

OPINIONES Y SUGESTIONES

La profunda desigualdad del acceso ciudadano al crédito para el desarrollo en el sector público

DFOE-CAP-OS-00001-2025



Contenido

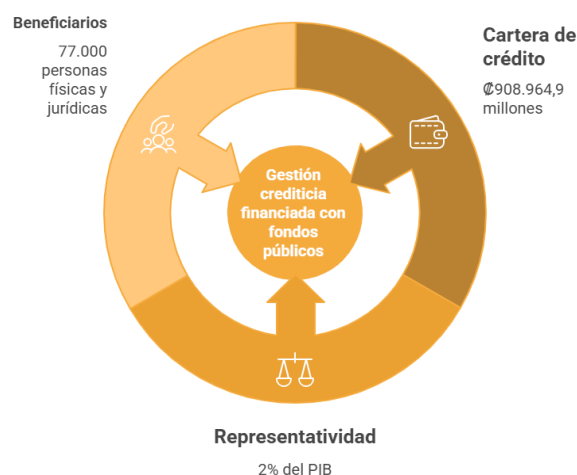
Resumen Ejecutivo.....	2
Contexto.....	5
Desafío 1: Fragmentación y duplicidad	8
Desafío 2: Ineficiencia y falta de focalización.....	11
Desafío 3: Riesgos financieros y morosidad.....	14
Conclusiones y sugerencias.....	17
Anexo N°1 Metodología aplicada.....	24
Anexo N°2 Costa Rica, gestión crediticia financiada, financiado con recursos públicos.....	26
Anexo N°3 Sectores de gestión crediticia financiada con fondos públicos.....	27
Anexo N°4 Gráfico 1: Distribución de créditos por ingresos de beneficiarios, 2024.....	28
Anexo N°5 Gráfico 2: Morosidad a 90 días y cobro judicial a mayo 2025.....	28

¿Qué analizamos en esta Opinión y Sugerión?

La gestión de los créditos para el desarrollo financiados con recursos públicos, con el fin de brindar insumos a la Asamblea Legislativa para fortalecer la gestión, la gobernanza y la sostenibilidad de las instituciones que administran estos recursos, de manera que puedan cumplir con su mandato de mejorar el acceso ciudadano al crédito para el desarrollo. El análisis se enfocó en los siguientes entes y órganos del sector público: la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (Conape), la Corporación Arrocera Nacional (Conarroz), la Corporación Bananera Nacional (Corbana), los fideicomisos N.º 955 para el cultivo de palma aceitera y para los productores de piña, el Fondo de Apoyo para la Educación Superior y Técnica del Puntarenense (Faesutp), el Fondo de Desarrollo de Pequeñas y Medianas Empresas (Fodemipyme), el Fondo Nacional de Desarrollo (FONADE), el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo), los fondos especiales del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BP Bienestar, Fondo para el Desarrollo, Fondo de Vivienda), el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (Infocoop), el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (Ifam), el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (Invu) y la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (Judesur).

¿Cuál es el problema y su impacto en la Hacienda Pública?

Figura N°1, Datos de la gestión crediticia financiada con fondos públicos, al 31 de diciembre de 2024



Fuente: Elaboración CGR.

Costa Rica ha enfrentado una brecha persistente en materia de inclusión financiera (BID, 2024; OCDE, 2019; BCCR, 2024). Según la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef), cerca del 32% de las personas adultas carece de acceso a productos financieros formales. Para enfrentar esta situación, la gestión crediticia financiada con recursos públicos moviliza una significativa cartera de **₡908.964,9 millones** (equivalente al **2,0% del PIB**) y ha atendido a cerca de **77.000 personas beneficiarias** a diciembre de 2024 (ver figura N° 1), **con el propósito de fomentar la inclusión financiera y el desarrollo social.**

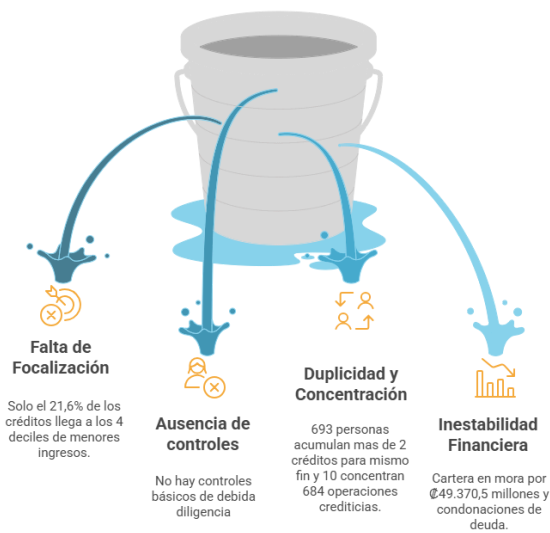
Sin embargo, esta importante herramienta opera actualmente como un **"balde con fugas"** (ver figura N° 2): un conjunto desarticulado de 17

entes y órganos que por fallas estructurales de diseño y supervisión financiera, permite la "fuga" de fondos públicos, compromete su sostenibilidad y limita su impacto social e inclusivo. Esta situación se agrava al constatar que, en la práctica, no siempre logra focalizar sus recursos hacia la población excluida, sino que también se otorgan créditos a segmentos que, por sus ingresos, pueden acceder al sistema bancario tradicional.

¿Qué encontramos sobre las causas de fondo?

La Contraloría General de la República (CGR) identifica una falla sistémica originada en la **fragmentación y en la ausencia de una regulación y supervisión financiera efectiva**. Esta desarticulación provoca al menos cuatro fugas críticas de recursos y propósito, evidenciadas en los datos a 2024 y 2025:

Figura N° 2, Consecuencias de la problemática del sistema, al 31 de diciembre de 2024



Fuente: Elaboración CGR, con base en datos institucionales.

• Fuga 1: Falta de Focalización. Los recursos no llegan prioritariamente a quienes más lo necesitan

Para analizar la distribución de los recursos, se dividió a los beneficiarios en diez grupos iguales según sus ingresos (deciles). El resultado revela una profunda desigualdad: el decil superior (es decir, el 10% de los beneficiarios con los mayores ingresos) concentra por sí solo el **19,6% del monto total de los créditos**.

En contraste, los cuatro deciles inferiores (el 40% de la población beneficiaria con los menores ingresos) reciben en conjunto apenas un **21,3% de los fondos**. Esta desproporción demuestra que una parte significativa de los recursos se está "filtrando" hacia personas que, por su perfil económico, tienen mayor posibilidad de acceso al sistema bancario tradicional, en lugar de destinarse a las poblaciones más vulnerables que son el objetivo

central de estos programas.

• Fuga 2: Ausencia de controles de debida diligencia¹

El sistema carece de mecanismos de control de debida diligencia, lo que genera riesgos significativos. El **31,1% de los beneficiarios de créditos productivos no están inscritos en la CCSS y el 28,8% no lo está en el Ministerio de Hacienda**, lo que contraviene el objetivo de formalización económica. Esta alta informalidad refleja una falla de control fundamental, ya que además de perpetuar la condición informal de los beneficiarios, debilita la trazabilidad y el principio de "conocimiento del cliente".

A diferencia del Sistema Bancario Nacional (SBN), donde la supervisión de la Sugef exige controles estrictos, estas 17 entidades operan fuera de ese marco. Esta ausencia de controles básicos, como la verificación de la formalidad y la debida diligencia, incrementa la dificultad de verificar el origen lícito de las operaciones y, por tanto, el riesgo de legitimación de capitales.

Esta situación limita la capacidad del sistema para garantizar un uso correcto de los recursos y expone a la Hacienda Pública a posibles usos indebidos, así como graves riesgos legales y reputacionales.

¹ La debida diligencia implica llevar a cabo una investigación o un conjunto de precauciones para obtener y verificar información antes de tomar una decisión importante, como firmar un contrato, iniciar una relación comercial, o realizar una inversión.

- **Fuga 3: Duplicidad y Concentración**

La falta de un sistema de información crediticia integrado ha permitido que **693 personas acumulen** dos o más préstamos para el mismo fin, sumando un total de **₡183.972,0 millones**. Aunado a la ineficiencia en el uso de los recursos, estas duplicidades evidencian un grave descontrol. Esta situación aumenta el riesgo de sobreendeudamiento de los beneficiarios, comprometiendo su capacidad de pago y, por ende, la sostenibilidad de los fondos. Además, cada crédito duplicado representa una oportunidad perdida de otorgar financiamiento a una nueva persona que aún se encuentra excluida del sistema.

Por otro lado, el mismo descontrol ha facilitado una concentración extrema de los recursos, lo cual es contrario al principio de inclusión financiera. Se identificó que tan solo **10 beneficiarios concentran 684 operaciones** crediticias por un monto de ₡6.434 millones. Este patrón demuestra que en lugar de democratizar el acceso al crédito y ampliar su base de beneficiarios, el sistema tiende a recircular los fondos entre unos pocos, distorsionando la distribución equitativa y limitando severamente su impacto social.

- **Fuga 4: Insostenibilidad Financiera**

La débil gestión de riesgos expone la salud financiera a una latente insostenibilidad. A mayo de 2025, el promedio de morosidad de la gestión crediticia financiada con recursos públicos se sitúa en un 5,53%, cifra que prácticamente duplica el estándar de morosidad del Sistema Bancario Nacional (cerca al 3%).

Sin embargo, este promedio oculta la situación real: 8 de los 17 entes (un 47% del total) superan este umbral, con una morosidad promedio del 20,3%. Este grupo incluye casos extremos como el de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la provincia de Puntarenas (Judesur), cuya cartera en mora alcanza un 56,9%.

Esta prevalencia de morosidad en casi la mitad de los entes y órganos, agravada por condonaciones de deuda recurrentes que erosionan el patrimonio público, pone en riesgo la continuidad y la capacidad futura del sistema para cumplir su objetivo.

