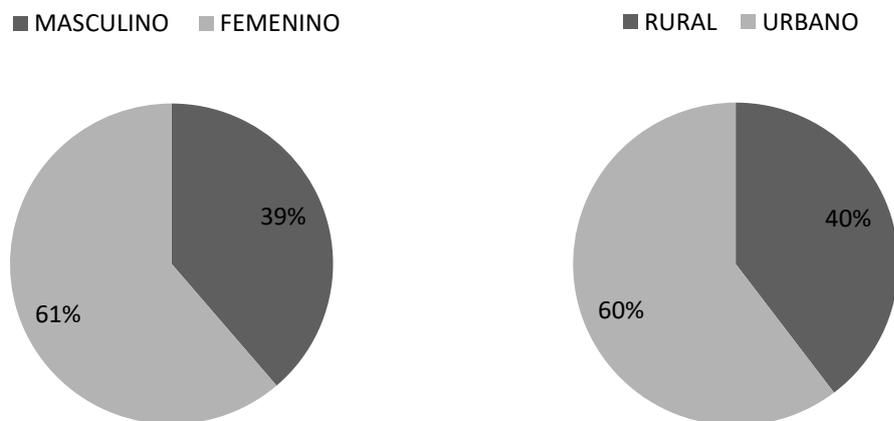


FUENTE: Elaboración propia con datos de la base SABEN

4.3.2 Características sociodemográficas de los beneficiarios

En cuanto a las características de las personas con créditos otorgados, el 61% fueron mujeres y el 60% de la zona urbana, como se puede ver en el Gráfico 4.2.13. Estas proporciones son muy similares a las proporciones de las solicitudes pre-aprobadas. Esto indica que no hay evidencia de que, una vez introducida la solicitud, haya algún elemento en el proceso que favorece sistemáticamente a un grupo frente al otro.

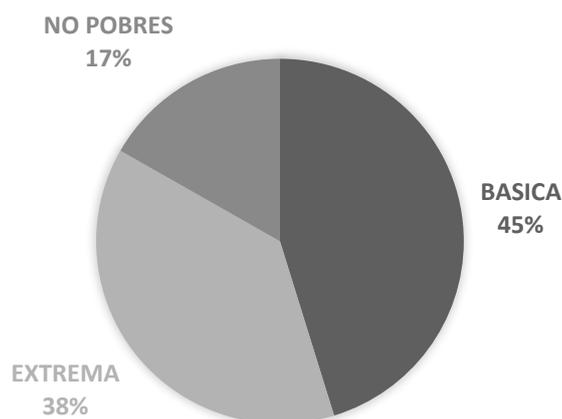
Gráfico 4.2.13. Beneficiarios según zona y según sexo



FUENTE: Elaboración propia con datos de la base SABEN

De la misma forma, el Gráfico 4.2.14 muestra que para aquellos que reciben el crédito, el porcentaje de hogares pobres supera el 80%. Los porcentajes de los beneficiarios según su nivel de pobreza también son muy similares a los de los solicitantes. Era de esperar que entre los beneficiarios el peso de las personas no pobres fuera mayor que entre los solicitantes, pero esto no es así.

Gráfico 4.2.14 Beneficiarios según nivel de pobreza



FUENTE: Elaboración propia con datos de la base SABEN

Si bien es cierto el mandato es incluir en el programa a personas pobres, hay dos argumentos fuertes que pueden hacer que invertir en beneficiarios no pobres sea clave en relación a la lucha contra la pobreza. Primero, hay evidencia de la condición de pobreza de los hogares puede cambiar en el corto plazo, ya que los hogares entran y salen de esta condición con mucha facilidad. Lograr que algunos de los hogares que se encuentran ligeramente por encima de la línea de pobreza no vuelvan a caer en la condición de pobreza tiene repercusiones directas sobre la reducción en los niveles de pobreza. Segundo, es posible que el programa tenga un impacto positivo más alto sobre los hogares menos pobres; es decir, que estos sean capaces de aprovechar mejor los recursos del crédito en sus empresas y no solo evitar la condición de pobreza sino también generar empleo, lo cual puede afectar en forma positiva a más miembros de la comunidad en estado de pobreza.

4.3.3 Variables asociadas con la obtención del crédito

Después de analizar el proceso y la literatura relacionada con el tema, debe destacarse la importancia clave que tiene la selección de los individuos que serán beneficiados. Este proceso tiene el potencial de aumentar los impactos del programa en términos de empleo y reducción de la pobreza. Además, dado que se trata de un programa enfocado a reducir la pobreza, hay que procurar que el proceso de selección no perjudique sistemáticamente a los grupos más vulnerables, y sobre todo a los más vulnerables dentro de los vulnerables.

Se realizó una regresión simple de Mínimos Cuadrados Ordinarios para distinguir cuáles variables son significativas para explicar si un solicitante pre-aprobado (esto es, que obtuvo la FOGA) obtiene o no el crédito. Para realizar la regresión se utilizaron los registros obtenidos al unir las dos bases de datos mencionadas (SABEN y FIS) luego de la depuración, lo cual representa 10,214 registros.

El objetivo de este análisis es identificar la diferencia en la probabilidad de obtener el crédito entre dos solicitantes similares, si para uno de ellos cambia la variable en cuestión. La probabilidad varía entre 0 y 100%, donde 0 significa que no existe ninguna probabilidad de recibir el crédito y 100% significa que recibirá el crédito. La similitud entre los solicitantes está definida por el resto de variables que se utilizan en el análisis (30 variables).

Es importante recordar que una vez otorgada la FOGA, la obtención del crédito depende de dos circunstancias en cascada: que el solicitante vaya al banco a tramitar el crédito y que el banco acepte la solicitud de crédito. Dado la información disponible no permite separar las solicitudes pre-aprobadas que no recibieron crédito entre aquellas que no llegaron al banco y aquellas que el banco rechazó, las relaciones de las variables con la probabilidad de obtener el crédito podrían ser explicadas por la probabilidad de que el solicitante llegue al banco, por la probabilidad de que el banco acepte su aplicación, o por ambas.

Se presentan los resultados en tres partes. En la primera, se presentan los resultados de las variables que tienen que ver con la actividad económica y el monto solicitado del crédito. En la segunda, se analizan las características socio-demográficas. Finalmente, en la tercera se estudian las oficinas de atención, que se relacionan con el lugar de origen del solicitante.

Monto solicitado y actividad económica

Como se puede ver en el Cuadro 4.3.1, los solicitantes con mayores montos solicitados tienen una probabilidad más alta de recibir el crédito. El monto solicitado puede estar asociado al conocimiento del solicitante sobre el programa. Cuando aumenta el monto solicitado en un 1%, la probabilidad de obtener el crédito aumenta en 5.5%. Desde el punto de vista del solicitante, las razones de que las solicitudes de créditos más pequeños tengan menor probabilidad de resultar en un crédito puede deberse a alguna de las siguientes razones: aquellos que piden montos más bajos (i) pueden pertenecer al grupo de individuos que creían que el programa era de transferencias y no de crédito, y que por ende decidieron no continuar el trámite; (ii) pueden tener proyectos menos ambiciosos o con necesidades menos apremiantes de financiamiento; y (iii) pueden hacer frente a costos del trámite muy altos en comparación con los beneficios, dada la escala de la actividades financiada. Desde el punto de vista del banco, las razones de que la probabilidad de las solicitudes de créditos pequeños sea menor pueden ser que el trámite de un crédito tan pequeño no reciba la atención requerida o que en la rentabilidad de la actividad, dado su tamaño, sea demasiado pequeña para que el crédito sea aprobado.

Cuadro 4.3.1 Estimaciones del nivel de asociación de los montos del crédito y las actividades económicas de los solicitantes con la probabilidad de obtener el crédito. Mínimos cuadrados ordinarios y con 10,214 observaciones

Movimiento	Estadísticamente significativo	Cambio asociado con la probabilidad de obtener el crédito
Aumento de un 1% en el monto de crédito solicitado	Si	Sube en 5.5%
Si la actividad es pesca en lugar de comercio	Si	Sube en 12.1%
Si la actividad es ganadería en lugar de comercio	Si	Sube en 10.6%
Si la actividad es agricultura en lugar de comercio	Si	Sube en 9.4%
Si la actividad es industria en lugar de comercio	Si	Sube en 3.2%
Si la actividad es servicios en lugar de comercio	No	Sube en menos de 1%
Si la actividad es turismo en lugar de comercio	No	Baja en 6.7%
Si no tiene actividad en lugar de estar en comercio	Si	Baja en 18.4%

FUENTE: Elaboración propia con datos de la salida de Stata a partir de información obtenida en la unión de las bases: FIS y SABEN. La significancia estadística es al 5%.

En el Cuadro 4.3.1 también se compara cada una de las actividades económicas con comercio para saber cuál es la que está más asociada a la obtención de un crédito. Se puede ver que la pesca, la ganadería y la agricultura son las actividades asociadas en forma más fuerte con la obtención del préstamo; el segundo grupo de actividades, con una probabilidad muy similar al comercio, son industria, servicios y turismo. Solo industria es diferente en términos estadísticos, pero la diferencia no es substancial en magnitud. Si el individuo no reporta actividad, la probabilidad de obtener el crédito baja substancialmente.

Características sociodemográficas

En el Cuadro 4.3.2 se presentan los resultados de la relación entre las variables sociodemográficas y la probabilidad de obtener un crédito. Si aumenta el ingreso familiar en un 1%, la probabilidad de obtener el crédito aumenta en 5.9%. Aumentos en el ingreso pueden estar asociados a que el solicitante llegue al banco y a que el banco apruebe la solicitud.

También en el Cuadro 4.3.2 se muestra que es más probable que las mujeres lleguen a obtener el crédito que los hombres. Además también aumenta la probabilidad al disminuir el tamaño del hogar. Estas variables podrían estar asociadas a la circunstancia de que el solicitante llegue al banco. Además, hogares más pequeños están asociados a una mejor situación socioeconómica que a veces no es reflejada por el ingreso ni por los niveles de pobreza.

El resto de variables no parece influenciar significativamente la probabilidad de recibir el préstamo. No hay diferencias substanciales entre solicitantes que provienen de las zonas urbanas y los que provienen de zonas rurales. No hay diferencias significativas entre aquellos solicitantes en situación de pobreza extrema, pobreza básica y no pobreza en la probabilidad de obtener el crédito. Tampoco hay cambios substanciales en la probabilidad de obtener el préstamo cuando aumenta el nivel de educación. Cuando la educación se analiza por títulos obtenidos, tampoco hay diferencias substanciales (ver Cuadro 4.3.2).

Cuadro 4.3.2 Estimaciones del nivel de asociación de las variables sociodemográficas de los solicitantes con la probabilidad de obtener el crédito. Mínimos cuadrados ordinarios con 10,214 observaciones

Movimiento	Estadísticamente significativo	Cambio asociado con la probabilidad de obtener el crédito
Si aumenta el ingreso familiar en un 1%	Si	Sube en 5.9%
Si el solicitante es mujer en lugar de hombre	Si	Sube en 3.9%
Si aumenta la cantidad de miembros del hogar	Si	Baja en 1.3%
Si aumenta la edad en un año	No	Sube en menos de un 1%
Si el hogar proviene de la zona urbana en lugar de la zona rural	No	Baja en menos de un 1%
Si es un hogar que no es pobre en lugar de ser un hogar en pobreza extrema	No	Baja en 1.7%
Si es un hogar que en pobreza básica en lugar de ser un hogar en pobreza extrema	No	Sube en menos de un 1%
Si tiene algún nivel de primaria en lugar de ningún grado de educación	No	Baja en menos de un 1%
Si tiene primaria completa en lugar de ningún grado de educación	No	Baja en 1.0%
Si tiene secundaria completa en lugar de ningún grado de educación	No	Sube en menos de un 1%

Si tiene algún nivel de Universidad en lugar de ningún grado de educación	No	Baja en menos de un 1%
Si tiene educación para universitaria en lugar de ningún grado de educación	No	Baja en 1.0%

FUENTE: Elaboración propia con datos de la salida de Stata a partir de información obtenida en la unión de las bases: FIS y SABEN. La significancia estadística es al 5%.

