

San José, miércoles 3 de junio de 2026
REGISTRO DE INTERVENCIÓN N°
468442-2025-RI

OFICIO N° 06636-2026-DHR - [AE]
AL CONTESTAR POR FAVOR CONSIGNE ESTE NÚMERO
DE OFICIO AL CORREO
correspondencia@dhr.go.cr

Para: Sra. Laura Fernández Delgado
Presidenta de la República
Consejo de Gobierno

Sr. Marvin Arias Aguilar
Presidente de la Junta Directiva
Banco Nacional de Costa Rica

Sr. Mahity Flores Flores
Presidenta de la Junta Directiva
Banco de Costa Rica

De: Licda. Angie Cruickshank Lambert
Defensora de los Habitantes de la República

Copias: A quien ocupe el puesto de Secretaria(o) del
Consejo de Gobierno
Ministerio de la Presidencia de la República

Asunto: INFORME FINAL CON RECOMENDACIONES

Tema: Estrategias de financiamiento de la banca pública al sector agropecuario no exportador: Su rol redistributivo del ahorro nacional y de acceso equitativo al crédito. Un enfoque interseccional.



Índice

Capítulo I: Introducción.....	5
I. Resumen Ejecutivo	5
1.1 Justificación	6
1.2 Planteamiento del problema.....	8
1.3 Objetivos	8
1.3.1 Objetivo general	8
1.3.2 Objetivos específicos	8
1.4 Enfoque de la investigación	9
1.5 Alcance de la investigación	9
1.6 Seguridad alimentaria y agricultura: derecho humano, desarrollo estratégico y desafío estructural en Costa Rica.....	9
1.7 Determinantes estructurales y teóricos del financiamiento agropecuario	11
1.8 Liberalización bancaria y su repercusión sobre el crédito agropecuario	12
1.9 Contexto del Financiamiento Agrícola en Costa Rica	13
Capítulo II: Marco normativo e institucional del financiamiento agropecuario en la banca pública costarricense.	14
2.1 Introducción.	14
2.2 Conceptualización del financiamiento agropecuario.	14
2.4.1 Nacionalización bancaria y mandato de orientación del crédito.....	17
2.4.2 Liberalización financiera y reorientación del mandato bancario.....	19
2.4.3 Del dirigismo creditico al desplazamiento del agro.....	21
2.5 Regulación prudencial y contradicciones entre estabilidad financiera y desarrollo ..	23
2.5.1 Cambio regulatorio, penalización prudencial del agro y evidencia del desplazamiento del crédito.....	23
2.5.2. El Sistema de Banca para Desarrollo como mecanismo correctivo insuficiente	28
2.5.3 Banca Nacionalizada: análisis del fundamento constitucional y de Derechos Humanos.	29
2.6.1 Rol de la Banca pública: contradicciones entre fomento y lógica comercial	31



2.6.2. Gobierno corporativo, planificación pública y coherencia institucional de la banca estatal.....	34
Capítulo III: Cobertura y acceso al crédito: Una radiografía de la cartera agropecuaria...	36
3.1. Estrategia de levantamiento de información y delimitaciones metodológicas....	36
3.1.1 Requerimientos institucionales y ejes de información solicitados	36
3.1.2. Limitaciones de comparabilidad y decisión metodológica de análisis separado	37
3.2. Banco Nacional de Costa Rica: caracterización de la cartera y patrones de acceso	38
3.2.1. Antecedentes institucionales del Banco Nacional de Costa Rica	38
3.2.2. Caracterización de la cartera del BNCR	39
3.3. Banco de Costa Rica: segmentación limitada, concentración territorial y costo del crédito	49
3.3.1. Reseña histórica y mandato público.....	49
3.3.2. Limitaciones de segmentación y alcance analítico de la base suministrada	49
3.3.3. Caracterización monetaria y perfil de las personas deudoras.....	50
3.3.4. Estructura demográfica, generacional e interseccional	51
3.3.5 Concentración de montos y anomalías de asignación.....	52
3.3.6. Asimetrías Territoriales y geografía del financiamiento: la fractura entre el centro corporativo y la periferia	52
3.3.7. Estructura de tasas y sesgos en el costo del crédito	55
3.4. Análisis cualitativo de barreras de acceso	57
3.4.1. Rechazo crediticio y exclusión financiera.....	57
3.5 Requisitos de acceso y carga documental.	60
3.6 Respuestas institucionales y racionalidades operativas.....	62
3.6.1. Banco Nacional: institucionalización de la barrera.	62
3.6.2. Banco de Costa Rica: segmentación insuficiente y política de talla única.....	63
Capítulo IV: Barreras y desigualdades estructurales.....	66
4.1. Barreras normativas e institucionales al acceso al crédito.....	66
4.2. Desigualdades territoriales en la distribución del financiamiento	68
4.3. Brechas de género, edad e interseccionalidad	68



4.4. El costo del crédito como mecanismo de exclusión	69
4.5. Síntesis analítica del capítulo	69
Capítulo V: Conclusiones.....	71
Capítulo VI: Hallazgos	73
Capítulo VII: Recomendaciones.....	76
Bibliografía	80
Anexos	83

Índice de Tablas

Tabla 1: Resumen de la Matriz de correlación del crédito del sistema bancario nacional. 27	
Tabla 2: Principales causas de exclusión en el financiamiento agropecuario	58
Tabla 3: Principales causas de exclusión en el financiamiento agropecuario	61

Índice de ilustraciones

Ilustración 1: La nacionalización de la Banca en Costa Rica.....	19
Ilustración 2: Costa Rica, crédito al sector privado para actividades productivas y otros destinos, 1985-2014.....	22
Ilustración 3: Matriz de correlación del crédito del sistema bancario nacional.	26
Ilustración 5: Distribución de tipo de deudores del Banco Nacional. Periodo 2015 al 2024	40
Ilustración 6: Mapa de distribución de créditos formalizados del Banco Nacional.	45
Ilustración 7: Dispersión de las personas deudoras del BCR del sector agropecuario.....	52
Ilustración 8: Mapa de distribución de créditos formalizados del BCR.....	53



Capítulo I: Introducción

I. Resumen Ejecutivo

Este documento analiza las estrategias de financiamiento de la banca pública costarricense hacia el sector agropecuario no exportador, poniendo énfasis en su rol redistributivo del ahorro nacional y el acceso equitativo al crédito, bajo un enfoque interseccional. La investigación inicia con una introducción que contextualiza la importancia del sector agropecuario no exportador, los fundamentos teóricos del acceso al crédito y el marco normativo vigente, destacando la necesidad de fortalecer el sistema financiero para garantizar la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible.

En el **Capítulo I** se exponen la justificación, los objetivos y el alcance de la investigación, resaltando el problema del acceso desigual al financiamiento y la relevancia de la banca pública en la redistribución de recursos. Además, se aborda el enfoque interseccional y se delimita el contexto costarricense en materia de seguridad alimentaria y derecho al crédito.

El **Capítulo II** profundiza en la conceptualización del financiamiento agropecuario y el marco regulatorio. Se analizan los cambios históricos en el sistema bancario, desde la nacionalización hasta la liberalización financiera, y se exploran las contradicciones entre la estabilidad financiera y el desarrollo. Se evalúa la función de la banca pública, su lógica comercial y las limitaciones del Sistema de Banca para el Desarrollo como mecanismo correctivo.

El **Capítulo III** presenta una radiografía de la cartera agropecuaria, abordando la cobertura y el acceso al crédito, la metodología empleada para el levantamiento de información y la caracterización de los bancos públicos, Banco Nacional de Costa Rica y Banco de Costa Rica. Se identifican segmentaciones limitadas, concentraciones territoriales y perfiles de las personas deudoras, así como las barreras institucionales que afectan a pequeños productores, mujeres y jóvenes.

En el **Capítulo IV** se examinan las barreras normativas e institucionales, las desigualdades territoriales y las brechas de género, edad e interseccionalidad en el acceso al crédito. Se destaca el costo del crédito como mecanismo de exclusión y se sintetizan los principales hallazgos sobre las desigualdades estructurales que persisten en el sistema financiero.

El **Capítulo V** recoge las conclusiones, señalando la necesidad de fortalecer el rol social de la banca pública, la coherencia institucional y la planificación pública para promover la



equidad y la eficiencia en la asignación de recursos. Se subraya la importancia de políticas que integren la perspectiva interseccional y territorial.

El **Capítulo VI** detalla los hallazgos más relevantes, entre ellos la persistencia de segmentaciones insuficientes, la concentración de crédito en zonas centrales y la exclusión de grupos vulnerables, evidenciando la fractura entre el centro corporativo y la periferia rural.

Finalmente, el **Capítulo VII** formula recomendaciones orientadas a mejorar la segmentación, reducir las barreras de acceso, fortalecer los programas específicos para jóvenes y mujeres rurales y promover una mayor coherencia institucional en la banca pública. Se destaca la importancia de un enfoque integral que permita avanzar hacia un sistema de financiamiento más equitativo e inclusivo, contribuyendo al desarrollo sostenible y la seguridad alimentaria en Costa Rica.

1.1 Justificación

El financiamiento constituye una herramienta esencial para el desarrollo del sector agropecuario, particularmente en contextos como el costarricense, donde la estructura productiva muestra altos niveles de heterogeneidad y vulnerabilidad, especialmente en el segmento no exportador. Este sector, conformado mayoritariamente por pequeños y medianos productores, enfrenta limitaciones estructurales que obstaculizan su acceso a recursos financieros formales, afectando su capacidad para invertir, tecnificarse y mejorar su productividad.

Desde la perspectiva económica, el problema del acceso restringido al crédito se explica mediante la teoría de la información asimétrica de Stiglitz & Weiss, (1981), que sostiene que las instituciones financieras tienden a restringir el crédito cuando no pueden diferenciar entre prestatarios de alto y bajo riesgo, lo cual genera fenómenos de racionamiento crediticio. Esta situación afecta de forma desproporcionada a pequeños productores, mujeres y jóvenes, quienes muchas veces carecen de garantías suficientes o de un historial crediticio sólido.

A su vez, la teoría del capital humano desarrollada por Becker (1993), refuerza la idea de que la inversión en las capacidades productivas (como la inversión en educación, formación y la salud) es clave para aumentar la productividad de las personas, y promover el desarrollo económico sostenible. Así, el financiamiento no solo debe enfocarse en recursos monetarios, sino como parte de un sistema integral que fortalezca las capacidades de los actores productivos más vulnerables.



En el contexto costarricense, la nacionalización bancaria de 1949 se planteó como una estrategia de desarrollo orientada a garantizar el acceso al crédito a sectores estratégicos, incluyendo el agropecuario, a través de una banca pública con enfoque social. El marco normativo actual, en particular la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional (Ley N.º 1644), establece disposiciones específicas que orientan a los bancos estatales a financiar actividades productivas, especialmente las relacionadas con la producción agrícola y ganadera. No obstante, el uso del verbo "podrán" en el artículo 61 introduce una ambigüedad jurídica que permite discrecionalidad en la aplicación de estas políticas, debilitando su obligatoriedad y generando desigualdades en el acceso al crédito.

Además, el cumplimiento de estos mandatos debe analizarse en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en especial el ODS 2 (Hambre Cero) y el ODS 8 (Trabajo Decente y Crecimiento Económico), que promueven una agricultura sostenible e inclusiva y el acceso equitativo a recursos productivos. Desde este enfoque, el financiamiento agropecuario no solo es una herramienta económica, sino un derecho instrumental para garantizar la seguridad alimentaria, la equidad de género, el empleo rural digno y el desarrollo territorial.

La perspectiva interseccional, como señala Simunovic (2024), es clave para analizar cómo el acceso al financiamiento afecta de manera diferenciada a las personas según su género, edad, clase social y ubicación geográfica. Las mujeres rurales, por ejemplo, enfrentan mayores obstáculos debido a la brecha en la propiedad de la tierra y la falta de garantías crediticias (Hess, 2020). Asimismo, los jóvenes productores agrícolas sufren limitaciones por la falta de programas específicos y escaso respaldo institucional (FAO, 2014). Esta visión permite evidenciar las múltiples capas de exclusión que persisten en el sistema financiero actual.

Por otro lado, el sector agropecuario no exportador tiende a ser marginado dentro de las estrategias de desarrollo económico nacional, en contraste con el agroexportador que recibe mayor respaldo institucional. Esta investigación, al centrarse en el sector no exportador, busca contribuir a cerrar esta brecha y visibilizar la importancia estratégica de un segmento productivo clave para la seguridad alimentaria y la sostenibilidad rural.

En este marco, resulta crucial analizar el papel que juegan los bancos públicos en la asignación del crédito, evaluando su capacidad para cumplir con los principios de equidad, eficiencia y función social establecidos por la legislación nacional. El estudio pretende identificar en qué medida las estrategias actuales de financiamiento inciden en el fortalecimiento de las capacidades productivas del sector agropecuario no exportador, así como proponer lineamientos de política que promuevan un acceso más equitativo, inclusivo y orientado al desarrollo sostenible.



En conclusión, esta investigación es pertinente tanto desde el punto de vista teórico como práctico. Aporta a la comprensión de las dinámicas estructurales que limitan el financiamiento al sector agropecuario vulnerable, y propone alternativas para fortalecer la banca pública como instrumento de inclusión financiera y justicia social. El análisis combina enfoques económicos, legales y sociales, en línea con un enfoque de derechos humanos y con los compromisos internacionales asumidos por Costa Rica.

1.2 Planteamiento del problema

¿Cuáles son las estrategias de financiamiento adoptadas por los bancos públicos en Costa Rica para fortalecer el sector agropecuario no exportador considerando una perspectiva interseccional?

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo general

- a. Analizar la incidencia de las estrategias de financiamiento implementadas por los bancos públicos en el fortalecimiento de las capacidades productivas del sector agropecuario no exportador en Costa Rica, incorporando la caracterización de las personas deudoras y el enfoque interseccional, en consonancia con los principios de la banca pública nacionalizada.

1.3.2 Objetivos específicos

- a. Analizar el marco normativo e institucional que regula el financiamiento del sector agropecuario en Costa Rica, con énfasis en el rol de los bancos públicos en la promoción del acceso equitativo al crédito y su articulación con los principios del desarrollo sostenible y la banca pública nacionalizada.
- b. Caracterizar a las personas deudoras de los bancos públicos en el financiamiento del sector agropecuario no exportador, mediante indicadores de cobertura y acceso al crédito, e incorporar un análisis interseccional con énfasis en género e intergeneracional.
- c. Identificar las principales barreras y desigualdades que enfrentan las personas productoras del sector agropecuario no exportador en el acceso al financiamiento público, considerando factores normativos, institucionales y estructurales desde un enfoque de género y generacional.



- d. Proponer recomendaciones orientadas a fortalecer el acceso equitativo, inclusivo y sostenible al crédito agropecuario a través de los bancos públicos, alineadas con los principios de derechos humanos, desarrollo inclusivo y el mandato social de la banca pública.

1.4 Enfoque de la investigación

El enfoque de la investigación cuantitativo para obtener una comprensión integral del financiamiento agropecuario por parte de los bancos públicos del Estado. Se presenta un detalle a continuación:

- a. Enfoque cuantitativo: se utilizarán datos estadísticos sobre la distribución de créditos, indicadores acceso al financiamiento y análisis comparativos de la asignación de recursos en distintos sectores productivos. Las fuentes serán de los bancos públicos (Banco Nacional y Banco de Costa Rica), Banco Central de Costa Rica (BCCR) y organismos internacionales.

1.5 Alcance de la investigación

Siguiendo la distinción de Hernández y Mendoza (2018) en cuanto al alcance de una investigación, el estudio propuesto puede ser definido como «descriptivo-explicativo». En este contexto, el alcance se refiere a la intención de la investigación, que busca tanto describir la situación del financiamiento a los productores agropecuarios en Costa Rica como identificar las causas subyacentes que contribuyen a los desafíos que enfrentan. Será ejecutado mediante:

- a. Revisión documental: Se analizarán marcos normativos, políticas públicas y estudios previos sobre financiamiento agropecuario.
- b. Análisis de datos: Se analizará la información estadística enviada por los bancos.

1.6 Seguridad alimentaria y agricultura: derecho humano, desarrollo estratégico y desafío estructural en Costa Rica

La seguridad alimentaria es un elemento esencial para la vida digna, reconocido como un derecho humano fundamental por el sistema internacional de derechos humanos. Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, toda persona tiene derecho a una alimentación adecuada y al derecho fundamental de no padecer hambre (CDESC, Observación General N° 12).



En el caso de Costa Rica, este principio se fundamenta en la Constitución Política (artículos 21 y 50) y en los compromisos asumidos mediante instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La Defensoría de los Habitantes (2023) subraya que si bien el país muestra buen desempeño en el Índice Global de Seguridad Alimentaria, persisten brechas en tres áreas críticas: el acceso económico a alimentos, la calidad nutricional de las dietas y la resiliencia del sistema agroalimentario ante el cambio climático.

Desde un enfoque estructural, de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), abarca 4 dimensiones (FAO, 2011):

- a. Disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes.
- b. Acceso económico, físico y social a esos alimentos.
- c. Uso biológico, que implica condiciones nutricionales y de salud adecuadas.
- d. Estabilidad, o sea, la permanencia de las condiciones anteriores en el tiempo.

En Costa Rica, el modelo agroalimentario presenta una alta dependencia de las importaciones en productos clave como frijoles, maíz y arroz. Esta situación incrementa la vulnerabilidad del país ante eventos climáticos, geopolíticos y económicos externos. La Defensoría indica que el país importa el 92% de los frijoles, el 99% del maíz y cerca del 70% del arroz que consume, lo que plantea un riesgo estructural para la soberanía alimentaria (Defensoría de los Habitantes, 2023, p. 23).

Para el desarrollo de la investigación, se debe de conocer qué es agricultura, que incluye la ganadería, la pesca, acuicultura y el sector agroindustria (Gordienko López, 2022, p. 16). Sin embargo, la FAO (2021), lleva el concepto más allá, «la agricultura no es solamente una fuente de alimentos, sino una base del desarrollo económico, especialmente en los países en desarrollo». Además, tiene su importancia en la generación de empleo con corte al primer trimestre del 2025 existían 212 906 mil personas ocupadas, la agricultura aporta de manera significativa a la seguridad alimentaria nacional y las exportaciones.

Sin embargo, a pesar de la importancia, el sector enfrenta grandes desafíos, como lo son: la incertidumbre en la que se desarrolla el sector agrícola y pecuario evoluciona. El cambio constante en el mercado, la influencia por factores como el clima, los mercados, la gobernanza institucional y la tecnología (Carvajal Vega, 2023, p. 3). Esto requiere soluciones financieras, institucionales y técnicas adecuadas para garantizar su sostenibilidad, especialmente frente a fenómenos climáticos extremos, plagas, y la variabilidad de precios internacionales.



1.7 Determinantes estructurales y teóricos del financiamiento agropecuario

El financiamiento agropecuario se refiere al conjunto de instrumentos financieros diseñados para respaldar las actividades productivas en el sector agrícola y pecuario. Este financiamiento puede adoptar diversas formas, incluyendo créditos, subsidios, seguros, garantías, fondos de inversión o fondos de riesgos, y estas puede ser proporcionado por entidades públicas, privadas o mixtas. También se puede definir como un crédito, «*crédito agrario es el contrato donde es parte un empresario agrícola, cuyo destino es el financiamiento de actividades relativas a la producción, o conexas a ésta, de transformación, industrialización y enajenación de productos agrícolas*».¹

El sector Agropecuario tiene particularidades como la estacionalidad en la producción, la dependencia de factores climáticos, la dispersión geográfica y la formación educativa y técnica de las personas, por lo que se generan desafíos únicos para el acceso y la gestión del financiamiento. Estas características, requieren soluciones financieras adaptadas a las necesidades específicas de cada sector, debido a la heterogeneidad del sector y del país en general.

Desde la teoría económica, el acceso limitado al financiamiento agropecuario puede explicarse por la teoría de la información asimétrica, desarrollada por Stiglitz y Weiss (1981), quienes argumentaban que los bancos perciben ciertos prestatarios como de mayor riesgo, limitando así el crédito para aquellos sin garantías o historial crediticio, pero, conocemos que existen además otros factores como la geografía, la edad, el género y el tipo de producto.

Asimismo, la teoría del capital humano de Becker (1993) plantea que la inversión en educación, formación y salud mejora la productividad de las personas, y, en consecuencia, el desarrollo económico de un país. Así, el financiamiento debe ir más allá que del enfoque monetario, son un conjunto integral de estrategias que pueden incluir apoyo tecnológico, infraestructura y políticas que fomenten la competitividad del sector.

¹ Tomado del dirección del Poder Judicial <https://diccionariosusual.poder-judicial.go.cr/index.php/diccionario/cr%C3%A9dito-agrario#:~:text=Cr%C3%A9dito%20agrario%20es%20el%20contrato,y%20enajenaci%C3%B3n%20de%20p roductos%20agr%C3%ADcolas>.



Finalmente, según Hess (2023), explica la teoría de Arrow (1973)² en su exposición de discriminación estadística, ocurre cuando el acreedor decide evaluar la solicitud para un crédito sin tener en cuenta las características de las personas, sino al grupo al que pertenece, sea por razones de género, raza, religión u otras. Así, ejemplifica en la situación de la mujer, teniendo en cuenta el hecho de que es mujer y no sus características individuales (ingresos, históricas, entre otras), lo anterior se puede definir como barreras sistémicas.

En conclusión, el financiamiento agropecuario representa un instrumento clave para impulsar la productividad, sostenibilidad e inclusión del sector agrícola y pecuario. No obstante, sus efectos y alcances están condicionados por factores estructurales y socioeconómicos que dificultan su acceso, especialmente para actores históricamente marginados como mujeres, jóvenes rurales y pequeños productores.

Así las cosas, las teorías económicas como la información asimétrica, el capital humano y la discriminación estadística permiten explicar parte de estas barreras, evidenciando la necesidad de diseñar mecanismos financieros más sensibles a las condiciones territoriales, sociales y culturales. En este sentido, el financiamiento no puede limitarse a una lógica bancaria tradicional, sino que debe integrarse a estrategias intersectoriales que promuevan el desarrollo rural inclusivo, equitativo y alineado con un enfoque de derechos humanos.

1.8 Liberalización bancaria y su repercusión sobre el crédito agropecuario

La liberalización del sistema bancario costarricense a partir de la década de 1980 representó un giro profundo en la orientación de la política crediticia nacional. Este proceso, influenciado por la crisis fiscal, los ajustes estructurales promovidos por organismos financieros internacionales y la adopción de una visión más orientada al mercado, supuso el desmantelamiento progresivo del monopolio estatal sobre la intermediación financiera, formalizado jurídicamente en la década de 1990 con la aprobación de la Ley N.º 7732 (1997), que permitió a los bancos privados captar depósitos a la vista.

Este cambio tuvo consecuencias estructurales sobre el destino del crédito en la economía costarricense, particularmente en lo que respecta al sector agropecuario no exportador, que históricamente dependía del financiamiento público para mantener su operación, acceder a tecnología y sostener ciclos productivos prolongados. En el modelo previo, la banca pública actuaba como instrumento de inclusión financiera rural, facilitando crédito a pequeños y medianos productores, incluso en condiciones de riesgo o rentabilidad limitada (CIJUL, 2009; Azofeifa, 2019).

² Arrow, K. J. (1973), "The theory of discrimination", *Discrimination in Labor Markets*, Princeton, N. J., Princeton University Press



Sin embargo, con la apertura financiera, los bancos, incluidos los públicos, empezaron a operar bajo lógicas comerciales más estrictas, privilegiando sectores de menor riesgo y mayor retorno económico. Como se expone en la Delgado Quesada (2023), el financiamiento comenzó a concentrarse en sectores como comercio, servicios y consumo urbano, en detrimento de la agricultura no exportadora. Este fenómeno produjo una reorientación del ahorro nacional hacia fines comerciales y especulativos, reduciendo el impacto redistributivo que había caracterizado a la banca pública durante las décadas anteriores.

1.9 Contexto del Financiamiento Agrícola en Costa Rica

Para realizar un análisis general del financiamiento agrícola, se tomó los datos del Banco Central de Costa Rica (BCCR) desde 1 de enero del 1987 hasta 31 de diciembre del 2024. Por un lado, en relación con el comportamiento del crédito, este sector agrícola a través de los años ha venido disminuyendo donde para el año 1987 correspondía a un 16% hasta 2.19% en el 2024. Por otro lado, se observa un comportamiento disímil entre los créditos de consumo y vivienda, donde existe un crecimiento, pasando de 4% hasta un 26% de ambos tipos de crédito.

Además, con el fin de evaluar el comportamiento del crédito en agricultura y si existe algún tipo de correlación con los otros créditos, se procedió a confeccionar una matriz de coeficientes de correlación de Pearson.³ En el gráfico 1, se muestra las correlaciones de cada sector, pero en relación con el peso según el crédito total del sistema financiero:

³ La matriz de correlación genera unos valores que oscilan entre **-1** (relación negativa perfecta) y **1** (relación positiva perfecta).



Capítulo II: Marco normativo e institucional del financiamiento agropecuario en la banca pública costarricense.

Objetivo 2: Analizar el marco normativo e institucional que regula el financiamiento del sector agropecuario en Costa Rica, con énfasis en el rol de los bancos públicos en la promoción del acceso equitativo al crédito y su articulación con los principios del desarrollo sostenible y la banca pública nacionalizada.

2.1 Introducción.

El financiamiento agropecuario es un instrumento estratégico para impulsar la productividad, la estabilidad del ingreso rural y la sostenibilidad del sector agropecuario no exportador en Costa Rica. Sin embargo, los cambios normativos y las reformas de las últimas décadas han provocado contradicciones entre el mandato social de la banca pública y las exigencias de la liberalización financiera.

Este capítulo examina, primero, los fundamentos conceptuales y teóricos del financiamiento agropecuario; segundo, la trayectoria jurídico- institucional de la banca nacionalizada en cuanto resulta relevante para entender su mandato; tercero, la manera en que la liberalización financiera y la regulación prudencial reconfiguraron la orientación del crédito; y finalmente, la confrontación entre dicho marco y la función pública de garantizar un acceso equitativo al financiamiento para el sector agropecuario no exportador.

2.2 Conceptualización del financiamiento agropecuario.

El financiamiento agropecuario puede definirse como el conjunto de instrumentos, servicios y productos financieros diseñados para respaldar las actividades de producción, transformación, industrialización y comercialización de bienes agrícolas y pecuarios. Este financiamiento puede adoptar diversas formas, incluyendo créditos, subsidios, seguros, garantías, fondos de inversión o fondos de riesgos, que puede ser proporcionado por entidades públicas, privadas o mixtas.⁴

⁴ También se puede definir como un crédito, «crédito agrario es el contrato donde es parte un empresario agrícola, cuyo destino es el financiamiento de actividades relativas a la producción, o conexas a ésta, de transformación, industrialización y enajenación de productos agrícolas». Tomado de la dirección del Poder Judicial <https://n9.cl/6tcmi>



El sector agropecuario presenta particularidades que lo diferencian de otros sectores económicos: alta exposición a riesgos climáticos, ciclos productivos estacionales, dependencia de la disponibilidad de agua, dispersión geográfica de las unidades productivas, y marcada heterogeneidad en términos de escala, tecnología y capacidad empresarial. Estas características incrementan la percepción de riesgo por parte de las entidades financieras y, en ausencia de políticas públicas específicas, tienden a traducirse en restricciones de acceso al crédito, exigencias de garantías y condiciones crediticias menos favorables.