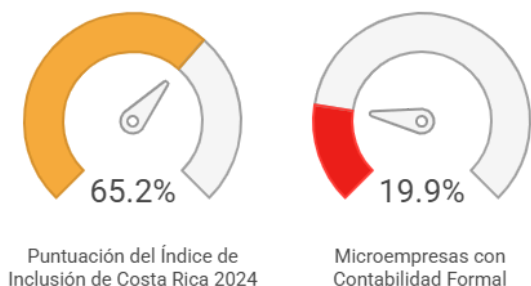
Sugestiones para abordar la atención de este problema

La solución no radica en ajustes parciales, sino en una **reforma estructural e integral**. La Contraloría General de la República sugiere hacia una transformación basada en tres pilares —**integración, eficiencia y sostenibilidad**— a través de cinco acciones fundamentales:

1. **Establecimiento de una dirección estratégica: Mediante una Política Nacional de Inclusión Financiera** que unifique la estrategia y los objetivos del sistema.
2. **Creación de un sistema de control estandarizado:** con la implementación de un **sistema de información crediticia único para todos los entes y asignar la supervisión no prudencial a la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef)** para estandarizar la gestión de riesgos, promover la rendición de cuentas en procura de una gestión crediticia efectiva.
3. **Racionalización de la estructura:** Realización de un estudio técnico para **cerrar, fusionar y reestructurar los entes y fideicomisos** cuyas funciones duplican a otras instituciones o son inoperantes, trasladando sus recursos y carteras a operadores con mayor capacidad y estructura.
4. **Fortalecimiento de la Gobernanza:** Implementar **lineamientos de gobierno corporativo** en los entes ejecutores y el establecimiento **criterios técnicos y de aplicación excepcional para las condonaciones de deuda**.

¿Qué es la inclusión financiera y por qué es importante?

Figura N° 3, Desafíos de inclusión financiera en Costa Rica



Fuente: Elaboración CGR, con datos del BID 2022.

La **inclusión financiera** es el acceso y uso de productos y servicios financieros formales (como cuentas de ahorro, créditos, seguros y sistemas de pago) por parte de todos los segmentos de la población, de manera segura, asequible y sostenible. Su importancia radica en que es un **impulsor para el desarrollo económico y la reducción de la desigualdad**. Cuando las personas y las pequeñas empresas acceden al sistema financiero formal, tienen la capacidad de

invertir en su futuro, formalizar sus negocios, gestionar mejor los riesgos y salir de los ciclos de pobreza. Una mayor inclusión financiera se traduce en un crecimiento económico más equitativo y resiliente para el país.

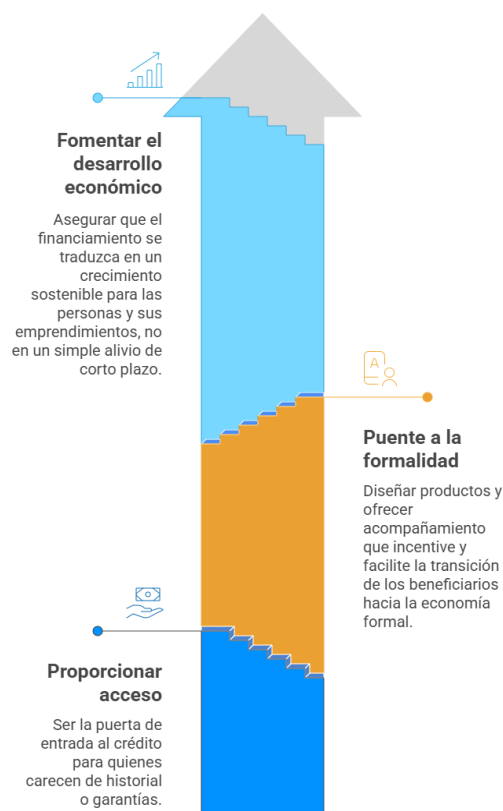
El nivel de inclusión financiera en Costa Rica

A pesar de sus avances, Costa Rica aún enfrenta desafíos significativos en esta materia: en 2022 alcanzó una puntuación de **65,2% sobre 100%** en el Índice de Inclusión Financiera del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)². Este puntaje posiciona al país por encima del promedio de América Latina (61,0%) y de otros referentes regionales como Panamá (50,1%), con una base de inclusión relativamente sólida. Sin embargo, este avance se ve limitado por la **alta informalidad de las microempresas**, pues solo el **19,9% posee registros contables formales** (ver figura N° 3). Esta barrera restringe masivamente su acceso al crédito, por ende, impide que el país alcance niveles de inclusión financiera más altos y equitativos.

El rol de la gestión crediticia para mejorar la inclusión

En este contexto, la gestión crediticia financiada con recursos públicos se convierte en una herramienta para cerrar estas brechas de inclusión. Su propósito es actuar donde el mercado no llega, ofreciendo financiamiento a los sectores vulnerables que son excluidos por la banca tradicional con el propósito de mejorar la inclusión financiera (ver figura N° 4). Sin embargo, el

Figura N° 4, Elementos que favorecen la inclusión financiera



Fuente: Elaboración CGR.

² BID (2024) Informe económico sobre Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana: [Hacia una mayor inclusión financiera para el desarrollo](#).

diseño actual de este sistema —un archipiélago desarticulado de 17 entes y órganos operando sin regulación y supervisión financiera no prudencial— le impide cumplir eficazmente con el fin de promover la inclusión financiera en el país. Es fundamental aclarar que, si bien estos fondos están sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República por su naturaleza pública, el sistema crediticio financiado con fondos públicos opera sin ningún tipo de supervisión financiera especializada, aspecto que no corresponde a las competencias asignadas en el bloque de legalidad del órgano contralor.

¿Cómo responder a esta problemática?

La respuesta reside en la aplicación de un modelo de gestión del crédito público basado en los pilares de integración, eficiencia y sostenibilidad financiera (ver figura N°5).

Figura N° 5, Triada de la gestión crediticia financiada con fondos públicos



Fuente: Elaboración CGR.

El sistema de crédito financiado con recursos públicos debe centralizarse en esas tres áreas medulares. La experiencia internacional y la literatura especializada demuestran que, más que objetivos deseables, estos tres elementos son requisitos indispensables para que un sistema de esta naturaleza cumpla con su mandato social y económico de manera responsable.

La **integración** es fundamental para superar la fragmentación que conduce a la duplicidad de funciones y a la incoherencia de las políticas. Un sistema desarticulado, compuesto por múltiples entes y órganos que operan en silos, impide una visión estratégica y diluye el impacto del gasto

público. La necesidad de una direccionamiento estratégico que garantice el alineamiento de todos los actores y partes interesadas con objetivos comunes es un pilar de la buena gobernanza pública, tal como lo menciona la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en sus marcos sobre coherencia de políticas públicas para el desarrollo, los cuales buscan precisamente gestionar sinergias y evitar contradicciones entre los distintos componentes del Estado³.

Por su parte, la **eficiencia** asegura que los recursos públicos generen el máximo beneficio social. Esto implica minimizar los costos operativos y garantizar una correcta focalización de los créditos hacia la población objetivo. Los sistemas de crédito que carecen de controles para prevenir filtraciones hacia beneficiarios que no cumplen el perfil de vulnerabilidad fallan en su misión principal. En esta línea, el Banco Mundial ha señalado repetidamente que la efectividad del gasto social depende críticamente de la calidad de los mecanismos de focalización para asegurar que los recursos lleguen a quienes más los necesitan⁴.

³ OCDE (2019). Policy Coherence for Sustainable Development 2019: [Empowering People and Ensuring Inclusiveness and Equality](#). OECD Publishing.

⁴ Coady, D., Grosh, M., & Hoddinott, J. (2004). [Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience](#). The World Bank.

Finalmente, la **sostenibilidad financiera** es la garantía de que el sistema perdurará en el tiempo para servir a futuras generaciones de beneficiarios. Un modelo que depende de inyecciones constantes de capital estatal o que sufre pérdidas recurrentes por alta morosidad y condonaciones de deuda, está destinado al fracaso. La evidencia en el campo de las microfinanzas es contundente: la viabilidad a largo plazo y el impacto social sostenido, solo se logra cuando los entes y órganos operan bajo principios de sana gestión de riesgos y autosuficiencia financiera.

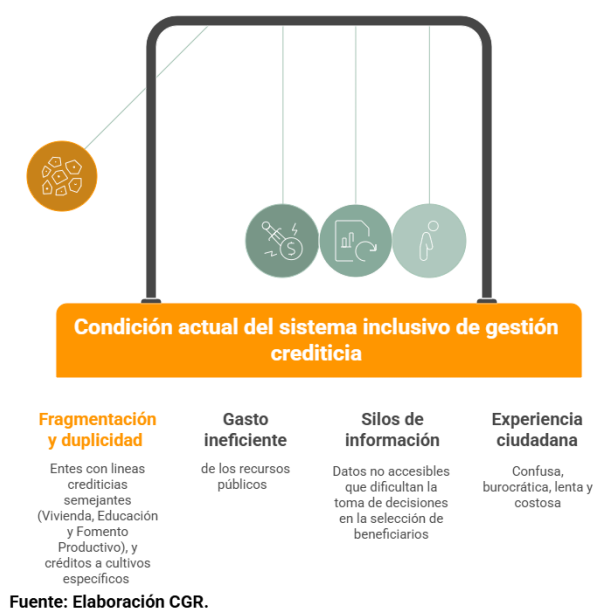
Fragmentación y duplicidad

Diversidad de ventanillas crediticias: una arquitectura sin coherencia estratégica

La gestión crediticia financiada con fondos públicos busca facilitar el acceso a préstamos a sectores vulnerables y tradicionalmente excluidos del sistema bancario tradicional (agrícola, vivienda, fomento productivo y educación)⁵, ofreciendo condiciones más favorables, con tasas de interés desde 12% anual, inferiores al 18% mínimo del sistema bancario tradicional⁶. Sin embargo, la estructura actual presenta una fragmentación que conduce a la duplicidad funcional y la ineficiencia; con múltiples entes y órganos ofreciendo servicios crediticios similares, al mismo tipo de beneficiario, sin mecanismos efectivos de información y coordinación que faciliten un control integral y estandarizado.