Oficinas de atención

En el Cuadro 4.3.3 se presentan los resultados para cada uno de las oficinas en comparación a las oficinas de la unidad ejecutora. La proporción de solicitantes pre-aprobados que obtienen el crédito que van a través de las oficinas de Puntarenas, Suroeste, Noroeste y Cartago es mucho más baja que los que van a través de las otras oficinas.

También hay un grupo de oficinas que tienen resultados muy similares a la unidad ejecutora. Por ejemplo, los solicitantes que llegan a la oficina de Huetar Norte, Heredia, Alajuela, Brunca y Huetar Atlántica no tienen una probabilidad diferente de obtener el crédito que aquellos solicitantes que van a la unidad ejecutora.

Finalmente, la oficina de la región Chorotega es la que tiene la tasa más alta de individuos que reciben el crédito dado que se les llena la FOGA. Esto puede estar asociado a la población que vive en la región Chorotega. Sin embargo, también puede reflejar un buen desempeño a la hora de seleccionar a los individuos a los que se les distribuye la FOGA.

Cuadro 4.3.3 Estimaciones del nivel de asociación de las oficinas de atención con la probabilidad de obtener el crédito. Mínimos cuadrados ordinarios y con 10,214 observaciones

Movimiento	Estadísticamente significativo	Cambio asociado con la probabilidad de obtener el crédito
Si fue atendido en Puntarenas en lugar de ser atendido en la unidad ejecutora	Si	Baja en 16.1%
Si fue atendido en la oficina Suroeste en lugar de ser atendido en la unidad ejecutora	Si	Baja en 10.8%
Si fue atendido en la oficina Noroeste en lugar de ser atendido en la unidad ejecutora	Si	Baja en 8.3%
Si fue atendido en Cartago en lugar de ser atendido en la unidad ejecutora	Si	Baja en 4.5%
Si fue atendido en Huetar Norte en lugar de ser atendido en la unidad ejecutora	No	Baja en 1.5%
Si fue atendido en Heredia en lugar de ser	No	Baja en menos de un 1%

atendido en la unidad ejecutora

Si fue atendido en Alajuela en lugar de ser atendido en la unidad ejecutora	No	Sube en menos de un 1%
Si fue atendido en Brunca en lugar de ser atendido en la unidad ejecutora	No	Sube en menos de un 1%
Si fue atendido en Huetar Atlántico en lugar de ser atendido en la unidad ejecutora	No	Sube en menos de un 1%
Si fue atendido en Chorotega en lugar de ser atendido en la unidad ejecutora	Si	Sube en 5.9%

FUENTE: Elaboración propia con datos de la salida de Stata a partir de información obtenida en la unión de las bases: FIS y SABEN. La significancia estadística es al 5%.

4.4 Factores de riesgo

Otra parte clave del proceso es analizar las tasas de incumplimiento e identificar las características que están asociadas a que haya una mayor o menor probabilidad de que un beneficiario incumpla con el pago del préstamo. Identificar estas características, podría servir a la unidad ejecutora para seleccionar mejor a aquellos que reciben el crédito. También, podría servir para diseñar estrategias de apoyo específicas a grupos con características que están asociadas a tasas altas de incumplimiento, para mejorar su desempeño.

Para poder tener la historia completa de cada crédito analizado se utilizó una muestra de poco más de 400 observaciones, que correspondían a créditos aprobados a partir del 2010 y cuya fecha de vencimiento era antes del 1 de agosto del 2015. Como se indicó previamente, había ciertos registros que tenían el estado de crédito desactualizado. Mediante los informes de mora (que databan desde el 2010) se logró actualizar una suma importante de registros. No se pudo extender la muestra ya que no se contó con informes de mora de años anteriores al 2010.

4.4.1 Tasas de incumplimiento en FIDEIMAS

Una descripción general de las tasas de incumplimiento se presenta en el Cuadro 4.4.1 con la información de la muestra descrita anteriormente. Se brinda información sobre los créditos cancelados por los beneficiarios y aquellos en los que se tuvo que hacer efectiva la garantía. Un 80% de los créditos fueron cancelados por los beneficiarios mientras que un 20% correspondió al colateral pagado por el FIDEIMAS.

Cuadro 4.4.1 Estado del número de créditos aprobados a partir del 2010 y cuya fecha de vencimiento era antes de agosto 2015

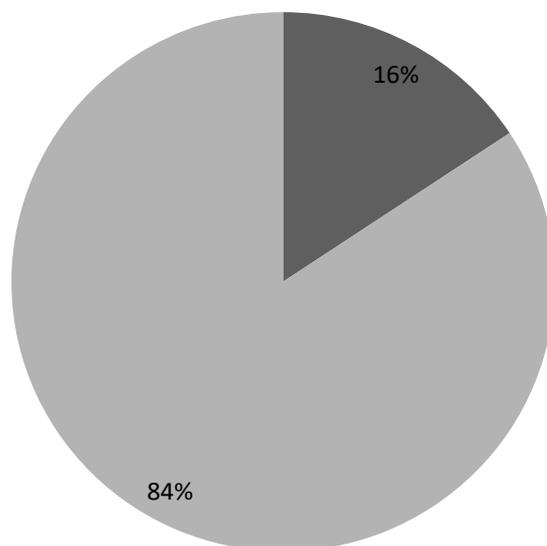
Estado	Frecuencia	Porcentaje
Prestamos cancelados	349	80
Colateral pagado por el FIDEIMAS	86	20
Total	435	100

FUENTE: Elaboración propia con datos de la base SABEN e información de los informes de mora mensuales

La tasa de incumplimiento del cuadro 4.4.1 está en términos de número de créditos. Sin embargo, es importante analizar las tasas de incumplimiento en términos monetarios. Se puede observar cuál fue por cada colon prestado el porcentaje pagado por los beneficiarios y el porcentaje cubierto por el fondo debido a incumplimiento del beneficiario en el pago. Los resultados se presentan en el Gráfico 4.4.1. Solamente un 16% de la suma total de los préstamos fue cubierto por el fondo. En términos monetarios, el colateral pagado por el FIDEIMAS representa un porcentaje menor en comparación con el indicador en términos de número de beneficiarios.

Gráfico 4.4.1 Porcentaje de créditos cancelados y en los que se hizo efectiva la garantía en términos monetarios

■ Colateral pagado por FIDEIMAS ■ Prestamos cancelados por beneficiario



FUENTE: Elaboración propia con datos de la base SABEN e información de los informes de mora mensuales

En este caso, estas tasas son para los préstamos que finalizaron en menos de 5 años y 8 meses. En otros países se pueden encontrar tasas más altas al igual que tasas más bajas de incumpliendo. En Canadá, las tasas son substancialmente más bajas. Al cabo de duración de 7 años de los préstamos, las tasas ni siquiera alcanzan el 5% (Riding y Haines 2001). Sin embargo, las tasas de incumplimiento en Estados Unidos alcanzan el 20% desde el quinto año de préstamo. Para El Reino Unido, sobrepasan el 35% desde el tercer año de duración de los préstamos.

4.4.2 Factores asociados a las tasas de incumplimiento

Para identificar los factores de riesgo, se realizó una regresión simple de Mínimos Cuadrados Ordinarios. Con ella se buscaba distinguir las variables significativas para explicar si un beneficiario del programa incumplió con el pago del crédito. Se utilizó la muestra descrita anteriormente.

El objetivo de este análisis es identificar la diferencia en la probabilidad de incumplimiento de pago entre dos solicitantes similares, si para uno de ellos cambia la variable en cuestión. La similitud entre los solicitantes está definida por el resto de variables que se utilizan en el análisis (30 variables). La probabilidad varía entre 0 y 100%, donde 0 significa que no existe ninguna probabilidad de que el individuo incumpla su pago y 100% significa que el individuo incumplirá el pago con certeza.

Se presentan los resultados en tres partes. En la primera, se presentan los resultados de las variables que tienen que ver con la actividad económica y el monto del crédito. En la segunda, se analizan las características socio-demográficas. Finalmente, en la tercera se estudian las oficinas de atención, relacionadas con el lugar de origen del solicitante.

Monto solicitado y actividad económica

Como se puede ver en el Cuadro 4.4.2, aquellos beneficiarios con montos mayores de crédito tienen una probabilidad más alta de incumplir. Cuando aumenta el monto del crédito en un 1%, la probabilidad de incumplir aumenta en 7.8%. Prestamos más altos tienen cuotas de pagos mensuales más altas que pueden generar mayor riesgo de incumplimiento dentro de hogares vulnerables.

En el Cuadro 4.4.2 también se compara cada una de las actividades económicas con comercio para saber cuál es la que está más asociada a un mayor incumplimiento del pago. Se puede ver que la pesca tiene una tasa de incumplimiento mucho más alta que el comercio. Sin embargo, el tamaño de la muestra no permite concluir que esto sea sistemático, ya que la diferencia no es estadísticamente significativa. Aquellos que están en servicios y en el sector industrial tienen tasas de incumplimiento muy similares a las de comercio. Los sectores de agricultura, ganadería y turismo tienen tasas substancialmente más bajas que el comercio. Además, para el sector de agricultura y ganadería estos resultados sí son estadísticamente significativos.

Cuadro 4.4.2 Estimaciones del nivel de asociación de los montos del crédito y las actividades económicas de los solicitantes con la probabilidad de incumplir el pago del crédito. Estimación con Mínimos cuadrados ordinarios y con 408 observaciones

Movimiento	Estadísticamente significativo	Cambio asociado con la probabilidad de incumplimiento del crédito
Aumento de un 1% en el monto de crédito solicitado	Si	Sube en 7.8%
Si la actividad es pesca en lugar de comercio	No	Sube en 24.4%

Si la actividad es servicios en lugar de comercio	No	Sube en 7.1%
Si la actividad es industria en lugar de comercio	No	Sube en 1%
Si la actividad es agricultura en lugar de comercio	Si	Baja en 13.9%
Si la actividad es ganadería en lugar de comercio	Si	Baja en 22.9%
Si la actividad es turismo en lugar de comercio	No	Baja en 35.4%

FUENTE: Elaboración propia con datos de la salida de Stata a partir de información obtenida en la unión de las bases: FIS y SABEN. La significancia estadística es al 5%.

Características sociodemográficas

En el Cuadro 4.4.3 se presentan los resultados de la relación entre las variables sociodemográficas y la probabilidad de incumplir el pago del crédito. Las tasas de incumplimiento cambian muy poco ante cambios en el ingreso familiar. Tampoco hay una relación importante entre número de miembros del hogar y tasas de incumplimiento.

Las mujeres tienden a incumplir menos que los hombres. Además, los deudores en situación de pobreza extrema tienden a incumplir más que aquellos que están en situación de pobreza no extrema y en situación de no pobreza. Sin embargo, estos resultados no son estadísticamente significativos. Esto quiere decir que no hay suficientes datos para concluir que este es consistentemente el caso.