Desde esta perspectiva, el financiamiento al sector agrícola, y particularmente al no exportador, no debe concebirse como un crédito «estándar» aplicado a cualquier actividad productiva; debe ser entendido como un instrumento que se adapte a las necesidades técnicas, productivas, territoriales, de género y edad, entre otros. Para la banca pública, esa adaptación debería ser aún más clara, por su mandato de contribuir al desarrollo económico, social y a la reducción de las brechas de desigualdad territorial, productiva, de género y etaria.

Estas particularidades justifican que el marco normativo y regulatorio de financiamiento, especialmente en la banca pública, incorpore criterios diferenciados que favorezcan un acceso equitativo al crédito y contribuyan al desarrollo sostenible del sector agropecuario no exportador.

Por ello, la suficiencia del marco normativo e institucional no puede medirse únicamente por la existencia formal de instrumentos crediticios, sino por su capacidad real para corregir barreras estructurales de acceso y orientar el crédito conforme al mandato de desarrollo de la banca pública.

2.3 Fundamentos teóricos del financiamiento y del rol de la banca pública.

Los fundamentos teóricos que siguen no cumplen una función meramente explicativa, sino evaluativa: permiten examinar por qué, en ausencia de intervención pública adecuada, el mercado financiero tiende a excluir productores con mayor vulnerabilidad estructural y por qué, en consecuencia, la banca pública y la regulación, deberían diseñarse para compensar esas fallas, no para reproducirlas. En esa línea, diversas corrientes ayudan a comprender por qué el mercado financiero por sí solo no garantiza un acceso equitativo al crédito agropecuario:

- a. La teoría de la información asimétrica (Stiglitz y Weiss 1981) explica que, cuando los bancos enfrentan dificultades para distinguir entre prestatarios de alto y bajo riesgo tienden a racionar el crédito o elevar las tasas de interés, fijando condiciones más exigentes para quienes perciben más riesgos.



En el sector agropecuario, la informalidad en los registros contables, la ausencia de historial crediticio y la limitada capacidad de ofrecer garantías reales elevan el riesgo percibido y justifican, desde la lógica bancaria tradicional, una mayor cautela en la colocación de recursos. Adicionalmente, existen otros factores como la geografía, la edad, el género y el tipo de producto que inciden en las tasas de interés o la escasez de oferta de crédito.

- b. Teoría del capital humano (Becker 1993) plantea que la inversión en educación, formación y salud mejora la productividad de las personas, y, en consecuencia, el desarrollo económico de un país. Así, el financiamiento debe ir más allá del enfoque estrictamente monetario y articularse con un conjunto integral de estrategias y políticas que fomenten la competitividad del sector.

Trasladado al ámbito agropecuario, ello implica que el financiamiento no debe limitarse al capital monetario, sino que debe articularse con programas de asistencia técnica, capacitación, innovación tecnológica e infraestructura productiva, lo cual requiere una visión de política pública más amplia que la mera evaluación financiera individual de cada crédito.

- c. Discriminación estadística (Arrow 1973⁵, retomada por Hess, 2023), ocurre cuando el acreedor decide evaluar la solicitud para un crédito sin tener en cuenta las características de las personas, sino al grupo al que pertenece, sea por razones de género, raza, religión u otras. Así, ejemplifica en la situación de la mujer, teniendo en cuenta el hecho de que es mujer y no sus características individuales (ingresos, históricas, entre otras).

Esta práctica, aun cuando no se declare explícitamente puede traducirse en barreras sistémicas para mujeres rurales, personas jóvenes y productores ubicados en territorios con menor desarrollo de infraestructura, reforzando desigualdades históricas y justificando, en la práctica, la exclusión financiera de grupos vulnerabilizados.

En este contexto, el rol de la banca pública debería ser precisamente el de corregir, y no reproducir, estas fallas de mercado, diseñando instrumentos y políticas crediticias que internalicen la función social del financiamiento y contribuyan a la inclusión financiera del sector agropecuario no exportador.

⁵ Arrow, K. J. (1973), "The theory of discrimination", *Discrimination in Labor Markets*, Princeton, N. J., Princeton University Press



El financiamiento agropecuario debe convertirse en un instrumento clave para impulsar la productividad, sostenibilidad e inclusión del sector agrícola y pecuario; no puede limitarse a una lógica bancaria tradicional, sino que debe integrarse a estrategias intersectoriales que promuevan el desarrollo rural inclusivo, equitativo y alineado con un enfoque de derechos humanos.

Desde estas perspectivas teóricas, el marco normativo y la regulación prudencial deberían diseñarse de forma que mitiguen, y no refuercen, los efectos excluyentes derivados de la información asimétrica y la discriminación estadística, particularmente en el caso de las mujeres rurales, jóvenes y pequeños agricultores, en coherencia con los objetivos del desarrollo sostenible.

Esta premisa es la que permite valorar críticamente si el entramado jurídico e institucional costarricense ha preservado el mandato de desarrollo de la banca pública o si, por el contrario, ha terminado reforzando los sesgos de exclusión que debería corregir.

2.4 Marco jurídico del financiamiento agropecuario y de la banca pública nacionalizada

2.4.1 Nacionalización bancaria y mandato de orientación del crédito

La nacionalización bancaria posterior a 1948 no debe entenderse solo como una sucesión de hitos legales, sino como la construcción de un nuevo mandato estatal sobre el crédito. A partir de ese proceso, el Estado asumió el control de la captación de depósitos del público y reorganizó el sistema financiero para subordinarlo a objetivos de interés público, desarrollo económico y dirección estratégica de los recursos.

En ese marco, la creación y consolidación del Banco Central de Costa Rica (BCCR) fortaleció la institucionalidad encargada de definir la política monetaria, crediticia y cambiaria, así como orientar el crédito hacia las actividades consideradas más productivas. Posteriormente, las reformas normativas profundizaron esa lógica al vincular explícitamente la política crediticia con las metas del desarrollo nacional y al otorgar a la autoridad monetaria funciones de dirección, vigilancia y coordinación del Sistema Bancario Nacional.

Así, más que un simple cambio de propiedad bancaria, este proceso significó la institucionalización de un modelo en el que la banca pública pasó a ser un instrumento de política económica. Su función no se limitó a intermediar recursos, sino a canalizarlos conforme a prioridades nacionales, corrigiendo las limitaciones que había mostrado la banca



privada para atender las necesidades estratégicas del país, en especial en materia de funcionamiento productivo, agrícola y de obras de interés público.

Para facilitar la comprensión del impacto histórico y el significado de la nacionalización bancaria en Costa Rica (ilustración 1), se confeccionó la siguiente ilustración como síntesis. A través de este resumen visual, se destacan los elementos centrales sobre la nacionalización de la banca en Costa Rica hemos venido trabajando: los antecedentes marcados por la rigidez del sistema privado previo a 1948, el momento crucial de la nacionalización y su sentido estratégico según la tesis de Carlos Manuel Castillo, la consolidación legal e institucional del modelo y un balance evolutivo que visibiliza tanto sus logros en términos de orientación del crédito hacia el desarrollo productivo nacional especialmente en el sector agrícola como las tensiones derivadas de su adaptación y modernización. Así, se evidencia cómo la banca pública pasó de ser un simple intermediario financiero para constituirse en un instrumento clave de política pública y servicio social, orientado a corregir desigualdades históricas y a promover la inclusión de sectores tradicionalmente excluidos del financiamiento.



Ilustración 1: La nacionalización de la Banca en Costa Rica



Nota: Es importante aclarar que, aunque por motivos de simplificación visual no se incluyeron en la Sección 2 de este diagrama, el sistema bancario nacionalizado en Costa Rica también comprendía históricamente al Banco Anglo Costarricense y al Banco Crédito Agrícola de Cartago (Bancrédito), los cuales, junto con el Banco de Costa Rica (BCR), formaron parte fundamental de este proceso y de las instituciones públicas de la época. Fuente: Elaboración propia con ayuda de la Inteligencia Artificial generativa.

2.4.2 Liberalización financiera y reorientación del mandato bancario⁶

Para el autor, Adrián Jaen-España, la promoción del neoliberalismo y la aplicación de los tres PAE en Costa Rica deja la mesa servida para que se desarrolle el debate sobre la cuestión de la apertura bancaria. La Agencia Interamericana de Desarrollo (AID) promovió profusamente la banca privada en Costa Rica⁷, realizando desembolsos millonarios

⁶ Delgado Quesada, Félix. El sistema financiero costarricense en los últimos 25 años: sistema bancario / Félix Delgado Quesada. -- San José: Academia de Centroamérica, 2016. viii, 147 p.; 28 cm. -- (Monografía; 7)

⁷ "De hecho, Diego Baudrit, exabogado de la Asamblea Legislativa, expresó en su dictamen del Proyecto de Ley, expediente N° 9646, que el origen de los intentos de reforma del artículo 62 de la LOBC es el convenio AID-515-K-040, firmado en diciembre de 1982 entre el Poder Ejecutivo (administración Monge Álvarez) y la AID. En la cláusula 3.3 de dicho convenio se establecía como condición previa para realizar el desembolso de los créditos, después de febrero de 1983, que se presentara un proyecto de ley en la Asamblea Legislativa para modificar la ley de manera tal que el Banco Central le permitiera a la banca privada comercial participar en el redescuento y en otros programas crediticios. Al final, el proyecto no se aprobó, pero evidencia la injerencia de los organismos financieros internacionales y la promoción directa que hacían de la banca privada". Adrián Jaén-España.

destinados a crear carteras de crédito de la nueva banca empresarial costarricense; fue también bajo presión de la AID, que se introdujo una modificación a la Ley de la Moneda que desreguló el sistema financiero y permitió, en primera instancia, el establecimiento de instituciones financieras privadas.

A partir de 1985, Costa Rica experimenta un cambio muy significativo en su estrategia de desarrollo, al cambiar el modelo de sustitución de importaciones e intervencionismo estatal, vigente desde mediados de los setenta, por el modelo de liberalización económica. Para ello fue necesario una modificación profunda de la política económica del país, tanto en el ámbito interno como en sus relaciones económicas externas, a fin de lograr una inserción más amplia y profunda en la economía internacional.

Según este mismo autor, el cambio estructural fue notorio en cuatro ámbitos, a saber: primero, la política de comercio exterior (desmantelamiento del proteccionismo aduanero, el impulso de las exportaciones y la promoción de la inversión extranjera directa); segundo, la política laboral (simplificación de la política de salarios); tercero, la política de precios (la eliminación de la fijación de precios de bienes) y cuarto, la reforma del sector financiero.

La reforma del sector financiero tuvo como objetivo que el país contara con un sector financiero moderno caracterizado, de manera permanente, por la innovación, la competencia y la eficiencia y, además, estar sujeto a un sistema de regulación y supervisión adecuado, todo ello indispensable para lograr el desarrollo económico y social.

La reforma financiera supuso, en primer lugar, una apertura bancaria orientada a desmontar monopolios estatales, permitir la banca comercial privada, permitir el ingreso de bancos internacionales y liberalizar gradualmente la cuenta de capitales y el régimen cambiario; en segundo término, un fortalecimiento de la regulación macroprudencial mediante nuevos esquemas de supervisión, control contable, auditoría y gestión de riesgos micro y macroprudenciales; y, finalmente, una transmisión del sistema hacia un entorno de mayor competencia, eficiencia y rentabilidad, apoyada en la modernización del mercado de valores, el replanteamiento de los objetivos e instrumentos del Banco Central y el fortalecimiento del sistema de pagos.

Si embargo, como veremos más adelante este nuevo marco regulatorio trajo consigo consecuencias como lo fue el traslado del énfasis desde la asignación dirigida de crédito hacia una lógica general de rentabilidad, cuyos efectos fueron poco percibidos mientras el BCCR mantuvo la fijación de cupos de crédito por actividades contenidas en sus tradicionales

"Neoliberalismo, privatización bancaria en Costa Rica y nuevo sistema financiero desnacionalizado. Consecuencias de las nuevas políticas públicas y posibles alternativas al modelo actual" Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades, UNED, Costa Rica. <https://revistas.uned.ac.cr/index.php/espiga> ISSN: 1409-4002 • e-ISSN: 2215-454X



programas crediticios, pero que con su finalización impactó negativamente la capacidad de los bancos públicos para mantener al agro no exportador como sector prioritario de financiamiento.

2.4.3 Del dirigismo crediticio al desplazamiento del agro

Para el autor Félix Delgado (2016),⁸ con la introducción de la banca privada, la evolución de la cartera de crédito del sistema bancario por sectores tuvo cambios importantes a partir de la liberalización del crédito, cuando a fines de la década de los ochenta el BCCR terminó de eliminar la fijación de cupos de crédito por actividades contenidas en sus tradicionales programas crediticios; característica que coincide con una característica saliente de los procesos de reforma financiera en América Latina y el Caribe ha sido el sesgo del crédito hacia consumo, en vez de los sectores productivos (principalmente agropecuario e industrial) privilegiados por el dirigismo estatal.

Esta situación generó fuertes críticas al Banco Central por el desplazamiento del crédito entre sectores económicos, con sesgo a favor del consumo, los servicios y el comercio, más que de la producción. Se dijo entonces que las críticas sobre la inconveniencia de este cambio por su efecto negativo sobre el crecimiento económico no eran plenamente justificadas. (Ilustración 2)⁹.

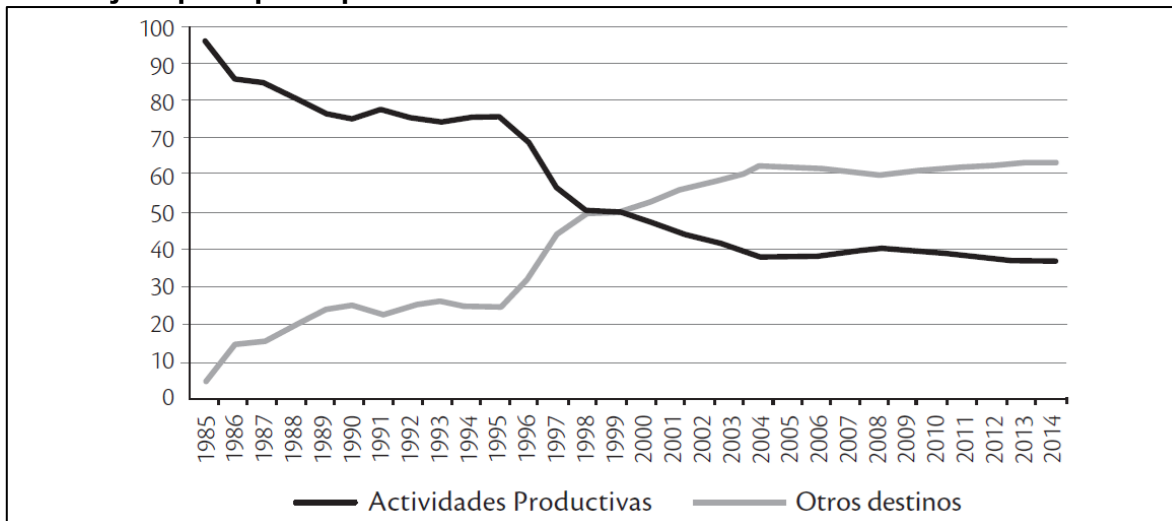
⁸ Delgado Quesada, Félix. "El sistema financiero costarricense en los últimos 25 años: sistema bancario" / Félix Delgado Quesada. -- San José: Academia de Centroamérica, 2016. viii, 147 p.; 28 cm. -- (Monografía; 7) ISBN 978-9977-21-109-1

⁹ Ibidem



Ilustración 2: Costa Rica, crédito al sector privado para actividades productivas y otros destinos, 1985-2014.

Porcentaje de participación por actividad económica



Nota: La ilustración lo que explica es el comportamiento del crédito de las actividades productivas y otros destinos, donde existe un cambio de comportamiento en 1997 y continua hasta el 2014. Fuente: Delgado Quesada, Félix. (2016). "El sistema financiero costarricense en los últimos 25 años: sistema bancario".

Cuando se abre el análisis por tipo de entidad financiera, señala el autor, naturalmente la caída más fuerte en el crédito para actividades productivas se observa en la banca pública, lo cual no es sorprendente pues por muchos años la programación «crediticia dirigida» los conducía a financiar a estos sectores de manera preferencial.

Los bancos privados, por su parte, estuvieron también influidos por los sesgos de la programación crediticia durante los primeros cinco años de la serie estadística, cuando se fue reduciendo gradualmente el dirigismo del Banco Central.

Esta transformación tuvo consecuencias estructurales inmediatas sobre el destino del crédito. Bajo el modelo previo, la banca pública actuaba como un instrumento de inclusión financiera rural, facilitando crédito a pequeños y medianos productores incluso en condiciones de riesgo o rentabilidad limitada (CIJUL, 2009; Azofeifa, 2019). Sin embargo, con la apertura financiera, tanto la banca privada como la pública comenzaron a operar bajo lógicas comerciales estrictas, privilegiando sectores de menor riesgo y mayor retorno inmediato.

Como expone Delgado Quesada (2023), el financiamiento se concentró en el comercio, los servicios y el consumo urbano, en detrimento de la agricultura no exportadora. Este



fenómeno produjo una reorientación del ahorro nacional hacia fines especulativos, diluyendo el impacto redistributivo que había caracterizado al Sistema Bancario Nacional (SBN) en décadas anteriores.

En ese sentido, la eliminación de los esquemas de programación crediticia sectorial y la liberalización total del portafolio del crédito fueron decisiones regulatorias que propiciaron el desplazamiento del crédito desde la agricultura hacia sectores urbanos y de consumo, especialmente en la banca pública. Este giro contradice el propósito original de la reorientación del ahorro nacional, que pasó de impulsar el desarrollo productivo y la inclusión rural, a privilegiar actividades especulativas y comerciales, debilitando el papel histórico del sector agropecuario como destinatario prioritario del financiamiento.

En conclusión, la transición hacia la liberalización financiera, analizada previamente, no implicó únicamente una actualización técnica del sistema, sino una transformación profunda en el mandato de la banca pública. Al desaparecer los esquemas de programación crediticia sectorial, se consolidó un desplazamiento sistemático del ahorro nacional: los recursos que tradicionalmente sostenían la seguridad alimentaria y el desarrollo rural fueron canalizados hacia destinos comerciales y de consumo urbano. Este proceso redujo el impacto redistributivo del Sistema Bancario Nacional, sustituyendo la función social de fomento productivo por una lógica de rentabilidad que hoy margina al pequeño productor rural y profundiza las desigualdades territoriales y sectoriales en el acceso al financiamiento.

2.5 Regulación prudencial y contradicciones entre estabilidad financiera y desarrollo

2.5.1 Cambio regulatorio, penalización prudencial del agro y evidencia del desplazamiento del crédito.

Para comprender adecuadamente las correlaciones estadísticas entre los diferentes sectores de crédito, es fundamental iniciar el análisis por el marco regulatorio que determina la forma en que se asignan estos recursos: el Acuerdo SUGEF 1-05, Reglamento para la Calificación de Deudores.¹⁰ Esta norma, aprobada por el CONASSIF, estableció un cambio de paradigma en la gestión del riesgo crediticio que, si bien buscaba salvaguardar la solvencia de las entidades financieras, generó barreras técnicas estructurales para el financiamiento de actividades vulnerables como la agricultura.

La lógica de calificación de riesgo impuesta por este reglamento se basa en la clasificación del deudor en ocho categorías (de la A1 a la E), determinadas fundamentalmente por tres

¹⁰ Reglamento para la Calificación de Deudores. Banco Central de Costa Rica. https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=56045



variables: la morosidad, el comportamiento de pago histórico y, crucialmente para los grandes deudores (Grupo 1), la capacidad de pago. Esta última se define como la capacidad del deudor para generar flujos de efectivo estables en el giro normal de su negocio. Además, la normativa «castiga» con mayores requerimientos de estimaciones a aquellos créditos con mayor riesgo percibido, por ejemplo, una categoría A1 requiere 0% de estimación, mientras que categorías de deterioro como la D o E exigen provisiones del 75% al 100% sobre la parte descubierta del crédito.¹¹

El impacto en sectores de alto riesgo como el agrícola es directo y restrictivo. La normativa sobre la calificación de deudores penaliza la volatilidad inherente a la agricultura a través de dos mecanismos:

- a. Rigidez ante la estacionalidad y el clima: Al evaluar la capacidad de pago basada en flujos constantes, el reglamento no se adapta bien a los ciclos agrícolas irregulares. Además, la figura de Operación Crediticia Especial establece que cualquier operación modificada más de una vez en 24 meses (readecuaciones o prórrogas) una práctica común en el agro ante eventos climáticos imprevistos obliga a mantener al deudor en una categoría de mayor riesgo por un periodo prolongado (mínimo 90 días si era A o B, o 180 días si era E). Esto marca al productor agrícola como un sujeto riesgoso, encareciendo o cerrando su acceso a nuevo financiamiento.
- b. Desvalorización de garantías rurales: El reglamento exige ponderaciones (descuentos) sobre el valor de las garantías para el cálculo de estimaciones. Mientras que los depósitos líquidos se aceptan al 100%, las garantías mobiliarias o prendas (comunes en el agro) se valoran solo al 65% del avalúo.¹² Esto obliga al banco a constituir mayores estimaciones por prestar al agro que por prestar al consumo o vivienda urbana, desincentivando la colocación de recursos en el campo.

El análisis de la matriz de correlación por sector, basada en la participación relativa del crédito, evidencia que el financiamiento agrícola en Costa Rica ha evolucionado en contraposición a sectores urbanos y de consumo como vivienda, comercio y consumo personal, con los cuales mantiene correlaciones negativas significativas. Esta dinámica sugiere una reasignación estructural del crédito en detrimento del agro, especialmente en contextos de liberalización financiera, donde prima la rentabilidad sobre criterios redistributivos. La correlación positiva con ganadería y pesca reafirma su vínculo con el sector primario, pero también señala la necesidad de políticas diferenciadas que corrijan las desigualdades territoriales y sectoriales en el acceso al financiamiento.

¹¹ Ídem.

¹² Ídem.



En conjunto, estas disposiciones regulatorias no solo encarecen el financiamiento agropecuario, sino que también introducen incentivos institucionales para desplazar la cartera hacia actividades con flujos más previsibles, menores requerimientos de estimación y garantías más fácilmente realizables. Desde esta perspectiva, la normativa prudencial, aunque orientada a preservar la estabilidad financiera, termina operando como mecanismo de asignación adverso para el agro, al favorecer sectores urbanos, comerciales y de consumo frente a actividades sujetas a estacionalidades, riesgo climático y mayor incertidumbre productiva.

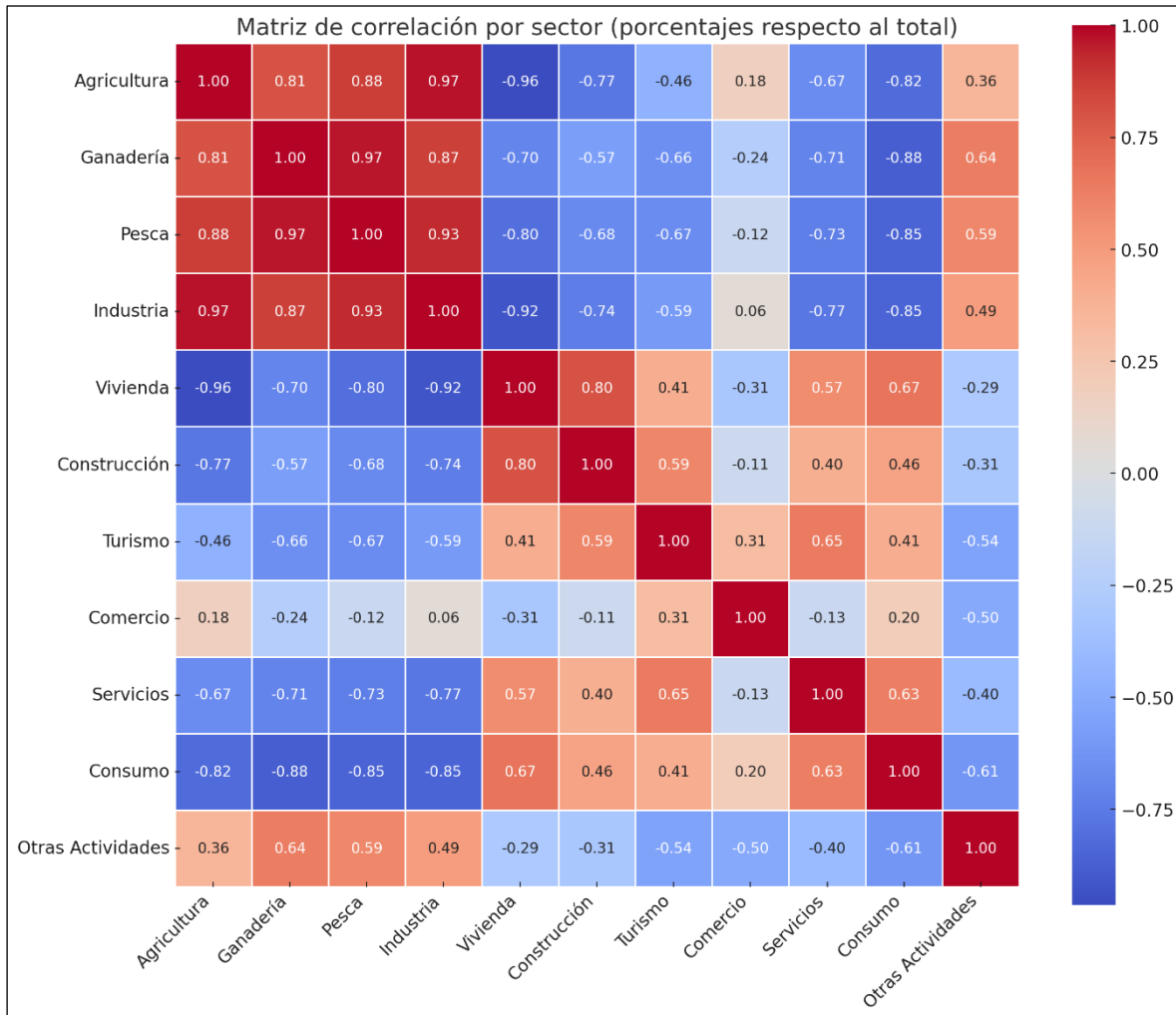
A partir de este marco regulatorio, resulta pertinente examinar si el sesgo normativo descrito encuentra correspondencia en la evolución agregada del crédito. Para ello, se analizó el comportamiento del financiamiento agrícola con datos del BCCR para el período 1987-2024. Los resultados muestran una disminución sostenida de su participación en el crédito total, al pasar del 16% en 1987 al 2,19 en 2024. En contraste, las carteras de consumo y vivienda aumentaron del 4% al 26%, lo que sugiere una reasignación estructural del crédito hacia segmentos de mayor rentabilidad y menor restricción prudencial.

Con el fin de profundizar esta tendencia y explorar la relación del crédito agropecuario con otras carteras sectoriales, se elaboró una matriz de coeficientes de correlación de Pearson.¹³ La ilustración 3 presenta las correlaciones sectoriales ponderadas según su participación en el total del crédito del sistema financiero, permitiendo identificar con mayor claridad la dinámica de reasignación de recursos en detrimento del agro.

¹³ La matriz de correlación genera unos valores que oscilan entre **-1** (relación negativa perfecta) y **1** (relación positiva perfecta).



Ilustración 3: Matriz de correlación del crédito del sistema bancario nacional.