Esta fragmentación genera problemas concretos: en el **ámbito agrícola**, provoca una marcada disparidad en el acceso al crédito, pues favorece desproporcionadamente a un sector de grandes productores de cultivos de alto valor de exportación (banano, piña, palma aceitera). Este grupo goza de carteras crediticias exclusivas, tiene una mayor capacidad de organización y acceso directo a fideicomisos públicos que canalizan capital a sectores ya consolidados.

Figura N° 6, Fragmentación y duplicidad del financiamiento



Como resultado, la concentración de recursos excluye de forma sistémica a los pequeños y medianos agricultores de otros cultivos más vulnerables. Lo anterior con el agravante de que tradicionalmente el sector agrícola presenta barreras de acceso en el crédito de la banca tradicional. De acuerdo con el BID (2017), la exclusión es una de las principales aristas que afectan su desempeño y competitividad, debido a mayores riesgos (climatológicos y de comercialización) y altos costos de transacción. Si a esta situación se adiciona el ser excluido de los programas públicos diseñados para mitigar estas fallas⁷, el pequeño agricultor se ve obligado a operar con créditos limitados o informales, que resultan ser mucho más costosos o insuficientes en términos de plazo y monto, lo que afecta gravemente su productividad, capacidad de inversión y le impide generar mayor impacto socioeconómico⁸.

⁵ Este propósito se fundamenta en el análisis de los mandatos legales y objetivos estratégicos establecidos en las leyes y normativa de creación de los entes y órganos que conforman este sistema de gestión crediticia financiada con fondos públicos. Por ejemplo, el inciso a, artículo 4 de la Ley Sistema de Banca para el Desarrollo, N° 8634, define como una de sus funciones "Establecer las políticas y acciones pertinentes que contribuyan con la inclusión financiera y económica de los sujetos beneficiarios de esta ley".

⁶ Según [datos estadísticos del BCCR](#), Tasa Básica Pasiva 5,04% a 29 de febrero 2024 y el porcentaje de 7% en promedio para esa cartera crediticia basados en información suministrada por dichos entes al mes de marzo 2024.

⁷ Consejo Promoción de la Competitividad (2023) Propuestas para el fortalecimiento del sector: [Hacia el fortalecimiento del sector agropecuario en Costa Rica](#).

⁸ BID (2017), Documento para la discusión N° IDB-DP-512: [Financiamiento del sector agropecuario y desarrollo rural](#).

En lo que respecta al sector **vivienda y fomento productivo**, la coexistencia de múltiples entes y órganos con ofertas de servicios similares (como el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, INVU; el Fondo Especial de Vivienda del Banco Popular, FEVI y el Banco Hipotecario de la Vivienda, Banhvi⁹), genera confusión para la persona usuaria y un alto riesgo de duplicidad de créditos al mismo beneficiario, sin que exista un control integral y estandarizado que lo impida. De manera análoga, en el sector **educativo**, se presenta una superposición entre los fondos regionales (Fondo de Apoyo para Educación Superior y Técnica Puntarenense, Faesutp; y el Fondo de Desarrollo para Limón, Fodeli), líneas de crédito de educación superior y técnica de Judesur y las líneas administradas por la Comisión Nacional de Préstamos para Educación (Conape), lo cual obstaculiza la distribución equitativa de los recursos financieros destinados a apoyar el desarrollo educativo de las personas.

En general, la ausencia de mecanismos de información y coordinación interinstitucionales que faciliten un control más integral y estandarizado, provoca que los recursos no lleguen a quienes más los necesitan, sino que facilita la existencia de duplicidades y filtraciones crediticias.

Esta fragmentación sistémica conlleva a una marcada ineficiencia del gasto público y la colocación subóptima de los recursos públicos. Además, favorece la existencia de "silos de información" ¹⁰ que impiden que los entes y órganos que otorgan crédito puedan tomar decisiones efectivas en cuanto a la selección de beneficiarios, situación previamente señalada por este Órgano Contralor, que en el Informe DFOE-CAP-SGP-00004-2014 identificó¹¹ que solo el 50% de los entes y órganos indicaron poseer mecanismos para una verificación cruzada de beneficiarios con otros entes y órganos (ver figura N°6). Tal como señala la OCDE¹², este aspecto provoca que la atomización de esfuerzos aumente los costos y reduzca la eficacia en los sistemas de programas sociales.

El problema de la información se debe a que la infraestructura de datos no es incluyente y no abarca la totalidad de los entes y órganos que otorgan financiamiento, lo que impide a cualquier entidad obtener información completa sobre el estado de otros préstamos pendientes de pago de un posible beneficiario. Como resultado, esta fragmentación sistémica reduce la capacidad para gestionar el riesgo crediticio y es un factor que contribuye directamente al creciente riesgo de sobreendeudamiento, un problema ya identificado en países como India, Bosnia-Herzegovina, Marruecos y Perú¹³.

Además, desde una perspectiva de eficiencia en el gasto, el sector público mantiene un aparato operativo fragmentado y confuso, con múltiples ventanillas crediticias que ofrecen alternativas semejantes y falta de comunicación y sistema de información crediticia interinstitucional que obliga a los ciudadanos a realizar numerosos trámites para ser evaluados como beneficiarios. Esta descoordinación y fragmentación sistémica no solo obstaculiza la capacidad de ejecución, sino que también propicia filtraciones, duplicidades y una concentración indebida del crédito,

⁹ Es parte del sector vivienda, aunque no es parte de la gestión crediticia financiada con recursos públicos que aborda este informe, debido a que es parte del Sistema Bancario Nacional.

¹⁰ Sistema o un conjunto de datos dentro de una organización que está aislado y es inaccesible para otras áreas, departamentos u organizaciones interesadas.

¹¹ Informe [DFOE-CAP-SGP-00004-2014 denominado Informe de Seguimiento de la Gestión Pública: gestión crediticia en los entes y órganos no supervisados del 9 de diciembre de 2024](#).

¹² OCDE (2020) Economics Department Working Papers No. 1623: "[Boosting Access to Credit and Ensuring Financial Inclusion for All in Costa Rica](#)".

¹³ CGAP (2011) Informes del CGAP y sus asociados: [Información crediticia en la base de la pirámide, Principales cuestiones y factores de éxito](#).

diluyendo el impacto real de los programas inclusivos. Por ejemplo, en el programa de apoyo a las pequeñas y medianas empresas (Pymes) se identificó, que en 2024, 693 personas (4,9% del total de créditos otorgados) concentraron operaciones de crédito por ₡183.972 millones, esto es el 20,2% del total de la cartera crediticia.

Ineficiencia y falta de focalización

Un sistema ineficiente en la selección de beneficiarios

La inclusión financiera es fundamental para el desarrollo socioeconómico de Costa Rica, pues facilita el acceso de sectores vulnerables a servicios financieros. A pesar de los avances en digitalización y la apertura de cuentas bancarias, persisten desafíos para lograr una inclusión efectiva y cerrar las brechas que afectan a poblaciones de bajos ingresos, zonas rurales, mujeres y Pymes. Sin embargo, su impacto depende de la solidez del sistema y de la superación de obstáculos en la gestión de los 17 entes y órganos crediticios.

La configuración actual, diseñada para una población beneficiaria diversa con necesidades dispares, requiere una transformación significativa. Ante esta situación, la Contraloría General de la República (CGR) ha identificado deficiencias sistémicas y sistemáticas en la administración financiera y operativa del sistema¹⁴. Estas deficiencias incluyen impactos derivados de estimaciones crediticias deficientes, un incremento en la morosidad y una operatividad deficiente, lo que ha resultado en condonaciones de deuda y menoscabo patrimonial.

Un seguimiento de la gestión realizado por la CGR en 2024¹⁵ reveló que la gestión del crédito financiada con recursos públicos presentó un nivel de gestión básico, con carencias críticas que comprometen su sostenibilidad. En particular, se observa una baja implementación de prácticas de gestión de riesgos (38,8%) y de seguimiento de cartera (42,8%). Adicionalmente, únicamente el 50% de los entes y órganos logra verificar la existencia de otros créditos otorgados al mismo beneficiario con la misma finalidad, y solo el 21,4% detecta de manera ex post a beneficiarios no elegibles.

La carencia de una estructura orgánica, una estrategia operativa, un marco normativo robusto y una gobernanza integrada dentro del sistema compromete seriamente su eficiencia, y pone en entredicho la adecuada selección de beneficiarios para promover la inclusión financiera. Al respecto, el **coeficiente de Gini** calculado por la CGR¹⁶ refleja un nivel relativo de desigualdad: Un resultado en este caso de 0,47 para un sistema diseñado para la inclusión financiera indica una distribución desequilibrada de los recursos. Además, para 2024, un 19,3% de los beneficiarios del sistema no cumplen con los criterios de ingresos esperados¹⁷ para ser considerados como población vulnerable¹⁸ (ver figura N° 7) y aun así fueron sujetos de financiamiento.

¹⁴ Ver informes y reporte de fiscalización N° [DFOE-EC-08-2011](#), N° [DFOE-EC-IF-07-2013](#), N° [DFOE-EC-IF-00020-2018](#), N° [DFOE-EC-IF-00020-2019](#), N° [DFOE-CAP-IF-00013-2021](#), [DFOE-CAP-IF-00014-2022](#) y N° [DFOE-CAP-RF-00001-2024](#).

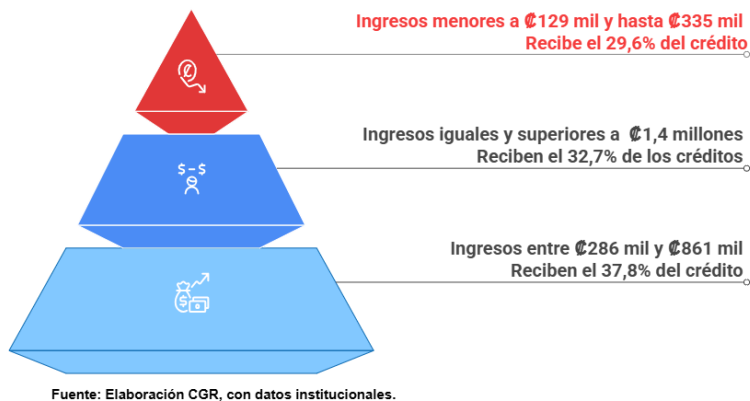
¹⁵ Informe [DFOE-CAP-SGP-00004-2014](#).