Los títulos de educación obtenidos parecen tener la relación esperada. Cuanto mayor es el título de educación, más baja la probabilidad de incumplimiento. No hay diferencias estadísticamente significativas para la mayoría de niveles excepto para aquellos que tienen universidad. Aquellos que tienen estudios universitarios tienen una probabilidad de incumplimiento en el pago del crédito substancialmente menor y estadísticamente significativa.

Cuadro 4.4.3 Estimaciones del nivel de asociación de los montos del crédito y las actividades económicas de los solicitantes con la probabilidad de incumplir el crédito. Estimación con Mínimos cuadrados ordinarios y con 408 observaciones

Movimiento	Estadísticamente significativo	Cambio asociado con la probabilidad de incumplimiento del crédito
Si aumenta el ingreso familiar en un 1%	No	Baja en menos de un 1%

Si el solicitante es mujer en lugar de hombre	No	Baja en 5.2%
Si aumenta la cantidad de miembros del hogar	No	Sube en menos de un 1%
Si aumenta la edad en un año	No	Sube en menos de un 1%
Si el hogar proviene de la zona urbana en lugar de la zona rural	No	Sube en un 1.2%
Si es un hogar que no es pobre en lugar de ser un hogar en pobreza extrema	No	Baja en 2.1%
Si es un hogar que en pobreza básica en lugar de ser un hogar en pobreza extrema	No	Baja en 4.2%
Si tiene algún nivel de primaria en lugar de ningún grado de educación	No	Baja en 13.3%
Si tiene primaria completa en lugar de ningún grado de educación	No	Baja en 12.2%
Si tiene secundaria completa en lugar de ningún grado de educación	No	Baja en 17.0%
Si tiene algún nivel de Universidad en lugar de ningún grado de educación	Si	Baja en 36.1%

FUENTE: Elaboración propia con datos de la salida de Stata a partir de información obtenida en la unión de las bases: FIS y SABEN. La significancia estadística es al 5%.

Oficinas de atención

En el Cuadro 4.4.4 se presentan los resultados para cada una de las oficinas en relación con las oficinas de la unidad ejecutora. Es importante aclarar de nuevo que las diferencias pueden ser explicadas por el origen de los individuos y por los procesos de selección de las oficinas. Los resultados muestran que no hay diferencias significativas entre oficinas en las tasas de incumplimiento, excepto en la oficina de Huetar Atlántica. Los beneficiarios que provienen de esta oficina incumplen significativamente más que los beneficiarios del resto del país.

Cuadro 4.4.4 Estimaciones del nivel de asociación de los montos del crédito y las actividades económicas de los solicitantes con la probabilidad de incumplimiento del crédito. Estimación con Mínimos cuadrados ordinarios y con 408 observaciones

Movimiento	Estadísticamente significativo	Cambio asociado con la probabilidad de incumplimiento del crédito
Si fue atendido en Cartago en lugar de ser atendido en la unidad ejecutora	No	Baja en 6.3%

Si fue atendido en Puntarenas en lugar de ser atendido en la unidad ejecutora	No	Baja en 3.9%
Si fue atendido en la oficina Suroeste en lugar de ser atendido en la unidad ejecutora	No	Baja en 1.0%
Si fue atendido en Huetar Norte en lugar de ser atendido en la unidad ejecutora	No	Baja en menos de un 1%
Si fue atendido en Heredia en lugar de ser atendido en la unidad ejecutora	No	Baja en menos de un 1%
Si fue atendido en Alajuela en lugar de ser atendido en la unidad ejecutora	No	Sube en 1.5%
Si fue atendido en Chorotega en lugar de ser atendido en la unidad ejecutora	No	Sube en 3.2
Si fue atendido en la oficina Noroeste en lugar de ser atendido en la unidad ejecutora	No	Sube en 7.2%
Si fue atendido en Brunca en lugar de ser atendido en la unidad ejecutora	No	Sube en 16.2%
Si fue atendido en Huetar Atlántico en lugar de ser atendido en la unidad ejecutora	Si	Sube en 20.7%

FUENTE: Elaboración propia con datos de la salida de Stata a partir de información obtenida en la unión de las bases: FIS y SABEN. Los errores estándar se encuentran entre paréntesis *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1 ^a pobreza extrema categoría base; ^b Unidad ejecutora es la categoría base ^c Ningún grado para educación es la categoría base; ^d Comercio para tipo de actividad

4.5 Algunas oportunidades de mejora de los procesos actuales

De las entrevistas y talleres que tuvieron lugar a lo largo del trabajo, fueron señaladas una serie de mejoras que pueden ser introducidas en el diseño de los procesos. Han sido clasificadas en cinco grandes grupos:

4.5.1 Sobre la idoneidad del beneficio para la población IMAS

Idoneidad del programa para la población IMAS. Prácticamente todos los funcionarios del IMAS entrevistados coincidieron en que el programa no está concebido para personas que viven en condiciones de extrema pobreza e incluso en condiciones de pobreza, ya que su nivel de ingresos es demasiado bajo para comprometerse a la amortización de una deuda de mediano o largo plazo. Dada su baja capacidad de pago, es riesgoso que el préstamo conlleve un deterioro en la calidad de vida de la familia o que el incumplimiento en las obligaciones del crédito provoque una mancha en el expediente crediticio de la familia que le impida volver a ser sujeto de crédito.

Articulación con Ideas Productivas. El estatus del programa Ideas Productivas es ambivalente. La mayor parte de los funcionarios entrevistados señalaron que el programa financia mayoritariamente actividades de sobrevivencia que solo excepcionalmente podrían llegar a tener las condiciones de estabilidad y solvencia aptas para ser financiada por el sistema financiero, de tal manera que este programa no debe ser comprendido como la fase previa para un aval de Fideimas. Hubo funcionarios que señalaron que un mejor acompañamiento técnico de los beneficiarios de Ideas Productivas podría propiciar en algunos casos una mejor evolución de sus negocios y eventualmente facilitar que algunos más lleguen a tener condiciones para transformarse en sujetos de crédito. En todo caso, la experiencia muestra que con el diseño actual del programa son muy pocos los beneficiarios de Ideas Productivas se consolidan como empresarios y desarrollan la capacidad necesaria para beneficiarse con un aval.

4.5.2 *Sobre la selección de los beneficiarios*

Exceso de personas solicitantes que no pre-califican. Muchas de las personas que solicitan el apoyo no tienen el perfil para recibir un crédito, ya sea porque no tienen la capacidad de pago para reembolsarlo o porque carecen de un proyecto viable o porque habilidades y experiencia empresariales; en su mayoría solicitan el beneficio por desconocimiento de que está vinculado a un crédito que debe ser reembolsado. Lamentablemente no existe información sobre el número de solicitudes que son rechazadas ad portas o luego de una entrevista, ni sobre el perfil de esos solicitantes, lo cual sería muy útil para determinar cómo reducir esas solicitudes.

Exceso de personas pre-calificadas que finalmente no califican. Un número importante de personas que reciben la FOGA finalmente no reciben el crédito. De acuerdo con las estadísticas disponibles, de todas las solicitudes que no fueron rechazadas sino que dieron lugar a una FOGA, solo un 39,9% concluyeron con la formalización de un aval; el 60,1% de las FOGAS restantes, no culminaron con un crédito. No existe información sobre lo que ocurrió con ese 60,1% de solicitantes que son pre-aprobados y no reciben un crédito. Una parte de ellos ni siquiera llegaron a solicitarlo al intermediario, a pesar de tener pre-aprobada la solicitud; otra parte de ellos fueron rechazados por el intermediario. Sería útil contar con información sobre esas proporciones y sobre las razones más específicas por las cuales no se concretó el crédito; sin embargo, lo cierto es que el número de solicitudes pre-aprobadas que no llegan a transformarse en un crédito es más de 1,5 veces el número de créditos efectivamente aprobados.

Algunos funcionarios del IMAS atribuyen esto a que el perfil de la población meta del programa no es claro. Sin embargo, una mejor especificación del perfil no es suficiente para determinar cuándo la persona interesada reúne las condiciones necesarias para recibir el beneficio, sobre todo porque es difícil juzgar la existencia de la principal condición, la vocación empresarial. Una forma de hacerlo es a partir de la experiencia empresarial concreta de la persona, pero eso crea dificultades a los no iniciados. Es importante, para evitar la pérdida de tiempo y recursos a las entidades involucradas (IMAS, Fideimas e intermediario), pero sobre todo a las personas solicitantes, que se implementen mecanismos para descartar más tempranamente a las personas solicitantes que no califican para recibir el beneficio.

Calificación de proyectos de inversión. El otorgamiento del beneficio requiere no solo que la persona solicitante tenga condiciones adecuadas para recibir el beneficio, sino también que cuente con un proyecto viable, esto es, un proyecto con alta probabilidad de generar los recursos necesarios para hacer frente al reembolso del crédito y generar ingreso a la familia. La calificación de los proyectos es al menos tan compleja como la calificación de los beneficiarios y habría que establecer mecanismos para realizarla en una fase temprana con el fin de evitar la pérdida de tiempo y recursos a las entidades involucradas y a la persona solicitante.

Exclusión de personas que no estén en pobreza. La directriz de concentrar el otorgamiento de beneficios a personas en condiciones de pobreza tiene serias consecuencias sobre la colocación de recursos del Fideicomiso, ya que este programa está dirigido a personas con necesidades familiares menos extremas. La viabilidad del negocio exige que la persona beneficiaria tenga la capacidad de realizar actividades sin necesitar un retorno inmediato e incluso que tenga la posibilidad de invertir en el negocio parte de sus ingresos personales, para lo cual es necesario que las condiciones de vida de su familia no sean demasiado precarias. Esto implica que los beneficios que conlleva el préstamo para los beneficiarios más pobres no sean tan positivos como para los beneficiarios menos pobres, y que incluso puedan ser negativos. Fideimas es un programa de combate a la pobreza cuyo principal énfasis no debería ser sacar población de la pobreza sino evitar que población vulnerable caiga en la pobreza, y en ese sentido puede decirse que es un programa de carácter preventivo o promocional.

Desarticulación entre los pre-calificadores y los intermediarios financieros. Existe duplicación entre los procesos de pre-selección realizados por Fideimas (directamente o a través de agentes especializados) y los procesos de selección realizados por los intermediarios financieros. Es posible que puedan revisarse los procesos de pre-selección y selección de manera que se integren y converjan a un proceso único, que evite duplicaciones y sobre todo que ahorre tiempo a los potenciales beneficiarios, tanto aquellos que finalmente reciben el crédito como los que son rechazados.

4.5.3 Sobre la capacidad del IMAS

Escasez de personal calificado. Las personas a cargo de atender y seleccionar a los beneficiarios no siempre poseen las competencias adecuadas para juzgar integralmente la idoneidad de las personas solicitantes ni para evaluar la viabilidad de los proyectos que presentan. Igualmente la institución carece de personal calificado para brindar acompañamiento a los beneficiarios en el desarrollo de los proyectos financiados, y el seguimiento que se da a algunos de ellos se limita a la verificación de que los recursos otorgados hayan llegado a su destino.

Dinámica institucional limita la colocación. La carga de trabajo asignada a los funcionarios y el sistema institucional de incentivos (reconocimiento de los resultados) no estimula que incompatible con el esfuerzo que representa la selección de un beneficiario y de un proyecto de Ideas Productivas y de Fideimas. En efecto, el otorgamiento de un beneficio de Ideas Productivas o de Fideimas demanda una dedicación de tiempo y atención mucho mayor que la demandada por otros beneficios de la institución; como estos beneficios están mezclados con el resto de la oferta programática del IMAS, no hay incentivos adecuados para que los

funcionarios dediquen a su colocación el tiempo que podrían dedicar mucho más exitosamente a la colocación de otros beneficios.