Nota: La matriz presenta los coeficientes de correlación de Pearson entre las carteras de crédito sectoriales. La escala de colores indica la intensidad de la relación: el rojo representa una correlación positiva (ambos crecen) y el azul una correlación negativa (inversa). Esta ilustración Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

La matriz confirma que el crédito agrícola ha evolucionado en sentido contrario a sectores como vivienda, comercio y consumo personal, con los cuales registra correlaciones negativas significativas. Este patrón, es consistente con una dinámica de reasignación del crédito hacia actividades más rentables y menos penalizadas por la regulación prudencial. A su vez, la correlación positiva con la ganadería y pesca muestra que la contracción relativa del agro forma parte de una dinámica más amplia del sector primario.



De acuerdo con la información anterior, en relación con el crédito agrícola, se presenta el resumen en la siguiente tabla:

Tabla 1: Resumen de la Matriz de correlación del crédito del sistema bancario nacional.

Sector relacionado	Coef. de correlación (r)	Interpretación
Ganadería	0.71	Correlación positiva alta : cuando el agro gana participación, es común que la ganadería también lo haga, reflejando similitudes estructurales o de política sectorial.
Pesca	0.55	Correlación moderada : hay cierta sincronía en sus variaciones relativas, aunque menos marcada que con ganadería.
Industria	-0.42	Correlación negativa moderada : cuando el agro gana peso, suele ser a costa de la industria, lo que sugiere competencia por recursos crediticios .
Vivienda	-0.72	Correlación negativa fuerte : si la participación del agro sube, la de vivienda baja, evidenciando trayectorias opuestas en términos de prioridad financiera relativa.
Construcción	-0.69	Correlación negativa alta , posiblemente por redireccionamientos del crédito público o privado entre infraestructura rural vs. urbana.
Turismo	-0.51	Correlación negativa moderada : podría reflejar dinámicas contra cíclicas entre inversión en turismo vs. agro en algunos períodos.
Comercio	-0.71	Correlación negativa fuerte : la competencia por crédito entre el agro y el comercio puede responder a distintas prioridades de desarrollo económico.
Servicios	-0.36	Correlación negativa débil-moderada , reflejando una ligera compensación en los ciclos de participación.
Consumo	-0.72	Correlación negativa fuerte : en contextos donde el crédito al consumo aumenta, la participación del agro tiende a reducirse.
Otras Actividades	-0.69	Correlación negativa alta , sugiere que el sector agropecuario podría haber cedido espacio frente a asignaciones multisectoriales menos dirigidas.

Nota: Esta tabla hace un resumen de la ilustración 3, con el detalle de las interpretaciones más relevantes.
Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

En síntesis, el análisis desarrollado en este apartado permite sostener que el cambio regulatorio no constituyó únicamente una modificación técnica en los criterios de supervisión bancaria, sino una transformación con efectos materiales sobre la asignación sectorial del crédito. Al trasladar al proceso de intermediación financiera una lógica más rígida de



administración del riesgo, basada en la calidad de la cartera, la suficiencia de garantías y la previsibilidad de los flujos de pagos, la normativa prudencial terminó configurando un entorno relativamente adverso para el financiamiento agropecuario. Ello obedece a que las características estructurales de la actividad agrícola tales como: estacionalidad, exposición climática, heterogeneidad productiva y menor liquidez de las garantías rurales, pasan a ser interpretadas por la regulación como factores de mayor riesgo y costo financiero, aun cuando formen parte intrínseca de su dinámica económica.

Desde esa perspectiva, la contracción relativa del crédito agropecuario no puede entenderse como un fenómeno aislado ni exclusivamente atribuible a decisiones individuales del mercado, sino como resultado de un marco institucional que incentivó la reasignación del crédito hacia carteras más compatibles con la racionalidad prudencial y la rentabilidad bancaria en el corto plazo. La evidencia presentada muestra, por tanto, que la regulación incidió en la redefinición de las prioridades del sistema financiero, debilitando la posición del agro dentro de la estructura del crédito.

2.5.2. El Sistema de Banca para Desarrollo como mecanismo correctivo insuficiente

El Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) surge como una respuesta institucional frente a una falla estructural del sistema financiero: la exclusión de unidades productivas con menor escala, baja capitalización, escaso historial crediticio y limitadas garantías reales. En principio, su función correctiva consiste en ampliar el acceso al financiamiento para sectores que la banca comercial, bajo lógicas de rentabilidad y exigencias prudenciales, tienden a excluir o a atender de manera insuficiente.

Desde esa perspectiva, el punto analítico central no es la amplitud de su diseño normativo ni la diversidad de sus instrumentos, sino su capacidad efectiva para modificar los patrones de asignación del crédito. En otras palabras, la cuestión relevante de este apartado es determinar si el SBD ha logrado corregir las barreras estructurales que enfrentan los pequeños productores y las unidades productivas con menor capacidad patrimonial, particularmente en el sector agropecuario no exportador, o si, por el contrario, ha reproducido en buena medida las mismas restricciones que pretendía superar.

La evidencia disponible sugiere que esa capacidad correctiva es limitada. Según la Defensoría de los Habitantes (2019),¹⁴ persiste una brecha significativa entre la promesa institucional del sistema y su desempeño real en la democratización del crédito. Aunque el SBD fue concebido para flexibilizar el acceso al financiamiento mediante avales y otros

¹⁴ Defensoría de los Habitantes de la República (DHR). (2019). *Sistema Banca para el Desarrollo y su potencial para combatir la pobreza*



mecanismos de apoyo, en la práctica los operadores financieros continúan privilegiando esquemas de valoración de riesgos cercanas a la lógica bancaria convencional, con énfasis en garantías reales y la colocación de productos financieros comerciales. Esto reduce el alcance transformador del sistema y debilita su función compensadora frente a la exclusión financiera.

En consecuencia, el SBD no puede entenderse automáticamente como una corrección suficiente de las exclusiones producidas por la banca comercial y la regulación prudencial. Su existencia representa, sin duda, un reconocimiento institucional de estas fallas; sin embargo, su desempeño revela que el problema no radica únicamente en la disponibilidad formal de recursos, sino en las mediaciones operativas e institucionales que condicionan su acceso. Para el pequeño productor agropecuario independiente, ello significa que las barreras de entrada al financiamiento continúan siendo elevadas, lo que limita el potencial del sistema como instrumento efectivo de movilidad social, desarrollo territorial y democratización del crédito.

2.5.3 Banca Nacionalizada: análisis del fundamento constitucional y de Derechos Humanos.

a. Fundamento constitucional del mandato de desarrollo

La nacionalización bancaria no debe entenderse únicamente como un hito histórico o una definición organizativa del sistema financiero público, sino como la institucionalización de un mandato estatal de desarrollo. Su justificación se vincula con la orientación del crédito hacia actividades productivas estratégicas para evitar el estancamiento económico y promover el progreso nacional, particularmente en sectores cuya rentabilidad privada no refleja su importancia social.

Ese mandato encuentra sustento en el artículo 50 de la Constitución Política, que obliga al Estado a procurar el mayor bienestar de la población y a promover una distribución adecuada de la riqueza. Bajo esta lógica, la banca pública no opera como un intermediario neutral, sino como un instrumento de política económica y social llamado a corregir desigualdades, dinamizar capacidades productivas y apoyar sectores relevantes para el interés general. En el mismo sentido, la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional asigna a los bancos del Estado funciones que trascienden la lógica estrictamente comercial,¹⁵ entre

¹⁵ Al respecto, el artículo 3, inciso 4 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional (Nº 1644) es taxativo al señalar que compete a los bancos estatales «Evitar que haya en el país medios de producción inactivos, buscando al productor para poner a su servicio los medios económicos y técnicos de que dispone el Sistema». Esta norma operativiza el mandato de eficiencia social sobre la rentabilidad financiera pura.



ellas la activación de medios de producción y la coordinación con los fines públicos del desarrollo nacional.

Desde esta perspectiva, la nacionalización bancaria y, posteriormente, el Sistema de Banca para el Desarrollo, constituyen expresiones institucionales de una misma premisa: el crédito es un medio para realizar objetivos constitucionales de bienestar, producción y equidad, no solo una operación regida por criterios de rentabilidad financiera inmediata.¹⁶

b. Derechos Humanos y Derecho al Desarrollo.

El fundamento de la banca pública también puede leerse desde el marco internacional de los derechos humanos, en particular a partir del derecho al desarrollo, entendido como el derecho de toda persona y de los pueblos a participar en un proceso de desarrollo económico y social que permita el ejercicio efectivo de los demás derechos. Esta visión desplaza una concepción agregada del crecimiento y coloca en el centro la mejora del bienestar, la participación y la distribución de sus beneficios.

Bajo este enfoque, la acción del Estado en materia económica debe orientarse a remover las barreras estructurales, reducir las desigualdades, y ampliar las capacidades reales de los grupos históricamente rezagados.¹⁷ Ello resulta especialmente relevante en el ámbito rural, donde los instrumentos internacionales de los derechos campesinos y desarrollo reconocen la necesidad de asegurar condiciones materiales para la producción, incluyendo acceso a recursos productivos y mecanismos de financiamiento en condiciones no discriminatorias.

Así, el papel de la banca pública no se agota en ofrecer créditos; su función debe valorarse a la luz de obligaciones más amplias de igualdad sustantiva, inclusión económica, seguridad alimentaria y desarrollo territorial. En esta clave, el financiamiento agropecuario deja de ser un asunto meramente sectorial y pasa a ser un componente del deber del Estado de garantizar condiciones para una vida digna y para un desarrollo con enfoque de derechos humanos.

¹⁶ Esta visión se reafirma en el artículo 4 de la Ley N° 8634 (Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo), el cual vincula la gestión del Consejo Rector con el Plan Nacional de Desarrollo, subordinando la política crediticia a los objetivos estratégicos del Estado costarricense bajo el amparo del artículo 50 constitucional.

¹⁷ Ver la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales* (2018), la cual establece la obligación de los Estados de asegurar el acceso al crédito sin discriminación como una condición necesaria para la vida digna y la seguridad alimentaria.



c. Implicaciones para el acceso equitativo al crédito agropecuario.

Si el mandato constitucional y de derechos humanos exige que la intervención financiera pública contribuya al desarrollo y a la igualdad material, entonces el acceso al crédito agropecuario no puede definirse exclusivamente por parámetros de riesgos, garantía o rentabilidad en el corto plazo. En particular, el sector agropecuario no exportador merece una atención diferenciada, dado su papel en la producción de alimentos, el arraigo territorial, el empleo rural y la seguridad alimentaria.

De ello se desprende como un aspecto central de la presente investigación: la banca pública debe ser evaluada no solo por su solidez financiera, sino también por su capacidad para democratizar el acceso al financiamiento productivo, especialmente entre pequeños productores y sectores que enfrentan desventajas estructurales. Cuando el diseño institucional, las condiciones crediticias o la orientación efectiva de los recursos reproducen exclusiones, se debilita la función constitucional de la banca nacionalizada y se vacía de contenido su justificación histórica y jurídica.

En consecuencia, el acceso equitativo al crédito agropecuario constituye un criterio de exigibilidad concreta del rol de la banca pública. No se trata únicamente de expandir colocaciones, sino de verificar si la intermediación estatal está corrigiendo desigualdades, fortaleciendo capacidades productivas y contribuyendo efectivamente al desarrollo inclusivo del sector agropecuario, en particular del segmento no exportador.¹⁸

2.6 Marco institucional: banca pública, liberalización y reorientación del crédito

2.6.1 Rol de la Banca pública: contradicciones entre fomento y lógica comercial

Los artículos 61¹⁹ y 62²⁰ la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, Ley N° 16 44 revelan que, pese al desarrollo en el país de Banca para el Desarrollo, no debe de existir una tensión estructural entre la función social de la banca y la rigidez de sus operaciones actuales.

Es de interés rescatar que esta normativa fue concebida históricamente para nacionalizar el ahorro y dirigirlo a sectores productivos, tal y como lo disponen el articulado actual, el cual

¹⁸ Esta perspectiva coincide con la visión de "Economía basada en los Derechos Humanos" presentada por el ACNUDH en abril de 2023, la cual propone que las decisiones de inversión y los modelos de negocio deben estar firmemente orientados a dismantlar barreras estructurales y reducir las desigualdades.

¹⁹ Artículo 61.- Los bancos comerciales podrán efectuar las siguientes operaciones de crédito e inversión: 1) Para financiar operaciones relacionadas con la producción agrícola, ganadera e industrial.

²⁰ Artículo 62.- Los bancos del Estado deberán guiarse al resolver las solicitudes de préstamos por un criterio de absoluta generalidad e imparcialidad, adoptando sistemas que procuren garantizar igualdad de trato en igualdad de condiciones.



contiene disposiciones que, interpretadas bajo la nueva lógica de la política de Nacionalización Bancaria deberían facilitar y legitimar la inclusión financiera del sector agropecuario, más por el contrario, por interpretación lo excluyen.

- a. La discrecionalidad del Artículo 61: El marco jurídico establece las operaciones que los bancos comerciales del Estado están facultados a realizar utilizando el verbo auxiliar «**podrán**». Esta terminología introduce una ambigüedad legal crítica, pues podría interpretarse que convierte el financiamiento al desarrollo no en un mandato imperativo, sino en una potestad discrecional. No obstante, es preciso advertir que el nudo del problema no reside únicamente en una cuestión semántica o en la literalidad del verbo legal, el fenómeno responde, fundamentalmente, a una interpretación institucional que, al interactuar con un entorno financiero liberalizado y competitivo, ha desplazado el cumplimiento del fin público en favor de criterios de rentabilidad privada. En un contexto de liberalización, esta discrecionalidad permitió a los bancos optar por dirigir sus recursos hacia sectores de banca fácil (consumo y vivienda), marginando al agro. Esto explica la correlación negativa fuerte (-0.72)²¹ evidenciada en esta investigación: la falta de obligatoriedad legal favorece la fuga de recursos hacia otros sectores.
- b. La barrera de la generalidad del artículo 62: Por otro lado, este artículo impone que los bancos del Estado deben guiarse por un criterio de «absoluta generalidad» al resolver solicitudes de crédito. Si bien este principio surgió históricamente para prevenir el tráfico de influencias y asegurar la imparcialidad, en la práctica institucional contemporánea puede operar, bajo una interpretación rígida y formalista, como un obstáculo sistémico para la inclusión financiera. Al imponer un trato aparentemente homogéneo a actores que enfrentan condiciones estructurales desiguales, se corre el riesgo de deslegitimar el diseño de instrumentos diferenciados o acciones afirmativas. Estas últimas son esenciales para compensar las desventajas de sectores vulnerables, como los pequeños productores, las mujeres rurales y las personas jóvenes, quienes, ante una evaluación «generalista», quedan excluidos por no encajar en los estándares de la banca comercial tradicional.

Esto refuerza la discriminación estadística (Arrow, 1973) donde al no poder evaluar las particularidades del sujeto (ciclos productivos largos, riesgo climático) debido al mandato de generalidad, el sistema bancario tiende a excluir al grupo completo por considerarlo de «alto riesgo», perpetuando así la fractura estructural del sector

Sin embargo, el párrafo final del artículo 119, de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, Ley N° 75 58, establece que corresponde al Consejo Nacional de Supervisión del

²¹ Este se abordará con detalle más adelante en el documento.



Sistema Financiero (CONASSIF), emitir una regulación prudencial sobre el Sistema de Banca para el Desarrollo, basada en criterios y parámetros que tomen en cuenta las características particulares de la actividad crediticia proveniente del SBD que, además, se encuentre acorde con las disposiciones internacionales.

Es así como, mediante el artículo 12, del acta de la sesión 1251-2016, celebrada el 10 de mayo del 2016, por la que el CONASSIF aprobó el Reglamento sobre gestión y evaluación del riesgo de crédito para el Sistema de Banca para el Desarrollo, Acuerdo SUGEF 15-16²². Así, la diferenciación prudencial existe, pero queda encapsulada en el SBD y no permea la operación ordinaria de la banca pública, lo que limita su capacidad para actuar de forma consistente con su mandato de desarrollo.

Este Reglamento es de aplicación «exclusiva» a las operaciones de crédito avaladas o financiadas con recursos del Sistema de Banca de Desarrollo (SBD) y sigue parámetros y alcances específicos definidos en la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, Ley N° 86 34 del 23 de abril de 2008 y Ley 9274 del 12 de noviembre del 2014.

En este sentido, mediante artículo 5 f), de la Ley 9274, se disponen una regulación prudencial, para los entes regulados por la Superintendencia General de Entidades Financieras, en adelante SUGEF, que tome en cuenta las características particulares de la actividad crediticia proveniente de banca para el desarrollo, todo conforme a las mejores prácticas internacionales y a los elementos señalados en el artículo 34 de esa Ley.

El artículo 34, de la Ley N° 92 74, establece en su párrafo primero que el CONASSIF dictará la regulación necesaria para los intermediarios financieros que participan del SBD, tomando en cuenta las características particulares de las actividades de banca de desarrollo y considerando los mejores estándares internacionales vigentes aplicables a Uso Interno iii Acuerdo SUGEF 15-16 la materia.

La regulación que llegará a dictarse deberá reconocer que los créditos concedidos bajo el marco legal del SBD se tramitan, documentan, evalúan, aprueban, desembolsan y administran bajo metodologías que difieren de las tradicionales, las cuales deben ser reflejadas por las entidades financieras participantes en sus políticas de crédito.

²² Reglamento sobre gestión y evaluación del riesgo de crédito para el Sistema de Banca para el Desarrollo, Acuerdo SUGEF 15-16. [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.sugef.fi.cr/normativa/normativa_vigente/SUGEF%2015-16%20\(v18%201%C2%B0%20de%20enero%20de%202024\).pdf](https://www.sugef.fi.cr/normativa/normativa_vigente/SUGEF%2015-16%20(v18%201%C2%B0%20de%20enero%20de%202024).pdf)



Lamentablemente al excluir de dicha normativa los créditos que de forma directa puedan otorgar los Bancos y que no provengan de los recursos de Banca para el Desarrollo, aunque, estos sean proyectos productivos, viables, acordes con el modelo de desarrollo del país en lo referente a la movilidad social de los sujetos se genera una asimetría regulatoria que incentiva a que los bancos prefieran colocar crédito comercial estándar en vez de crédito de desarrollo al agro y actividades productivas, violentando los principios de la Banca Nacionalizada y la normativa conexas.

2.6.2. Gobierno corporativo, planificación pública y coherencia institucional de la banca estatal

El marco de gobierno corporativo de la banca estatal costarricense no es solo una estructura administrativa, sino el mecanismo legal para asegurar la unidad de la acción estatal. Según la Directriz No. 099-MP, el Consejo de Gobierno, en funciones de Asamblea de Accionistas, tiene la potestad y obligación de alinear los objetivos estratégicos de los bancos con el Plan Nacional de Desarrollo (PND).²³ Esta vinculación jerárquica y técnica implica que la autonomía administrativa de los bancos no los exime de su responsabilidad como brazos ejecutores de la política pública de desarrollo.

Al analizar los marcos estratégicos vigentes de las principales entidades, se observa una convergencia declarativa hacia el bienestar social y la sostenibilidad:

- a. **El Banco de Costa Rica** define su misión y visión 2023-2026 bajo el compromiso de potenciar el desarrollo sostenible" del país mediante un portafolio de productos que conecte las aspiraciones de los clientes con el crecimiento económico nacional.
- b. **El Banco Nacional** eleva esta retórica al incluir una política explícita de Derechos Humanos,²⁴ enfocada en la creación sostenible de riqueza y la atención prioritaria de las necesidades de las comunidades en todo el territorio.

En suma, el marco corporativo de los bancos del Estado evidencia que su naturaleza jurídica y operativa trasciende la mera intermediación financiera. Al estar sus órganos de dirección legalmente vinculados a las directrices del Consejo de Gobierno, existe un mandato explícito para que la rentabilidad financiera se armonice con el bienestar colectivo.

²³ Es fundamental distinguir que la autonomía administrativa de la que gozan los bancos estatales (Art. 188 CP) no es irrestricta. La jurisprudencia constitucional ha sido clara en que dicha autonomía no excluye la potestad de dirección del Poder Ejecutivo en materia de planificación nacional, lo cual obliga a las instituciones autónomas a coordinar sus fines con las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

²⁴ La adopción de políticas de Derechos Humanos en la banca estatal debe evaluarse bajo los *Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos*. Según estos, la responsabilidad de «respetar» implica no solo declarar la adhesión, sino establecer mecanismos de debida diligencia para identificar y mitigar impactos negativos en el acceso a recursos productivos para sectores vulnerables.



Sin embargo, para efectos de esta investigación, estas declaraciones de misión y visión no se toman como logros alcanzados, sino como parámetros de exigibilidad. La relevancia analítica de estos enunciados radica en que ofrecen un estándar contra el cual contrastar la conducta crediticia efectiva. El contraste entre el «ser» corporativo (el apoyo declarado al desarrollo y los Derechos Humanos) y el «hacer» financiero (la asignación real de recursos al agro no exportador) permitirá determinar si existe una coherencia institucional o una ruptura entre el discurso estratégico y la ejecución operativa.



Capítulo III: Cobertura y acceso al crédito: Una radiografía de la cartera agropecuaria

Objetivo: Caracterizar a las personas deudoras de los bancos públicos en el financiamiento del sector agropecuario no exportador, mediante indicadores de cobertura y acceso al crédito, e incorporar un análisis interseccional con énfasis en género e intergeneracional.

3.1. Estrategia de levantamiento de información y delimitaciones metodológicas

3.1.1 Requerimientos institucionales y ejes de información solicitados

Para dar cumplimiento al objetivo específico referido a la caracterización de las personas deudoras y al análisis de cobertura y acceso al crédito, la Defensoría de los Habitantes remitió solicitudes formales de información, de manera simultánea, al Banco de Costa Rica (BCR) y al Banco Nacional de Costa Rica (BNCR). Este requerimiento se formalizó mediante los oficios DH-DEED-0403-2025 y DH-DEED-0404-2025, ambos de fecha 1 de abril de 2025.

Dichos requerimientos se fundamentaron en las competencias de la Defensoría de los Habitantes, así como en los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional (Ley N°1644), que establecen lineamientos sobre el financiamiento a la producción y el criterio de generalidad aplicable a los bancos del Estado. Este marco ya fue desarrollado en el capítulo anterior y aquí se retoma únicamente como sustento de la solicitud de información.

La estrategia de recolección de datos se estructuró en cinco ejes temáticos idénticos para ambas instituciones, con el fin de obtener insumos comparables que permitieran contrastar la realidad operativa con los mandatos de ley:

- a. **Política Institucional y Normativa:** Se solicitó detallar los criterios utilizados para definir las condiciones de financiamiento (diferenciando entre sector exportador y no exportador) e indicar la existencia de políticas o programas afirmativos para poblaciones priorizadas como pequeños productores, mujeres rurales, personas jóvenes y adultos mayores.
- b. **Datos Estadísticos (Serie de 10 años):** Se requirió una base de datos cuantitativa de la última década, desagregada por monto desembolsado, número de personas beneficiarias, ubicación geográfica (provincia y cantón), así como perfil



demográfico (sexo, edad) y tamaño de la unidad productiva. Asimismo, se solicitó el porcentaje de participación del crédito agropecuario respecto a la cartera total del banco.

- c. **Comparativa de Asimetrías de Mercado:** Con el propósito de evidenciar posibles desigualdades en la oferta comercial, se solicitó una tabla comparativa de condiciones financieras (tasas de interés, plazos, requisitos y costos de formalización) contrastando los productos de crédito agrícola frente a las líneas de vivienda, consumo y vehículos. También se pidió el detalle de la cantidad de personal asignado a la atención del sector agrícola versus otros sectores comerciales.
- d. **Procesos Internos y Barreras:** Se indagó sobre los principales motivos de rechazo de solicitudes y la identificación institucional de barreras que enfrentan los grupos vulnerables para acceder a recursos.
- e. **Articulación Institucional:** Finalmente, se consultó sobre la coordinación de la oferta crediticia con programas de instituciones rectoras como el INDER, el MAG o el Sistema de Banca para el Desarrollo.

3.1.2. Limitaciones de comparabilidad y decisión metodológica de análisis separado

No obstante, durante el desarrollo de la investigación se identificó una limitación sustantiva: la información proporcionada por los bancos fue entregada con distinto nivel de detalle y trazabilidad. Mientras el BNCR remitió insumos más cercanos a las especificaciones solicitadas, el BCR presentó información parcial, y en algunos apartados, la presentó de forma general e indicó sin una segmentación clara entre cartera exportadora y no exportadora (BCR, 2025). En consecuencia, los datos de ambas entidades no son plenamente comparables y deben analizarse por separado para evitar sesgos interpretación y conclusiones metodológicamente débiles.

En lo que respecta al tamaño de la unidad productiva, el BNCR indicó que no dispone de ese dato específico, mientras que el BCR remitió información agregada únicamente por tamaño empresarial (medianas, pequeñas y micro), clasificación que no permite vincular de forma robusta el crédito con productividad agropecuaria. Dado que esta variable era clave para analizar la relación entre financiamiento, escala productiva y resultados esperados, el capítulo se concentra principalmente en cobertura, acceso y perfil demográfico de las personas deudoras, dejando expresamente consignada la limitación para el análisis de la productividad



A efectos de consistencia metodológica, conviene precisar que la ausencia de variables homogéneas sobre rendimiento productivo, destino efectivo del crédito, área cultivada, valor agregado o evolución del ingreso de las unidades financieras impide construir indicadores directos de productividad. Por ello, el presente capítulo utiliza como aproximaciones la cobertura territorial, la composición demográfica de la cartera y las condiciones del crédito, sin equiparar tales variables con productividad en sentido estricto.

Dada la heterogeneidad en la estructura y el nivel de desagregación de los datos suministrados por las entidades bancarias, el análisis de la información se realizó de manera individualizada para cada institución. Esta decisión metodológica responde a las limitaciones de segmentación reportadas explícitamente por el BCR, el cual indicó inicialmente en el oficio SGC-06-060-2025 que, aunque financia todos los sectores, «no logramos evidenciar la cantidad de participación del sector exportador en cartera del Banco».

Posteriormente, mediante el oficio N° 10667-2025-DHR,²⁵ la entidad ratificó dicha limitante técnica al señalar que «actualmente el banco no cuenta con un indicador de segmentación claramente definido ni con una cartera específica asociada a dicho sector», a pesar de contar con programas estratégicos para el segmento Pyme exportador. Por último, la cantidad de datos entre ambas instituciones afecta dado que el BNCR contenía 32 mil mientras que la del BCR solo 6 765. En consecuencia, realizar un tratamiento agregado de la información generaría distorsiones estadísticas y sesgos de interpretación, comprometiendo la rigurosidad técnica de la investigación al intentar homologar carteras que no comparten los mismos criterios de clasificación y trazabilidad.

3.2. Banco Nacional de Costa Rica: caracterización de la cartera y patrones de acceso

3.2.1. Antecedentes institucionales del Banco Nacional de Costa Rica

Cómo antecedente institucional, el BNCR²⁶ ha desempeñado históricamente un papel relevante en el financiamiento de actividades productivas y en la intermediación del ahorro

²⁵ Así se encuentra consignado en el oficio de respuesta a la Defensoría.

²⁶ Fundado el 9 de octubre de 1914 bajo el nombre de Banco Internacional de Costa Rica, durante la administración del presidente Alfredo González Flores, como una respuesta estatal para mitigar la crisis económica y fiscal provocada por la Primera Guerra Mundial. Inicialmente, la institución surgió para ofrecer crédito a los sectores productivos y al Gobierno, rompiendo el monopolio de la banca privada de la época. En 1936, tras un proceso de reforma guiado por el experto Dr. Herman Max, la entidad se reestructuró bajo el nombre de Banco Nacional de Costa Rica, dividiéndose en tres departamentos independientes: Emisor, Comercial e Hipotecario, lo que le permitió modernizar el sistema financiero del país (Chacón Hidalgo & Montero Mora, 2015).



nacional. Este marco resulta pertinente para el análisis del capítulo en la medida que permite contrastar su mandato histórico de desarrollo con la estructura actual de su cartera crediticia.