¹⁶ Este indicador mide qué tan equitativamente se distribuyen los recursos, donde 0 representa igualdad total y 1 máxima desigualdad. Además fue calculado a partir de los ingresos de los beneficiarios registrados en los sistemas institucionales.

¹⁷ Ver Anexo 4.

¹⁸ Aquellas personas o grupos que, debido a su condición social, económica, de salud, de discapacidad, de género o de etnia, enfrentan mayores barreras para acceder y utilizar servicios financieros formales. (Ver detalle en www.ucm.es)

Figura N° 7, Distribución de créditos por ingresos de beneficiarios por mes



La distribución de créditos en 2024 revela una contradicción a los principios de la inclusión financiera, lo que evidencia que los recursos no están llegando del todo a las poblaciones vulnerables a las que estaban destinados. Esta desigualdad plantea un desafío crítico de focalización. La presencia de beneficiarios con ingresos más elevados es un claro indicador de filtraciones, pues estos individuos podrían acceder a créditos en el sistema bancario tradicional. Son precisamente estos

casos los que distorsionan la distribución, consumen recursos que deberían dirigirse a poblaciones más vulnerables y explican el elevado coeficiente de desigualdad del sistema.

Además, el perfil demográfico de los beneficiarios en 2024 revela un enfoque crediticio marcadamente concentrado en la población joven. Cerca del 45% de todos los recursos se destinaron a personas entre 18 y 30 años, un segmento donde, además, se observa una ligera mayoría de participación femenina (50,3% mujeres vs. 49,3% hombres) en la totalidad de la cartera.

Este enfoque en la juventud contrasta fuertemente con la baja cobertura de otros grupos etarios, particularmente las personas adultas mayores. La población de más de 65 años constituye el segmento menos atendido, pues solo recibió un 4,1% del total de los créditos. Esta brecha es crítica, ya que evidencia que el sistema no solo falla en alcanzar a las poblaciones más vulnerables por nivel de ingreso (como lo demuestra el Coeficiente de Gini), sino que también excluye a las personas adultas mayores, quienes a menudo enfrentan barreras significativas para la inclusión financiera en el sistema tradicional.

Figura N° 8, Debilidades identificadas en la selección de los beneficiarios 2024



Fuente: Elaboración CGR.

De igual forma, al analizar la base de datos de los beneficiarios en 2024, se identificó otra serie de debilidades relacionadas con la selección de beneficiarios (figura N° 8). Específicamente, casos de concentración de créditos: se evidenciaron 693 personas con dos o más préstamos para el mismo propósito, por sumas que ascienden a ₡183.972 millones, y 10 individuos que acumularon 684 operaciones de crédito por ₡6.434 millones en una sola entidad y cuya finalidad es el financiamiento de Pymes.

De igual forma, se han detectado filtraciones de fondos hacia actividades agrícolas que no corresponden al objetivo definido para esa cartera crediticia. Por ejemplo, se determinaron casos en el registro de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios (Pympas) del MAG en donde el productor que tenía registrado como cultivo principal el maíz, o la sandía, obtuvo un crédito relacionado con el cultivo de arroz. Asimismo, en el caso del Fideicomiso del cultivo de piña del Inder, se evidenciaron casos donde se otorgó un crédito a un productor donde el cultivo primario registrado en Pympas era la malanga, la yuca, el ayote o la cría de ganado.

Además, en el sector educativo los recursos provenientes de Judesur están beneficiando a las personas de zonas menos vulnerables o de población que habita en distritos con mayor Índice de Desarrollo Social de la Zona Sur, lo cual contradice el objetivo de estos programas.

La informalidad también es otra debilidad identificada en el sector productivo, solo el 10,2% (703 de 6.917) de las Pymes beneficiadas están inscritas en el Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC), mientras que en el sector agrícola apenas el 15,7% (23 de 146) de los productores con créditos en el Instituto de Desarrollo Rural (Inder) están registrados en el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Además, se han identificado casos de créditos a empresas y cooperativas con morosidad de hasta 12 meses con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), pólizas de seguro no vigentes y registros de actividad que no coinciden con el fin del préstamo, como en el sector forestal, donde solo el 28,3% (15 de 53) de las empresas tienen actividad forestal inscrita.

Un factor clave del desarrollo económico es incentivar la formalidad, ya que brinda beneficios directos a las personas, como el acceso a la seguridad social, y al país, ampliando la base contributiva. Los órganos que gestionan créditos con fondos públicos tienen una oportunidad de actuar como un “puente hacia la formalidad”, utilizando el acceso al financiamiento como un incentivo para la inscripción en la CCSS y el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, esta oportunidad se está desaprovechando, ya que, del análisis de datos en el 2024, se determinó que el 31,1% (1.435 de 4.618) de los beneficiarios de créditos productivos no están inscritos como contribuyentes en la CCSS y el 28,8% (1.330 de 4.618) no lo están ante el Ministerio de Hacienda.

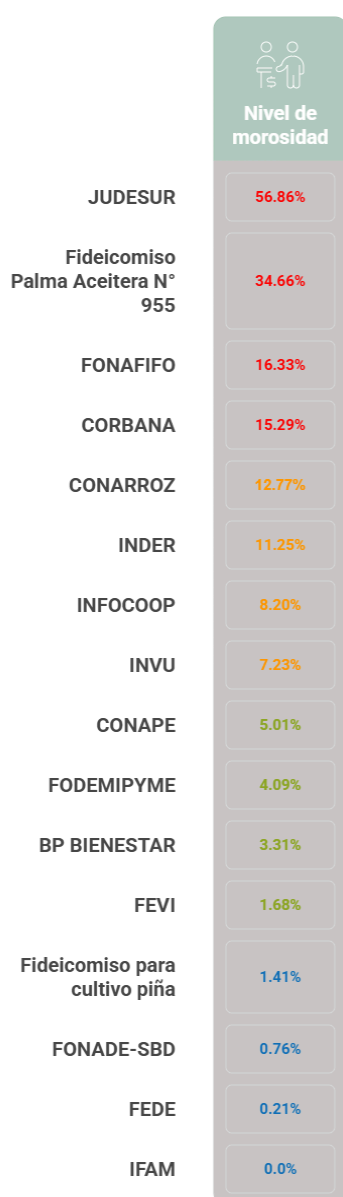
Si bien se debe considerar la condición de vulnerabilidad de las personas emprendedoras que recién inician —para quienes la inscripción inmediata puede ser difícil y costosa—, la **permisividad total** en los requisitos, perpetúa la informalidad. Esto compromete la seguridad jurídica, la correcta canalización de los recursos públicos, incrementa los riesgos de incobrabilidad, legitimación de capitales y deja espacios para el clientelismo político.

Riesgos financieros y morosidad

Debilidades críticas en la gestión y monitoreo

Los desafíos de integración y de ineficiente selección de beneficiarios convergen en una consecuencia inevitable: una frágil sostenibilidad financiera. Las debilidades en la gestión y monitoreo de los créditos exponen al sistema a riesgos financieros y una alta morosidad, que

Figura N° 9, Porcentaje de morosidad mayor a 90 días



Fuente: Elaboración CGR con datos institucionales.

comprometen gravemente la capacidad de los entes para recuperar el capital. Esto genera inestabilidad y pone en peligro los recursos futuros destinados a poblaciones vulnerables, al tiempo que diluye el impacto de la inclusión financiera.

El comportamiento de la morosidad a mayo 2025¹⁹ refleja en muchos casos la falta de rigurosidad en la selección inicial de los beneficiarios en algunos entes y órganos, que socava la capacidad del sistema para recuperar su capital e intensifica la ineficacia del proceso de crédito. Para este periodo, el monto por concepto de morosidad mayor a 90 días fue aproximadamente de ₡49.370,5 millones. Dicha situación plantea la existencia de una amenaza directa originada en las debilidades críticas que se han identificado en el proceso de gestión y monitoreo, que comprometen la efectividad y la sostenibilidad financiera de la gestión crediticia.

Es importante indicar que debido a su objetivo social, la gestión crediticia financiada con recursos públicos no puede equipararse directamente con el estándar de morosidad técnica del Sistema Bancario Nacional (alrededor del 3%, según [Acuerdo 375-2003](#)). No obstante, al analizar el promedio de morosidad mayor a 90 días del sistema de crédito financiado con fondos públicos (5,53% a mayo 2025) como un parámetro de alerta crítica, se observa que 8 de los 16 entes (50%) superan este umbral, lo que indica que casi la mitad de las entes y órganos operan con un nivel de riesgo por encima del promedio del sistema. Entre ellos destacan Judesur (56,86%), el Fideicomiso Palma Aceitera N.º 955 (34,66%), Fonafifo (16,33%), Corbana (15,29%) y Conarroz (12,77%), con los porcentajes más altos de morosidad (ver figura N° 9), reflejando una débil gestión de riesgo que compromete la sostenibilidad financiera

¹⁹ Ver Anexo N° 5.

y el potencial impacto social del sistema. La presencia de estos porcentajes de morosidad en casi la mitad de entes y órganos del sistema es una señal inequívoca de debilidades estructurales en la supervisión y el control a nivel sistémico. Además de comprometer los recursos actuales, estas fallas limitan la capacidad para financiar futuros proyectos sociales y productivos.

Ante esta situación, el consenso técnico del BID y el Consultative Group to Assist the Poor (CGAP)²⁰, señalan que una mejor práctica es adoptar un indicador de la Cartera en Riesgo (CER) clasificado por antigüedad, para el seguimiento de la cartera, debido a que ofrece una "alerta" más precisa sobre el capital real expuesto al riesgo de pérdida y permite definir acciones en cada caso y con base en los criterios establecidos en la gestión del riesgo institucional.

Cuando la morosidad no se gestiona adecuadamente, puede escalar hasta un punto donde la cartera se vuelve incobrable, riesgo que se ha materializado en diversas oportunidades, lo que ha derivado en que la gestión crediticia financiada con recursos públicos implemente de forma recurrente condonaciones de deuda. Específicamente, entre 2012 y 2014, Inder²¹ e INVU²² condonaron ₡1.581,2 y ₡1.649,3 millones, respectivamente. El Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD)²³ también condonó ₡27.788,1 millones, en el año 2008 y 2010, bajo las Leyes N° 8634 y N° 8835.