Obstáculos a avales a personas no pobres. Para otorgar un aval a una persona que no vive en condiciones de pobreza es necesario hacer un informe especial que lo justifique. Esto consume mucho tiempo del funcionario a cargo, lo cual crea incentivos para que prefiera no otorgar el beneficio.

4.5.4 *Sobre la capacitación*

Carácter general de la capacitación. Durante mucho tiempo la capacitación había sido muy básica y de carácter general, por lo que difícilmente incidía en el desempeño efectivo del negocio. Recientemente se ha reorientado. En el caso de Ideas Productivas, varios funcionarios señalan que con la capacitación las personas interesadas perciben que estar recibiendo algún tipo de beneficio, pero dada su escasa incidencia sobre el negocio representa un costo muy alto en términos de tiempo para el beneficiario.

Función de la capacitación. Algunos procesos de capacitación son concebidos como parte del proceso de selección del beneficiario más bien que como parte del acompañamiento del beneficio. Un ejemplo de ello son las capacitaciones que buscan apoyar al beneficiario en la formulación de un plan de negocios que constituye un requisito para el otorgamiento del beneficio. Estas capacitaciones pueden resultar muy costosas para el beneficiario si finalmente resulta que no es seleccionado para recibir el beneficio. Sería muy útil que a lo largo del proceso se fuera descartando a las personas que no califican para el crédito, de tal manera que se reduzcan los costos que la asistencia a la capacitación tiene para ellas, y los capacitadores puedan dedicarse con más profundidad a capacitar a las personas, en número más reducido, que sí califican para el crédito.

Ausencia de asistencia técnica. Los programas de capacitación están dirigidos a apoyar a los beneficiarios potenciales en diseño del plan de negocios y a fortalecer su capacidad de gestión (contabilidad de costos, mercadeo, etc). Sin embargo, no hay programas de asistencia técnica en el campo específico en que se desenvuelve el negocio, tales como costura, comercio al detalle, artesanía o peluquería. Un acompañamiento efectivo del beneficiario a lo largo del desarrollo del negocio, debería identificar en este vulnerabilidades que puedan ser subsanadas mediante capacitación o alguna forma de asesoría técnica.

4.5.5 *Otras áreas de mejora*

Retroalimentación entre entidad financiera e IMAS. No existe una adecuada retroalimentación entre los funcionarios de las diferentes entidades involucradas en el otorgamiento del beneficio. Los funcionarios del IMAS señalan que no existen mecanismos sistemáticos para informarse sobre la suerte de una FOGA. Tampoco existen mecanismos para que los funcionarios de la entidad financiera retroalimenten a los funcionarios del IMAS sobre posibles mejoras en el proceso de selección realizado.

Información sobre los requisitos del crédito. No siempre se brinda a las personas pre-seleccionadas información detallada de los requisitos que deberán cumplir para que se les apruebe el crédito. Aparte de la información, es posible que Fideimas tenga facilidades para

apoyar al beneficiario en la obtención de algunos de esos requisitos, que por su naturaleza consumen recursos monetarios y tiempo, y pueden llegar a ser un obstáculo infranqueable para la obtención del crédito.

Identificación de simplificación de trámites y procedimientos. Fideimas se encuentra en una posición ventajosa para identificar algunas mejoras posibles en los trámites y procedimientos que deben realizar sus beneficiarios para montar, gestionar y desarrollar su negocio. El régimen tributario simplificado, la afiliación a los seguros de salud por cuenta propia, los permisos del Ministerio de Salud y de las Municipalidades, son solo algunos ejemplos de trámites cuya mejora podría tener consecuencias significativas sobre la capacidad de estas empresas de consolidarse y formalizarse.

5. Situación financiera

En esta sección se discuten algunos datos financieros del fideicomiso, con el fin de identificar amenazas a su viabilidad. Para ello se reconstruyeron los estados financieros y se elaboró una serie de los años 2012 al 2015, con datos al 31 de diciembre de cada año. Además se calcularon varios indicadores de desempeño, entre los cuales quizás el más importante es el indicador de siniestralidad, que relaciona el total de garantías ejecutadas (por impago de los beneficiarios) con el total de créditos cancelados. En anexo se presentan los estados de superávit y los estados de cambio patrimonial para esos años.

5.1. Financiamiento de los beneficios

El Fideicomiso brinda dos tipos de beneficios: los avales y los servicios. Entre estos últimos están los servicios de capacitación y los subsidios a las tasas de interés. A continuación se analiza la evolución de esos los recursos con que se financian ambos beneficios.

5.1.1. El fondo de garantías

El fondo se destina a otorgar garantías y avales para los créditos otorgados por determinadas entidades financieras. Fideimas no cobra ninguna comisión por dichos avales.

Los recursos que alimentan el fondo de garantías tienen varias fuentes:

- Los aportes del IMAS con recursos de FODESAF o con recursos propios
- La rentabilidad de los recursos de FODESAF. La rentabilidad de los aportes del IMAS (financiados con recursos propios) sirve para financiar la operación de la Unidad Ejecutora.
- Las recuperaciones de créditos por los cuales se han hecho efectivos los avales (esto es, correspondientes a créditos no honrados por los deudores).

Los egresos del fondo consisten en el pago de los avales a la entidad financiera, una vez que la entidad financiera lo solicita ante la mora de un crédito superior a 75 días.

A lo largo de su existencia, poco más de la quinta parte de las garantías otorgadas (exactamente 20,6% al 31 de diciembre de 2015) tuvieron que ser hechas efectivas antes del vencimiento del crédito subyacente; es decir, que Fideimas había tenido que hacer efectivos los avales correspondientes a un 20,6% de todos los créditos avalados que a esa fecha ya no se encontraban activos. Ese porcentaje se calcula a partir de los estados financieros y los informes de mora: el numerador se calcula como el monto acumulado de las garantías

pagadas; el denominador se calcula como la diferencia entre el total acumulado de garantías otorgadas a una determinada fecha y el total de garantías todavía vigentes (calculadas como el monto de los créditos vigentes a esa fecha multiplicados por el porcentaje garantizado).

El fondo de garantías ha pasado de 1.579,9 millones de colones al inicio de 2011, a 3.826,6 millones al iniciar 2015 y 5.437,3 al finalizar 2015. Este último monto incluye 2.547,2 millones que se han acumulado por transferencias realizadas a partir de 2012 con recursos de FODESAF.

Al 31 de diciembre del 2015, se había pagado un monto acumulado de 1.190,4 millones de colones por garantías de créditos no cancelados, mientras que el monto acumulado de garantías no vigentes (es decir, garantías correspondientes a préstamos cancelados o liquidados por el fideicomiso) era a esa fecha de 5.784,0 millones de colones. Es decir, que el índice de siniestralidad, calculado como la relación entre las garantías pagadas por siniestralidad y las garantías canceladas (por siniestralidad o por cancelación del préstamo) tenía al 31 de diciembre de 2015 un valor de 20,58% sobre la totalidad del periodo.

Los pagos de avales y garantías, que constituyen el principal egreso del fondo, han sido significativamente menores que los aportes realizados por el IMAS, tanto con recursos propios como de FODESAF, lo cual explica el crecimiento del fondo a lo largo del tiempo. De mantenerse los índices de siniestralidad y el flujo de recursos frescos, la salud financiera del fondo no se vería comprometida.

Al 31 de diciembre del 2015 el volumen global del fondo de garantías es de 5.437,3 millones de colones, de los cuales se encuentran comprometidos en avales 2.369,1 millones, es decir, un 43,57% del fondo disponible. Este porcentaje ha venido disminuyendo a lo largo de los años, desde el 65,8% en 2011. Ello podría explicarse por el hecho de que el fondo no ha dejado de crecer mientras que la unidad ejecutora no ha sido dotada de recursos adicionales que le permitan aumentar la cobertura del fondo. Aumentar la capacidad de colocación de la unidad ejecutora, sin que se deteriore el indicador de siniestralidad, constituye uno de los desafíos de Fideimas.

En el cuadro siguiente, pueden verse tres indicadores relacionados con el desempeño del fondo

ÍNDICES DE DESEMPEÑO FINANCIERO DEL FONDO

FIDEIMAS

Por el año terminado al 31 de diciembre

	2011	2012	2013	2014	2015
IMAS					
Volumen de garantías ejecutadas	103 017 293	103 774 998	92 783 819	213 877 135	157 706 953
Volumen de garantías activas	1 424 081 358	1 667 535 416	2 012 274 194	2 134 146 364	2 369 100 983
Índice de garantías ejecutadas / garantías activas	7,23%	6,22%	4,61%	10,02%	6,66%
Volumen de garantías activas	1 424 081 358	1 667 535 416	2 012 274 194	2 134 146 364	2 369 100 983
Volumen total del fondo de garantías	2 163 972 453	3 150 371 285	3 493 679 611	3 896 637 183	5 437 269 882
Índice de garantías activas / total del fondo de garantías	65,81%	52,93%	57,60%	54,77%	43,57%
Volumen de garantías ejecutadas	471 940 147	575 715 346	672 426 838	930 292 755	1 190 382 744
Volumen de garantías canceladas	2 316 138 391	2 996 346 033	3 879 321 114	4 742 658 534	5 784 042 736
Índice de garantías ejecutadas / garantías canceladas	20,38%	19,21%	17,33%	19,62%	20,58%

Estimaciones propias, a partir de los estados financieros de FIDEIMAS.

El primer indicador es utilizado a menudo como un indicador de la siniestralidad; relaciona las garantías ejecutadas (o pagadas) durante el año con el total de garantías vigentes. Dicho indicador subestima la probabilidad de siniestralidad de las garantías, lo cual es corregido por el tercer indicador del cuadro precedente, que relaciona el volumen total de garantías ejecutadas con las garantías no activas (que incluye todas las garantías liberadas por cancelación del crédito o pagadas por impago del crédito). El segundo indicador muestra el porcentaje del fondo que se encuentra comprometido en avales y garantías.

5.1.2. El fondo de servicios

El fondo de servicios es de una naturaleza diferente del fondo de garantías, pues sus recursos están destinados a gastarse anualmente. No constituye en rigor un fondo sino una partida presupuestaria para financiar dos grandes servicios: el subsidio de las tasas de interés y los programas de capacitación de los beneficiarios. Ambos servicios constituyen transferencias a los usuarios, ya sea bajo la forma de transferencias monetarias realizadas al banco para que este cobre a los beneficiarios una tasa de interés inferior en sus créditos, o ya sea en especie bajo la forma de programas de capacitación contratados por la Unidad Ejecutora y destinados a los solicitantes y/o los beneficiarios de avales. Se alimenta de los aportes del IMAS financiados con recursos propios y con recursos de FODESAF.

Los servicios de capacitación han venido aumentando significativamente, como parte de un intento de mejorar los procesos de pre-calificación de beneficiarios y de acompañamiento en la fase de formulación del proyecto de inversión. Entre 2011 y 2015 el monto de dichos servicios se ha multiplicado por 3,3 (en ese periodo pasó de 105,1 a 346,9 millones de colones), lo cual tampoco ha ido acompañado por un aumento en el financiamiento destinado a la unidad ejecutora.

El subsidio de las tasas de interés ha aumentado solo un 51% (pasó de 42,8 a 65,0 millones entre 2011 y 2015), ya que el volumen de créditos garantizados no ha aumentado significativamente durante ese periodo.