Tras la Guerra Civil de 1948 y la nacionalización bancaria, el Banco Nacional consolidó su rol social democratizando el crédito, especialmente a través de las Juntas Rurales de Crédito y el apoyo a la diversificación agrícola e industrial. En 1950, su Departamento Emisor se separó para convertirse en el Banco Central de Costa Rica, dejando al Banco Nacional enfocado en el desarrollo comercial y productivo. A partir de la crisis de 1980 y la posterior apertura financiera, la institución se reorganizó para competir en un sistema de banca mixta, modernizando su estructura mediante la creación de subsidiarias especializadas y programas como BN Desarrollo, manteniendo su posición como un actor clave en la economía costarricense (Chacón Hidalgo & Montero Mora, 2015).

3.2.2. Caracterización de la cartera del BNCR

3.2.2.1. Composición general de la cartera y perfil monetario

La Defensoría de los Habitantes analizó los datos enviados por el BNCR. Al analizar la composición de la cartera por moneda y tipo de cliente, se evidencia una correlación directa entre la producción para el mercado interno y el endeudamiento en moneda nacional, lo cual mitiga el riesgo cambiario para el productor.

Tal como se observa en los datos procesados, el 98,19% de la cartera crediticia está colocada en colones, mientras que apenas un 1,81% corresponde a créditos en dólares. Esta estructura es coherente con la clasificación del tipo de cliente, donde el 98,17% de los deudores están categorizados como "No Exportador".

3.2.2.2. Brechas de género y relevo generacional

Al desagregar la base de 35 298 registros, se observan asimetrías sustantivas en la composición de la cartera. El acceso al crédito presenta una marcada masculinización: los hombres representan la gran mayoría de la cartera con 30 309 deudores (Ilustración 5), lo que confirma que la cartera agropecuaria del BNCR se estructura predominantemente alrededor de deudores masculinos.



Ilustración 4: Distribución de tipo de deudores del Banco Nacional. Periodo 2015 al 2024



Nota: El gráfico muestra la distribución del tipo de deudores de financiamiento agropecuario no exportador donde los hombres tienen la mayor participación. Fuente: Elaboración propia con datos del BNCR.

Asimismo, de acuerdo con la ilustración anterior, en contraste, la participación de las mujeres es significativamente menor, contabilizando apenas 3 650 clientes, lo que evidencia una brecha de género de aproximadamente 8 a 1 en favor de los hombres. Por su parte, las figuras jurídicas constituyen el grupo minoritario con 1 339 créditos activos, lo que refuerza la tesis de que el financiamiento del banco en este sector está concentrado en personas físicas, mayoritariamente masculinas.

Como se evidencia en los análisis realizados, el acceso a montos significativos de financiamiento se concentra en el rango etario de 40 a 60 años, coincidiendo con la etapa de madurez productiva y consolidación patrimonial. Por el contrario, los extremos de la distribución muestran una participación marginal: las personas jóvenes (18 a 30 años) y las personas adultas mayores (más de 70 años) acceden a montos de crédito considerablemente menores.

Este comportamiento es homogéneo en todas las provincias analizadas (San José, Alajuela, Cartago, Heredia, Guanacaste y Limón), lo que indica que la dificultad para el financiamiento de proyectos liderados por jóvenes no es un fenómeno aislado regionalmente, sino una característica sistémica de la cartera. Esto podría explicarse por la exigencia de garantías reales (tierra) que, usualmente, las personas jóvenes aún no poseen, perpetuando un



modelo donde el capital se concentra en productores de mediana edad y limitando el rejuvenecimiento del parque productivo agropecuario.

En este sentido, la Defensoría consultó al banco sobre esta particularidad de la cartera y la respuesta obtenida señala que la participación de las personas jóvenes en la actividad productiva está disminuyendo. Según se indicó, muchos jóvenes han sido testigos de las dificultades que enfrentan sus padres en el sector agropecuario una labor compleja, en ocasiones solitaria y que no siempre genera los ingresos esperados, lo que los motiva a buscar otras opciones profesionales a través de la educación. Esta tendencia resulta comprensible considerando los retos estructurales que atraviesa actualmente el sector. El análisis desagregado de la cartera mediante la agrupación por rangos etarios y género permite dimensionar con exactitud la profundidad de las brechas de acceso. Los datos confirman que la estructura del financiamiento en el Banco Nacional presenta una pirámide invertida en términos de renovación generacional y una masculinización casi absoluta en los segmentos jóvenes.

Según los datos procesados para las personas físicas, el grupo de Personas Adultas (35-64 años) concentra el grueso de la actividad crediticia con un total de 23 735 operaciones (sumando hombres y mujeres), lo que representa el núcleo productivo consolidado. Sin embargo, al contrastar los extremos generacionales, se observa una desproporción crítica: el segmento de Personas Adultas Mayores (65 años y más) registra 8 485 créditos, una cifra cuatro veces superior a la del segmento de Personas Jóvenes (18-34 años), que apenas contabiliza 2 185 operaciones. Esto corrobora estadísticamente que el banco está financiando mayoritariamente la etapa de salida o retiro de la actividad productiva, en detrimento de la etapa de entrada o relevo generacional.

Al aplicar el enfoque de género sobre estos grupos, la exclusión se agudiza drásticamente para las mujeres jóvenes. Del total de la cartera de mujeres (3 691), las jóvenes representan apenas un 6% (según se observa en la distribución porcentual), lo que se traduce en tan solo 186 mujeres jóvenes con acceso a crédito en todo el país.

Esta cifra resulta insignificante al compararla con sus pares masculinos: por cada mujer joven que recibe financiamiento, hay más de 10 hombres jóvenes (1 999) que logran acceder a recursos. Este hallazgo valida la existencia de una barrera interseccional donde la condición de «ser mujer» y «ser joven» actúa como un multiplicador de la exclusión financiera, dejando a este grupo demográfico prácticamente fuera del sistema de crédito público agropecuario.

Dentro del análisis se incluyó la etaria al análisis, se revela un patrón estructural en la asignación de recursos crediticios del BNCR que pone en evidencia barreras para el relevo



generacional en el sector agropecuario. El cruce entre la edad del solicitante y el monto formalizado (en millones de colones) muestra una distribución en forma de campana, consistente tanto a nivel nacional como provincial, donde el acceso a financiamiento significativo se concentra entre los 40 y 60 años, coincidiendo con la etapa de mayor madurez productiva y consolidación patrimonial. Por el contrario, los grupos jóvenes (18 a 30 años) y adultos mayores (más de 70 años) apenas acceden a montos de crédito considerablemente menores.

Este comportamiento homogéneo en todas las provincias analizadas (San José, Alajuela, Cartago, Heredia, Guanacaste y Limón) indica que la dificultad para financiar proyectos liderados por jóvenes no es un fenómeno aislado, sino una característica sistémica de la cartera crediticia. Dicha tendencia puede explicarse, en parte, por la exigencia de garantías reales, como la propiedad de la tierra, requisito que los jóvenes suelen no cumplir, perpetuando así un modelo donde el capital se concentra en productores de mediana edad y limitando la renovación generacional del parque productivo agropecuario.

La consulta realizada por la Defensoría al banco profundiza en esta problemática, señalando que la participación de los jóvenes en la actividad productiva está disminuyendo. Muchos de ellos, al observar las dificultades enfrentadas por sus padres una labor compleja, solitaria y con ingresos inciertos optan por buscar alternativas profesionales fuera del sector, apoyados en la educación. Esta decisión resulta comprensible ante los desafíos estructurales actuales, y genera una brecha de acceso que se amplifica cuando se analiza la cartera por rangos etarios y género.

Los datos muestran que el grupo de Personas Adultas (35-64 años) concentra la mayor parte de la actividad crediticia, con 23 735 operaciones, consolidando el núcleo productivo. Sin embargo, el contraste generacional evidencia una desproporción crítica: las Personas Adultas Mayores (65 años y más) registran 8 485 créditos, cuatro veces más que el segmento de Personas Jóvenes (18-34 años), que apenas suma 2 185 operaciones. Esto confirma que el financiamiento del banco está orientado principalmente hacia quienes ya se encuentran en la etapa de salida de la actividad productiva, en detrimento de quienes podrían impulsar el relevo generacional.

Al aplicar el enfoque de género, la exclusión se vuelve aún más evidente para las mujeres jóvenes. De las 3 691 mujeres con acceso a crédito, solo el 6% corresponde a jóvenes (186 mujeres), cifra insignificante frente a sus pares masculinos: por cada mujer joven financiada, más de 10 hombres jóvenes (1 999) acceden a recursos. Este hallazgo valida la existencia de una barrera interseccional donde la condición de «ser mujer» y «ser joven» multiplica la exclusión financiera, dejando a este grupo prácticamente fuera del sistema de crédito público agropecuario.



En resumen, el análisis revela una lógica clara: la estructura crediticia del BNCR perpetúa la concentración de recursos en productores de mediana edad, restringe el acceso de los jóvenes y reproduce una brecha de género profunda. Estas dinámicas limitan el rejuvenecimiento del sector y ponen en riesgo la sostenibilidad futura del parque productivo agropecuario costarricense.

3.2.2.3. Costo financiero y desigualdades interseccionales

El análisis de las tasas de interés promedio ponderadas muestra que la exclusión generacional no se limita al acceso al crédito, sino que también se expresa en el costo financiero. En particular, el segmento de personas jóvenes (18-34 años) enfrenta la tasa promedio más alta de la cartera, lo que sugiere una prima de riesgo implícita que encarece el financiamiento precisamente para el grupo que debería ser incentivado para sostener el relevo generacional.

Al introducir la variable de género, se identifican disparidades adicionales que penalizan a la mujer en las etapas de madurez productiva y retiro. Mientras que en el segmento joven las mujeres obtienen condiciones ligeramente más favorables que los hombres (8,28% frente a 8,71%), esta tendencia se invierte y se deteriora conforme avanza la edad. Las mujeres del grupo Personas Adultas (35-64 años) pagan una tasa promedio del 8,32% (frente al 8,04% de los hombres), y la brecha se ensancha en el grupo de personas adultas mayores, donde las mujeres enfrentan una tasa del 8,50% en comparación con el 8,11% de sus contrapartes masculinas. Esto indica que, para la mujer productora, envejecer dentro del sistema bancario conlleva un encarecimiento progresivo del crédito respecto a los hombres.

Desde una perspectiva interseccional, estos resultados sugieren que la desigualdad crediticia no opera a partir de una única variable, sino de superposición de condiciones de género, edad y localización territorial. En consecuencia, las mujeres jóvenes y las mujeres adultas mayores aparecen como grupos particularmente expuestos a exclusión financiera o a condiciones de crédito relativamente más onerosas, lo cual limita su autonomía económica y su capacidad de sostener trayectorias productivas en el sector agropecuario.

En resumen, el análisis revela una lógica clara: la estructura crediticia del BNCR perpetúa la concentración de recursos en productores de mediana edad, restringe el acceso de las personas jóvenes y reproduce una brecha de género profunda. Estas dinámicas limitan el rejuvenecimiento del sector y comprometen la sostenibilidad futura del sector agrícola no exportador.



3.2.2.4. Asimetrías territoriales y centralismo financiero

El análisis territorial de la cartera revela una marcada dualidad en el perfil del deudor según la ubicación geográfica. En las provincias con vocación agrícola tradicional, predomina de manera abrumadora la figura física masculina. El caso más ilustrativo es Cartago, donde los hombres representan el 90,95% de la cantidad de clientes (8.191 operaciones), dejando a las mujeres con una participación marginal del 2,01% y a las figuras jurídicas con un 7,04%. Este patrón de masculinización del crédito se replica con fuerza en Puntarenas (86,10% hombres), Alajuela (81,47% hombres) y Limón (80,19% hombres), confirmando que en las zonas rurales la titularidad del financiamiento sigue cayendo casi exclusivamente en la figura masculina.

Por el contrario, el comportamiento en el Gran Área Metropolitana muestra una corporativización²⁷ del crédito. En San José y Heredia, la mayoría de las operaciones no se otorgan a personas físicas, sino a figuras jurídicas (sociedades). En San José, el 85,53% de la cantidad de créditos corresponde a personas jurídicas, y en Heredia esta cifra es del 83,30%. Esto sugiere que, en estas zonas, la actividad agropecuaria financiada está más vinculada a empresas estructuradas o agroindustrias que al productor individual.

Finalmente, en cuanto a la participación femenina, Guanacaste se destaca como la provincia con la menor brecha relativa en cuanto a cantidad de clientas, donde las mujeres representan el 9,36% de los créditos (128 operaciones), seguida por Limón y Alajuela con cifras cercanas al 7%. Sin embargo, es notable el caso de Puntarenas: aunque las mujeres son pocas en cantidad (apenas el 4,52% de los clientes), acceden a montos significativos, representando el 10,95% del dinero formalizado en esa provincia, lo que sugiere que las pocas mujeres que acceden al crédito en el Pacífico se supone que tienen proyectos de mayor envergadura económica en comparación con otras regiones.

3.2.2.5. Disparidades territoriales

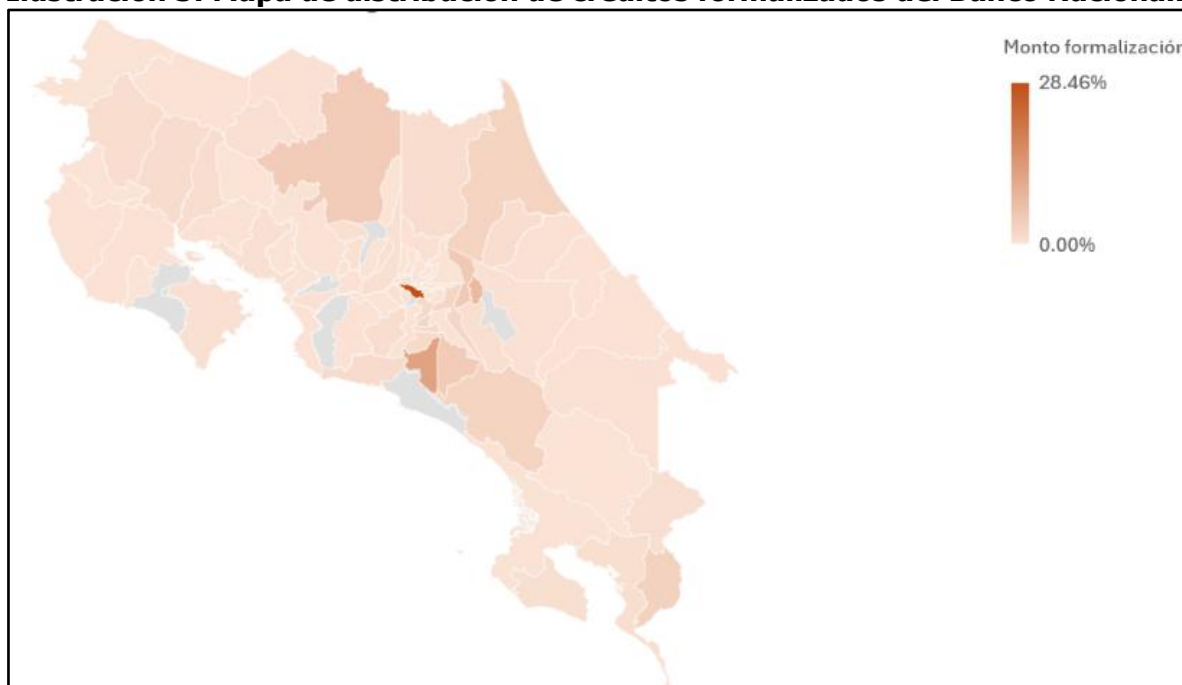
El análisis desagregado por cantón revela una marcada disparidad territorial que favorece al centro del país en detrimento de la periferia, tanto en la asignación de recursos como en el costo financiero de los mismos. Los datos evidencian un fenómeno de centralismo financiero: el cantón de San José no solo absorbe la mayor parte del crédito (concentrando el 28,65% del monto total formalizado), sino que también goza de una de las tasas de

²⁷ La corporativización es un proceso de transformación donde entidades públicas o empresas familiares adoptan una estructura, prácticas y gobernanza corporativas para mejorar eficiencia, profesionalizar su gestión y asegurar continuidad, implicando profesionalización de roles, estructuras claras (como directorios), y separación de la propiedad de la gestión, a menudo como paso previo a la privatización o para un mejor crecimiento. Puede referirse a la conversión de activos estatales en empresas (aunque el Estado retenga propiedad) o a la profesionalización de una empresa familia.



interés promedio más bajas del país (6,69%). Esto sugiere que el capital se está quedando en las oficinas administrativas o grandes corporaciones de la capital, accediendo a condiciones preferenciales que no llegan al campo profundo. (Ilustración 6)

Ilustración 5: Mapa de distribución de créditos formalizados del Banco Nacional.



Nota: El mapa representa donde se concentran el monto formalizado de los créditos del BNCR, donde se observa que el 22.23% se concentra en la zona de San Carlos. El mapa se elaboró con datos del BNCR.

En contraste, los territorios rurales enfrentan un escenario de penalización geográfica. Cantones con vocación agrícola o ubicados en zonas fronterizas y costeras registran costos financieros sensiblemente más altos. Productores en Golfito (10,02%), Coto Brus (9,73%) y Talamanca (9,38%) pagan tasas de interés que superan en casi 3 puntos porcentuales a las de la capital. Incluso zonas de alta vulnerabilidad como Upala (8,85%) enfrentan costos superiores al promedio. Esta estructura de tasas evidencia que el financiamiento público aplica una prima de riesgo implícita a la periferia, encareciendo el crédito precisamente donde las brechas de desarrollo son mayores.

Sin embargo, el análisis también destaca una excepción productiva, el cantón de Tarrazú. A pesar de ser una zona rural, se ubica como el segundo mayor receptor de crédito a nivel nacional (concentrando el 12,40% de los fondos) con una tasa de interés competitiva del



7,31%. Este comportamiento atípico valida la hipótesis de que el financiamiento al café (producto estrella de la zona) sigue siendo el principal motor de inclusión financiera real en la ruralidad, mientras que otras actividades o regiones quedan rezagadas en condiciones menos favorables

En lo que respecta a los créditos en colones, que constituyen el 98% de la cartera, el sector no exportador ha pagado una tasa promedio histórica del 7,95%, superior al 6,43% que promedia el sector exportador. Sin embargo, la disparidad más alarmante se encuentra en los techos de las tasas: mientras que el sector Exportador ha tenido una tasa máxima de 14,90%, algunos productores del sector No Exportador han llegado a pagar tasas de hasta 35,14%. Esta diferencia de más de 20 puntos porcentuales en los máximos sugiere que el banco percibe un riesgo mucho mayor en el productor local o aplica esquemas de microcrédito con costos financieros significativamente más onerosos.

Paradójicamente, en la cartera en dólares, que es marginal para el sector no exportador, este grupo presenta una tasa promedio más baja (4,23%) que los exportadores (6,35%). Este comportamiento contraintuitivo (dado el riesgo cambiario) podría explicarse por la colocación de recursos específicos de Banca para el Desarrollo en dólares o créditos con garantías líquidas, aunque su impacto es limitado dado que la inmensa mayoría de los productores locales no se endeuda en moneda extranjera.

En conclusión, el productor local no solo enfrenta barreras de acceso por edad y género, sino que, cuando logra acceder al crédito en su moneda funcional (colones), debe pagar una prima financiera superior a la del sector exportador, operando bajo condiciones de mercado más estrictas.

3.2.2.6. Líneas de financiamiento, actividad productiva y estructura de tasas

El desglose de los créditos por tipo de actividad y línea de financiamiento confirma la vocación social del Banco Nacional en el sector agropecuario, evidenciando una altísima atomización de la cartera. La línea de Microempresa Agrícola se consolida como el pilar fundamental del financiamiento, aglutinando 19.422 operaciones, lo que representa el 30,62% del monto total de la cartera analizada. Esto valida que la operatividad diaria del banco está volcada hacia el pequeño productor.

Le sigue en importancia numérica, aunque con menor peso relativo en el monto, el sector cafetalero. Las líneas de Café Asistencia y Recolección y Café Asistencia suman en conjunto cerca de 6.000 operaciones, lo que reafirma el papel histórico del café como dinamizador social del crédito, aunque los montos individuales sean menores en comparación con otros cultivos.



Por un lado, al analizar el cultivo de piña (con 296 operaciones) goza de una de las tasas promedio más competitivas del mercado, con un 5,99%. Por otro lado, la línea genérica de Microempresa Agrícola, que atiende al grueso de los productores, paga una tasa promedio del 7,74%, es decir, 175 puntos base más cara que la piña. Esta diferencia sugiere que los cultivos con mayor potencial de encadenamiento comercial (como la piña) son percibidos como de menor riesgo que la agricultura tradicional de microescala.

En síntesis, la diferencia del costo financiero (tasas de interés) sugiere que los cultivos con mayor potencial de encadenamiento comercial (como la piña) son percibidos como de menor riesgo que la agricultura tradicional de microescala. Asimismo, si se analiza por tipo de producto, surgen asimetrías que sugieren una preferencia del banco por ciertos cultivos sobre otros, incluso dentro del mismo sector no exportador.

El escenario más crítico se observa en las líneas de readecuación o crisis. Las Operaciones Normalizadas (créditos reestructurados por problemas de pago) enfrentan una tasa promedio del 11,29%, y las "Operaciones Canceladas" (refinanciamientos) un 9,73%. Esto indica que el productor que cae en dificultades financieras entra en un círculo vicioso: su deuda se vuelve más cara precisamente cuando tiene menos liquidez, lo que dificulta su recuperación económica y aumenta el riesgo de exclusión definitiva del sistema.

Al descender al nivel cantonal, se puede indicar que existe una «*suerte financiera*» del productor depende estrechamente de su ubicación geográfica y su vocación productiva. Los datos validan la existencia de tres realidades financieras distintas en el país:

- a. **Enclave Cafetalero en la zona de Tarrazú:** Este cantón se erige como la gran excepción rural. Concentra el 12,40% del monto total de la cartera nacional (una cifra inusualmente alta para un cantón rural) y disfruta de una tasa de interés promedio del 7,31%. Esto corrobora el hallazgo del apartado anterior: el café sigue siendo el cultivo emperador en términos de bancarización, permitiendo a zonas como Tarrazú acceder a condiciones competitivas que otros territorios agrícolas no tienen.
- b. **Centro corporativo (San José):** El cantón central de San José absorbe la mayor parte del pastel crediticio (28,65%) con la tasa más baja del mercado promedio (6,69%). Esto sugiere que las operaciones administrativas, de comercialización o de grandes agroindustrias domiciliadas en la capital están subsidiando estadísticamente el promedio del banco, ocultando la realidad de costos más altos en el campo.
- c. **La periferia castigada (Golfito, Talamanca, Upala):** En los cantones donde predomina la Microempresa Agrícola, el costo del dinero (tasa de interés) se dispara.



Productores en Golfito pagan un promedio de 10,02%, en Talamanca un 9,38% y en Upala un 8,85%. Estos cantones, alejados del Valle Central y con menor infraestructura, enfrentan una "penalización geográfica" de entre 2 y 3 puntos porcentuales adicionales en sus tasas de interés respecto a la capital, lo que dificulta la competitividad de los productores más vulnerables.

3.2.2.7. Fuentes de financiamiento y efectividad de la banca de desarrollo

El análisis de las tasas de interés promedio según la fuente de financiamiento revela una paradoja en el modelo de banca pública: los recursos etiquetados para el desarrollo (SBD) no necesariamente ofrecen las condiciones más blandas del mercado, e incluso pueden resultar más costosos que los recursos comerciales ordinarios (Fondos Propios) para el productor local.

Según los datos procesados, para el sector no exportador en colones que representa el núcleo de la seguridad alimentaria nacional, el Sistema de Banca para el Desarrollo registra una tasa promedio del 8,09%. Sorprendentemente, esta tasa es superior a la que el banco ofrece con sus Fondos Propios para el mismo sector, la cual se ubica en un 7,36%.

Esta diferencia de 73 puntos base en perjuicio de la banca social sugiere que el BNCR traslada el costo operativo y la prima de riesgo de la microfinanza al pequeño productor, mientras que los clientes que acceden a fondos propios (posiblemente con mejores garantías) reciben un precio por el dinero más competitivo.

En la cartera en dólares, la dinámica cambia ligeramente. Para el sector No Exportador, la Banca de Desarrollo ofrece una tasa promedio del 4,26%, que resulta competitiva frente al 6,39% de los Fondos Propios. Sin embargo, dado que el 98% de los productores locales no genera dólares y no debe endeudarse en esta moneda para evitar el riesgo cambiario, este beneficio es inaccesible para la inmensa mayoría.

En conclusión, la estructura de costos evidencia que el etiquetado de los fondos como Banca de Desarrollo no garantiza *per se* un subsidio efectivo en la tasa de interés para el productor de mercado interno en colones; por el contrario, este segmento termina pagando un costo financiero mayor que el cliente bancario tradicional, cuestionando la efectividad del SBD como mecanismo de nivelación de la cancha financiera.



3.3. Banco de Costa Rica: segmentación limitada, concentración territorial y costo del crédito

3.3.1. Reseña histórica y mandato público

El Banco de Costa Rica (BCR) constituye un pilar fundamental en la historia financiera del país. Fundado el 20 de abril de 1877 bajo el nombre de Banco de la Unión, la entidad mantuvo esta denominación hasta 1890, cuando adoptó su nombre actual. Desde su origen, nació con el propósito de ofrecer una alternativa bancaria sólida, asumiendo funciones esenciales como el préstamo de dinero, la gestión de cuentas corrientes y la administración de depósitos.

Su relevancia pública se consolidó tempranamente. A solo siete años de su fundación, mediante el contrato Soto-Ortuño (vigente hasta 1896), el Banco de Costa Rica se convirtió en el único emisor de moneda y en el primer administrador de las rentas públicas, asumiendo un rol protagónico en la economía nacional.²⁸

La vocación de servicio territorial también tiene raíces profundas; en 1928, el banco inició la descentralización de sus servicios con la apertura de sus primeras sucursales en los puertos de Limón y Puntarenas, reconociendo la importancia de las zonas costeras y productivas fuera del Valle Central.

Este mandato de desarrollo se formalizó jurídicamente en 1948, cuando la Junta Fundadora de la Segunda República decretó la Nacionalización Bancaria, integrando al BCR al sistema estatal. Posteriormente, la Constitución Política de 1949, en su artículo 189, le otorgó el estatus de institución autónoma. En años recientes, la entidad ha enfocado sus esfuerzos en la modernización tecnológica y la innovación de servicios, buscando mayor agilidad en la atención al público.²⁹

3.3.2. Limitaciones de segmentación y alcance analítico de la base suministrada

Para dar cumplimiento a los objetivos de esta investigación, se procedió a analizar la información suministrada por el BCR en respuesta a los requerimientos de la Defensoría de los Habitantes. Sin embargo, este análisis parte de una limitante técnica estructural reconocida por la propia entidad: la ausencia de una segmentación definida entre el sector exportador y el no exportador.

²⁸ Banco de Costa Rica. (2026). Historia. Tomado el 22 de enero del 2026 https://www.bancobcr.com/wps/portal/bcr/bancobcr/acerca-del-bcr/informacion_corporativa/historia/

²⁹ Ídem.



Tal como se indicó previamente, mediante el oficio N° 10667-2025-DHR, el banco manifestó que "actualmente no cuenta con un indicador de segmentación claramente definido ni con una cartera específica asociada a dicho sector". Esta situación impide fiscalizar con exactitud si los recursos públicos están cumpliendo el mandato de seguridad alimentaria (mercado interno) o si se dirigen a cultivos de renta internacional.