El caso más reciente es Judesur, que a mayo de 2025 ha condonado ₡297,96 millones mediante la Ley N° 10.483 aprobada en 2024. Es importante señalar que Judesur podría presentar en el mediano plazo serios riesgos de descapitalización²⁴, considerando que desde periodos anteriores esa Junta ha presentado una débil gestión financiera, situación que ha sido señalada en reiteradas ocasiones por la Contraloría General. Asimismo, a mayo 2025 se identificó un nivel de morosidad del 56,9%, y la ausencia de una evaluación del impacto sobre la aplicación de esas condonaciones.

El efecto negativo de las condonaciones se agrava si estas se realizan sin un análisis técnico riguroso que demuestre su necesidad y justificación social y financiera. Al respecto, la Sala Constitucional²⁵ ha sido enfática en la importancia de que estas medidas sean excepcionales y estén plenamente fundamentadas. Por ejemplo: bajo el escenario de que los entes y órganos que hoy muestran bajos niveles de morosidad, como el SBD o Inder no hubiesen condonado deudas,

²⁰ BID (2010) - Estudios Especiales: [Cuantificación de la morosidad en los microcréditos](#).

²¹ El Inder mediante Ley N° 8434, fue autorizado a condonar deudas del Sistema de Crédito Rural y Créditos de Tierra desde 2004 para apoyar el desarrollo rural, con fechas límite de autorización hasta 2002, y posteriormente mediante Ley N° 9037 hasta el año 2005 y mediante Ley N° 9409 para el año 2009 condonó en diferentes porcentajes.

²² El INVU, a partir de 2011 con las leyes N° 9000 y N° 9016, condonó la totalidad de deudas hipotecarias sobre viviendas de interés social en proyectos específicos (André Challé, Cima del Cielo) y aquellas financiadas por el BID, con el fin de aliviar a deudores en situación de pobreza y extrema pobreza. En donde Desaf fue el que compensó al INVU por estas condonaciones.

²³ El Fideicomiso para la protección y el fomento agropecuario para pequeños y medianos productores "Fidagro" y "Reconversión Productiva" son programas de financiamiento agrícola en Costa Rica que fueron trasladados al Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD). El SBD ha autorizado y reglamentado la condonación y reestructuración de deudas de estos programas, beneficiando a productores que cumplen ciertos requisitos, y se ha promovido el uso de fondos no reembolsables y la readecuación de saldos para asegurar el éxito de sus proyectos durante 2008 y 2010.

²⁴ La CGR ha indicado que condonar la totalidad de las deudas podría desfinanciar o extinguir el capital base destinado para atender proyectos de inversión y becas en el futuro, especialmente considerando su ya elevada morosidad y las debilidades en la gestión de cobro e implicaciones en la inclusión y sostenibilidad financiera. La falta de estudios adecuados sobre el impacto financiero a corto, mediano y largo plazo de estas condonaciones señalan un riesgo latente. Ver oficio DFOE-CAP-2852 (18287) del 1 de noviembre de 2022.

²⁵ Resolución N° 14870-2022.

su nivel de morosidad sería mucho más elevado²⁶. Por lo tanto, esta figura oculta los riesgos reales y distorsiona la verdadera salud de su cartera y la capacidad de inclusión, obligando a cuestionar la resiliencia de los activos y la efectividad real de los mecanismos de gestión de cobro y recuperación de los recursos públicos.

Al respecto, aun cuando las condonaciones de deuda en la gestión crediticia financiada con recursos públicos pueden justificarse para aliviar a los deudores ante crisis (como pandemias o desastres naturales), esta práctica conlleva severas consecuencias negativas que resultan en una pérdida directa de capital, limitan la capacidad de otorgar futuros créditos y fomentan el riesgo moral, debido a que los beneficiarios podrían llegar a pensar que el impago no tiene consecuencias, perpetuando así el ciclo de morosidad y socavando la sostenibilidad financiera del sistema.

La materialización de los riesgos y las debilidades de gestión previamente identificadas se podrían resumir en un costo de oportunidad total de al menos ₡31.949,2 millones en el periodo 2024. Una cifra que no es una simple pérdida contable; implica el capital que el sistema dejó de tener disponible para al menos 1.390 individuos adicionales²⁷, comprometiendo directamente la capacidad de ampliar el alcance de la inclusión financiera.

Este costo de oportunidad está explicado principalmente por las filtraciones hacia deciles de altos ingresos por ₡17.622,4 millones que evidencian un fallo sistémico en la focalización y la morosidad estructural mayor a 90 días (₡13.806,2 millones), que confirma la débil gestión de riesgo crediticio. Adicionalmente, incluye las condonaciones de deuda de Judesur por ₡297,96 millones que incrementan el riesgo moral y los costos operativos de Faesutp por ₡222,9 millones, recursos consumidos por la existencia del Fondo sin que este realizara colocación alguna de créditos durante 2024. La magnitud de esta cifra es la prueba irrefutable de que la ineficacia en el monitoreo tiene un precio y afecta directamente la equidad y la sostenibilidad del sistema.

A diferencia del Sistema Bancario Nacional, que opera bajo la supervisión de la Superintendencia General de Entidades Financieras con normativas como 'Conozca a su Cliente', la ausencia de una supervisión financiera formal y de mecanismos de control estandarizados constituye una debilidad crítica que permite que este costo de oportunidad se magnifique, al tiempo que expone al sistema al riesgo no gestionado de legitimación de capitales y el uso de fondos públicos en actividades ilícitas; además, representa un riesgo reputacional y legal que podría comprometer la integridad y la sostenibilidad del sistema. Por consiguiente, la única vía para mitigar este impacto económico y direccionar la misión social del sistema es la adopción inmediata de medidas estructurales.

Es imprescindible implementar un marco normativo riguroso que asegure la correcta focalización de los fondos para evitar filtraciones, prevenir el riesgo moral asociado a las condonaciones sin fundamento, y proteger la integridad y reputación de los recursos públicos; ya que solo mediante el seguimiento y monitoreo efectivo se puede asegurar una inclusión financiera que sea verdaderamente responsable y sostenible a largo plazo.

²⁶ Mediante ejercicio de morosidad ajustada por condonaciones se logró determinar que en el caso del Inder, su morosidad reportada del 11,25% ascendería en realidad al 47,28%. Para Fonade, su morosidad reportada del 0,76%, que aparenta ser saludable, alcanzaría al 13,62%, lo anterior bajo el supuesto de que las condonaciones históricas no se hubieran realizado y todo lo demás permanece constante.

²⁷ Se consideró el crédito promedio de ₡22,0 millones obtenido del monto total de la cartera directa y cantidad de beneficiarios a mayo 2025.

La gestión crediticia financiada con recursos públicos es como un balde con agua pero con fugas. Las debilidades estratégicas propias de un sistema en el que coexisten 17 entes y órganos, donde cada uno opera en su propio silo, en ausencia de una regulación y supervisión financiera no prudencial efectiva, han derivado en profundos desafíos que le alejan de la inclusión financiera como propósito estratégico que justifica la razón de ser de su existencia.

Por su propia composición, este sistema opera como un aparato disfuncional y fragmentado, con marcadas duplicidades, pues algunos de sus componentes persiguen finalidades o atienden poblaciones objetivo ya cubiertas por otras instituciones. Solo en el sector educativo, coexisten distintos fondos regionales (como Fodeli y Faesutp), con una línea de crédito especial de Judesur y la operativa a nivel nacional de los préstamos de Conape.

Asimismo, la inexistencia de controles cruzados ha favorecido la ineficiencia en la asignación de los recursos, inhibe el control de posibles filtraciones y por el contrario, ha permitido que los recursos se concentren en pocas personas: 10 deudores concentran 684 operaciones de crédito que en su conjunto suman ₡6.434 millones y fueron otorgadas durante el año 2024.

Como consecuencia natural de la falta de rigurosidad en la selección de beneficiarios, el sistema se enfrenta a profundos riesgos financieros, evidenciados en una morosidad promedio que supera el 12% de la cartera. Lo anterior ha implicado la necesidad de promover condonaciones recurrentes de deudas, donde el caso más reciente es la condonación de ₡297,96 millones por parte de Judesur; a pesar de ello, al mes de mayo de 2025 más de la mitad de su cartera de crédito (56,86%) se encuentra morosa, cabe entonces plantearse qué tan elevado sería este indicador de no haberse aprobado la condonación. Además de la pérdida de visibilidad en los riesgos financieros que enfrentan los entes y órganos que otorgan créditos con recursos públicos, la condonación de deudas también aumenta el riesgo moral entre la población beneficiaria de estas operaciones.

Figura N° 10 Sugestiones para la gestión crediticia financiada con fondos públicos



Fuente: Elaboración CGR.

Ante este panorama, es claro que se requiere una transformación sustantiva en aras de promover la inclusión financiera hacia aquellos sectores que, por sus características, presentan mayores brechas de acceso en el Sistema Bancario Nacional.

Ahora bien, ¿cómo materializar esta transformación? Desde su rol como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa y sus competencias de fiscalización superior de la Hacienda Pública, la Contraloría General de la República señala la necesidad de desarrollar un modelo basado en la integración y gobernanza, la eficiencia y la

sostenibilidad financiera como pilares esenciales (ver figura N° 10).

Respecto a la **integración y gobernanza**, el marco normativo actual no ha definido explícitamente cuál es la instancia encargada formular, articular y asesorar técnicamente una **Política Nacional de Inclusión Financiera**. Para su adecuado funcionamiento del sistema de crédito financiado con recursos públicos, es importante el direccionamiento estratégico mediante una instancia centralice la definición de su estructura y la emisión de los lineamientos base para la asignación y distribución de los recursos con el fin de eliminar la fragmentación y la duplicidad.