5.2. Financiamiento de la operación

Los gastos de la Unidad Ejecutora se han financiado hasta el momento con la rentabilidad de los fondos originados en recursos propios del IMAS. Entre 2011 y 2015, los ingresos de la Unidad Ejecutora han tenido la evolución que se presenta en el cuadro siguiente:

ENTRADAS Y SALIDAS DE LA UNIDAD EJECUTORA

FIDEIMAS

Por el año terminado al 31 de diciembre

	2011	2012	2013	2014	2015
SALDO INICIAL					
FONDO DE ADMINISTRACIÓN DEL IMAS	-	186 470 921	214 397 474	269 380 249	225 804 677
ENTRADAS					
Inversiones/Valores/Depositos	11 508 606	12 483 793	14 108 969	9 344 557	5 244 915
Fondos Disponibles a la vista	1 276 707	1 817 055	4 052 841	6 586 055	15 089 986
Otros	80 074	0,12	1 228 056	343 037	376 181
Periodos Anteriores	0,04				
Recuperación Activos Disminución Estimación/ Provisión	2 085 562	2 048 481	2 554 171	2 678 634	3 615 065
Recuperación Estimación Disminución Arreglos de Pago		9 600			
Traspaso rendimientos sobre inversiones	197 973 376	152 219 676	189 515 256	136 939 079	152 613 884
Ajustes al Patrimonio			3 842 648		
Periodos Anteriores					41 467
TOTAL IMAS	212 924 326	168 578 606	215 301 942	155 891 362	176 981 497
SALIDAS					
Servicios	(46 477 093)	(54 783 652)	(67 491 760)	(76 405 595)	(32 935 992)
Transferencias Corrientes	(12 026 451)	(2 311 795)	(3 944 101)	(3 552 301)	(3 517 638)
Remuneraciones	(70 491 448)	(74 746 191)	(79 177 275)	(106 229 868)	(113 816 258)
Materiales y Suministros	(3 067 833)	(4 810 953)	(5 841 044)	(5 491 181)	(7 184 856)
Gasto Depreciación Activos Fijos	(2 859 207)	(3 260 974)	(3 845 217)	(3 903 875)	(3 743 162)
Perdida en Venta de Activos		(738 489)			
Intereses y Comisiones			(19 769)		
Traspaso capital entre proyectos	(300 000 000)				
Ajustes al Patrimonio				(41 467)	
Periodos Anteriores				(3 842 648)	
TOTAL IMAS	(434 922 032)	(140 652 053)	(160 319 166)	(199 466 934)	(161 197 906)
SALDO FINAL					
TOTAL IMAS	(221 997 707)	214 397 474	269 380 249	225 804 677	241 588 268

Elaboración propia, a partir de los estados financieros de FIDEIMAS.

El grueso de los gastos de la Unidad Ejecutora corresponden con remuneraciones a sus funcionarios. En los años 2012 y 2013 representaban alrededor de un 50% del presupuesto, pero en 2015 había subido al 70%. Esta evolución se debe a que el presupuesto de la Unidad Ejecutora se ha mantenido relativamente constante durante ese periodo, pero las remuneraciones han experimentado un cierto crecimiento relacionado con el aumento en algunas de las actividades del fideicomiso.

El cuadro siguiente muestra algunos indicadores del desempeño financiero de la Unidad Ejecutora:

ÍNDICES DE DESEMPEÑO FINANCIERO DE LA UNIDAD EJECUTORA

FIDEIMAS

Por el año terminado al 31 de diciembre

	2011	2012	2013	2014	2015
IMAS					
Volumen de gastos operativos	132 062 825	136 652 590	156 454 180	191 678 945	157 454 744
Volumen de garantías activas	1 424 081 358	1 667 535 416	2 012 274 194	2 134 146 364	2 369 100 983
Indice de gastos operativos / garantías activas	9,27%	8,19%	7,77%	8,98%	6,65%
Volumen de gastos operativos		136 652 590	156 454 180	191 678 945	157 454 744
Volumen de crecimiento de las garantías		243 454 059	344 738 778	121 872 170	234 954 619
Indice de gastos operativos / crecimiento de garantías		56,13%	45,38%	157,28%	67,01%
Volumen de gastos operativos	132 062 825	136 652 590	156 454 180	191 678 945	157 454 744
Volumen de servicios otorgados	105 134 250	116 436 167	214 571 499	203 387 554	346 933 998
Indice de gastos operativos / servicios otorgados	125,61%	117,36%	72,91%	94,24%	45,38%

Estimaciones propias, a partir de los estados financieros de FIDEIMAS.

Como puede verse, el volumen de gastos operativos ha disminuido en relación con el volumen global del fondo y con el volumen de los servicios de capacitación brindados, aunque ha aumentado ligeramente en relación con el volumen de crecimiento de las garantías.

Es necesario alertar sobre la restricción que pesa en el financiamiento de la Unidad Ejecutora. Hasta ahora su presupuesto proviene de los rendimientos de los fondos financiados con recursos propios del IMAS. Aunque el fondo ha aumentado, la mayor parte de su aumento en los últimos años se ha financiado con recursos de FODESAF. Ello, sumado al bajo nivel de las tasas de interés, ha hecho que los rendimientos del fondo de garantía financiado con recursos del IMAS se hayan mantenido en un nivel que apenas alcanza para financiar la operación actual de la Unidad Ejecutora:

	2011	2012	2013	2014	2015
IMAS					
Inversiones/Valores/Depositos	41696949	77339965	49242957	33752283	56381783

Si se quiere que el fideicomiso aumente su capacidad de colocación y tenga incidencia sobre el éxito de los proyectos que contribuye a financiar, es necesario dotar a la Unidad Ejecutora de recursos que le permiten gestionar programas adicionales a los que ya se encuentra ejecutando.

6. Propuestas de mejora

Del diagnóstico realizado se derivan tres grandes propuestas de mejora que pueden contribuir a mediano y largo plazo con el desempeño del fondo: (i) la creación de la figura de promotores socio-empresariales, que constituye una herramienta al servicio de la asistencia técnica a los beneficiarios que debería implicar mejoras en los procesos de selección de beneficiarios y en el uso de los recursos crediticios; (ii) la reasignación de algunos recursos del fondo en la dirección de fortalecer la capacidad de gestión de la unidad ejecutora; y (iii) la implementación de un programa de evaluación que incluye nuevas políticas de generación de información y una serie de acciones que podría contribuir a mejorar la gestión del fondo.

6.1. Promotores socio-empresariales

Al hablar en evaluación de impacto generalmente se piensa en la medición de los impactos positivos de un programa sobre los aspectos de la realidad cuya mejora constituye el fin último de dicho programa. Un programa también puede tener impactos negativos que deberían ser medidos y cuya reducción debería formar parte de los objetivos del programa. Para realizar dichas mediciones de manera fiable, es necesario disponer de información muy específica que no siempre existe, y por ende el diseño del programa debe incluir acciones para generar la información que se requerirá para realizar en su momento la medición de los impactos positivos y negativos.

No obstante, aunque la inexistencia de información impida realizar una medición fiable del impacto, el análisis de los procesos, de los productos y de los resultados de cualquier programa sirve para identificar oportunidades para aumentar los impactos positivos y reducir los negativos. Se trata de acciones que puedan mejorar el desempeño del programa en diversos campos, como por ejemplo la selección de los beneficiarios, la cobertura, los costos o la idoneidad de los beneficios.

En el caso del programa de otorgamiento de garantías crediticias de Fideimas, el desempeño puede ser evaluado desde diversos ámbitos, aunque la información necesaria para ello no siempre existe o es fiable. Hay dos indicadores del desempeño muy relevantes que sí pueden ser estimados: (i) la relación entre el número de garantías concedidas y el número de solicitudes de garantía (FOGAS) y (ii) la relación entre el número de garantías ejecutadas y el número de créditos cancelados. El nivel de ambos indicadores y su mejora no depende exclusivamente del Programa, pero podrían ser mejorados con algunas acciones que sí están en sus manos.

El primero de ambos indicadores es relevante porque la referencia de un solicitante de crédito (la emisión de un FOGA/solicitud de garantía) a un operador de crédito representa un costo significativo para los distintos actores que participan del programa: (i) para la entidad que califica la solicitud (IMAS o Fideimas), pues el proceso de calificación y selección de los solicitantes consume gran cantidad de tiempo y recursos; (ii) para la entidad u operador de crédito, pues el proceso de descartar a solicitantes que tienen la solicitudes pre-aprobada también consume tiempo y recursos; y (iii) para la persona solicitante, pues todo el proceso

tiene un elevado costo en términos de tiempo, de atención y de dinero. Dado el costo que representa la referencia del solicitante de crédito para todos los actores, resulta conveniente reducir el número de FOGAS que no terminan en la concesión de una garantía, aunque con cuidado de no cometer el error inverso, mucho más grave, de descartar solicitudes en la fase de pre-calificación (emisión de FOGA/solicitud de garantía) que de haber continuado con el trámite hubieran sido aprobadas por el operador de crédito. Para ello es importante determinar todos los factores que pueden provocar que una FOGA no termine en la concesión de un aval o garantía.

El segundo de ambos indicadores es relevante porque el impago de un crédito también tiene costos significativos para los distintos actores: (i) para la entidad financiera, pues el impago representa un deterioro en su cartera y en los indicadores prudenciales, e ingresos dejados de percibir; (ii) para el IMAS y Fideimas, pues el impago significa que el beneficio otorgado no representó una solución para la demanda del beneficiario y provocó una pérdida de patrimonio (por el monto del crédito avalado); y (iii) para el beneficiario, no solo por la dilapidación del esfuerzo consagrado a la obtención del crédito y a su inversión, por la zozobra provocada por el fracaso del negocio y el incumplimiento de sus compromisos, por la mancha del expediente crediticio en el sistema financiero, sino también por el deterioro en la calidad de vida que generalmente acompaña el servicio de una deuda frente a la cual no se es solvente. De esta forma, resulta conveniente reducir el número de soluciones crediticias que terminan en un impago, pues agravan la situación que los programas sociales pretenden combatir. Para ello es importante identificar los factores de fracaso de un crédito y diseñar acciones tendientes a reducirlos.

De acuerdo con las estadísticas disponibles, de todas las solicitudes que no fueron rechazadas en la fase de pre-calificación sino que dieron lugar a una FOGA, solo un 39,9% concluyeron con la formalización de un aval.³ El 60,1% de las FOGAS restantes no culminaron con un crédito; a un 1,6% le fue aprobado el aval y el crédito pero este último no fue formalizado, mientras que un 58,2% de las FOGAS no dieron lugar a la aprobación de un crédito, ya sea porque el beneficiario nunca llegó a solicitarlo al operador de crédito, a pesar de tener pre-aprobada la solicitud, o porque el intermediario lo rechazó. Es decir, el número de solicitudes pre-aprobadas que no llegan a transformarse en un crédito es más de 2,5 veces el número de créditos aprobados.

Por otro lado, del volumen de garantías ya vencidas al 31 de diciembre de 2015, hubo un 20,58% que debieron ser ejecutadas por impago del deudor. Este porcentaje no es alarmante pero sí lo suficientemente alto como para que sea posible reducirlo, al igual que el 60% del párrafo anterior.

La mejora de ambos indicadores requiere de un conjunto complejo de acciones. Algunas de ellas ya han sido emprendidas y sus resultados deben ser evaluados más adelante. En este contexto vale la pena mencionar dos de ellas: (i) el BNCR ha iniciado una adecuación de su tecnología crediticia para los beneficiarios de un aval Fideimas, que incluye una simplificación de los requisitos, una descentralización de la atención a las sucursales y algunos cambios

³ No existe información sobre el número de solicitudes que se rechazan ad portas, ni sobre el perfil de los solicitantes ni sobre las causas del rechazo.

adicionales en la atención; (ii) Fideimas está poniendo en práctica una nueva metodología de Canvas para la definición del plan de negocios entre sus beneficiarios, con la idea de ofrecerles un apoyo personal por un cierto número de horas. Es de esperar que ambas acciones permitan mejorar el primer indicador.