Asimismo, la base de datos suministrada para el periodo de estudio consta de 6 765 registros, una muestra significativamente menor en comparación con los más de 35 000 datos aportados por el BNCR. A pesar de estas limitaciones, el procesamiento de la información disponible arroja los siguientes hallazgos sobre la caracterización de los deudores y las condiciones del financiamiento:

3.3.3. Caracterización monetaria y perfil de las personas deudoras

Ante la carencia de una segmentación explícita por parte del banco entre sector exportador y no exportador, la composición monetaria de la cartera emerge como el indicador técnico más fiable para determinar el destino de los fondos y el perfil de riesgo del deudor. El análisis de los montos formalizados revela una estructura de financiamiento monolítica: el **99,62%** de los recursos se colocaron en colones, quedando el financiamiento en dólares reducido a una expresión marginal del **0,38%**.

Este hallazgo tiene dos implicaciones estratégicas para la investigación:

- a. Confirmación del mercado meta: La inmensa mayoría de los deudores agrícolas del BCR son generadores de colones. Esto sugiere que, a pesar de las limitaciones en la entrega de la información, la base de datos analizada corresponde efectivamente al sector productivo orientado al mercado interno y la seguridad alimentaria, validando la pertinencia de la muestra para los objetivos de este informe.
- b. Mitigación del riesgo cambiario: Desde una perspectiva de protección al consumidor financiero, esta estructura evidencia una gestión prudente ante la exposición del tipo de cambio. Al no inducir el endeudamiento en moneda extranjera a productores que no generan divisas, se evita exponer al sector agrícola doméstico a la volatilidad del tipo de cambio, un factor que históricamente ha sido detonante de crisis de morosidad en deudores no generadores de divisas.



3.3.4. Estructura demográfica, generacional e interseccional

Al desagregar la base de datos de 6,756 operaciones formalizadas por el BCR, se identifica una primera división estructural que marca la pauta del acceso al crédito. La cartera se distribuye mayoritariamente hacia estructuras empresariales, con 3,670 operaciones correspondientes a personas jurídicas (54,3% del total).

Por su parte, las operaciones con personas físicas suman 3,086 registros (45,7%), de las cuales la gran mayoría han sido otorgadas a hombres (2,615 operaciones), evidenciando una brecha de género que se analizará más adelante.

Esta composición indica una vocación del banco hacia la formalización empresarial, donde más de la mitad de las colocaciones exigen o favorecen la constitución de figuras jurídicas. Si bien esto puede sugerir una mayor madurez de los proyectos financiados, también plantea una posible barrera de entrada para los pequeños productores independientes que operan bajo su cédula física y que no cuentan con la estructura administrativa o legal para transitar hacia la personería jurídica.

En cuanto a las personas físicas, la distribución por rango etario muestra el siguiente comportamiento:

- a. Personas Adultas (35-65 años): 2 682 deudores. Constituyen el núcleo de la cartera (54%), coincidiendo con la etapa de madurez productiva.
- b. Personas Jóvenes (<35 años): 1 226 deudores. Representan el 24,8% de la cartera física.
- c. Personas Adultas Mayores (>65 años): 1 037 deudores. Representan el 21%.

Si bien la participación numérica de los jóvenes (casi 25%) parece positiva en términos de cantidad, el análisis de los montos asignados a través de los diagramas de dispersión revela una realidad financiera altamente desigual.

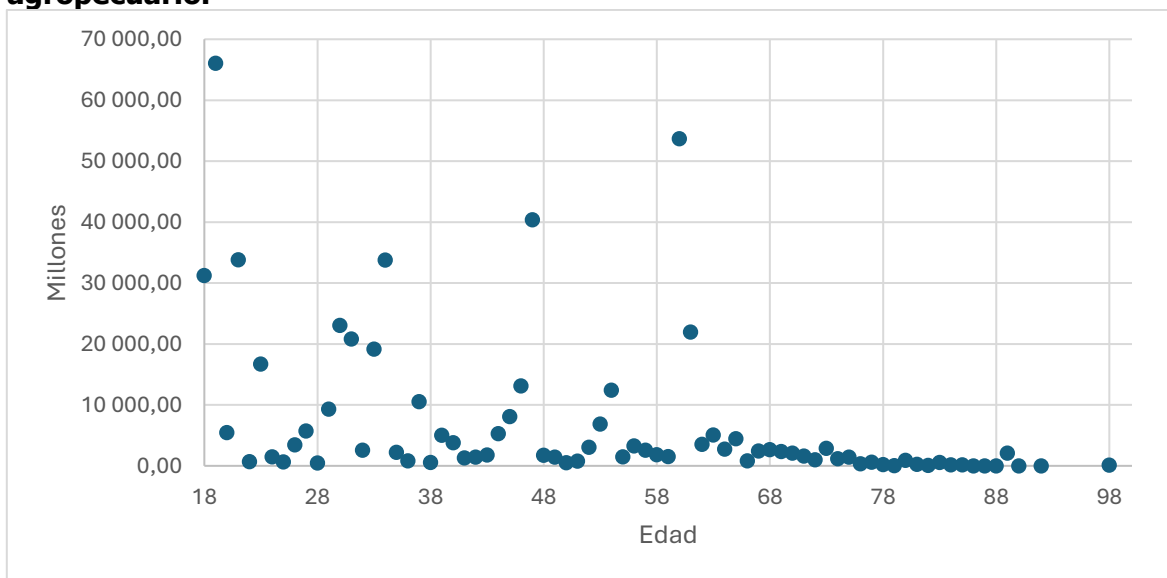
Los resultados muestran que la desigualdad de acceso al crédito no puede explicarse por una sola variable. La exclusión se profundiza cuando confluyen condiciones como juventud, ruralidad, menor patrimonialización y pertenencia al sexo femenino. Por ello, el comportamiento de la cartera debe leerse en clave interseccional: no basta con constatar brechas de género o edad por separado; es necesario identificar los grupos donde ambas desventajas se acumulan y producen mayores barreras de acceso o peores condiciones financieras.



3.3.5 Concentración de montos y anomalías de asignación

El cruce de la variable edad con el monto formalizado permite identificar anomalías críticas en la asignación de recursos. El gráfico general de dispersión del BCR muestra que, aunque la mayoría de los puntos se concentran en la base (montos bajos y medios), existen valores extremos que distorsionan el promedio.

Ilustración 6: Dispersión de las personas deudoras del BCR del sector agropecuario.



Nota: Corresponde a la relación que existe entre el monto de créditos formalizados y la edad. La ilustración se hizo con información brindada por el Banco de Costa Rica.

Se observan formalizaciones que superan los CRC 60 000 millones de colones otorgadas a deudores en rangos de edad cercanos a los 20 años y a los 60 años. Estos montos son atípicos para la agricultura tradicional y sugieren el financiamiento de grandes conglomerados agroindustriales o estructuras patrimoniales familiares, más que el apoyo al productor independiente.

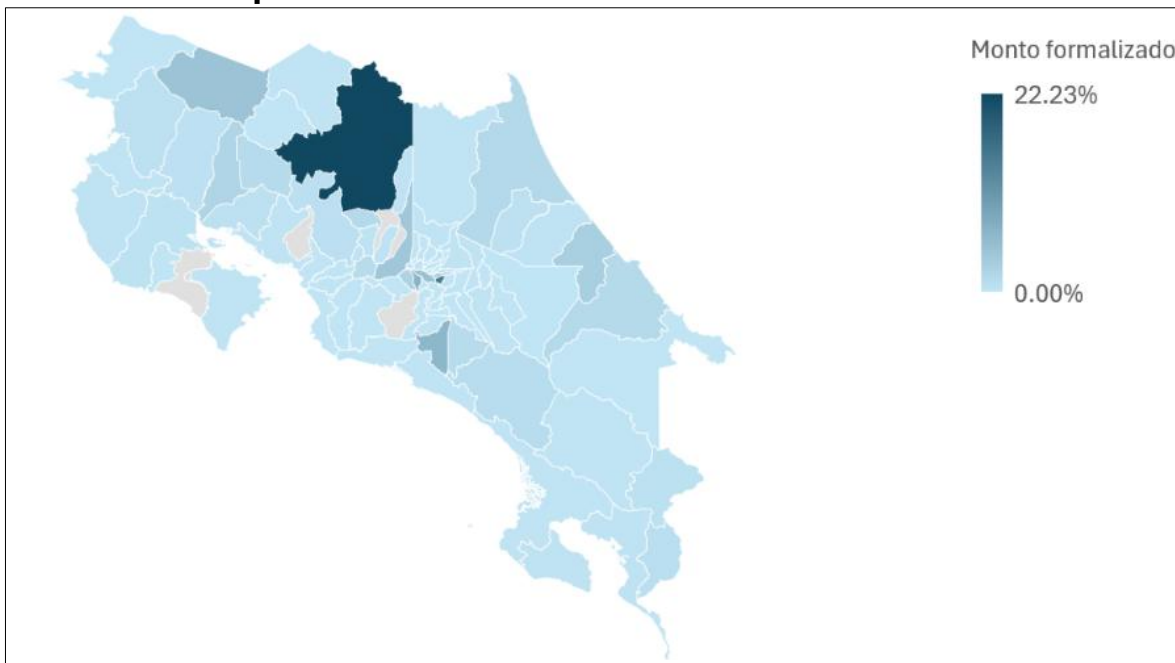
3.3.6. Asimetrías Territoriales y geografía del financiamiento: la fractura entre el centro corporativo y la periferia

El análisis desagregado por provincia y cantón muestra una elevada concentración de créditos particular en el país. Al sumar los montos formalizados, se revela que el crédito agrícola del BCR no fluye mayoritariamente hacia las zonas de cultivo, pero sí se centra específicamente en San Carlos (ilustración 8), que constituye un territorio efectivamente



agro productivo. Adicionalmente, tal y como se observa, la cartera también se concentra en provincias y cantones urbanos donde el peso del domicilio corporativo parece prevalecer sobre la localización material de la actividad financiada. Esta configuración obliga a distinguir entre territorio de registro y territorio de producción.

Ilustración 7: Mapa de distribución de créditos formalizados del BCR



Nota: El mapa representa donde se concentran el monto formalizado de los créditos del BCR, donde se observa que el 22.23% se concentra en la zona de San Carlos. El mapa se elaboró con datos del BCR.

Seguidamente se detallan los siguientes datos:

- a. La Hegemonía del GAM (San José y Alajuela)

Según los datos de formalización por provincia, existe un desbalance crítico en la distribución geográfica de los recursos:

- San José: CRC 351 115 millones.
- Alajuela: CRC 327 992 millones.
- Resto del país (5 provincias): CRC 131 344 millones (sumados).



Esto implica que San José y Alajuela absorben el 83,8% del total del dinero destinado al sector agrícola por el BCR. En contraste, provincias con vocación netamente productiva como Heredia (CRC 3 243 millones) y Cartago (CRC 3 620 millones) reciben, en conjunto, menos del 1% de la cartera total. Este hallazgo es alarmante, pues sugiere, en supuesto es, la virtual desbancarización de zonas hortícolas clave para el abastecimiento nacional.

b. La Paradoja Cantonal: San Carlos vs. la agricultura de escritorio

Al descender al nivel cantonal, se identifican dos fenómenos opuestos que explican esta concentración:

- El Gigante Productivo: El cantón de San Carlos lidera la tabla nacional concentrando el 22,23% del crédito total. Esto es coherente con su rol como motor agropecuario y valida que, en la Zona Norte, el BCR sí funge como banca de desarrollo.
- La agricultura de escritorio: Los cantones que siguen en importancia no son zonas rurales, sino centros urbanos de alta plusvalía. Curridabat absorbe el 15,29% y Escazú el 6,90% de la cartera agrícola nacional.

Interpretación: Es técnicamente improbable que Curridabat y Escazú posean una producción agrícola física que justifique la captación de más del 22% del crédito nacional. Esto supone que el banco está financiando a grandes corporaciones agroindustriales cuyas oficinas administrativas se ubican en el oeste de la capital, aumentando la estadística agrícola en zonas urbanas, mientras el campo real carece de recursos.

c. Desigualdad en el costo del dinero (Tasas de Interés)

El sistema penaliza al sector rural por dos vías: restringiendo el monto del crédito y encareciendo la tasa de interés. El análisis de las tasas de interés promedio revela una penalización financiera a la periferia más pobre:

- Castigo a la Ruralidad Profunda: Mientras que en zonas integradas comercialmente las tasas rondan el 7-9%, en territorios vulnerables el costo se dispara. El caso más dramático es Talamanca (Limón), uno de los cantones con menor índice de desarrollo humano, donde los hombres pagan una tasa promedio del 23,65%.
- Tasas de Usura en el Agro: Se identifican cantones donde la tasa promedio para hombres alcanza niveles cercanos a los de tarjetas de crédito o consumo, como en Esparza (29,75%), Nandayure (29,75%) y el propio Heredia centro (23,89%).



- Brecha de Género en Costos: En Cartago, las mujeres enfrentan una tasa promedio del 29,75%, significativamente superior a la de los hombres en la misma zona (18,86%), lo que confirma una doble discriminación (territorial y de género) que dificulta la autonomía económica de la mujer rural.

El mapa de calor revela (ilustración 8) con claridad la existencia de una Costa Rica dividida en dos realidades: por un lado, un corredor de riqueza que enlaza a San Carlos con los centros corporativos de San José, Curridabat y Escazú, concentrando allí cerca del 80% del financiamiento. Por otro lado, un desierto financiero que abarca el resto del país, donde el acceso al crédito es limitado, como ocurre en Cartago y Heredia, o los costos financieros resultan prohibitivos, como se observa en Talamanca y el sur de Guanacaste.

3.3.7. Estructura de tasas y sesgos en el costo del crédito

El análisis de las tasas de interés permite evaluar no solo el costo promedio del dinero, sino también identificar qué actividades productivas son favorecidas y cuáles son penalizadas por el sistema financiero.

- a. Tasas de interés promedio y dispersión extrema: Los datos muestran una diferencia mínima en el costo promedio entre colones y dólares, pero una dispersión alarmante en los extremos:
 - Colones: Tasa promedio del 10,05%. Sin embargo, el rango es abismal, oscilando entre un mínimo preferencial del 2,75% y un máximo de usura del 29,75%.
 - Dólares: Tasa promedio del 9,29%, con un rango idéntico (2,15% a 29,75%).

El hecho de que las tasas máximas en ambas monedas alcancen el 29,75% sugiere que determinados segmentos de la cartera agrícola están siendo valorados con criterios de riesgos propios de líneas comerciales de muy alto costo tales como: tasas de tarjetas de crédito o consumo no garantizado a ciertos segmentos del sector agrícola, desvirtuando la naturaleza de fomento que debería tener el crédito productivo.³⁰ Este hallazgo amerita una revisión adicional de tipología crediticia y destino del financiamiento, pues actúa contra la función de fomento que debería caracterizar al crédito productivo.

³⁰ En relación con este supuesto, se consultó dos veces por medio de correo electrónico a las personas designadas, el 23 de enero del 2026 y 19 de marzo del 2026 a los correos electrónicos jaalfaro@bancobcr.com, jomontero@bancobcr.com. Sin embargo, a la fecha de la emisión de este documento no se recibió la respuesta.



- b. Ganadores y perdedores: Análisis por Actividad Económica Al desagregar las tasas por tipo de cultivo, se hace evidente una política de selección de ganadores:
- Los favorecidos cultivos de renta y supuestos de exportación³¹: Actividades con potencial exportador o agroindustrial reciben tasas preferenciales. El cultivo de camote (4,09%) y el beneficio de café (4,35%) gozan de las condiciones más blandas del mercado. El cultivo de café y banano también se ubican en la banda competitiva (6-7%).
 - Los penalizados: En contraste, los cultivos esenciales para la dieta básica enfrentan costos financieros significativamente mayores. El cultivo de arroz (8,30%), la cría de animales (9,17%) y la categoría genérica de «Agricultura varios cultivos» (12,10%) pagan sobrepuestos considerables.
 - La Anomalía del Consumo Disfrazado: La categoría "Otros rubros de consumo" dentro de la cartera agrícola presenta una tasa promedio del 26,48%. Esto indica que una parte de la cartera reportada como "agrícola" en realidad corresponde a créditos de consumo personal otorgados a agricultores, operando bajo lógicas comerciales predatorias en lugar de productivas.

Esta estructura de precios evidencia que el BCR aplica una prima de riesgo implícita a la agricultura de subsistencia y seguridad alimentaria. Mientras que el agroindustrial o cafetalero consolidado accede a capital barato (4-6%), el productor de granos básicos o diversificado debe pagar tasas de doble dígito (10-12%), erosionando su rentabilidad y competitividad frente a productos importados.

3.3.8. Conclusiones del análisis del BCR.

El análisis de la cartera del BCR revela una profunda fractura estructural entre su mandato de desarrollo y su operativa real, caracterizada por un marcado centralismo financiero y una corporativización del crédito. Los datos evidencian que el financiamiento no fluye mayoritariamente hacia los territorios de cultivo, sino que se concentra en el Gran Área Metropolitana (San José y Alajuela absorben el 83,8% de los fondos) y en cantones urbanos como Curridabat y Escazú, validando la existencia de una agricultura de escritorio³² donde el capital se asigna a los domicilios fiscales de grandes empresas y no al campo productivo. Esta distorsión se agrava con la asignación de créditos multimillonarios a deudores muy

³¹ Se supone que son de exportaciones al ser productos de café y piña, aun así, no se puede confirmar debido a que el banco no posee un identificador diferenciador para los productos.

³² La agricultura de escritorio crédito destinados al sector agropecuario son asignados y registrados en cantones urbanos donde se encuentran los centros donde se encuentran los ejecutivos o los centros de negocios, en lugar de asignarse a los territorios rurales donde efectivamente se realiza la producción física.



jóvenes en la capital, lo que sugiere un financiamiento de estructuras patrimoniales familiares más que un apoyo al emprendimiento rural real.

Asimismo, la entidad opera bajo una lógica de selección de ganadores que penaliza la seguridad alimentaria y la periferia rural. Mientras que los cultivos de exportación y la agroindustria acceden a tasas competitivas, los productores de granos básicos y de zonas vulnerables (como Talamanca o el sur de Guanacaste) enfrentan costos financieros significativamente más altos, rozando en ocasiones niveles de usura. Esta dinámica confirma que, en la práctica, el banco ha desplazado al pequeño productor de subsistencia para priorizar a clientes corporativos y actividades consolidadas, generando un sistema de dos velocidades donde la rentabilidad comercial prima sobre la inclusión financiera y el desarrollo territorial equilibrado.

3.4. Análisis cualitativo de barreras de acceso

En este apartado sistematiza la información cualitativa remitida por ambos bancos con el propósito de identificar barreras de acceso, criterios de rechazo, exigencias documentales y racionalidades institucionales de asignación del crédito. Este ejercicio permitió identificar patrones recurrentes, diferencias significativas en las políticas crediticias y enfoques particulares de cada entidad hacia el sector agrícola. Además, se evidenciaron tanto coincidencias en los criterios de evaluación como divergencias en la asignación de recursos y condiciones crediticias.

A diferencia del análisis cuantitativo, aquí la comparación es viable porque ambas entidades suministraron insumos narrativos y documentales suficientes para reconstruir sus lógicas operativas, lo que facilita una visión integral que contribuye al entendimiento de las dinámicas y barreras presentes en el sistema financiero nacional.

3.4.1. Rechazo crediticio y exclusión financiera.

El análisis de las bases de datos sobre los motivos de denegación de crédito en la banca pública permite descifrar el mecanismo operativo de la exclusión financiera. Al procesar las causales de rechazo del Banco Nacional (por monto) y del Banco de Costa Rica (por cantidad de casos), se evidencia que el productor agropecuario no es rechazado principalmente por la inviabilidad técnica de su cultivo, sino por su incapacidad para encajar en la rigidez normativa y burocrática del sistema financiero tradicional.

Los datos revelan dos grandes muros de contención: el «muro de papel» (barreras burocráticas) y la «inviabilidad regulatoria» (barreras de normativa prudencial), tal como se resume en la siguiente tabla:



Tabla 2: Principales causas de exclusión en el financiamiento agropecuario

Institución	Principal Motivo de Rechazo	Peso Relativo	Tipo de Barrera Identificada
BNCR (Base: Monto Rechazado)	1. Cliente no interesado en la oferta	40,77%	Desconexión Comercial: Las condiciones ofrecidas (tasa/plazo) no se adaptan a la necesidad real del productor, orillándolo a desistir.
	2. No cumple requisitos (Normativos/Legales)	30,16%	Barrera Burocrática ("Muro de Papel"): Exclusión masiva por falta de formalización documental (permisos, patentes), no por inviabilidad del cultivo.
	3. No se localiza al cliente	16,70%	Barrera Operativa: Fallas en el seguimiento o informalidad en los canales de contacto con la ruralidad dispersa.
BCR (Base: Cantidad de Casos)	1. Se debe modificar planteamiento	14,71%	Inviabilidad Técnica: El proyecto productivo no encaja en la estructura rígida y estandarizada del banco.
	2. Afectación Ley de Usura	4,44%	Barrera Normativa: El costo financiero calculado para el pequeño productor es tan alto que supera los topes legales, confirmando un perfilamiento de alto riesgo.
	3. Capacidad de pago insuficiente	4,10%	Barrera Prudencial (SUGEF): Los flujos de caja del productor (estacionales) no cumplen con la métrica bancaria de estabilidad (mensual).

Nota: La tabla muestra las principales razones del rechazo del crédito a las personas agricultoras. Ahora bien, el caso del BCR la mayor causa son otros que no tiene una razón, corresponde a 1 962 caso, por lo tanto, se procedió a eliminarlo del análisis de la tabla y mostrar a partir del segundo. Fuente: Elaboración propia con datos del BCR y BNCR.

Ahora, de acuerdo con lo que se denomina «el muro de papel», el BNCR al analizar los montos rechazados, que suman más de CRC 305 000 millones, se identifica que la exclusión es predominantemente administrativa. La segunda causa más importante de rechazo, que representa el 30,16% del dinero denegado (CRC 92 018 millones), corresponde a Cliente no cumplía requisitos (Normativos o legales).

Este hallazgo valida la existencia de una discriminación estadística operativa: el banco aplica estándares de cumplimiento corporativo a sujetos de la economía informal o semi-formal. El productor es excluido no porque su cosecha carezca de valor, sino porque no logra superar la carga documental exigida (permisos, patentes, certificaciones), filtrando masivamente a los solicitantes antes de siquiera evaluar su viabilidad productiva.



Asimismo, el hecho de que la causa número uno sea «Cliente no interesado en la oferta» (40,77% del monto), sugiere una desconexión entre la oferta bancaria y la necesidad real. Esto indica que, cuando el banco finalmente presenta una propuesta, las condiciones (plazo, tasa o garantías) resultan inviables para el productor, orillándolo a desistir del proceso.

Por otro lado, se presenta la «inviabilidad regulatoria» en el BCR. El análisis por frecuencia de casos (5 270 operaciones) revela una rigidez técnica severa. Si se agrupan las causales «Se debe modificar planteamiento» (14,71%), «Afectación Ley de Usura» (4,44%) y «Capacidad de Pago» (4,10%), se obtiene que casi una cuarta parte de los rechazos (23,25%) obedecen a que el perfil financiero del productor no encaja en la plantilla regulatoria del banco.

Resulta particularmente alarmante la causal «Afectación Ley de Usura». Tratándose de banca de desarrollo, el hecho de que un 4,44% de los pequeños productores sean rechazados porque la tasa calculada supera los límites de usura evidencia que el banco está perfilando a estos agricultores con costos financieros excesivos, propios de tarjetas de crédito y no de fomento productivo.

En síntesis, el análisis evidencia que el sistema de crédito público reproduce un diseño institucional que favorece la exclusión de una parte importante de los pequeños productores. Donde las normativas prudenciales³³ y los manuales internos de crédito establecen exigencias propias del entorno corporativo y urbano, difíciles de cumplir para unidades productivas agropecuarias con alta estacionalidad, menor formalización y limitada capacidad administrativa.

En conclusión, en primer lugar, en el caso del BNCR, el principal filtro es la formalidad: quienes no cuentan con la documentación requerida quedan automáticamente excluidos. En segundo lugar, en el BCR, el obstáculo radica en la métrica financiera: si el flujo de caja del productor no es constante o el perfil es considerado de alto riesgo, se le rechaza o se le aplica una tasa que supera los límites de usura.

Al final, ambos escenarios conducen al mismo desenlace: la exclusión de los pequeños productores del acceso formal al crédito, no por carencias en su capacidad productiva, sino por una incompatibilidad normativa que los margina sistemáticamente del sistema financiero.

³³ Como el Acuerdo SUGEF 1-05.



3.5 Requisitos de acceso y carga documental.

Para este apartado se solicitó a ambas entidades bancarias la matriz de requisitos aplicables a los créditos agropecuarios, así como a las líneas de consumo, vehículo y vivienda, con el fin de comparar el nivel de exigencia documental, los costos de formalización y los márgenes de discrecionalidad en cada tipo de producto.

El examen detallado de las matrices de requisitos crediticios del BNCR y del BCR permite identificar la anatomía del «muro de papel» que frena el financiamiento agropecuario. Al contrastar las exigencias para el crédito productivo frente a las líneas de consumo o vivienda, se revela un sesgo urbano-corporativo en el diseño de los productos financieros públicos.

En primero lugar, se presenta el sesgo urbano. La principal asimetría radica en la complejidad de la demostración de ingresos.

- a. **Banca fácil (consumo):** Para un crédito personal o de vivienda, el requisito central es la constancia de salario o colilla de pago. Es un documento histórico, fácil de obtener y gratuito para cualquier persona.
- b. **Banca productiva (agro):** A la persona agricultora se le exige estados financieros, flujos de caja proyectados y certificaciones de ingresos (CPA).
 - *El problema:* El pequeño productor no tiene salario, tiene cosechas estacionales. Exigirle estados financieros (como si fuera una sociedad anónima) y flujos de caja (que requieren conocimiento técnico financiero) lo obliga a contratar contadores privados, incurriendo en costos de formalización antes siquiera de saber si le aprobarán el crédito.

En segundo lugar, se observa «la trampa de los costos ocultos». En el BNCR, se identificó la exigencia de estudio topográfico y plano catastrado para garantías hipotecarias. Esto implica que el productor debe pagar a un topógrafo para actualizar planos de fincas rurales (cuyos linderos a menudo son antiguos) solo para presentar la solicitud. En el BCR, la lista de requisitos para PYMES incluye la cláusula abierta «entre otros», otorgando discrecionalidad al analista para pedir documentos adicionales sobre la marcha, lo que genera incertidumbre jurídica y alarga los tiempos de respuesta.

Por último, existe una discrecionalidad y requisitos específicos. La Defensoría detectó que las matrices de requisitos agrícolas contienen cláusulas abiertas como «*Requisitos específicos de acuerdo con el plan de inversión*» (BNCR) o «*Entre otros*» (BCR). Esta falta de taxatividad otorga un poder discrecional al analista de crédito para solicitar



documentación adicional sobre la marcha, generando incertidumbre jurídica para el solicitante, a diferencia de la lista cerrada y estandarizada que disfrutaban los clientes de banca de consumo.