La implementación de una Política Nacional de Inclusión Financiera en Costa Rica requiere superar las limitaciones de las prácticas fragmentadas y no estandarizadas, lo cual repercute directamente en su sostenibilidad. Por esta razón, es fundamental observar los modelos de gobernanza intersectorial que operan en la región, los cuales demuestran las ventajas de una estructura coordinada para la eficiente asignación de recursos, una visión integral y la promoción de la innovación, siendo esenciales para lograr una mayor resiliencia económica y la reducción de la desigualdad.

Estos modelos han sido diseñados para enfrentar desafíos específicos y tienen un liderazgo claro: en México, el Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF)²⁸, presidido por la Secretaría de Hacienda, destaca por su máxima integración jerárquica, incluyendo al Gobernador del Banco de México como miembro titular. Esta integración total asegura que la política de inclusión financiera esté sólidamente alineada con la estabilidad macroeconómica y el sistema financiero, y centra su operatividad en la protección del consumidor y la transparencia de la información, buscando garantizar un trato justo.

Por su parte, el modelo de Colombia se enfoca en la ejecución y la adaptación de la demanda. La Comisión Intersectorial para la Inclusión y Educación Económica y Financiera (CIIEF), que preside el Ministro de Hacienda, actúa como máximo órgano rector. Su brazo ejecutor, Banca de las Oportunidades²⁹, se encarga de la asignación y seguimiento de recursos, logrando un alto nivel de acceso (cerca del 91% de los adultos poseen algún producto activo). Además, la estructura colombiana ha evolucionado para incluir formalmente la Educación Económica y Financiera, reconociendo que el éxito de la inclusión no es solo tener acceso, sino saber usar los productos de forma responsable.

El tercer modelo, el de Perú³⁰, articula su Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF) a través de una Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera (CMIF) liderada por el Ministerio de Economía y Finanzas. Este enfoque prioriza el aspecto social, con la inclusión de ministerios de Desarrollo e Inclusión Social y Educación, y líneas de acción específicas para atender a Grupos Vulnerables, buscando reducir las brechas en zonas rurales y periurbanas, donde la exclusión sigue siendo significativa.

El éxito de estos tres países, con sus distintas prioridades (protección en México, acceso y educación en Colombia, e inclusión social en Perú), radica en el principio compartido de que la asignación de roles definidos, la colaboración institucional y el liderazgo compartido son fundamentales. Estas estructuras muestran cómo se pueden establecer mecanismos de asignación transparente, seguimiento riguroso y evaluación constante, lo cual es vital para la integridad en el manejo de los recursos. Al formalizar la coordinación a un alto nivel, la inclusión financiera se convierte en una política de Estado que promueve la innovación (como el análisis de

²⁸ Gobierno de México, [Consejo Nacional de Inclusión Financiera](#) (2025).

²⁹ [Banca de Oportunidades](#), Colombia (2025).

³⁰ Ministerio de Economía y Finanzas, [Comités Consultivos de Inclusión Financiera](#), Perú (2025).

Tecnofinanzas en las subcomisiones) y la competencia, asegurando que los esfuerzos contribuyan de manera directa y sostenible a la salud financiera de los beneficiarios y al desarrollo económico general del país.

Cabe destacar que para materializar este cambio se recomienda la promoción de ajustes normativos desde la **Asamblea Legislativa**, dadas sus competencias de formación de leyes, de manera que el marco legal establezca con claridad las funciones, responsabilidades, alcances y demás elementos técnicos necesarios. Asimismo, la Asamblea Legislativa puede promover un control político orientado a visibilizar y promover mejoras en la gestión crediticia con recursos públicos, promoviendo además la transparencia y rendición de cuentas por parte de los distintos actores que conforman este sistema.

Sugerimos se tome en consideración la creación de un **sistema único de información crediticia** que centralice la información sobre beneficiarios permitirá optimizar la asignación de recursos, identificar y evitar duplicidades y prevenir filtraciones. Tal como se indicó en este documento, la información es un aspecto crítico dado que pocos entes y órganos de este sistema crediticio, poseen mecanismos de verificación³¹ propios y cruzados. Para esto, es relevante contar con el rol activo de la Sugef e integrar en el Sistema de Captura, Verificación y Carga de Datos (Sicveca)³², como plataforma preexistente. Nuevamente, para operacionalizar este cambio es preciso contar con el desarrollo normativo necesario, iniciando con el marco legal.

Aunado a lo anterior, recomendamos la **implementación de lineamientos de gobierno corporativo**, como parte del marco institucional para la adopción de prácticas de buen gobierno y el desarrollo de controles internos robustos. Al respecto, la fiscalización de la Contraloría General ha identificado que el sistema actual carece de una estructura orgánica definida y roles claros, y solo el 35,7% de los entes y órganos alinean sus políticas crediticias con sus objetivos a largo plazo.

En relación con la **eficiencia operativa**, resulta necesario que desde la instancia que determine el Poder Ejecutivo se elaboren los estudios técnicos requeridos para determinar el orden y la forma de esta reestructuración. Lo anterior sin perjuicio del control político ejercido por la Asamblea Legislativa para promover estos resultados y las discusiones necesarias para derogar o actualizar las leyes de referencia para **cerrar** aquellos entes y órganos cuyas funciones de crédito repliquen la operativa de otras instancias o sean ineficientes y trasladar sus recursos a entes ya existentes, por ejemplo: SBD, Conape o el IMAS³³.

Reformas en esta línea permitirán transformar un aparato cuya operativa es fragmentada, ineficiente y riesgosa hacia una mucho más ágil y costo-efectiva, con flujos centralizados de información y controles para eliminar fugas de recursos; además, esto permite capitalizar la experiencia de entidades con mayor alcance territorial y capacidad, **sin perder la finalidad original de los recursos** en apoyar a sectores productivos y poblaciones en condición de vulnerabilidad de regiones específicas mediante líneas de crédito más eficientes, eficaces y equitativas.

³¹ Para 2024 solo el 50% de los entes y órganos poseen mecanismos para verificar duplicidades y el 21,4% para detectar filtraciones ex post.

³² Es la plataforma tecnológica que permite el envío y validación preliminar de información cuantitativa entre las diversas entidades financieras y SUGEF.

³³ Como un posible receptor en el entendido de que algunas entidades propuestas para cierre o reestructuración, como FODELI, actualmente administran no solo carteras de crédito sino también recursos destinados a asistencia social. En ese contexto, el estudio técnico podría valorar el traslado de los componentes de asistencia social al IMAS, aprovechando su especialización y mandato en esa área.

De manera complementaria, para cumplir con sus propósitos esenciales, es indispensable que el sistema de gestión crediticia financiado con recursos públicos sea cercano a las personas, para lo cual la **simplicación de los trámites** es parte vital. En este sentido, la agilización de procedimientos, la promoción del uso de tecnologías en paralelo a estrategias para los segmentos poblacionales con menor alfabetización financiera o tecnológica y una ventanilla única constituyen líneas de acción para sensibilizar la gestión hacia las necesidades de las personas; además, la implementación de un sistema único de información crediticia permitirá que la información de los ciudadanos sobre otros créditos en el sistema no deba ser solicitada. Es importante señalar que la simplicación de trámites ya es una premisa contenida en el marco jurídico con la promulgación de la Ley N° 8220.

Con respecto a la **sostenibilidad financiera y control**, se propone la discusión de reformas legales en la Asamblea Legislativa a efectos de implementar una **regulación y supervisión no prudencial**³⁴ a cargo de la Sugef, como ente idóneo, viable y con base técnica ya definida como la normativa vigente (Acuerdos SUGEF 2-10, 3-06 y 15-16)³⁵. Esta supervisión debe orientarse a la protección del patrimonio público, promoviendo la integridad, transparencia y prevención de riesgos como la legitimación de capitales. Este elemento es importante dada la situación alta morosidad del sistema y una baja aplicación de prácticas de gestión integral de riesgos del 38,8%.

Como segunda acción se recomienda la discusión legislativa y **reforma de la Ley de creación del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC)** con el fin de que los Fondos Especiales y Fodemipyme del Banco Popular se encuentren sujetos a la supervisión de la Sugef. De esta manera, se minimizan riesgos prudenciales y la posibilidad de realizar arbitrajes regulatorios³⁶, situaciones que comprometen la sostenibilidad financiera y el propósito social del banco y el sistema.

Además, **es esencial establecer límites claros para las condonaciones y políticas de recuperación**, asegurando que esta medida sea excepcional y no una práctica común. Es imperativo que las condonaciones estén respaldadas por ley, de modo que su implementación sea un mandato legislativo y no una decisión discrecional. Asimismo, es importante que las iniciativas de ley en esta línea contemplen un análisis exhaustivo del impacto financiero en los ejecutores, así como un análisis de costo-beneficio para justificar la medida, demostrando que el beneficio social supera el costo patrimonial.

Aunado a lo anterior, como parte de la promoción de una cultura de responsabilidad financiera, es necesario ejecutar las **indagaciones administrativas y operativas** para diferenciar la morosidad causada por factores externos (como desastres naturales o crisis económicas) de aquella que es resultado de una mala gestión (por ejemplo, en la selección de beneficiarios que incumplen con el perfil).

³⁴ La regulación no prudencial busca asegurar la integridad, transparencia y eficiencia de los mercados no financieros, así como proteger los intereses de los consumidores y usuarios, objetivos que se alinean directamente con las deficiencias actuales de los entes no supervisados, mediante esquemas de regulación basados en el perfil de riesgo e impacto de cada ente no supervisado.

³⁵ Ejemplo de ello son el Acuerdo SUGEF 2-10, que integra los riesgos de la banca de desarrollo en un marco coherente; el Acuerdo SUGEF 3-06, que vela por la calidad y suficiencia del capital; y el Acuerdo SUGEF 15-16, que establece una gestión de riesgo de crédito adaptada y diferenciada.

³⁶ Se refiere a una situación en la que una entidad podría aprovechar las diferencias o vacíos en la regulación para su propio beneficio, en detrimento de la estabilidad del sistema y de su propósito social.