Sin embargo, pareciera necesario un apoyo más activo, al menos en tres campos:

En primer lugar, la pre-calificación de los proyectos y de los beneficiarios debe ser tecnificada. De hecho, se trata de actividades que deberían ser realizadas por expertos, ya que en rigor no constituyen parte de la administración del programa sino un componente de los beneficios que el programa aporta. Por las particularidades de este programa, la aprobación de una solicitud de aval, en caso de ser realizada por un técnico calificado para ello, presuponen un avance significativo en el diseño del proyecto y puede contribuir sustancialmente al éxito de este. Por otra parte, el rechazo oportuno de la solicitud puede asimismo ahorrarle al beneficiario el tiempo, la atención y el dinero requeridos para avanzar en la solicitud de un crédito que será rechazado, y permitirle recibir otro tipo de beneficio más acorde con su realidad. Ahora bien, juzgar la viabilidad económica de un proyecto de negocio o de su expansión, así como juzgar la capacidad empresarial de una determinada persona, requiere de una calificación muy específica. La tecnificación de la pre-calificación de proyectos y beneficiarios puede reducir la proporción de FOGAS que se otorgan sin que existan condiciones para que den lugar a un crédito formalizado.

En segundo lugar, la gestión del crédito, tanto en las fases previas a su aprobación como en la realización de las inversiones, requiere de información y destrezas que muchas veces superan la capacidad del solicitante y llegan a constituirse en una barrera infranqueable para una elevada proporción de ellos. Gran parte de los más de 7000 solicitantes que no recibieron crédito pero cuya solicitud de aval fue pre-aprobada (es decir, que recibieron una FOGA) ni siquiera llegaron a presentarse ante el intermediario. ¿Cuántos de ellos carecían de un proyecto viable o decidieron con buenas razones desistir de endeudarse, y cuántos de ellos simplemente abandonaron la gestión por temor al rechazo o por la imposibilidad de realizar algún trámite? El apoyo en la realización de los trámites que desembocan en la aprobación del crédito puede reducir significativamente la proporción de FOGAS que no se convierten en un crédito formalizado.

En tercer lugar, la gestión del negocio enfrenta múltiples riesgos que se ven multiplicados por la condición de pobreza de la familia y por su entorno. La identificación oportuna de algunas debilidades y riesgos en el negocio y en sus gestores puede dar lugar a la implementación de estrategias y acciones específicas que mejoren su probabilidad de éxito. Un seguimiento mínimo que no se limite a verificar el uso de los créditos sino que pueda dar lugar a un valor agregado al negocio, podría tener efectos significativos sobre la reducción de la siniestralidad y sobre el impacto del programa en la calidad de vida de los beneficiarios y sus familias.

Dado ese contexto, se propone implementar un nuevo servicio de apoyo a los solicitantes y beneficiarios del programa, que consistente en la asistencia técnica en estos tres campos: identificación y selección de beneficiarios, acompañamiento en el proceso de otorgamiento del crédito y seguimiento en la fase de uso y recuperación del crédito. Este servicio debería ser brindado por agentes públicos y privados previamente acreditados por la Unidad Ejecutora,

que fungirían como promotores socio-empresariales dedicados exclusivamente a atender a los beneficiarios del programa y cuyo desempeño sería evaluado a partir de la colocación de las garantías y del éxito de los proyectos empresariales. En términos concretos, se trataría de contratar a personas físicas o jurídicas que brinden el servicio de acompañamiento del beneficiario desde que realiza la solicitud de aval hasta que realiza la inversión del crédito, pasando por los procesos de pre-selección, trámite crediticio, formación, inversión y recuperación del crédito.

El diseño de dicho programa debe considerar las diferentes alternativas existentes y su articulación con los servicios y proveedores de servicios disponibles. Para ello se requiere definir los alcances del programa y diseñar una estrategia de implementación que considere diferentes escenarios en cuanto a las formas de contratación del servicio y la extensión de su cobertura, así como un programa de seguimiento y evaluación que maximice la probabilidad de éxito. Entre otras cosas, el diseño del programa debería prever los siguientes elementos:

- Perfil del promotor socio empresarial, con sus respectivas competencias básicas, los objetivos de su labor, las formas de desempeñarse, los indicadores de éxito.
- Esquemas de contratación del promotor, al menos tres opciones que permitan comparar las ventajas y desventajas de cada alternativa.
- Herramientas, instrumental y documentación de apoyo que se requieren para tener trazabilidad de los negocios.
- Forma de organización y operación de la gestión.
- Plan de reclutamiento y plan de desarrollo de capacidades/formación inicial.
- Necesidades de recursos anuales para los esquemas de refrescamiento y retroalimentación.
- Presupuesto estimado anual para las labores del promotor así como estimación de financiamiento requerido para los proyectos a apoyar.
- Modelo de seguimiento con calendarización e indicadores de evaluación.

6.2. Reasignación de recursos financieros

Un relanzamiento del fideicomiso de avales y garantías requiere que se fortalezca la capacidad de gestión de la Unidad Ejecutora, y para ello se le debe dotar de recursos adicionales. El financiamiento de la operación del Fideicomiso con los rendimientos de los recursos propios del IMAS, limita su capacidad de expansión. Dotar a la Unidad Ejecutora de un presupuesto mayor no es garantía de que los recursos adicionales servirán para aumentar la cobertura o mejorar los servicios, pero difícilmente esto podrá ser realizado sin dicha dotación adicional.

Según ha sido mencionado más arriba, la ley de FODESAF prohíbe que los recursos provenientes de ese fondo sean utilizados para financiar gastos administrativos. Sin embargo, no ocurre lo mismo con los recursos propios del IMAS, para los cuales no existe ninguna limitación. Hasta ahora se ha interpretado que los gastos de la unidad ejecutora solo pueden ser financiados con los rendimientos de las inversiones realizadas con recursos propios del

IMAS. Es cierto que en las instrucciones a la fiduciaria se le dice cómo usar los rendimientos, y se establece que los rendimientos del fondo del IMAS deben usarse en primera instancia para cubrir los gastos administrativos; sin embargo, no se dice que esa sea la única fuente de recursos para cubrir los gastos administrativos. Por lo contrario, la cláusula E del artículo 2 del Convenio Cooperación entre el Banco Nacional y el IMAS señala entre los fines del fideicomiso el siguiente, sin establecer restricción alguna:

“Atender el pago de los gastos administrativos del programa.”

Esta disposición es reproducida literalmente en la cláusula E del Artículo 4 del contrato de fideicomiso firmado entre Instituto Mixto de Ayuda Social, el Banco Nacional de Costa Rica y el Banco Internacional de Costa Rica SA (BICSA).

Esto abre la posibilidad de que el financiamiento de la Unidad Ejecutora no se restrinja a los rendimientos del fondo, sino que el IMAS pueda realizar transferencias específicas con el propósito de complementar los recursos provenientes de los rendimientos.

La cláusula D del artículo 2 del Convenio Cooperación entre el Banco Nacional y el IMAS, señala entre los fines del fideicomiso que entre sus fines el fideicomiso “financiará aquellos proyectos programados por la Unidad Ejecutora y dirigidos a la capacitación, apoyo y seguimiento de los beneficiarios de los proyectos.” Esta disposición también es reproducida literalmente en la cláusula D del Artículo 4 del contrato de fideicomiso. Con base en esta disposición se han financiado las actividades de capacitación realizadas por el programa; ella da pie, además, para financiar actividades de asistencia técnica más allá de la capacitación, englobadas en el término genérico de “apoyo y seguimiento de los beneficiarios de los proyectos”. La figura de promotores socio-empresariales, reseñados en la sección anterior, forman parte de estas actividades de asistencia técnica que pueden ser financiadas por el fideicomiso

6.3. Estrategia integral de evaluación

A continuación se presenta una serie de recomendaciones que deberían crear condiciones para realizar una mejor evaluación del programa, en cuatro áreas: (i) mejora de las bases de datos existentes, (ii) generación de nueva información, (iii) creación de indicadores de desempeño y (iv) evaluación de impacto.

6.3.1. Recomendaciones en relación al manejo de las bases de datos existentes

FIDEIMAS cuenta con una base de datos que permitió un análisis detallado de la situación del fondo de garantía. Es importante reconocer este esfuerzo que se hace por parte de la unidad ejecutora. Sin embargo, todavía hay elementos por mejorar. El manejo de la base de datos debe ser uno de las tareas más importantes del FIDEICOMISO. Mantener el flujo de datos en forma fidedigna permite monitorear adecuadamente la evolución de la cartera. Además, esto facilitaría generar información que puede servir de insumos para la toma de decisiones del FIDEICOMISO. Por ejemplo, esto permitiría identificar en forma oportuna si hay necesidad de tomar medidas correctivas de algún tipo.

Específicamente se recomienda mejorar en los tres siguientes aspectos claves.

- a. Eliminación de la repetición de FOGAS

Se recomienda tomar las medidas adecuadas para eliminar las FOGAS repetidas dentro del sistema. Como se mencionó anteriormente, uno de los retos más grandes de los análisis de datos fue la presencia de FOGAS repetidas en el sistema. Esto dificulta significativamente el análisis de los resultados que debe ser permanente. Los sistemas de información deben ser lo suficientemente flexibles como para editar una FOGA ya existente en lugar de crear una nueva. Los agentes del IMAS también deben de evitar generar doble registro para una solicitud.

b. Actualización de los estados del préstamo

Se recomienda actualizar permanentemente los estados de los préstamos. Otro reto del análisis de datos es la falta de actualización de algunos de los estados de los préstamos. Por ejemplo, había créditos que sobrepasaban la fecha de vencimiento, se encontraban como si estuvieran vigentes. Esto refleja un problema de falta de actualización de los datos. Actualizar la información es clave para poder hacer una evaluación adecuada de los procesos. Con los informes de mora que el Banco Nacional envía información mensual que podría ser utilizada para actualizar los datos de cumplimiento y mora dentro de la base SABEN y hacer controles cruzados como los que se implementaron para el análisis de este documento.

c. Evitar errores de digitación

Se recomienda tratar de minimizar los errores de digitación. Dentro de la base SABEN se encontraron errores de digitación en algunos de los montos de los préstamos. En la base de datos aparecían, por ejemplo, que algunos de los montos de los préstamos eran mucho mayores a los permitidos. Cuando se verificó con la base de datos del BN se encontró que esto había sido producto de errores de digitación. Sería factible poner restricciones que alerten al digitador de potenciales errores a la hora de incluir los datos.

6.3.2. *Generación de nueva información*

Luego de conducir el análisis, también se identificaron faltantes de información clave. A continuación se enumera estos faltantes, se explica porque son necesarios y se describen posibles acciones que pueden servir para subsanar la situación:

a. Información de todos los solicitantes que llegan a solicitar el beneficio

Hay individuos que llegan a tramitar el beneficio. Sin embargo, durante el proceso se hace evidente que el beneficiario no cumple con los criterios que se utilizar para acceder al beneficio. Cuando este sucede, la FOGA no se graba o no se guardan los registros. Es importante mantener estos registros ya que se permite contabilizar de mejor forma el tiempo de atención al público de los funcionarios. Además, es importante que se registre las razones por las cuales los interesados no recibieron el crédito. Esta información podría servir para evaluar de mejor manera el proceso de selección de los beneficiarios y los criterios utilizados.

b. Información sobre cuántos solicitantes pre aprobados llegaron al banco

Uno de los retos del fondo es entender la gran cantidad de solicitantes que llegan a la oficina y llenan la FOGA pero que nunca se les aprueba el préstamos. Como se discutió en el diagnóstico, no se sabe si estos individuos decidieron posponer o abandonar la solicitud el préstamo o si el banco rechazo el préstamo. Una forma de mantener el control de estos

individuos es que cada vez que llegue un solicitante con la pre aprobación al banco, este reporte si fue rechazado o no.