A continuación, se presenta la tabla comparativa que resume estas asimetrías halladas en la normativa interna de ambos bancos:

Tabla 3: Principales causas de exclusión en el financiamiento agropecuario

Tipo de Requisito	Crédito Agrícola / Productivo (BNCR y BCR)	Crédito de Consumo / Personal	Barrera Identificada para el Agro
Demostración de Ingresos	Compleja: Estados Financieros, Flujos de Caja Proyectados, Certificación de Ingresos (CPA).	Simple: Constancia de Salario o Colilla de Pago.	Costo y Tecnicismo: Obliga a contratar servicios contables externos, ignora la estacionalidad de la cosecha.
Garantías	Rigurosa: Avalúos de fincas, Estudios Topográficos, Planos Catastrados actualizados.	Flexible: Firma de pagaré (fiador) o hipoteca de vivienda urbana (plano estándar).	Costo de Entrada: El productor debe invertir en topografía y trámites registrales costosos antes de recibir el dinero.
Plan de Inversión	Técnico: Requisitos específicos de acuerdo con el plan de inversión (viabilidad técnica, permisos, facturas proforma).	Declarativo: "Justificante del plan" (muchas veces es libre destino o una simple proforma).	Burocracia: Exige al productor validar técnicamente su actividad ante analistas no agrónomos.
Costos de Formalización	Altos: Honorarios de perito, abogado, contador, topógrafo.	Bajos: Comisión bancaria estándar.	Descapitalización: El proceso de solicitud consume capital de trabajo del productor.

Nota: El cuadro es un resumen de los tipos de créditos de cada uno de los bancos, pero centrado en cómo los dirigidos al sector agro son más complejos y tiene costos diferenciados. Fuente: Elaboración propia con datos del BNCR y del BCR.



En síntesis, la estructura de requisitos confirma que la banca pública ha trasladado el costo y la carga de la prueba al eslabón más débil de la cadena. Al no contar con mecanismos de evaluación de campo que sustituyan al papel, el sistema se blinda exigiendo una carpeta corporativa que resulta impagable o incomprensible para el agricultor promedio, consolidando así la exclusión burocrática documentada en este informe.

3.6 Respuestas institucionales y racionalidades operativas.

Con el fin de contrastar los hallazgos cuantitativos y cualitativos del capítulo con la postura oficial de las entidades, se analizaron los oficios de respuesta remitidos por la Gerencia General del Banco Nacional (SGBC-121-2025) y la Subgerencia Comercial del Banco de Costa Rica (SGC-05-056-2025).

El análisis revela una desconexión estructural entre el discurso corporativo y la realidad operativa del productor agropecuario. Mientras los datos confirman barreras de acceso, las instituciones fundamentan su actuar en argumentos legales y de mercado que, paradójicamente, terminan explicando las causas de la exclusión.

3.6.1. Banco Nacional: institucionalización de la barrera.

Del análisis de la respuesta del Banco Nacional de Costa Rica se desprende que la exclusión del sector agropecuario no constituye un hecho aislado, sino un efecto consistente con el diseño operativo actualmente aplicado al financiamiento rural, lo que pone de manifiesto una lógica estrictamente comercial que invisibiliza las particularidades del desarrollo agrícola.

El Banco Nacional de Costa Rica justifica su cobertura territorial señalando que el 60% de sus 301 ejecutivos de negocios se encuentran en zonas donde se desarrollan actividades agropecuarias. Sin embargo, al analizar en detalle las funciones de estos ejecutivos, se evidencia que la presencia física no garantiza un acceso especializado para los productores del sector. Además, la entidad reconoce que no brinda asistencia técnica, argumentando que intervenir en las decisiones productivas podría implicar responsabilidades legales en caso de eventuales problemas. No obstante, esta Defensoría considera que un banco público con enfoque de desarrollo no debería limitar su papel únicamente a la transacción financiera, mucho menos asumir que el pequeño productor rural cuenta con las mismas capacidades gerenciales que una empresa urbana consolidada.

Finalmente, la Defensoría encontró un patrón en la deserción de solicitantes, el BNCR argumenta que las situaciones del mercado no le generan al productor la suficiente confianza, y ante el relevo generacional, señala que los jóvenes migran al ser testigos de



las dificultades de sus padres. Estas explicaciones omiten el impacto de las propias políticas bancarias (tasas altas y requisitos rígidos) en esa desconfianza, presentando el fenómeno como una decisión prudencial del cliente frente al entorno, en lugar de reconocerlo como la reacción natural ante una oferta crediticia desalineada de la realidad del campo.

3.6.2. Banco de Costa Rica: segmentación insuficiente y política de talla única.

En relación con la respuesta del Banco de Costa Rica, el análisis revela una carencia estructural de sus capacidades de segmentación e inteligencia de negocios: la imposibilidad de distinguir entre el productor orientado al mercado interno y el agroexportador.

En su respuesta oficial, la entidad admite explícitamente que «no cuenta con un indicador de segmentación claramente definido ni con una cartera específica asociada a dicho sector (exportador)» (Banco de Costa Rica, 2025). Esta declaración tiene implicaciones críticas para la interpretación de los datos y la política pública:

- a. **La homologación del riesgo:** Al no existir una distinción operativa, el BCR confirma que trata de la misma manera al pequeño productor de seguridad alimentaria (frijol, maíz, hortalizas) que al gran exportador internacional. No existen carriles diferenciados de riesgo o requisitos, ambos entran en la misma tubería de análisis general, lo que desventaja al productor local que no posee las garantías ni los flujos en dólares del exportador.
- b. **Invisibilidad estadística:** Esta admisión valida que las barreras identificadas en esta investigación afectan transversalmente a todo el sector. La falta de desagregación en los sistemas del banco impide determinar con precisión cuánto del crédito reportado impacta realmente en la economía rural doméstica y cuánto se concentra en grandes consorcios de exportación, pues para efectos del registro bancario, todos son categorizados simplemente como sector productivo.

Por esa razón, la Defensoría encontró un contraste a la hora de comparar la fuerza de los ejecutivos. Al contrastar la capacidad operativa real de ambas entidades, se identifica una asimetría crítica en la asignación de recursos humanos. La evidencia confirma que la banca pública ha volcado su fuerza laboral hacia la colocación de productos de consumo (vivienda y vehículos), dejando al sector productivo (agro/pymes) con una estructura de atención marginal.

Este Órgano Defensor, realizó la comparación directa entre el BNCR y el BCR evidencia una desproporción institucional significativa en la atención al sector productivo. El BNCR cuenta con una capacidad instalada considerablemente mayor, ya que reporta 301 ejecutivos



dedicados al segmento Pyme/Agro, mientras que el BCR apenas dispone de 78 personas en Banca Pymes para atender al sector agropecuario.

Así, esta diferencia representa una relación cercana a 4 a 1 a favor del BNCR, lo que implica que, mientras esta entidad despliega un verdadero pelotón de funcionarios, el BCR debe intentar cubrir todo el territorio nacional con menos de 80 personas enfocadas en el sector productivo. Como consecuencia, el BCR depende en gran medida de sus sucursales físicas lo que se ha denominado la «banca de espera», ya que simplemente no cuenta con el personal necesario para realizar visitas de campo o llevar a cabo una gestión proactiva.

Seguidamente, la Defensoría realizó un análisis de la cantidad de ejecutivos entro del mismo BCR. El hallazgo más contundente surge al analizar las prioridades internas del Banco de Costa Rica. La entidad admitió contar con 402 personas dedicadas a créditos de vivienda y vehículos, frente a las 78 personas asignadas al sector productivo. A continuación, el un resumen:

- a. **El dato:** Esto establece una proporción de 1 a 5. Por cada ejecutivo que intenta financiar una cosecha o un emprendimiento, el banco tiene a cinco funcionarios vendiendo créditos para carros o casas.
- b. **En conclusión:** Esta métrica desnuda la vocación comercial de la entidad. A pesar de su mandato de desarrollo, la estructura de personal está diseñada para la banca fácil (garantías hipotecarias y prendarias urbanas), relegando la función de fomento productivo a un segundo plano operativo.

La cobertura del crédito no depende únicamente del número de operaciones formalizadas, sino también de la capacidad institucional para originar, acompañar y evaluar operaciones en territorio. Desde esta perspectiva, la baja dotación relativa de personal especializado en el sector productivo restringe la cobertura efectiva del servicio, especialmente en zonas rurales dispersas, donde la ausencia de acompañamiento presencial incrementa los costos de transacción y reduce la probabilidad de acceso para pequeños productores.

Ahora bien, llama la atención de esta Defensoría, que a la hora de ser cuestionados sobre estos datos sobre si dicha proporción es suficiente para cumplir su obligación con el país, el BCR ofreció una admisión de la deficiencia:

«En efecto, el banco es consciente de la situación señalada, debido a ello que parte de sus iniciativas asociadas al Programa BCR Pyme en despliegue, atiende esta necesidad, en pro de robustecer la fuerza de ventas...». (Banco de Costa Rica, 2025).



El análisis revela una autocrítica significativa por parte del banco, que reconoce abiertamente la insuficiencia de su estructura actual para atender al sector productivo, especialmente a los pequeños productores agropecuarios. Si bien la entidad admite estar al tanto de esta limitación y anuncia futuras acciones para fortalecer su fuerza de ventas, lo cierto es que, en el presente, los productores rurales siguen enfrentando una atención limitada y sobrecargada.

Mientras tanto, el aparato dedicado a los créditos de consumo funciona con recursos ampliamente superiores, evidenciando la relegación operativa del fomento agrícola frente a la prioridad otorgada a los productos urbanos de fácil colocación. Esta confesión institucional, que se proyecta como promesa de mejora, confirma que el rezago no es solo reconocido, sino que persiste como una brecha concreta en la gestión bancaria actual.



Capítulo IV: Barreras y desigualdades estructurales

Objetivo: Identificar las principales barreras y desigualdades que enfrentan las personas productoras del sector agropecuario no exportador en el acceso al financiamiento público, considerando factores normativos, institucionales y estructurales desde un enfoque de género y generacional.

4.1. Barreras normativas e institucionales al acceso al crédito

Con base en el análisis de los datos cuantitativos y la revisión de las respuestas institucionales de la banca pública, la Defensoría encontró que existen mecanismo de exclusión financiera que afecta al sector agropecuario no exportador. Estas barreras no son hechos aislados, sino componentes de un diseño estructural que impide el acceso equitativo al crédito.

A continuación, se presentan las principales barreras identificadas:

- a. Se identifica una desconexión entre la normativa prudencial y la realidad rural, donde se exige al pequeño productor cumplir con estándares corporativos urbanos.
 - **Exigencia de formalización contable:** La solicitud de Estados Financieros auditados, certificaciones de ingresos por Contador Público Autorizado (CPA) y flujos de caja proyectados impone un costo de entrada prohibitivo. El productor debe pagar servicios profesionales privados antes de saber si será sujeto de crédito.
 - **Rigidez en garantías reales:** La normativa privilegia la garantía hipotecaria con planos catastrados actualizados y avalúos recientes. Esto excluye a productores con derechos de posesión, tierras en zonas limítrofes o con planos antiguos, obligándolos a incurrir en gastos topográficos y registrales que descapitalizan su actividad.
 - **Inviabilidad regulatoria (SUGEF 1-05):** La aplicación estricta de la normativa de riesgo, diseñada para medir la solvencia mensual constante (propia del comercio y servicios), penaliza los flujos de caja estacionales de la agricultura, clasificando injustamente al productor como un deudor de alto riesgo por la naturaleza cíclica de sus ingresos.



b. El modelo de gestión de los bancos públicos ha derivado en una "banca generalista" que carece de las herramientas para atender la especificidad biológica y climática del agro.

➤ **Ausencia de descriptor exportador/no exportador:** El BCR confirma una limitante operativa crítica al admitir que sus sistemas carecen de un descriptor que diferencie entre deudores exportadores y no exportadores. Esta carencia impide segmentar la cartera, provocando que se apliquen las mismas políticas de riesgo y tasas a un pequeño productor de seguridad alimentaria que a una gran empresa agroexportadora, invisibilizando las necesidades del mercado local.

➤ **Homologación del riesgo (Agro = PYME):** Los bancos, clasifican al productor agropecuario dentro de la categoría genérica de Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Esto provoca que sea evaluado por ejecutivos comerciales generalistas con métricas de negocio urbano, invisibilizando los riesgos y tiempos propios de la seguridad alimentaria.

➤ **Ausencia de asistencia técnica:** Ambas entidades (BNCR y BCR) admitieron no brindar asistencia técnica directa. Al limitar su rol a la transacción financiera, el banco traslada el riesgo técnico enteramente al productor, lo que eleva las tasas de rechazo por falta de viabilidad técnica o necesidad de modificar planteamiento. No obstante, en las reuniones con las personas encargadas de los bancos, el comentario sobre este punto fue que, el dar asistencia técnica es un riesgo para la entidad bancaria porque luego las personas deudoras pueden culpar a la entidad por alguna recomendación. Sin embargo, pueden optar por solicitar colaboración a las instituciones del Estado con el fin de brindar este seguimiento a nivel técnico para las personas deudoras.³⁴

➤ **Invisibilización estadística:** La falta de segmentación operativa (particularmente admitida por el BCR) impide distinguir entre el productor de mercado local y el agroexportador. Esta carencia de datos desagregados

³⁴ De acuerdo con la respuesta del BNCR oficio N° SGBC-041-2025, indicó «Si, se articulan programas con estas organizaciones, en este momento se cuenta con un programa para la atención del sector ganadero con el MAG y se cuenta con una negociación del Programa NAMA con MAG (incluye facilidades de INDER), ambos con el Sistema de Banca para el Desarrollo». En el caso del BCR Oficio N° SGC-05-056-2025 «En su calidad de operador financiero Sistema de Banca para el Desarrollo opera recursos del Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (FOFIDE) y del Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD) con programas debidamente acreditados para apoyo del sector agropecuario». Cómo se observa los bancos se apoyan en el SBD, no es algo propio de cada uno de las entidades financieras.



provoca que las políticas de crédito sean de "talla única", beneficiando al sector exportador consolidado en detrimento de la economía rural doméstica.

4.2. Desigualdades territoriales en la distribución del financiamiento

A pesar del discurso de cobertura nacional, la distribución real de los fondos evidencia una profunda desigualdad geográfica.

- a. **Concentración en la GAM:** El 83,8% del saldo de la cartera se concentra en las provincias de San José y Alajuela.
- b. **Agricultura de escritorio:** Se detectó una distorsión operativa donde cantones urbanos como Curridabat o Escazú gestionan más volumen de crédito agrícola que provincias de vocación productiva como Heredia o Cartago.
- c. **Modelo de atención pasiva:** En el caso del BCR, la dependencia de la de las sucursales en Curridabat y Escazú, así como la opacidad sobre su fuerza de ventas móvil sugieren un modelo de «banca de espera», que obliga al productor rural a desplazarse a centros urbanos para gestionar sus trámites, incrementando los costos de transacción.

4.3. Brechas de género, edad e interseccionalidad

El sistema financiero reproduce y amplifica las desigualdades sociales existentes en el campo.

- a. **Penalización a la juventud:** Lejos de incentivar el relevo generacional, los datos revelan que los jóvenes pagan las tasas de interés más altas del sistema (promedio de 8,67% en colones). La falta de historial crediticio actúa como un círculo vicioso de exclusión, donde el banco no financia porque no hay historial, y no hay récord porque no se financia.
- b. **Marginalización de la mujer rural:** La relación de acceso es de 8 hombres por cada mujer financiada. A pesar de programas generales como "BN Mujer" o iniciativas Pyme, la falta de garantías reales (tenencia de tierra) sigue siendo el obstáculo insalvable para que las mujeres accedan a montos significativos de crédito productivo.



4.4. El costo del crédito como mecanismo de exclusión

El costo del crédito actúa como un filtro de selección.

- a. **El Peso de las Tasas:** En el Banco Nacional, la tasa base para agricultura inicia en Tasa Básica Pasiva (TBP) + 5.25%. Esto implica un costo financiero elevado que presiona los estrechos márgenes de rentabilidad de los granos básicos. Para los jóvenes, este costo asciende al 8,67% promedio, imponiendo una penalización de entrada a las nuevas generaciones.
- b. **La Frontera de la Usura:** En el Banco de Costa Rica, un 4,44% de los rechazos se deben a la causal Afectación Ley de Usura. Esto confirma que el modelo de riesgo del banco asigna al pequeño productor una tasa de interés tan alta que supera el límite legal permitido, clasificándolo con un perfil de riesgo especulativo en lugar de productivo.

4.5. Síntesis analítica del capítulo

El análisis de la distribución cantonal de la formalización de crédito revela una distorsión operativa crítica: el mapa del financiamiento público no coincide con el mapa de la producción agrícola nacional. Ambas entidades muestran una marcada concentración de recursos en el Gran Área Metropolitana (GAM), evidenciando un modelo de financiamiento diseñado para las oficinas administrativas de las agro empresas y no para las unidades productivas en el campo.

- a. **Asimetría:** En relación con el BNCR, El cantón de San José recibe casi 5 veces más crédito que San Carlos (6,7%), el cantón más extenso y productivo del país, y supera a la suma de toda la Región Brunca (Pérez Zeledón, Corredores, Golfito y Coto Brus suman apenas un 6,3%).
- b. **La Brecha Abismal:** La inequidad es manifiesta al comparar estos datos con las zonas de seguridad alimentaria. El BCR coloca 190 veces más dinero en Curridabat que en Los Chiles (0,08%) y 1.500 veces más en Escazú que en Guatuso (0,01%), cantones históricos de granos básicos.
- c. **Centralismo financiero:** La banca pública opera bajo una lógica de centralismo financiero. Al concentrar los recursos en el eje San José-Curridabat-Escazú, las entidades validan un modelo donde el acceso al crédito depende de la cercanía a la gerencia urbana y no de la vocación productiva del suelo, obligando al



productor rural a competir en desventaja contra la agroindustria corporativa centralizada.

En síntesis, el análisis de las barreras y desigualdades estructurales en el acceso al financiamiento público para el sector agropecuario no exportador revela un sistema bancario que perpetúa la exclusión y la inequidad. Las exigencias normativas, la rigidez en las garantías, la falta de asistencia técnica y la invisibilización estadística, junto con la concentración geográfica de los recursos y la discriminación por género y edad, configuran un entorno desfavorable para los pequeños productores rurales.

Finalmente, esta realidad pone en evidencia la necesidad urgente de una reforma integral que adapte los mecanismos financieros a las particularidades del agro costarricense, promueva la equidad y fomente el desarrollo productivo fuera del modelo urbano tradicional. Sin cambios estructurales profundos, el rezago y la marginación del sector rural seguirán siendo una constante en la gestión bancaria nacional.



Capítulo V: Conclusiones

De acuerdo con el análisis presentado en este documento, evidencia que el sistema de financiamiento público costarricense, lejos de promover la equidad y el desarrollo inclusivo, perpetúa profundas desigualdades estructurales en el acceso al crédito para el sector agropecuario no exportador. La banca comercial del Estado ha reorientado el ahorro nacional hacia sectores urbanos de consumo y servicios, marginando sistemáticamente a los territorios rurales y a los pequeños productores. Esta tendencia se manifiesta en la desproporcionada concentración de recursos en el Gran Área Metropolitana, donde cantones como San José, Curridabat y Escazú reciben un volumen de crédito muy superior al de regiones tradicionalmente agrícolas como San Carlos, Los Chiles o Guatuso.

Las barreras de acceso al crédito no tienen como origen la inviabilidad productiva del agro, sino que derivan de una desconexión entre la realidad informal y estacional de la producción agrícola y las exigencias corporativas, normativas y documentales de la banca pública. El uso de modelos de riesgo y normativas como el Acuerdo SUGEF 1-05 penaliza la estacionalidad y la informalidad propias del sector, clasificando a los productores rurales como sujetos de alto riesgo y asignándoles tasas de interés de castigo. Esta situación se ve agravada por la ausencia de asistencia técnica, la rigidez en las garantías exigidas y la invisibilización estadística de las distintas realidades productivas.

La investigación también revela la existencia de una marcada discriminación por género y edad dentro de la cartera de crédito agropecuario público. El acceso está masculinizado y envejecido, con una brecha significativa en detrimento de las mujeres y los jóvenes, quienes enfrentan mayores dificultades y costos financieros, lo que obstaculiza la renovación generacional y la inclusión de nuevos actores en la actividad agrícola.

Además, la opacidad estadística y la falta de segmentación adecuada entre el sector agroexportador y el orientado al mercado interno contribuyen a la homogenización de las políticas de riesgo y precio, favoreciendo a los grandes consorcios y penalizando a los pequeños productores enfocados en la seguridad alimentaria local. Esta falta de diferenciación impide la formulación de estrategias específicas que atiendan las necesidades y particularidades de cada segmento productivo.

En síntesis, el sistema bancario público actual reproduce y profundiza la exclusión y la inequidad, convirtiendo el acceso al crédito en una herramienta de concentración de recursos y poder, en lugar de ser un motor para el desarrollo territorial equilibrado y la soberanía alimentaria. La ausencia de una visión integral que adapte los mecanismos financieros a las realidades del agro costarricense, junto con la falta de voluntad para implementar reformas estructurales, condena al sector rural al rezago y la marginación.



Por lo tanto, se concluye que es imprescindible una reforma profunda del sistema de financiamiento público, orientada a la equidad, la transparencia y la segmentación de riesgos, que promueva la inclusión de mujeres, jóvenes y pequeños productores, y que descentralice efectivamente los recursos hacia las regiones productivas del país. Solo así será posible transformar la banca pública en un verdadero instrumento de desarrollo sostenible, capaz de responder a los desafíos sociales, económicos y alimentarios del presente y del futuro de Costa Rica.



Capítulo VI: Hallazgos

Con fundamento en la investigación sobre la evolución histórica del crédito, la información estadística remitida por las entidades bancarias y las respuestas institucionales recabadas durante la investigación, esta Defensoría identificó que el financiamiento público al sector agropecuario no exportador presenta barreras estructurales que limitan el acceso equitativo al crédito y debilitan la función redistributiva del ahorro nacional.

En términos generales, la evidencia examinada permite advertir una reorientación progresiva del financiamiento hacia actividades de menor riesgo y mayor rentabilidad inmediata, en detrimento del sector agropecuario y, particularmente, del segmento vinculado a la seguridad alimentaria y al mercado interno.

- a. Desplazamiento estructural del crédito agropecuario. La investigación evidencia un desplazamiento sostenido del crédito agropecuario dentro de la estructura general del financiamiento nacional. Los datos analizados muestran una reducción prolongada de la participación del crédito agrícola en la cartera total, en paralelo con el crecimiento de otras líneas, especialmente consumo y vivienda, lo que resulta consistente con una transformación del patrón de asignación del ahorro nacional en favor de actividades de mayor rentabilidad y menor exposición al riesgo prudencial.
- b. Efectos excluyentes de la regulación prudencial sobre el agro. La normativa prudencial vigente, aunque orientada legítimamente a la estabilidad financiera, genera incentivos adversos para el financiamiento agropecuario al valorar negativamente características intrínsecas de esta actividad, tales como la estacionalidad, la volatilidad climática, la heterogeneidad productiva y la menor liquidez de ciertas garantías rurales. En la práctica, ello contribuye a encarecer o restringir el acceso al financiamiento de pequeños productores, especialmente cuando sus ciclos de ingreso no se ajustan a la lógica financiera convencional.
- c. Insuficiencia de segmentación institucional en el Banco de Costa Rica. La información remitida por el Banco de Costa Rica revela una limitación técnica y operativa relevante. La ausencia de una segmentación claramente definida entre el productor orientado al mercado interno y el agroexportador. Esta carencia impide determinar con precisión en qué medida los recursos públicos están siendo dirigidos al fortalecimiento del sector agropecuario no exportador y restringe la posibilidad de fiscalizar si el crédito otorgado contribuye efectivamente a la seguridad alimentaria, al arraigo territorial y a la economía rural doméstica.



- d. Alta concentración del financiamiento en moneda nacional como indicio del perfil deudor. La composición monetaria de la cartera analizada en el caso del BCR, fuertemente concentrada en colones, sugiere que una parte relevante de los deudores agrícolas financiados genera sus ingresos principales en moneda nacional. Esto reduce la exposición al riesgo cambiario y constituye un indicio razonable de vinculación con el mercado interno. Sin embargo, dicha variable no sustituye la necesidad de una segmentación institucional explícita que permita distinguir con certeza entre agricultura orientada a la seguridad alimentaria y actividades de agroexportación.
- e. Persistencia de brechas de género, edad y territorio. La cartera agropecuaria analizada presenta brechas persistentes de género y edad, así como patrones territoriales desiguales. La titularidad del crédito continúa altamente masculinizada en varias provincias con vocación agrícola tradicional, mientras que las personas jóvenes muestran una participación restringida y las mujeres enfrentan, en distintos segmentos etarios, condiciones relativamente menos favorables. Estas tendencias limitan el relevo generacional, reproducen desigualdades históricas y restringen la incorporación de nuevos actores al desarrollo agropecuario.
- f. Formalización y corporativización como barreras indirectas de acceso. La evidencia territorial y operativa sugiere que parte de la estructura de financiamiento favorece esquemas de formalización empresarial y figuras jurídicas con mayor capacidad administrativa, patrimonial y documental. En determinadas zonas, especialmente del centro del país, la alta participación de personas jurídicas indica una tendencia hacia la corporativización del crédito agropecuario, lo que puede constituir una barrera indirecta para pequeños productores que operan como personas físicas y que no cuentan con las condiciones requeridas por una lógica bancaria más empresarial que territorial.
- g. Carga documental y exclusión burocrática como barrera de entrada. La comparación de requisitos, causales de rechazo y condiciones de acceso permite concluir que una parte importante de los pequeños productores enfrenta barreras antes incluso de que se valore integralmente la viabilidad de sus proyectos. La estructura de requisitos traslada el costo de la prueba al solicitante y exige un nivel de formalización documental, financiera y administrativa que resulta desproporcionado para muchas unidades productivas rurales, consolidando una exclusión burocrática que afecta especialmente al pequeño agricultor.



- h. Desconexión entre el discurso institucional y la racionalidad operativa de la banca pública. Las respuestas institucionales del BNCR y del BCR muestran una desconexión estructural entre el discurso formal de apoyo al desarrollo y la operación concreta del crédito agropecuario. La ausencia de asistencia técnica, la insuficiencia de segmentación, la prevalencia de criterios uniformes de análisis y la explicación institucional de la deserción como una reacción del propio productor revelan una racionalidad operativa más cercana a la banca comercial que a una banca pública orientada al desarrollo, la inclusión territorial y la corrección de desigualdades estructurales.
- i. El SBD como correctivo insuficiente. Si bien el Sistema de Banca para el Desarrollo constituye un reconocimiento institucional de que las unidades productivas de menor escala requieren un tratamiento diferenciado, la evidencia analizada sugiere que su capacidad correctiva sigue siendo limitada. La diferenciación prudencial y operativa asociada al SBD no ha permeado suficientemente la operación ordinaria de la banca pública, por lo que persisten barreras de acceso relacionadas con garantías, formalización, capacidad de pago y valoración del riesgo, especialmente para el pequeño productor agropecuario no exportador.
- j. Hallazgo Final. En consecuencia, esta Defensoría estima que las principales restricciones que enfrentan las personas productoras del sector agropecuario no exportador no derivan únicamente de condiciones individuales de riesgo o productividad, sino de un entramado normativo, institucional y operativo que tiende a favorecer formas de financiamiento más compatibles con la lógica comercial urbana que con la función social, territorial y alimentaria que históricamente ha debido cumplir la banca pública costarricense.