Finalmente, la Contraloría General de la República destaca el rol preponderante de la Asamblea Legislativa para contribuir en mejoras en la gestión crediticia con recursos públicos. En particular, para promover iniciativas de ley tendientes que impulsen una gobernanza efectiva, mayor transparencia y eficiencia en esta gestión y habilite la supervisión prudencial; además, desde sus competencias de control político, liderando el llamado a la rendición de cuentas por parte de los operadores de dicho sistema y visibilizando la cercanía o lejanía de este sistema a su propósito fundamental de inclusión financiera.

Referencias Bibliográficas

- Banco Central de Costa Rica (BCCR). (2025). Memoria Anual 2024. https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/DocMemoriaAnual/Memoria_Anual_2024.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (s.f.). Hacia una mayor inclusión financiera para el desarrollo: informe económico sobre Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Hacia-una-mayor-inclusion-financiera-para-el-desarrollo-informe-economico-sobre-Centroamerica-Mexico-Panamá-y-República-Dominicana.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2024). Informe económico sobre Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana: Hacia una mayor inclusión financiera para el desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banca de las Oportunidades. (s.f.). Inicio. Recuperado el 28 de octubre de 2025, de <https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/>
- Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA). (2011). Microfinanzas y microcréditos en Latinoamérica estudios de caso: Colombia, Ecuador, El Salvador, México y Paraguay. (Documento de Discusión). <https://www.cemla.org/PDF/discusion/DDI-2011-03-02.pdf>
- Coady, D., Grosh, M., & Hoddinott, J. (2004). Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience. The World Bank.
- Colombia, Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2020). Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera (CONPES 4005). <https://prosperidad.valledelcauca.gov.co/storage/Clientes/Gobernacion/prosperidad/imagenes/contenidos/4005-POLITICA-NACIONAL-DE-INCLUSION-Y-EDUCACION-ECONOMICA-Y.pdf>
- Consultative Group to Assist the Poor (CGAP). (2003). Microfinance Consensus Guidelines: Guiding principles on regulation and supervision of microfinance. <https://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Consensus-Guidelines-Guiding-Principles-on-Regulation-and-Supervision-of-Microfinance-Jun-2003.pdf>
- Consultative Group to Assist the Poor (CGAP). (2012). Guía para la regulación y la supervisión de las microfinanzas: Directrices de Consenso. https://www.cgap.org/sites/default/files/Consensus-Guidelines-Guide-to-Regulation-and-Supervision-of-Microfinance_Oct-2012-Spanish.pdf
- Contraloría General de la República (CGR), Costa Rica. (2011-2024). Informes y reportes de fiscalización DFOE-EC-08-2011, DFOE-EC-IF-07-2013, DFOE-EC-IF-00020-2018, DFOE-EC-IF-00020-2019, DFOE-CAP-IF-00013-2021, DFOE-CAP-IF-00014-2022, DFOE-CAP-RF-00001-2024, y DFOE-CAP-SGP-0004-2024.
- Costa Rica, Asamblea Legislativa. (2008). Ley N° 8634: Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo. Sistema Costarricense de Información Jurídica.

Fondo Monetario Internacional (FMI). (2018). Costa Rica: Revisión de la estabilidad del sector financiero.

https://www.bccr.fi.cr/CONASSIF_Documentos/cr1880s-CostaRicaFianciaSectorReview.pdf

Jansson, T. (s.f.). La regulación financiera y su importancia para las microfinanzas en América Latina y el Caribe. The Global Development Research Center.

<https://www.gdrc.org/icm/govern/Jansson-Spanish.pdf>

México, Gobierno de México. (2020). Política Nacional de Inclusión Financiera.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/643214/PNIF_2020.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019). Policy Coherence for Sustainable Development 2019: Empowering People and Ensuring Inclusiveness and Equality. OECD Publishing.

Perú, Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). Política Nacional de Inclusión Financiera (Decreto Supremo N° 255-2019-EF).

<https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-supremo/20676-decreto-supremo-n-255-2019-ef/file>

Rhyne, E. (1998). The Yin and Yang of Microfinance: Reaching the Poor and Sustainability. MicroBanking Bulletin, (2). ACCION International.

Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA) & Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). (2025). Boletín Estadístico Agropecuario 2025.

<https://www.infoagro.go.cr/wp-content/uploads/2025/09/BEA35.pdf>

Anexo N°1 Metodología aplicada

a. Objetivo y Alcance de la fiscalización:

El presente estudio tuvo como objetivo principal generar información sobre el estado general del sistema de inclusión de gestión crediticia financiado con recursos públicos. La finalidad fue identificar debilidades y buenas prácticas para promover mejoras que fortalezcan la eficiencia, sostenibilidad, transparencia y rendición de cuentas en el uso de los fondos públicos destinados al desarrollo económico.

El alcance de la fiscalización cubrió un universo de 17 entes y órganos del sector público que tienen a su cargo la administración de líneas de crédito. El periodo de análisis para los datos cuantitativos y la revisión de carteras se estableció entre enero de 2021 y mayo de 2025, permitiendo una visión comprensiva de las operaciones recientes. Para la consecución de los objetivos, se utilizó un enfoque mixto que combinó el análisis de fuentes de datos primarias y secundarias:

- **Fuentes primarias:** La principal fuente de información fueron las bases de datos de beneficiarios (periodo 2024) y operaciones de crédito solicitadas directamente a cada una de los 17 entes y órganos fiscalizados. Se requirió el detalle de las carteras activas, incluyendo la identificación de los beneficiarios, montos y estado de las operaciones.
- **Fuentes secundarias y cruces de datos:** Para validar la información y realizar análisis de "filtraciones"³⁷, "duplicidades"³⁸ y cumplimiento de requisitos, se realizaron cruces de datos con los siguientes registros oficiales: Tribunal Supremo de Elecciones (TSE): Se utilizó el Registro Civil para verificar la identidad de los beneficiarios y confirmar su estado de vida. Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y Ministerio de Hacienda: Para verificar el estado de morosidad de los beneficiarios con la seguridad social y las obligaciones tributarias. Registros de Pymes (MEIC) y Pympas (MAG): Para comprobar la formalidad y la correspondencia de la actividad económica de las empresas y productores beneficiados.

b. Técnicas de análisis aplicadas

El procesamiento de los datos se realizó mediante una serie de técnicas cuantitativas y cualitativas para fundamentar los hallazgos.

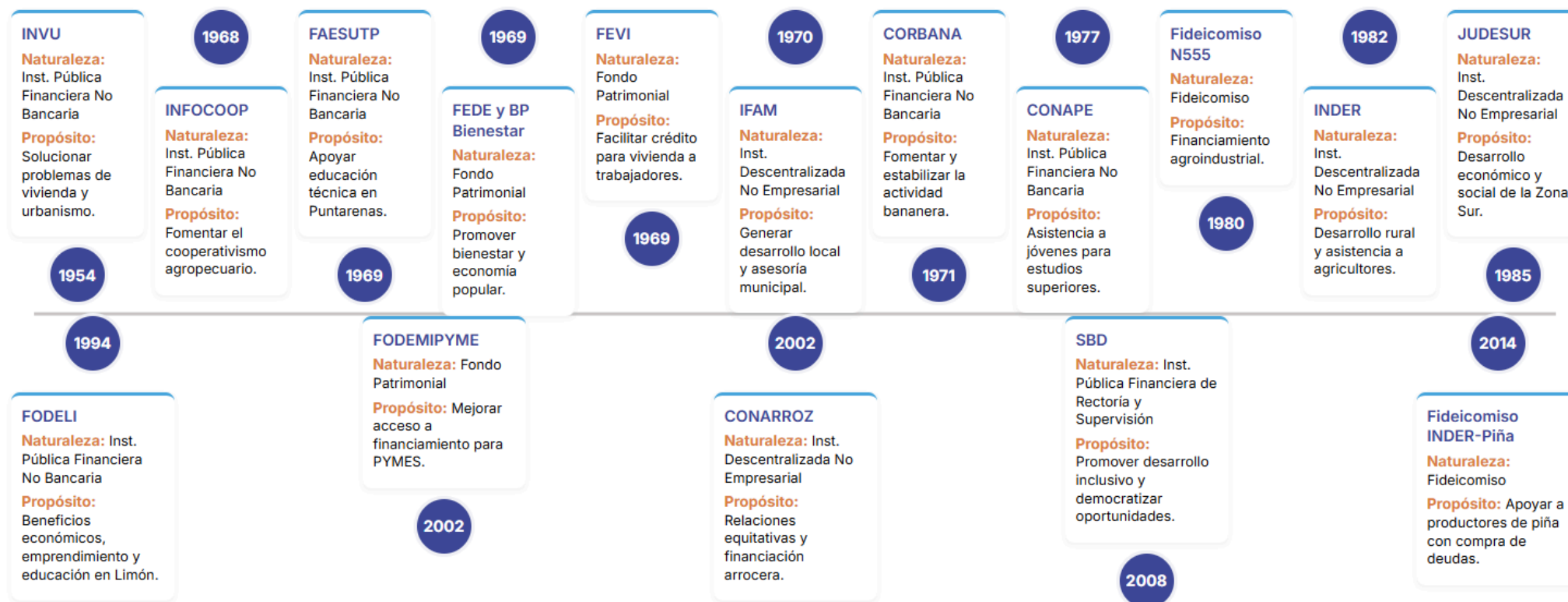
³⁷ Se refieren a los procesos mediante los cuales los recursos crediticios no llegan a los beneficiarios previstos, desviándose hacia otros fines o personas no elegibles. Esto puede ocurrir por diversas razones, incluyendo la falta de criterios específicos para la selección de beneficiarios, la corrupción, el favoritismo o la negligencia en la gestión de los créditos.

³⁸ Se refieren a las situaciones en las que un mismo beneficiario recibe créditos de diferentes programas o entes y órganos para el mismo fin, superando los límites de crédito establecidos o aprovechándose de la falta de coordinación entre los entes y órganos. Esto puede generar un sobreendeudamiento del beneficiario y una distribución inequitativa de los recursos.