Otra posibilidad es que periódicamente hagan llamadas a una muestra de los solicitantes que no han tramitado el préstamo todavía, por ejemplo luego de seis meses, para preguntar la razón de porque no han recibido el préstamo.

- c. Actualizar y mantener información de la FIS a la hora de la solicitud y al final del programa

Una de las falencias de las bases de datos de la FIS es que cada vez que se actualizan se pierden los datos anteriores. Es importante poder tener la información de la ficha a la hora de que los beneficiarios entran al programa y a la hora a la que salen del programa. Ya que el sistema funciona en forma centralizada, esto no es posible a menos de que la unidad ejecutora mantenga esa información.

También es importante generar información años después de que el beneficiario haya salido del programa. Esto permitirá medir los impactos del programa no solo en el corto sino también en el largo plazo.

6.3.3. Sistema de indicadores de desempeño

En esta sección se proponen una serie de indicadores de desempeño que pueden ser utilizados por la unidad ejecutora para monitorear la situación del fideicomiso. En caso de que estos indicadores muestren algún tipo de tendencia negativa, que se pueda implementar medidas correctivas. Si estos indicadores muestran tendencias positivas, también sería clave para mostrar los avances del programa y la unidad ejecutora. Se propone que se cachuen todos los años los indicadores que se muestran a continuación.

- a. Duración promedio de los procesos (DPP)

Este indicador va a permitir tener información sobre la duración promedio de los procesos de este año. Si el indicador se compara año a año, se podrá ver si hay avances en los tiempos del proceso. El indicador sería el siguiente:

$$DPP_t = \frac{\sum_{i=1}^n d_{i,t}}{n},$$

donde $d_{i,t}$ es la duración en días del préstamo aprobado en el año t y n es el número total de préstamos aprobados en el año t.

- b. Cobertura relativa de los prestamos (CRP)

Este indicador consiste en calcular la fracción del total de préstamos emitidos en el último año cubierta por el fondo. Este indicador permite tener información sobre los porcentajes de cobertura de los préstamos emitidos el último año. Si se compra este indicador con el de años anteriores, se podrá medir si la cobertura va en aumento o si se reduce con forme pasa el tiempo. El indicador sería el siguiente:

$$CRP_t = \frac{\sum_{i=1}^n f_{i,t}}{n},$$

donde $f_{i,t}$ es la fracción de cobertura del préstamo aprobado en el año t y n es el número total de préstamos aprobados en el año t .

c. Porcentaje de préstamos terminados exitosamente en términos monetarios (PPTTE)

Este indicador permite ver la fracción de la suma de los préstamos que debían finalizar el último año que terminaron exitosamente. Este indicador permite ver el nivel de cumplimiento de los prestatarios que debieron haber terminado este año. Hay que tomar en cuenta que aunque este indicador es del año analizado, si este indicador mejora o se empeora va a ser el resultado de las acciones de los periodos anteriores. Sin embargo, es relevante tener esta información para entender la evolución de la cartera.

$$PPTTE_t = \frac{PC_t}{PT_t},$$

donde PC_t es el monto total de los préstamos cancelados en forma oportuna que terminaban el año t y PT_t es el monto total de los préstamos (cancelados y no cancelados) que terminaban el año t .

d. Diferencias por género, por zona y por nivel de pobreza

Los tres indicadores mencionados anteriormente deberían calcularse en forma separada para los préstamos para mujeres y para hombres, para aquellos que vienen de zonas rurales y urbanas, y para aquellos que tienen pobreza extrema, pobreza y no son pobres.

e. Índices financieros

En la sección 5.2 se presentan tres índices financieros que deberían calcularse todos los años. Estos índices son

- Índice de garantías ejecutadas entre garantías activas
- Índice de garantías activas entre total del fondo de garantías
- Índice de garantías ejecutadas entre garantías canceladas

6.3.4. Evaluación de impacto

Como se mencionó en el diagnóstico, estimar el impacto de cualquier programa es un reto ya que, no solamente se debe medir que está ocurriendo con los beneficiarios, sino también hay que estimar que habría pasado si estos beneficiarios no habrían sido parte del programa. La diferencia de esas dos situaciones es la estimación del impacto del programa. Para estimar que habría pasado en ausencia del programa se utilizan dos métodos que se explican a continuación.

a. Comparaciones de antes y después

Uno de los métodos más utilizados para estimar el efecto de un programa es hacer comparaciones de la situación de los beneficiarios antes del programa y después del programa. Para esto se requiere un levantamiento de una línea base. Aunque se recolecta información de línea base para muchos de los beneficiarios a través de la FIS, como se mencionó anteriormente, muchas veces esa información se pierde por las actualizaciones que se hacen cada vez que llegan a solicitar un nuevo programa. Además, no hay recolección de información

luego de que sucediera el programa. Como sugerimos en la sección de generación de información, es importante generar esa información en forma permanente para poder hacer análisis de impacto de la política.

Uno de los resto de utilizar solamente información de antes y después del beneficiario es que se está asumiendo implícitamente que no hay cambios en el tiempo que hayan afectado la situación del beneficiario más que el programa. Es probable que este no sea el caso y cualquier cambio adicional, por ejemplo en la economía, puede atribuírsele equivocadamente al programa.

b. Comparaciones de cambios entre antes y después para beneficiarios y no beneficiarios

Una solución para eliminar esos posibles sesgos de las comparaciones de antes y después para beneficiarios es comparar esos cambios con los cambios de aquellos individuos que no han sido partícipes del programa. De esta forma, los posibles cambios en factores externos van a afectar a aquellos individuos fuera del programa. Al restar de los cambios de los beneficiarios los cambios de los no beneficiarios vamos a eliminar esos posibles sesgos causados por factores que no tienen que ver con el programa pero que afectaron a los dos grupos en forma similar.

El reto de esta estimación, sin embargo, es que aquellos individuos que no fueron parte del programa deben ser similares, o en forma más general, que los factores que pudieron haber afectado su situación les haya afectado de la misma forma que a los beneficiarios. Para esto se requeriría información no solamente de los beneficiarios como de aquellos individuos que no pertenecen al programa. Además, se requeriría que los individuos de afuera del programa sean similares a los del programa.

Puede haber dos fuentes de información de individuos que no participen en el programa y que sean similares a los que participen. Una fuente es utilizar la misma información del programa. Hay individuos que fueron pre-aprobados y que por alguna razón no fueron a acceder al préstamo. Estos individuos pueden ser una fuente muy valiosa de información siempre y cuando los individuos que no hayan recibido el préstamo no sean diferentes sistemáticamente. Es por esto que se recomienda tratar de describir en forma exhaustiva los procesos de pre-aprobación para cada solicitante y mejorar los procesos de monitoreo para todos aquellos que salen de las oficinas del IMAS pre-aprobados.

Una segunda alternativa es utilizar fuentes del INEC. Se podría buscar grupos de hogares similares a los beneficiarios y ver como se han desarrollado en el tiempo para luego compararlos con la evolución en el tiempo de los beneficiarios. Por ejemplo, se puede buscar grupos de edad similares al del beneficiario que tengan condiciones parecidas y que sean cuenta propia. Uno de los restos de esta metodología es que no se sabe si algunos de los usuarios que se están utilizando como no beneficiarios realmente son beneficiarios.

Cualquiera de estas metodologías y de estas fuentes de información puede dar información valiosa sobre los posibles efectos del programa a pesar de sus limitaciones.

6.4. Propuestas de estudios específicos

A través de las propuestas de mejora se fueron recomendados estudios y análisis que se recomiendan desarrollar. En esta sección hacemos una lista de estos estudios.

6.4.1. Sobre el proceso

- Realizar un estudio donde se identifiquen los trámites y requisitos innecesarios. Además, en este estudio se debe evaluar los resultados de los cambios en estos procesos.
- Realizar un estudio que analice las razones por las cuales los participantes dejan el proceso. La mayor parte de solicitantes que no culminan el proceso lo hacen en la etapa entre la pre-aprobación y la emisión del crédito.

6.4.2. Sobre los impactos

- Realizar estudio cualitativos de casos de éxito y de fracaso de beneficiarios del programa
- Realizar estudios cuantitativos de estimación del impacto del programa sobre producción, ventas e ingresos. Para esto se requiere seguir las recomendaciones sobre la recolección de datos presentada en la sección 6.3.2 (generar y mantener la información inicial de línea base y sobre la situación de la actividad durante y después del prestamos). Se pueden utilizar la estrategia de identificación de antes y después y de antes-después-tratados-control si se genera información sobre aquellos que por alguna razón no relacionada con el desempeño no llegaron a pedir el préstamo.

7. Referencias

- Adams, D. W. y Vogel, R. C. (1996). Costs and benefits of loan guarantee programs. *The Financier*, 4(1/2), 22-29.
- Anuchitworawong, C., Intarachote, T. y Vichyanond, P. (2006). The Economic Impact of Small Business Credit Guarantee. *TDR Quarterly Review*, 17-21.
- Arraíz, I., Meléndez, M. y Stucchi, R. (2014). Partial credit guarantees and firm performance: evidence from Colombia. *Small Bus Econ* 43:711–724. DOI 10.1007/s11187-014-9558-4
- Bastiaenen, M. y Van Rooij, P. (1996). *Guarantee Funds and NGOs: Promise and Pitfall* (Working Paper No.18). International Labour Organization.
- Bateman, M. y Chang, H. (2009). *The microfinance illusion*. Univeristy of Cambridge.
- Beck, T., Klapper, L. y Mendoza, J.C. (2008). *The Typology of Partial Credit Guarantee Funds around the World* (Working Paper No. 4771). World Bank Policy Research. doi: <http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-4771>
- Benavente, J.M., Galetovic, A. y Sanhueza, R. *Fogape: An Economic Analysis*. World Bank Working Paper 222.
- Boocock, G. y Shariff, M. (2005). Measuring the Effectiveness of Credit Guarantee Schemes: Evidence from Malaysia. *International Small Business Journal* 23, 4: 427-52.
- Bradshaw, T. (2002) *The Contribution of Small Business Loan Guarantees to Economic Development*. *Economic Development Quarterly* 16, 4: 360-69.
- Burritt, K. (2003). *Microfinance in Turkey*. United Nations Development Programme.
- Camino, D. y Cardone, C. (1999). *The valuation and cost of credit insurance schemes for SMEs: the role of th*
- Choi, G., Heshmati, A., Lee, J. y Oh, I. (2006). *Evaluation of Credit Guarantee Policy using Propensity Score Matching*. *Techno-Economics and Policy Program*, College of Engineering, Seoul National University..
- Choi, G., Heshmati, A. y Kang, J. (2008). *Effect of credit guarantee policy on survival and performance of SMEs in Republic of Korea*. *Small Business Economics*. 31(4): 445-462
- Choi, G., Heshmati, A., Lee, J. y Oh, I. (2009). *Evaluation of Credit Guarantee Policy using Propensity Score Matching*. *Small Business Economics* 33(3): 335-35.
- Cowan, K., Drexler, A y Yanez, A (2008). *The Effect of Partial Credit Guarantees on the Credit Market for Small Business: Chile*. World Bank Conference on Partial Guarantee Schemes, March.