Capítulo VII: Recomendaciones

Con base en lo anterior y con fundamento en el artículo 14 de la Ley N° 7319 del 17 de noviembre de 1992 y en el artículo 32 del Decreto Ejecutivo No 22266-J,

LA DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA

RECOMIENDA

AL CONSEJO DE GOBIERNO DE LA REPÚBLICA

- a. Para que, en el ejercicio de sus potestades de conducción política y de alineamiento estratégico sobre la banca comercial del Estado, emita una directriz dirigida a las Junta Directivas del Banco Nacional de Costa Rica y el Banco de Costa Rica para que adopten, aprueben e implementen una política institucional de financiamiento al sector agropecuario no exportador, orientada a fortalecer el acceso equitativo, inclusivo y territorialmente desconcentrado del crédito, en coherencia con la función social de la banca pública, la seguridad alimentaria, el desarrollo territorial y el enfoque de derechos humanos.

La fecha máxima de emisión de la directriz es al 31 de diciembre del 2026.

- b. Que dicha directriz disponga que, en un plazo de nueve (9) meses contados a partir de su emisión, ambas entidades bancarias aprueben un plan institucional de cumplimiento,³⁵ que incluya como mínimo:
 - i. Una línea base sobre la participación del crédito agropecuario no exportador en su cartera.
 - ii. La segmentación obligatoria entre sector agroexportador y sector agropecuario no exportador en sus sistemas de registros y clasificación interna.
 - iii. Información desagregada, al menos, por sexo, edad, territorio, tipo de actividad productiva, tipo de persona deudora, moneda, monto solicitado, monto aprobado, tasa de interés, tipo de garantía, motivo de rechazo y tiempo de respuesta.

³⁵ Un Plan Institucional de Cumplimiento, en el contexto de la banca pública costarricense y la conducción política del Estado, es un instrumento operativo. Su función principal es transformar las metas abstractas de una directriz política en acciones concretas, medibles y auditables dentro de la estructura técnica de los bancos. En este escenario específico, el plan actúa como la «hoja de ruta» que el Banco Nacional y el Banco de Costa Rica deben seguir para garantizar que el crédito realmente llegue al sector agropecuario no exportador.



- iv. Metas anuales verificables para mejorar el acceso al financiamiento de personas productoras de menor escala, mujeres, personas jóvenes y territorios con menor cobertura crediticia.
 - v. Un esquema de seguimiento semestral que permita medir avances en desconcentración territorial, reducción de brechas de acceso y disminución de rechazos asociados exclusivamente a cargas documentales o criterios no ajustados a la realidad productiva del sector.
- c. Que la directriz ordene a ambas juntas directivas de las entidades bancarias, revisar y adecuar, en un plazo máximo de nueve (9) meses, sus modelos de atención, evaluación y tramitación del crédito agropecuario, con el fin de reducir las barreras institucionales identificadas en esta investigación. Para ello, deberá, al menos contener:
- i. Simplificar y estandarizar los requisitos documentales, mediante listados en un lenguaje entendible, claros y públicos.
 - ii. Reducir la discrecionalidad en la solicitud de requisitos adicionales.
 - iii. Incorporar mecanismos de valoración técnica y territorial que reconozcan la estacionalidad, el ciclo productivo y las condiciones propias de la actividad agropecuaria.
 - iv. Establecer plazos máximos de respuesta para la resolución de solicitudes.
 - v. Fortalecer la atención especializada fuera de la Gran Área Metropolitana, a fin de disminuir costos de desplazamiento, centralización operativa y otras cargas indirectas que afectan desproporcionadamente a las personas productoras rurales.
- d) Que en un plazo máximo de doce (12) meses, una vez emitida la directriz, El Consejo de Gobierno requiera a las juntas directivas del Banco Nacional de Costa Rica y del Banco de Costa Rica la adopción de medidas afirmativas específicas para corregir las brechas estructurales evidenciadas en la investigación, particularmente las relacionadas con género, edad, escala productiva y territorio, de forma que el financiamiento agropecuario no exportador incorpore criterios de equidad sustantiva y no reproduzca condiciones de exclusión preexistentes.
- e) Que, en el mismo plazo de doce (12) meses, el Consejo de Gobierno impulse un mecanismo formal de articulación interinstitucional entre la banca pública y las entidades públicas competentes en materia agropecuaria, desarrollo rural, banca para el desarrollo y aseguramiento, con el propósito de fortalecer el acompañamiento técnico, la cobertura de riesgo, la sostenibilidad de las operaciones y la permanencia de las personas productoras en el sistema financiero formal.



- f. Que el Consejo de Gobierno solicite a ambas juntas directivas la remisión de informes semestrales de avance, con copia a la Defensoría de los Habitantes, en los que se consigne de manera verificable el cumplimiento de la directriz, los resultados alcanzados, las brechas persistentes y las medidas correctivas asociadas.

A LAS JUNTAS DIRECTIVAS DEL BANCO NACIONAL DE COSTA RICA Y BANCO DE COSTA RICA

Que, en el plazo máximo de seis (6) meses, una vez notificada la presente investigación, conozcan formalmente el contenido del presente informe y adopten un acuerdo debidamente motivado en el que valoren, dentro del ámbito de sus competencias y conforme su autonomía administrativa, los hallazgos expuestos por la Defensoría de los Habitantes sobre el financiamiento del sector agropecuario no exportador.

Dicho acuerdo deberá pronunciarse, al menos, sobre los siguientes aspectos:

- a. Si los sistemas internos de registro, clasificación y seguimiento de la cartera permiten identificar con claridad el comportamiento del financiamiento dirigido al sector agropecuario no exportador.
- b. Si los procedimientos y requisitos aplicables al análisis de las solicitudes de crédito permiten garantizar el criterio de generalidad e imparcialidad previsto en el artículo 62 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, sin generar barreras desproporcionadas o carentes de adecuada justificación institucional.
- c. Si la información de gestión disponible resulta suficiente para valorar, desde la propia administración bancaria, la existencia de brechas relevantes de acceso por territorio, sexo, edad o tipo de actividad productiva.
- d. Qué medidas, estudios, ajustes de gestión o mecanismos de seguimiento estiman pertinentes, en el ejercicio de sus competencias, para fortalecer la trazabilidad, motivación y evaluación institucional del financiamiento vinculado al sector agropecuario no exportador.

Asimismo, se les recomienda remitir a la Defensoría de los Habitantes, dentro del mismo plazo, un informe institucional en el que se consigne el acuerdo adoptado, el análisis realizado y, en su caso, las decisiones o acciones que cada junta directiva estime procedentes dentro del marco de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional y demás normativa aplicable.



Se previene que por disposición del artículo 14 párrafo tercero de la Ley N° 73 19 el no acatamiento injustificado de las recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes puede ser objeto de una recomendación de amonestación para el funcionario que las incumpla o, en caso de incumplimiento reiterado, de una recomendación de suspensión o despido.

En virtud de lo anterior, y con fundamento en el artículo 32 del Reglamento a la Ley de la Defensoría de los Habitantes, los órganos públicos deben, en el plazo de **QUINCE DÍAS HÁBILES** a partir del día siguiente a la notificación de este informe final, remitir a la Defensoría de los Habitantes un informe de cumplimiento de las recomendaciones formuladas, en el cual deberá incluirse la siguiente información:

- a. Medidas que se adoptarán para hacer efectiva las recomendaciones.
- b. Plazo en el que se ejecutarán dichas medidas
- c. Funcionario encargado de su ejecución.

De estar en desacuerdo con la presente resolución procede la interposición del **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN**, en un plazo de **OCHO DÍAS HÁBILES** contados a partir de la notificación de la presente resolución, de conformidad con el artículo 22 de la Ley N° 7319, Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República. La impugnación deberá presentarse ante la o el Defensor de los Habitantes, quien será competente para emitir la decisión final. En todo caso, se deberá indicar en detalle el número de oficio y/o expediente contra el cual se interpone el recurso. El informe y los documentos podrán ser remitidos al correo electrónico **correspondencia@dhr.go.cr**

El presente informe fue elaborado por los profesionales Fabricio Chavarría Bolaños, abogado investigador y Paul Steven Briceño Quintero, economista investigador, ambos de la Dirección de Estudios Económicos y Desarrollo bajo la supervisión y coordinación de Geovanny Barboza Ramírez, economista, Director de Estudios Económicos y Desarrollo de la Defensoría de los Habitantes



Bibliografía

- Becker G. (1993). *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. National Bureau of Economic Research, Londres.
- Carvajal Vega, G. (2023). *Hacia el fortalecimiento del sector agropecuario en Costa Rica*. Consejo para la Promoción de la Competitividad. <https://cpc.cr/wp-content/uploads/2023/09/Hacia-el-fortalecimiento-del-sector-agropecuario.pdf>
- Constitución Política de la República. (1949). Diario Oficial La Gaceta. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=0&strTipM=TC
- Chacón Hidalgo, M. B., & Montero Mora, A. M. (2015). *El Banco Nacional y el desarrollo económico de Costa Rica*. Editorial Digital Imprenta Nacional. Tomado el 6 de enero del 2026 de: https://www.imprentanacional.go.cr/editorialdigital/libros/historiaygeografia/bnrc_e_dincr.pdf
- Defensoría de los Habitantes de la República (DHR). (2019). *Sistema Banca para el Desarrollo y su potencial para combatir la pobreza*.
- Defensoría de los Habitantes. (2023). *Acceso a la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la población en Costa Rica, ante la incertidumbre de las condiciones del mercado internacional* (Exp. 418277-2023-RI).
- de Olloqui, F., Fernández Díez. (2017). *Financiamiento del sector agroalimentario y desarrollo rural*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Delgado Quesada, F. (2016). *El sistema financiero costarricense en los últimos 25 años: Sistema bancario* (Monografía No. 7). Academia de Centroamérica. <https://www.academiaca.or.cr/otras-publicaciones/sistema-financiero-costarricense-los-ultimos-25-anos-sistema-bancario/>
- Esquivel Villegas, F. (2025). *Estructura productiva y crecimiento de Costa Rica: Hacia una estrategia alternativa* [Archivo PDF]. Tomado de: https://static1.squarespace.com/static/53529d78e4b0757a373cfae3/t/689649706f02ef49abe21fef/1754679664049/CR_EstructuraProductivaYCrecimiento.pdf



- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), (s.f). Crisis financiera y financiamiento agropecuario en América Latina: Más allá del corto plazo. https://www.fao.org/fileadmin/templates/fmpp/documents/Crisis_financiamiento_agropecuario.pdf
- Gordienko López, A., Fernández Arauz, A., Itriago Henríquez, D., Ulibarri Bilbao, E., Meza Montoya, E., Villalobos Carballo, F., Ocampo Sánchez, F., Arce Durán, J. L., Guzmán Martínez, J., Barrantes Castegnaro, L., Rivera Valerio, L., Morales Aguilar, N., Sauma Fiatt, P., Monge González, R., Fernández Salazar, R., & Umaña Vargas, V. (2022). *Propuestas para un mejor futuro*. Academia de Centroamérica. <https://www.academica.or.cr/serie-vision-para-el-desarrollo/propuestas-para-un-mejor-futuro/>
- Hernández, R., Mendoza, C. (2018). Metodología de la Investigación. 1º Edición. México. McGraw-Hill / Interamericana Editores, S. A. de C. V.
- Hess, S. (2020). *Barreras sistémicas y discriminación en el acceso a financiamiento para la mujer*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/6f263cf9-a373-4ae9-a12f-9ad10a71f8ab/content>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2025). Encuesta Nacional Agropecuaria 2024: Resultados generales de la actividad agrícola y forestal [Archivo PDF]. San José, Costa Rica: INEC.
- Jaén-España, A. (2024). *Neoliberalismo, privatización bancaria en Costa Rica y nuevo sistema financiero desnacionalizado*. Consecuencias de las nuevas políticas públicas y posibles alternativas al modelo actual. Revista Espiga, 23 (48), 299–326. <https://doi.org/10.22458/re.v23i48.5462>
- Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, N° 1644. (1953).
- OCDE (2023), *Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2023*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/09d84187-es>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO). (2014). *Los jóvenes y la Agricultura: Desafíos clave y soluciones concretas*. FAO.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (s.f). Crisis financiera y financiamiento agropecuario en América Latina: Más allá del corto plazo.



https://www.fao.org/fileadmin/templates/fmpp/documents/Crisis_financiamiento_a_gropecuario.pdf

Ortega Campos, G. (2025, 1 de diciembre). Radiografía del sector agrícola: más de 20.000 empleos perdidos y 13 meses en negativo. *La Nación*.

Simunovic, J. (2024). *Teoría de la interseccionalidad en la intervención social*.

Stiglitz, J. y Weiss, A. (1981). *Credit Rationing in Markets with Imperfect Information*. The American Economic Review Vol. 71, No. 3 (Jun, 1981), pp. 393-410 (18 páginas) American Economic Association. <https://www.jstor.org/stable/1802787>



Anexos

Comportamiento del porcentaje del crédito de agricultura como proporción del crédito total, desde 1987 hasta 2024.

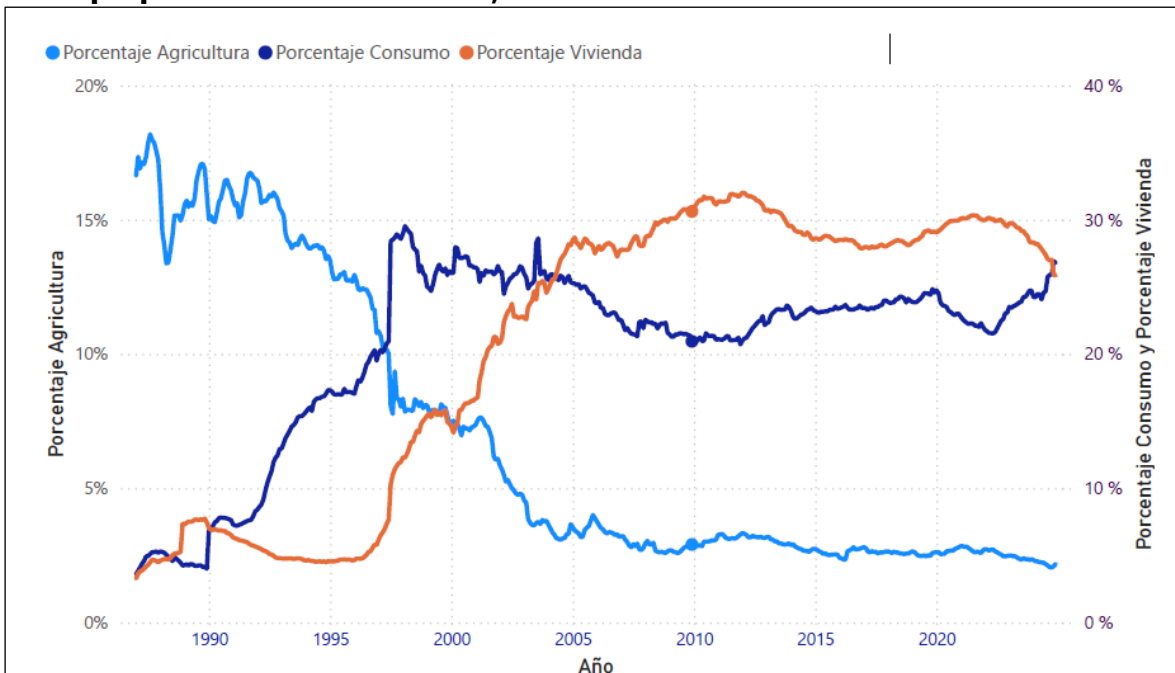


Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

Nota: La línea discontinua corresponde a una línea de tendencia.



Comportamiento del porcentaje del crédito de agricultura, consumo y vivienda como proporción del crédito total, desde 1987 hasta 2024.



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

Análisis de datos del Banco Nacional

Porcentaje de créditos según el tipo de cliente

Tipo de cliente	Cantidad
EXPORTADORA	1.20%
EXPORTADORA E IMPORTADORA	0.62%
NO EXPORTADOR	98.17%
Total general	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Nacional.

Cantidad de créditos por tipo de cliente. (No Exportador)

Tipo de cliente	Cantidad
Jurídico	1,339
Hombre	30,309
Mujer	3,650
Total general	35,298

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Nacional.

Porcentaje de créditos según el tipo de moneda. (No Exportador)

Moneda del crédito	Cantidad
Colones	98.19%
Dólares	1.81%
Total general	100.00%

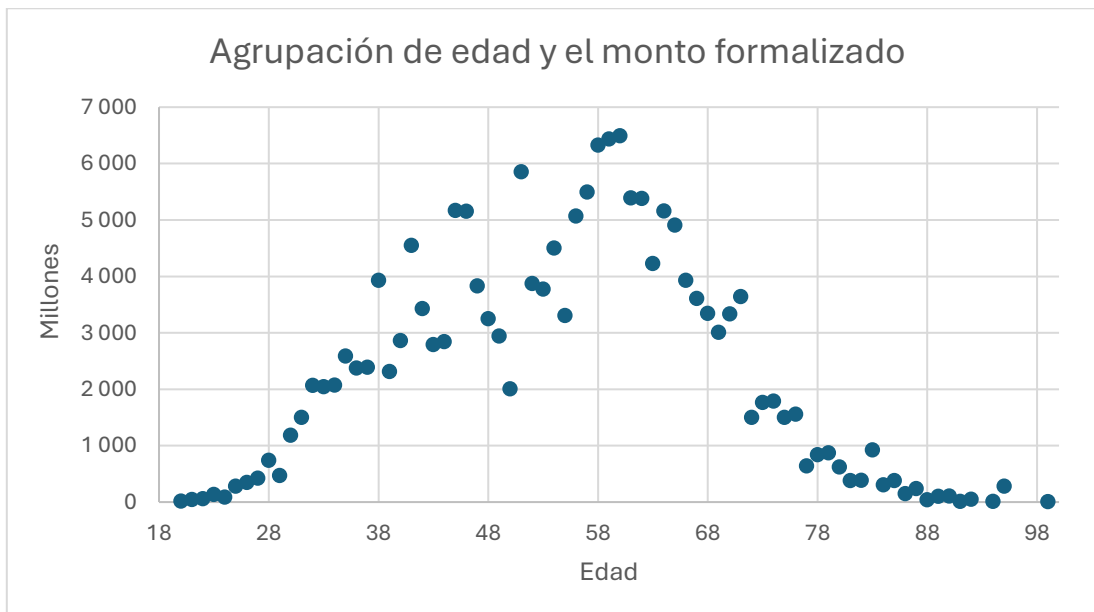
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Nacional.

Monto de créditos según la provincia. (No exportador)

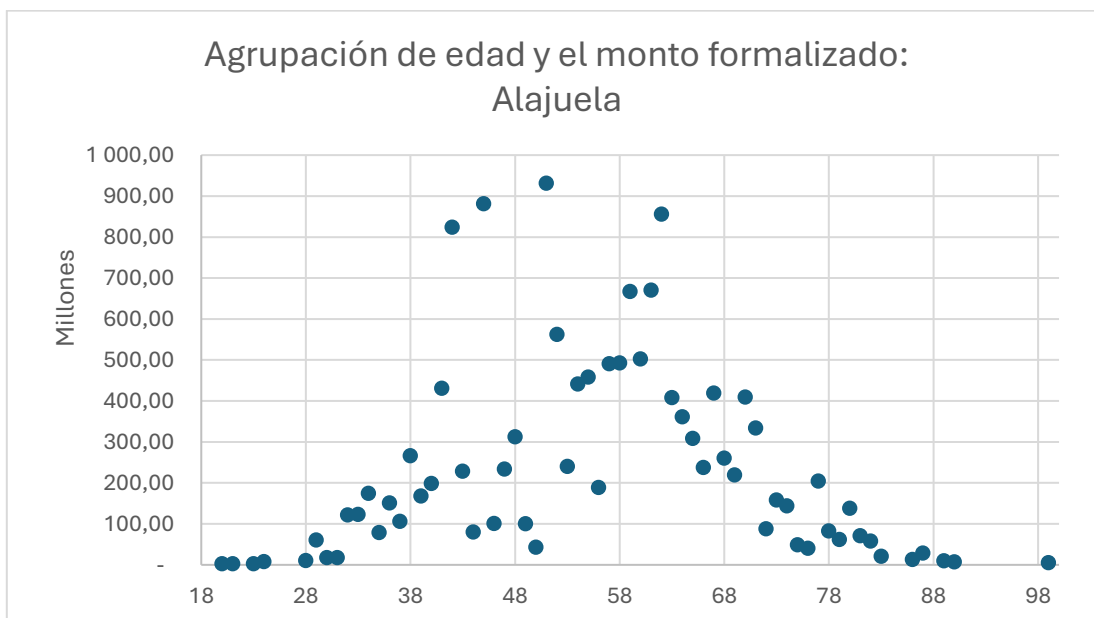
Provincia	Monto Original
San José	160,027,171,955.49
Cartago	49,548,918,419.19
Alajuela	26,630,171,867.51
Puntarenas	26,494,053,318.74
Limón	14,507,004,671.11
Guanacaste	12,105,568,343.17
Heredia	5,095,673,681.00
Total general	294,408,562,256.20

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Nacional.



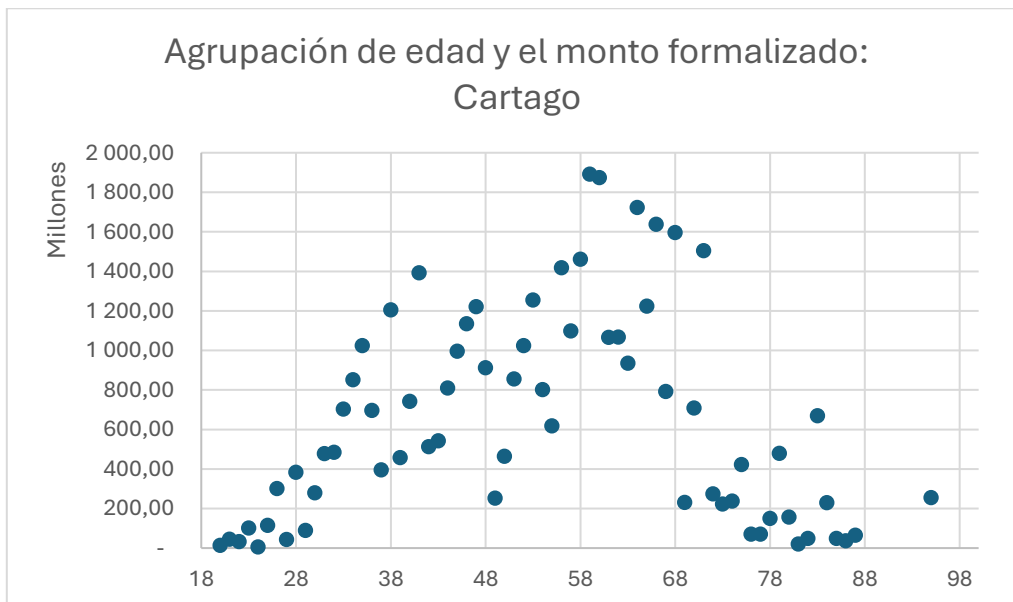


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Nacional.

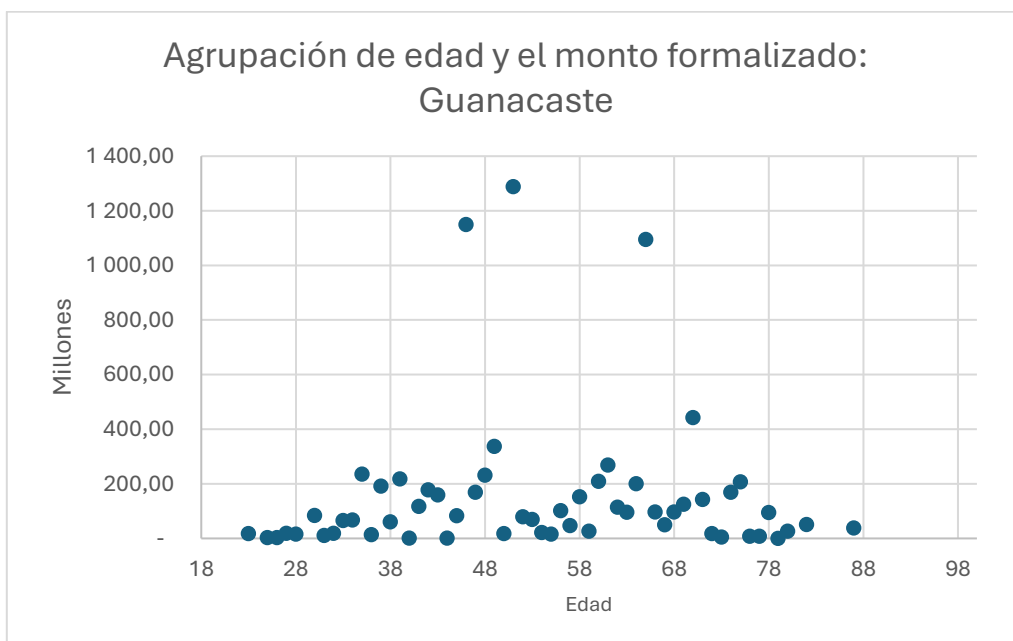


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Nacional.



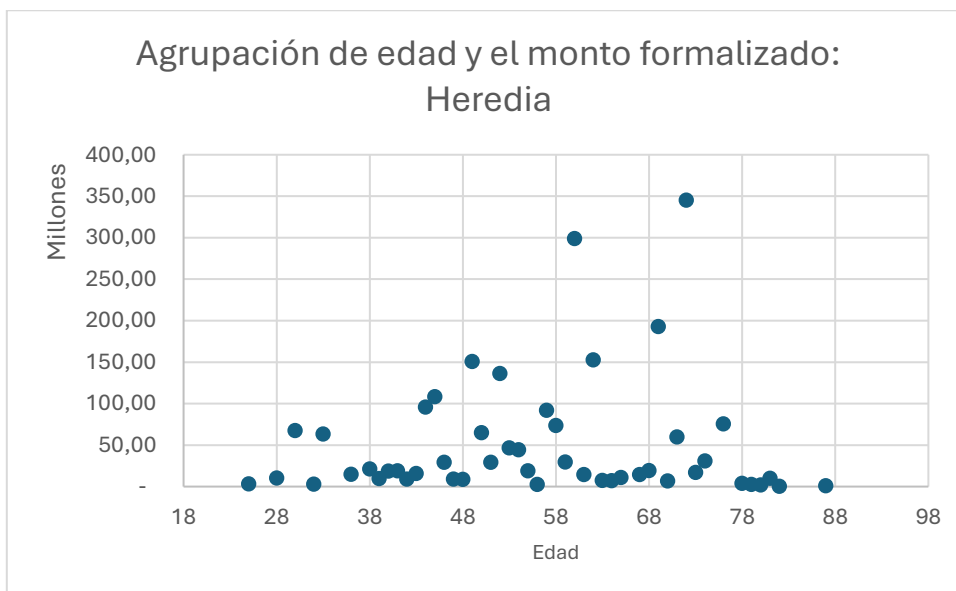


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Nacional.