1. *Análisis estadístico:* Se aplicaron técnicas de estadística descriptiva para caracterizar el tamaño y la composición de las carteras. Para medir la equidad en la distribución de los recursos, se calculó el Coeficiente de Gini sobre los ingresos de los beneficiarios y se realizó un análisis de deciles para identificar la concentración del crédito en los diferentes estratos de ingreso.
2. *Identificación de duplicidades y concentración:* Se realizaron cruces de la base de datos consolidada consigo misma utilizando el número de identificación como llave principal. Esto permitió cuantificar tanto las duplicidades interinstitucionales (un mismo beneficiario en varios entes) como las intrainstitucionales (múltiples créditos de un mismo beneficiario en un solo ente) y analizar los casos de mayor concentración.
3. *Análisis de "filtraciones" y cumplimiento:* Esta técnica consistió en el cruce sistemático de la base de datos de beneficiarios contra las fuentes secundarias para detectar anomalías, tales como: créditos vigentes a nombre de personas fallecidas, beneficiarios con morosidad patronal o tributaria, y empresas o productores que no cumplieran con el requisito de registro o cuya actividad económica no correspondía con el fin del crédito.
4. *Análisis documental:* Se revisaron las leyes de creación de cada entidad, contratos de fideicomiso, reglamentos internos de crédito y actas de juntas directivas para evaluar la robustez de la normativa interna y la estructura de gobernanza.

La principal limitación encontrada durante el estudio fue la heterogeneidad en la calidad, integridad y oportunidad de la información proporcionada por los entes fiscalizados. En algunos casos, los datos presentaban inconsistencias o estaban incompletos, lo cual dificulta la consolidación y el análisis. No obstante, esta limitación se convirtió en un hallazgo en sí misma, al evidenciar las debilidades en los sistemas de información y la falta de estandarización en el registro de las operaciones crediticias.

Anexo N°2 Costa Rica, gestión crediticia financiada, financiado con recursos públicos de gestión crediticia inclusivo



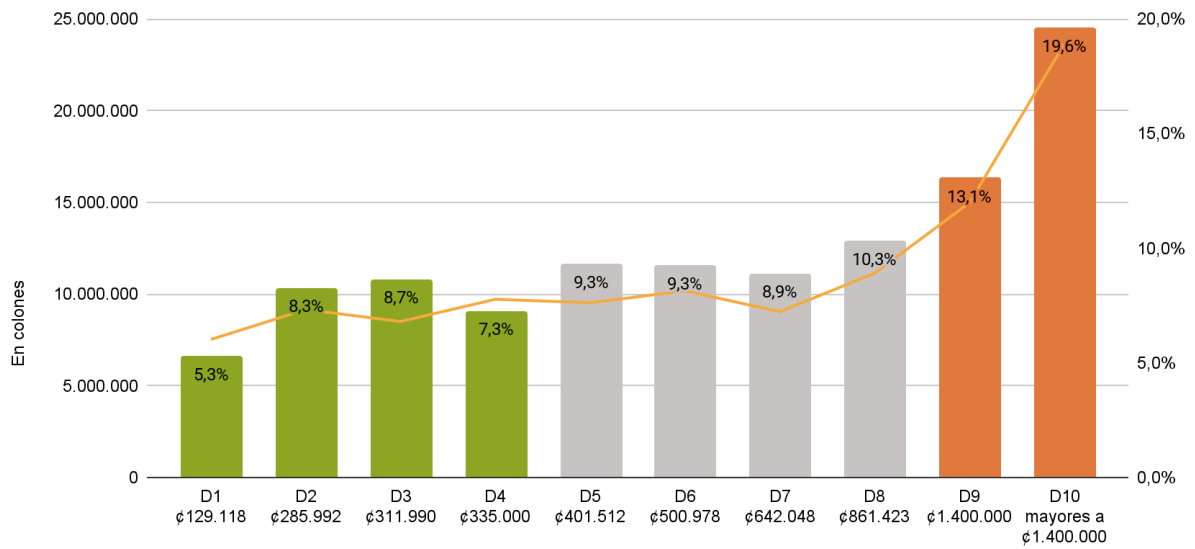
Fuente: Elaboración CGR.

Anexo N° 3 Sectores del gestión crediticia financiada, financiado con recursos públicos de gestión crediticia

SECTOR	ENTE / FONDO	DESTINO DE LOS RECURSOS	FUENTES DE FINANCIAMIENTO
Fomento Productivo	SBD	Marco para el fomento productivo.	Principalmente del Fondo Nacional para el Desarrollo (FONADE) para operación y estrategia.
	Banco Popular y de Desarrollo Comunal (Fodemipyme, y Fondos Especiales (FEDE, FEVI y BP Bienestar))	Proyectos de empleo, desarrollo social y ambiental, financiamiento de vivienda, garantías y financiamiento para MIPYMES, y programas de bienestar general y desarrollo comunitario.	Principalmente hasta el 15% de las utilidades netas anuales del Banco Popular y de Desarrollo Comunal. También, aportes de bancos del Estado, donaciones y fondos de reglamentos especiales.
	Infocoop	Fomento cooperativo.	Aporte anual del 10% de utilidades de instituciones del SBN y recuperación sobre préstamos al sector cooperativo.
	IFAM	Operaciones de crédito con Municipalidades, servicios.	Capital estatal, impuesto, comisiones, bonos, subvenciones, donaciones.
	Inder	Desarrollo rural integral, recuperación de créditos.	Recuperación de créditos, intereses, ingresos financieros, aportes institucionales.
Agrícola	Corbana	Operaciones con empresas bananeras (fideicomiso, administración), inversión directa, préstamos.	Deducciones por caja exportada, sistema financiero, bancos del Estado.
	Conarroz	Financiamiento para el sector arrocero.	Como parte de entidades autorizadas del SBD.
	Fideicomiso Productores Piña	Desarrollo de cultivos específicos (piña).	Financiamientos realizados por fideicomitentes.
	Fideicomiso Palma Aceitera N° 955	Desarrollo de cultivos específicos (palma aceitera).	Financiamientos realizados por fideicomitentes.
Desarrollo Ambiental y Sostenible	Fonafifo	Administra mecanismos ambientales (PSA). Pago de servicios ambientales, desarrollo sostenible y negocios verdes.	Impuesto a los combustibles y otros fondos para el pago de servicios ambientales (PSA). Transferencias del Gobierno, ingresos extraordinarios del fideicomiso, venta de reducción de emisiones, aportes, donaciones, cooperación.
Educación	Faesutp	Becas, créditos para estudiantes de Puntarenas.	Subvenciones reembolsables, programas de financiamiento.
	Judesur	Créditos universitarios, proyectos de desarrollo para la Zona Sur.	Impuestos sobre importaciones y productos nacionales, además de alquileres y otros ingresos variados del Depósito Libre de Golfito.
	Fodeli	Aportes educación universitaria, parauniversitaria, técnica, emprendimientos.	Presupuesto Nacional, donaciones.
Vivienda	INVU	Financiamiento de vivienda.	Presupuesto Nacional, Sistema Bancario Nacional.

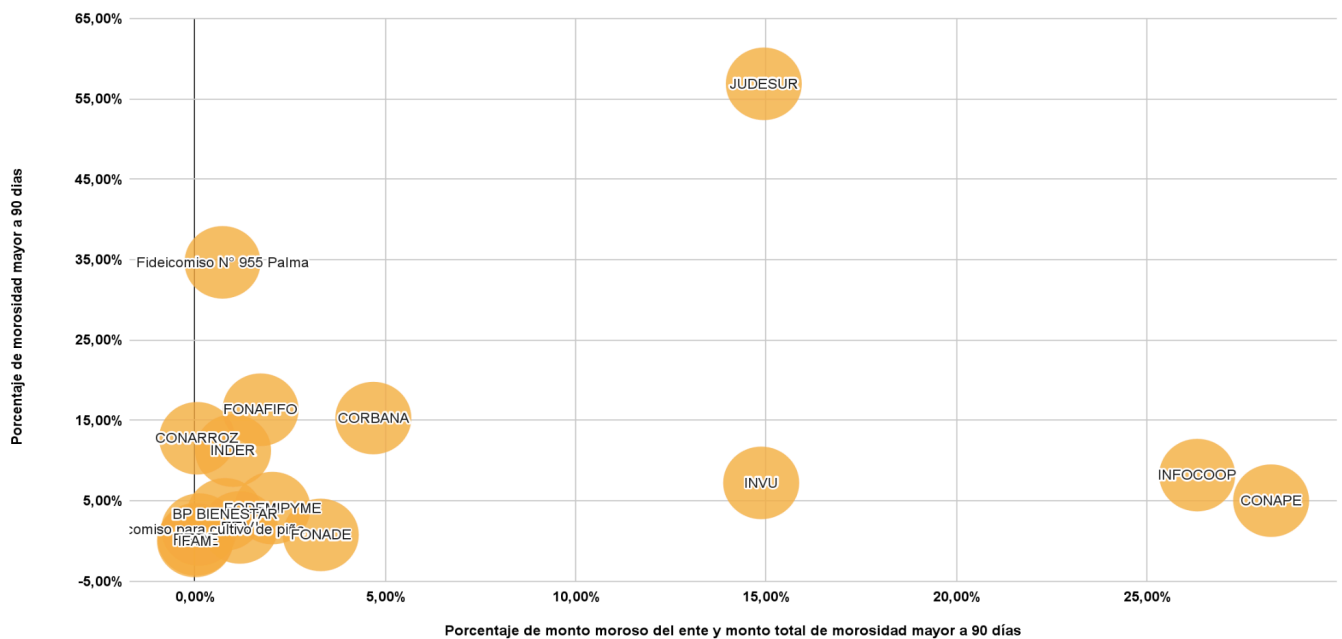
Fuente: Elaboración CGR.

Anexo N° 4 Gráfico 1, Distribución de créditos por ingresos de beneficiarios, 2024



Fuente: Elaboración CGR, con datos institucionales.

Anexo N° 5 Gráfico 2: Morosidad a 90 días y cobro judicial a mayo 2025



Fuente: Elaboración CGR, con base en datos institucionales.



Contraloría General de la República



Sabana Sur, Mata Redonda
Apartado Postal 1179-1000
San José, Costa Rica
Tel.: (506) 2501-8000
Correo: contraloria.general@cgrcr.go.cr
<http://www.cgr.go.cr/>

*Elaborado en la Contraloría General de la República,
todos los derechos reservados. noviembre de 2025.*