Cukauskiene, D. (2006). *Additionality of Guarantee Schemes for Agricultural and Rural Development: Lithuanian Experience*. Budapest Conference on Rural Guarantee Schemes.

Donato Monge Elisa. 2003. *Sector informal, pobreza y política social : los programas de apoyo a la microempresa en el área metropolitana de San José*. San José: Editorial Costa Rica.

D'Ignazio, A. y Menon, C (2012). "The causal effect of credit guarantees for SMEs: evidence from Italy," LSE Research Online Documents on Economics58555, London School of Economics and Political Science, LSE Library.

Eusebio, G. S., Gori Maia, A. y Silveira, R. (2016). *Impact of microcredit on small-farm agricultural production: evidence from Brazil*. 2016 Annual Meeting, July 31-August 2, Boston, Massachusetts (No.235682)

Freedman, P. (2004). *Designing loan guarantees to spur growth in developing countries*. Washington: US Agency for International Development.

Haque, M., y Harbin, J. (2009). *Micro credit: a different approach to traditional banking: empowering the poor*. *Academy of Banking Studies Journal*, 8(1/2), 1.

Khandker, S. R. (1998). *Fighting Poverty With Microcredit : Experience in Bangladesh*. World Bank.

Levitsky, J. (1997). *Credit guarantee schemes for SMEs - an international review*. *Small Enterprise Development*, 8(2), 4-17.

Martínez Juliana y Sánchez Ancochea Diego. 2016. "Regímenes de Bienestar en América Latina: tensiones entre universalización y segmentación". En del Pino, Eloísa y Josefa Rubio (eds.) *Los estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*, pp 200-218. Madrid: Tecnos.

Molina Iván y Palmer Steven. 2015. *Historia de Costa Rica*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.

Meyer, R. y Nagarajan, G. (1996). *Evaluating credit guarantee programs in developing countries*. *Economics and Sociology*. Occasional Paper (No. 2322)

O'Bryan, W. E. (2010). *An analysis of small business loan guarantee funds*. Nebraska.

Park, Y.P. (1995) *Korea Credit Guarantee Fund and Its Contribution to the Korean Economy*. *Journal for SME Development* 1, no. 4, September: 97-126.

Haines, G., Madill, J. y Riding, A. (2007). *Incrementality of SME Loan Guarantees*. *Small Business Economics*, 29: 47-61.

Rocks, S. M. (2010). *Provisions of Standard Commercial Guarantee Agreements: Technical Guide*. Washington: Consultative Group to Assist the Poor, The World Bank and Grameen Foundation.

Ruiz Bravo Rose Marie et alt. 2012. Estrategias para el desarrollo socioeconómico y empresarial en la población objetivo del IMAS. San José: mimeografiado.

Sakai, K., Uesugi, I y Yamashiro, G. (2010). The Effectiveness of Public Credit Guarantees in the Japanese Loan Market. *Journal of the Japanese and International Economies* 24(4): 457-480.

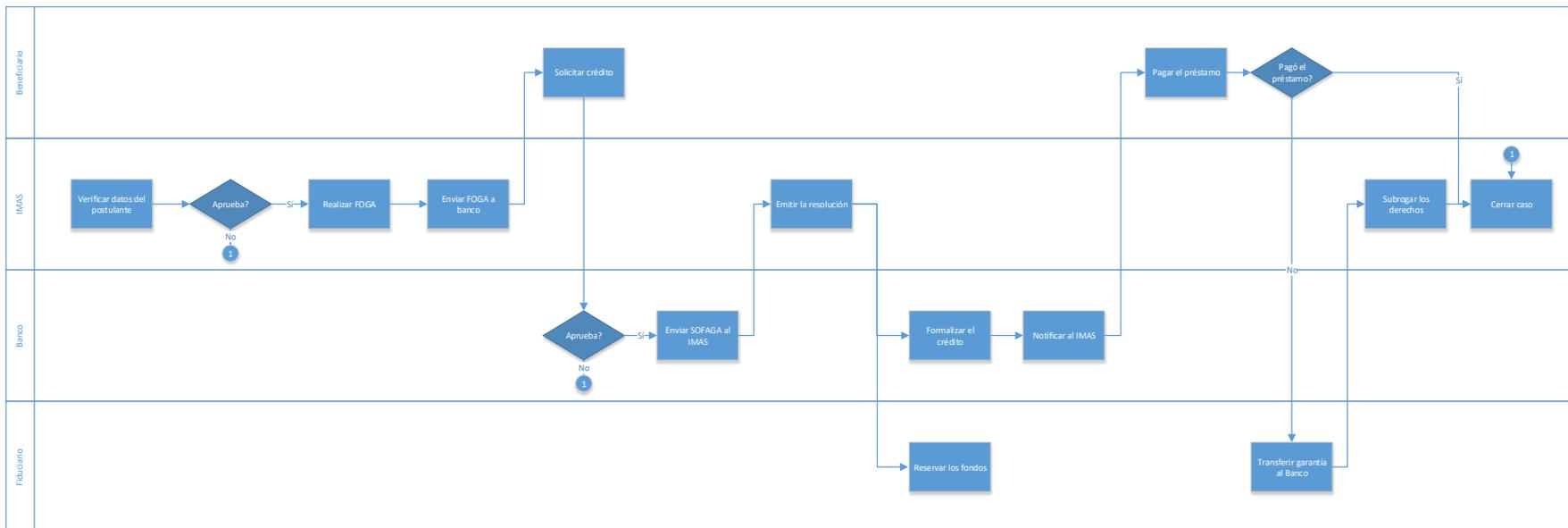
Samujh, R.H., Twiname, L., y Reutemann, J. (2012). Credit Guarantee Schemes Supporting Small Enterprise Development: A Review *Asian Journal of Business and Accounting* 5(2),21-40.

Solís Sánchez Pedro. 2011. Instituto Mixto de Ayuda Social: 40 años de historia (1971-2011). San José: mimeografiado.

Ventura, M. y Zecchini, S. (2009). The impact of public guarantees on credit to SMEs. *Small Business Economics*, 32(2), 191-206

8. Apéndices

8.1. Apéndice al capítulo 3



8.2. Apéndice al capítulo 4

Tabla 1A Descripción de variables base SABEN

Variable	Descripción
CREDITO	El banco ya tiene la garantía del pago y otorga crédito.
FOGA	Significa "solicitud de fondo de garantías". Es la hoja de referencia que las personas tienen del IMAS. Pero todavía no han ido al banco
RESOLUCION	Se hizo la resolución pero no se ha llegado el crédito (o puede ser que no se ha actualizado la base de datos)
SOFAGA	El proceso indica que ya se envió al IMAS la solicitud de faltante de garantía
Número de FOGA	Numero de FOGA
Id proponente	Cédula de la persona
Nombre proponente	Nombre de la persona
Fecha foga	Fecha de la FOGA
Act_product	Actividad productiva
Num_sofaga	Número de la SOFAGA
Monto_credito	Monto del crédito
Porcentaje	Porcentaje de la garantía que se cubre
Monto_garantia	Monto de la garantía
Plazo_meses	Plazo del préstamo en meses
ANULADA	Se anula la FOGA, se alguna forma se dieron cuenta que no se va a hacer
APROBADA	Crédito fue aprobado
CANCELADO	Terminó el pago, canceló el préstamo
LIBERADO	Se hizo la resolución pero no se hizo el préstamo, entonces liberan el monto que estaba reservado en el BANCREDITO
NO REFERENCIADO	Menos del 70% de puntos en la FOGA
PAGADO	Se pagó la garantía por incumplimiento de pago del deudor
PENDIENTE	El estado está pendiente
RECHAZADA	Rechazada, puede ser que se haya anulado.
REFERENCIADO	FOGA referenciado (mas del 70% de puntos), pero no recibió el crédito
SIN ESTADO	No sabemos en qué estado esta
VIGENTE	Tienen actualmente vigente el credito
Gerencia	Gerencia a la que corresponde
Sexo	Sexo
Zona	Rural o Urbano
Provincia	Provincia
cantón	Cantón
Distrito	Distrito
Barrio	Barrio
Dirección	Dirección exacta
Teléfono	Teléfono de referencia
Num_reso	Numero de resolución
Numero_operacion	Numero de operación
Fecha_aprobacion	Fecha del desembolso
Num_gar_pago	Numero de garantía de pago
Fecha_vence	Fecha del vencimiento de la garantía, que usualmente es al final del

plazo del crédito

Variable	Descripción
Descripción	Descripción de la utilización del crédito
Clasificación	Clasificación de la actividad
Idpob	Es el número de referencia del ID o del SIPO
Ejecutivo	Nombre del ejecutivo del banco nacional que lo atendió
Oficina	Oficina del Banco
SOFAGA_Foga_Ocupacion	Ocupación según sofaga
SOFAGA_Plan_inversion	Plan de inversión según sofaga
SOFAGA_TIPO_ACTIVIDAD	Actividad según sofaga
Experiencia	Que si tiene experiencia o no con la actividad según foga
foga_desc_act_product	Descripción de la actividad productiva según foga

Tabla 2 Variables de la base FIS

Variables		
Proceso	Lote	Computadora
Número de foga	Finca	Moto trabajo
Identificación del proponente	Otras construcciones	Año moto trabajo
Nombre del proponente	Vehículo propio	Panga bote
Id pob	Vehículo trabajo	Lancha motor
Expediente	Teléfono	Maq industrial
Folio Nacional	Num telefono	Maq agri basica
Fecha FIS	Vhs	Otra maq agri
ARDS	Equipo sonido	Ganado bovino
Provincia	Ningún patrimonio	Cabezas bovino
Cantón	Escritura	Ganado porcino
Distrito	Nivel pobreza lp	Cabezas porcino
Barrio	Televisor	Área lote const
Caserío	Refrigeradora	Producción finca
Zona (Urb-Rur)	Lavadora	Inmuebles
Dirección	Escolaridad Cicl Ensen	Otro teléfono
Número vivienda	Área capacitacion	Num tel otro
Riesgo vivienda	Ultimo año aprobado	Año veh per
Estado ficha	Código entrevista	Adquiere vivienda
vigencia	Edad ficha	Celular
revisada	Edad carga	Ingreso familiar
supervisada	Tenencia vivienda	Cantidad miembros
Preimpreso	Monto telefono	Ingreso per capita
Pared exterior	Monto mes tenencia	Techo
Estado pared	Puntaje medpob	Tipo identificacion
Piso	Grupo puntaje	Fecha nacimiento
Estado piso	Área finca	Sexo
Estado techo	Fecha act_parcial	Estado civil
Cielo raso	Familia principal	Nacionalidad
Estado cielo raso	Estado tenencia_viv	Parentesco
Número dormitorios	Año veh_trab	Condición actividad
Total aposentos	Monto celular	Grupo ocupacion
Número camas	Tel celular	Categoría ocupacional
Fuente agua	Ducha	Ingreso por_salario
Monto fuente agua	Tanque agua	Ingreso cta_propia
Medio agua	Microondas	Otros ingresos
Electricidad		Ingreso total
Monto electricidad		Deficiencia fismen_sensor
Disponibilidad baño		Enfermedad cronica
Servicio sanitario		Aspectos psicosociales
Energía cocina		Tipo pension
Elimina basura		Condic aseguramiento
Estado vivienda		Asiste centro_ensenanza