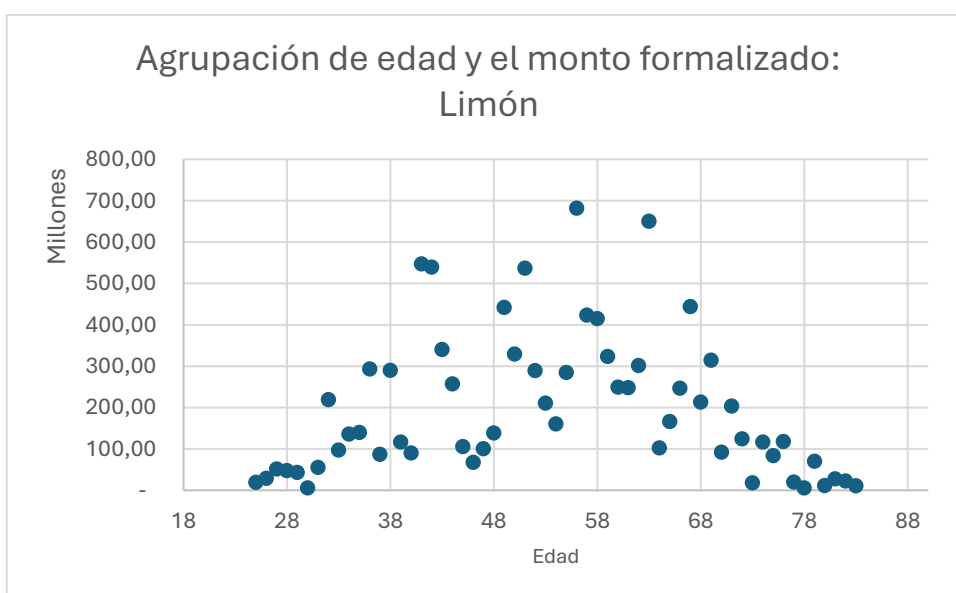


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Nacional.



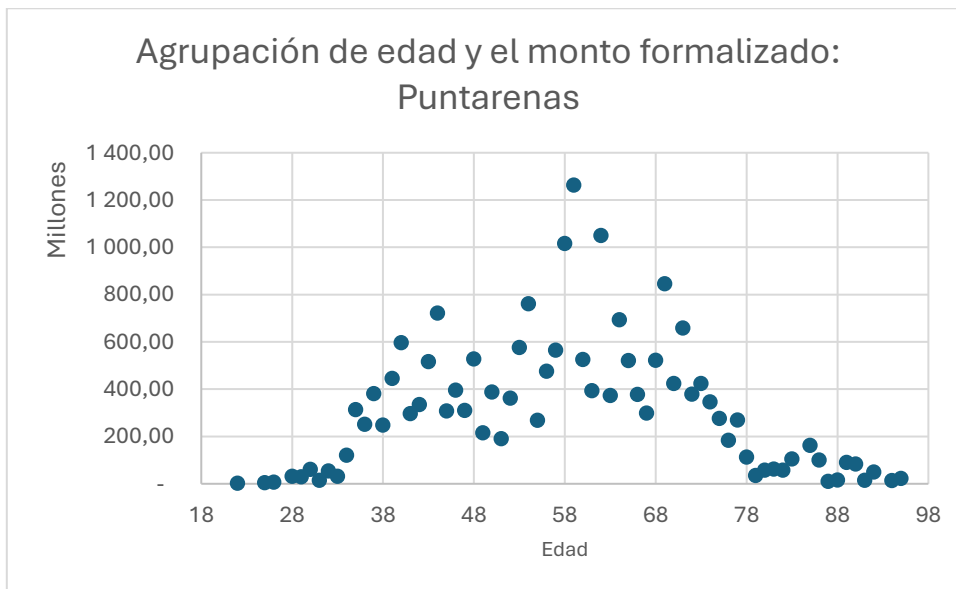


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Nacional.

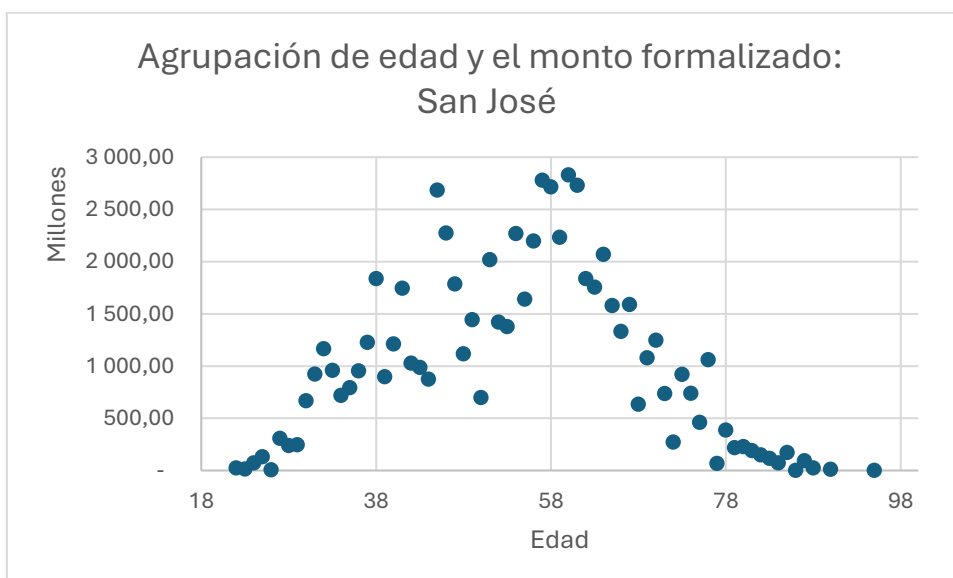


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Nacional.



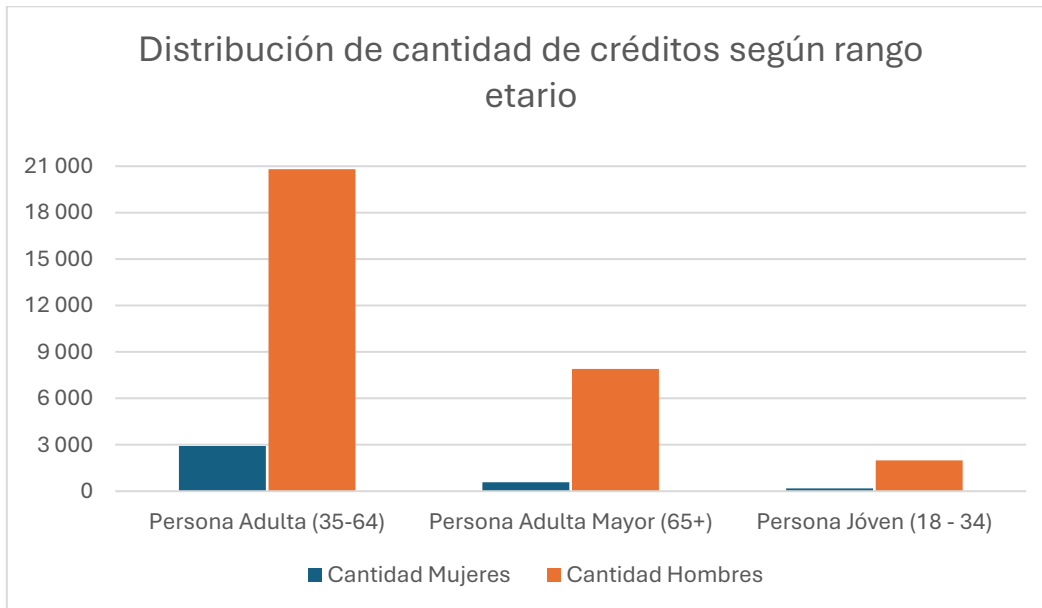


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Nacional.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Nacional.





Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Nacional.



Distribución de créditos al sector no exportador por provincia según tipo de cliente.

Provincia	Sexo	Monto formalizado	Porcentaje del Monto	Cantidad	Porcentaje de cantidad
Alajuela	Masculino	13,965,222,693	52.44%	2,528	81.47%
	Jurídico	11,218,205,277	42.13%	346	11.15%
	Femenino	1,446,743,898	5.43%	229	7.38%
Total Alajuela		26,630,171,868		3,103	
Cartago	Masculino	41,772,942,427	84.31%	8,191	90.95%
	Jurídico	4,610,983,320	9.31%	634	7.04%
	Femenino	3,164,992,672	6.39%	181	2.01%
Total Cartago		49,548,918,419		9,006	
Guanacaste	Masculino	7,679,585,441	63.44%	1,069	78.14%
	Jurídico	3,245,358,349	26.81%	171	12.50%
	Femenino	1,180,624,553	9.75%	128	9.36%
Total Guanacaste		12,105,568,343		1,368	
Heredia	Jurídico	2,625,239,405	51.52%	469	83.30%

Provincia	Sexo	Monto formalizado	Porcentaje del Monto	Cantidad	Porcentaje de cantidad
	Masculino	2,316,338,222	45.46%	47	8.35%
	Femenino	154,096,054	3.02%	47	8.35%
Total Heredia		5,095,673,681		563	
Limón	Masculino	10,617,558,199	73.19%	2,145	80.19%
	Jurídico	2,718,416,927	18.74%	327	12.22%
	Femenino	1,171,029,545	8.07%	203	7.59%
Total Limón		14,507,004,671		2,675	
Puntarenas	Masculino	18,760,920,107	70.81%	1,828	86.10%
	Jurídico	4,831,407,636	18.24%	199	9.37%
	Femenino	2,901,725,576	10.95%	96	4.52%
Total Puntarenas		26,494,053,319		2,123	
San José	Jurídico	89,619,978,425	56.00%	14,079	85.53%
	Masculino	61,634,253,842	38.51%	1,926	11.70%
	Femenino	8,772,939,689	5.48%	455	2.76%
Total San José		160,027,171,955		16,460	

Provincia	Sexo	Monto formalizado	Porcentaje del Monto	Cantidad	Porcentaje de cantidad
Total general		294,408,562,256	100.00%	35,298	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Nacional.

Promedio de tasas de interés en colones

Año	EXPORTADORA	EXPORTADORA E IMPORTADORA	NO EXPORTADOR
2015	8.76	10.68	10.45
2016	7.17	10.73	7.53
2017	6.45		7.42
2018	7.71		8.69
2019	6.92		9.03
2020	6.63		7.24
2021	5.11		6.85
2022	6.33		7.52
2023	7.99		9.39
2024	7.08	8.00	7.68

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Nacional.

Promedio de tasas de interés en dólares de Estados Unidos de América

Año	EXPORTADORA	EXPORTADORA E IMPORTADORA	NO EXPORTADOR
2015	6.0	6.1	6.0
2016	6.9	6.2	6.7
2017	6.1	5.6	6.6
2018	7.2	7.1	7.0
2019	7.1	6.5	5.4
2020	5.8	5.6	4.1
2021	4.7		3.5
2022	4.9	3.6	3.8
2023	6.8	5.7	4.8
2024	5.8	4.8	4.4

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Nacional.



Promedio de tasas de interés y monto formalizado según cantón.

Cantón	Promedio de tasa de interés (%)	Promedio del monto formalizado (CRC)	Porcentaje del monto formalizado
San José	6.69	262,760,143.30	28.65%
Tarrazú	7.31	4,717,891.60	12.40%
Alvarado	8.73	5,750,857.02	7.75%
Oreamuno	8.63	5,416,065.41	4.99%
San Carlos	8.42	13,474,392.18	4.36%
Dota	7.95	6,187,851.35	4.33%
Corredores	8.67	17,908,546.39	3.22%
Pérez Zeledón	7.97	5,391,454.39	2.99%
Pococí	7.51	5,296,173.05	2.91%
Cartago	8.41	4,879,605.83	2.46%
Desamparados	8.13	3,044,925.36	2.04%
León Cortés Castro	7.49	4,357,544.39	1.77%
Parrita	8.51	9,806,823.52	1.55%
Bagaces	8.13	8,534,950.30	1.24%
Liberia	6.95	12,149,277.58	1.12%
Cañas	6.94	10,802,541.75	0.98%
Sarapiquí	7.95	7,047,021.76	0.92%
Acosta	8.27	2,387,088.43	0.88%
Guácimo	8.07	5,251,736.66	0.87%
Golfito	10.02	11,589,894.64	0.84%
Paraíso	8.88	5,106,184.58	0.84%
Coto Brus	9.73	5,185,243.73	0.74%
Zarcero	9.25	4,553,723.28	0.64%
Guatuso	7.66	7,589,688.80	0.62%
Lepanto	8.33	12,253,707.45	0.61%
Alajuela	6.89	9,447,910.81	0.58%
Puntarenas	8.29	44,444,695.79	0.57%
Quepos	9.46	21,792,444.70	0.53%
Poás	9.11	8,697,456.95	0.51%
Talamanca	9.38	4,591,243.65	0.45%
Los Chiles	7.24	14,165,305.88	0.41%
Siquirres	7.65	7,904,137.93	0.39%



Cantón	Promedio de tasa de interés (%)	Promedio del monto formalizado (CRC)	Porcentaje del monto formalizado
Heredia	9.02	23,099,279.52	0.38%
Orotina	8.71	9,822,379.29	0.37%
Grecia	10.88	24,393,775.02	0.37%
Santa Ana	10.37	9,012,683.96	0.36%
Turrialba	8.57	4,877,728.35	0.32%
Naranjo	7.97	3,464,389.84	0.32%
Osa	9.32	17,244,142.35	0.28%
El Guarco	9.42	6,803,102.54	0.27%
San Ramón	8.55	3,435,977.87	0.27%
Aserri	10.01	28,004,665.94	0.27%
Montes de Oca	7.14	18,452,374.68	0.21%
Nicoya	7.70	19,533,938.06	0.21%
Upala	8.85	4,017,979.02	0.18%
La Unión	7.73	11,824,936.96	0.18%
Belén	7.05	8,918,983.05	0.18%
Santa Cruz	7.78	14,219,297.30	0.18%
Limón	9.33	6,840,942.69	0.18%
Garabito	11.39	62,300,000.00	0.17%
Puriscal	9.26	4,043,901.38	0.16%
Atenas	8.57	4,589,865.21	0.15%
Abangares	7.43	3,831,313.08	0.14%
Monteverde	6.42	12,325,362.12	0.14%
Matina	8.63	6,485,446.55	0.13%
Cóbano	8.54	6,503,263.80	0.12%
Escazú	9.83	5,264,690.86	0.12%
Palmares	7.28	4,972,474.77	0.11%
Buenos Aires	8.56	4,786,209.77	0.09%
Esparza	8.44	18,407,002.29	0.09%
Tilarán	7.47	12,443,148.85	0.08%
Carrillo	9.28	2,413,712.87	0.08%
Sarchí	9.28	3,285,810.81	0.08%
Santo Domingo	5.86	34,527,396.14	0.08%
Flores	9.42	17,501,035.38	0.07%



Cantón	Promedio de tasa de interés (%)	Promedio del monto formalizado (CRC)	Porcentaje del monto formalizado
Vázquez de Coronado	6.89	16,149,273.45	0.07%
Hojancha	6.79	4,269,174.00	0.06%
San Isidro	9.43	6,947,514.89	0.06%
Río Cuarto	7.75	6,227,988.00	0.05%
Goicoechea	9.09	5,583,568.89	0.05%
Curridabat	6.78	10,423,413.08	0.05%
Montes de Oro	7.84	5,814,285.71	0.04%
Barva	7.95	5,097,174.55	0.04%
Mora	9.78	2,988,260.87	0.02%
La Cruz	7.67	1,018,650.00	0.02%
Moravia	8.83	2,829,266.67	0.01%
Santa Bárbara	9.66	4,109,902.59	0.01%
Tibás	6.65	7,012,800.00	0.00%
San Rafael	6.80	1,750,000.00	0.00%

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Nacional.



Tipo de sector del crédito según la tasa de interés y el monto formalizado.

Tipo del sector del crédito	Cantidad de créditos	Tasa Promedio (%)	Porcentaje sobre el monto formalizado (CRC)
MICROEMPRESA AGRÍCOLA	19,422	7.74	30.62%
OPERACIÓN CANCELACIÓN DE PASIVOS A TERCEROS	261	9.73	11.40%
PIÑA	296	5.99	9.55%
OPERACIÓN NORMALIZADA	334	11.29	4.94%
CAÑA AZUCAR RENOVACION (01 02 2000)	36	6.39	4.61%
CAFE ASISTENCIA Y RECOLECCION JUNTAS RURALES (01 0	4,565	7.98	4.43%
No asignado	3,272	10.96	4.24%
PEQUEÑAEMPRESA AGRICULTURA	552	8.59	3.01%
OPERACIÓN REFINANCIADA	184	9.79	2.46%
PROGRAMA DE EMERGENCIA	246	5.95	2.26%
CAFE ASISTENCIA (1° ETAPA)	1,433	6.81	2.17%
VENTA DE BIENES MUEBLES E INMUEBLES	78	6.76	1.93%
CAÑA AZUCAR ASISTENCIA (01 02 2000)	100	8.15	1.75%
MEDIANAEMPRESA AGRICULTURA	106	8.02	1.69%
1920 - VEHICULO DE TRABAJO ¢	241	9.11	1.33%
CAFE INVERSIONES	284	8.77	1.26%
PALMA ACEITERA	216	8.51	1.17%
ARROZ INUNDADO	336	7.34	1.13%
PROGRAMA RENOVACIÓN CAFETALERA PNRC	221	8.29	0.73%
ARROZ COMERCIAL	9	9.84	0.73%
CAÑA DE AZUCAR COMPRA DE MAQUINARIA Y EQUIPO	3	9.23	0.59%
AGRICULTURA MICROEMPRESA ESPECIAL	525	5.68	0.57%
OPERACIÓN NORMALIZADA- AGRÍCOLA MICROEMPRESA	80	10.13	0.55%
OPERACIÓN EXTENDIDA	2	6.24	0.53%
ARROZ SECANO	68	8.62	0.52%
AGUACATE	269	6.21	0.50%



Tipo del sector del crédito	Cantidad de créditos	Tasa Promedio (%)	Porcentaje sobre el monto formalizado (CRC)
MICROEMPRESA ESPECIAL	173	5.69	0.34%
CAFE RECOLECCION	99	5.95	0.33%
FIDEICOMISO IMAS BANACIO AGRICULTURA	505	8.40	0.31%
YUCA	154	7.59	0.29%
1932 - BN VEHÍCULOS USADOS ¢	68	8.27	0.28%
CAPITAL DE TRABAJO	142	6.84	0.23%
PAPA	168	9.08	0.23%
CHAYOTE	5	9.41	0.23%
TOMATE	140	8.09	0.22%
PALMA AFRICANA	5	8.43	0.18%
BENEFICIARIO MICROREDITO	172	5.61	0.18%
FRESA	118	8.85	0.18%
FRIJOL	138	10.01	0.18%
VEHÍCULOS DE TRABAJO RED	32	6.11	0.17%
OPERACIÓN NORMALIZADA- PEQUEÑA EMPRESA	12	10.17	0.15%
MEDIANAEMPRESA ESPECIAL	1	11.46	0.13%
BENEFICIADO DE CAFÉ	60	3.84	0.13%
BANANO	12	8.79	0.13%
RE EXPRESIÓN DE DEUDAS	16	10.56	0.12%
CAFE RENOVACION Y REPOBLACION	46	9.91	0.11%
CHILE	38	9.91	0.09%
1913 - MICROEMPRESA ESPECIAL	40	9.11	0.09%
CAFE RENOVACION Y REPOBLACION JUNTAS RURALES (01 0	42	7.42	0.08%
CAFE ALMACIGALES (01 02 2000)	70	8.93	0.08%
PASTO ORNAMENTAL	9	6.15	0.06%
PEQUEÑAEMPRESA ESPECIAL	14	5.11	0.06%
BN MUJER EMPRESARIA	17	12.03	0.06%
CLAVEL	29	3.42	0.05%
ROSA	11	11.40	0.05%
ÑANPI	8	8.31	0.05%
SANDIA	43	8.02	0.05%

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes ¹⁰⁰
 “Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

Tipo del sector del crédito	Cantidad de créditos	Tasa Promedio (%)	Porcentaje sobre el monto formalizado (CRC)
GYPHSOPHILIA	1	5.50	0.04%
CANCELACION DE PASIVOS	1	6.60	0.04%
VEHÍCULO DE TRABAJO	64	10.34	0.04%
OPERACIÓN NORMALIZADA- MEDIANA EMPRESA	1	6.53	0.04%
11007 - CANC. PASIVOS CON DIFERIMIENTO AP	3	5.44	0.04%
PAPAYA	26	10.01	0.03%
1914 - PEQUEÑAEMPRESA ESPECIAL	3	8.14	0.03%
LECHUGA	23	8.77	0.03%
PLATANO	8	11.33	0.02%
AYOTE	4	8.76	0.02%
MANGO	8	7.76	0.01%
NARANJA	10	9.98	0.01%
JUNTAS RURALES- OPS.MAYORES A 1 AÑO(01 02 2000)	15	12.56	0.01%
UNIFICACIÓN DE DEUDAS-CAFÉ-PRODUCCIÓN	6	14.42	0.01%
VEHICULO DE TRABAJO PEQUEÑAEMPRESA ¢	3	10.42	0.01%
MARGINATAS	1	6.25	0.01%
HELECHO HOJA DE C.	8	11.59	0.01%
PEJIBAYE Y PALMITO	14	11.07	0.01%
MELOCOTON	6	9.37	0.01%
TIQUISQUE	14	10.12	0.01%
BROCOLI	1	12.25	0.01%
1916 - RIEGO Y DRENAJE	6	7.77	0.01%
CULANTRO	4	11.65	0.01%
TABACO	5	9.71	0.01%
MELON	7	7.00	0.01%
PALMAS	1	12.12	0.01%
TAMARINDO	1	6.00	0.00%
MICRO AGRICULTURA	2	17.80	0.00%
PEJIBAYE FRUTA	1	5.75	0.00%



Tipo del sector del crédito	Cantidad de créditos	Tasa Promedio (%)	Porcentaje sobre el monto formalizado (CRC)
CAÑA DE AZUCAR REPARACION Y MANTENIMIENTO DE MAQU	1	9.00	0.00%
NARANJILLA	2	6.00	0.00%
1919 - BANCA DE 2° PISO AGRI ϕ PEQUEÑOS AGRICULTOR	5	11.22	0.00%
CAÑA INDIA	1	9.00	0.00%
MOSTAZA	1	10.35	0.00%
SABILA	1	13.00	0.00%
CAÑA DE AZUCAR INFRAESTRUCTURA PARA PRODUCCION DE	1	16.35	0.00%
REPARACION MAQUINARIA AGRICOLA	1	5.25	0.00%

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Nacional.



Promedio de las tasas de interés según el cantón, tipo de créditos y tipo de sector para créditos exportador y no exportador.

Promedio de Tasa Promedio			Moneda	Condición	
Canton	Tipo de crédito	Tipo del sector del crédito	Colones	NO	Dólares
			EXPORTADORA	EXPORTADOR	NO EXPORTADOR
Abangares	BANCA DESARROLLO COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA		12.15	
Alvarado	BANCA DESARROLLO - COLON	OPERACIÓN REFINANCIADA		15.95	
	BANCA DESARROLLO COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA		9.86	
	CARTERA CRED. RURAL - COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA		13.71	
	FONDO FINAN. DESARR COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA		4.50	
Carrillo	BANCA DESARROLLO COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA		16.30	
Cartago	BANCA DESARROLLO COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA		11.41	
Corredores	BANCA DESARROLLO COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA		12.38	
Coto Brus	BANCA DESARROLLO COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA		10.92	

Promedio de Tasa Promedio		Moneda	Condición
Desamparados	BANCA DESARROLLO - COLON	OPERACIÓN REFINANCIADA	10.53
	BANCA DESARROLLO COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA	9.63
	JUNTA RURAL COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA	8.96
Dota	BANCA DESARROLLO - COLON	OPERACIÓN REFINANCIADA	11.38
	BANCA DESARROLLO COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA	9.03
	FONDO CRED DESARROLLO COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA	4.82
	FONDO FINAN. DESARR COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA	4.45
	JUNTA RURAL COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA	16.35
El Guarco	BANCA DESARROLLO COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA	18.17
Golfito	BANCA DESARROLLO COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA	11.19
	COMERCIAL COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA	9.97
León Cortés Castro	BANCA DESARROLLO COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA	10.03
	FONDO CRED DESARROLLO COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA	6.69

Promedio de Tasa Promedio		Moneda	Condición
	JUNTA RURAL COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA	10.82
Lepanto	BANCA DESARROLLO COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA	9.00
Matina	BANCA DESARROLLO COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA	11.95
Monteverde	BANCA DESARROLLO COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA	10.20
Oreamuno	CARTERA CRED. RURAL - COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA	15.00
	JUNTA RURAL COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA	15.30
Parrita	BANCA DESARROLLO COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA	20.23
Pérez Zeledón	BANCA DESARROLLO - COLON	OPERACIÓN REFINANCIADA	11.78
	BANCA DESARROLLO COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA	9.48
Poás	BANCA DESARROLLO COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA	10.02
	FONDO CRED DESARROLLO COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA	4.35
Pococí	BANCA DESARROLLO COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA	8.91
	JUNTA RURAL COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA	5.65

Promedio de Tasa Promedio		Moneda	Condición		
San Carlos	BANCA DESARROLLO COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA		8.75	
San José	CARTERA COMERCIAL - DOLARES	OPERACIÓN REFINANCIADA			7.00
San Ramón	COMERCIAL COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA		12.10	
Tarrazú	BANCA DESARROLLO COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA		10.20	
	CARTERA CRED. RURAL - COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA		13.55	
	FONDO CRED DESARROLLO COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA		4.88	
	FONDO FINAN. DESARR COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA	6.35	5.11	
	JUNTA RURAL COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA		10.15	
Upala	BANCA DESARROLLO - COLON	OPERACIÓN REFINANCIADA		13.94	
Zarcero	BANCA DESARROLLO COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA		12.50	
	FONDO CRED DESARROLLO COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA		4.00	
	JUNTA RURAL COLONES	OPERACIÓN REFINANCIADA		10.03	

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Nacional.

Tipos de operación de crédito por cantón

Cantón	OPERACIÓN CANCELACIÓN DE PASIVOS A TERCEROS	OPERACIÓN EXTENDIDA	OPERACIÓN NORMALIZADA	OPERACIÓN NORMALIZADA-AGRÍCOLA MICROEMPRESA	OPERACIÓN NORMALIZADA-MEDIANA EMPRESA	OPERACIÓN NORMALIZADA-PEQUEÑA EMPRESA	OPERACIÓN NORMALIZADA-REFINANCIADA	Total general
Abangares			3				1	4
Acosta			3	1		1		5
Alajuela	1		1					2
Alvarado	10		32	6		2	20	70
Aserri	1							1
Bagaces			2	1				3
Buenos Aires	1							1
Cañas			4					4
Carrillo			1				1	2
Cartago	3		18	1			4	26
Cóbano			1					1
Corredores	2		16	33		1	8	60
Coto Brus			16	4		1	5	26
Desamparados	12		11	2			19	44
Dota	31		23	5			26	85
El Guarco	1		2				1	4
Escazú	1							1
Esparza			1					1
Flores			1					1
Golfito	4		9	10		1	4	28
Grecia			2					2
Guácimo	1		6					7
Guatuso	1		2					3
Hojancha	1							1
La Unión	1		1					2
León Cortés Castro	9		4				8	21
Lepanto	1		1				1	3
Liberia				1		2		3
Limón			1					1



Canton	OPERACIÓN CANCELACIÓN DE PASIVOS A TERCEROS	OPERACIÓN EXTENDIDA	OPERACIÓN NORMALIZADA	OPERACIÓN NORMALIZADA-AGRÍCOLA MICROEMPRESA	OPERACIÓN NORMALIZADA-MEDIANA EMPRESA	OPERACIÓN NORMALIZADA-PEQUEÑA EMPRESA	OPERACIÓN NORMALIZADA-REFINANCIADA	Total general
Los Chiles			1					1
Matina			1				1	2
Montes de Oca			2					2
Monteverde							1	1
Moravia			1					1
Naranjo			1	1				2
Nicoya			1					1
Oreamuno	10		24	2			2	38
Orotina			3					3
Osa			7					7
Paraíso	1		4					5
Parrita	1		7				1	9
Pérez Zeledón	3		14	1			3	21
Poás			2				2	4
Pococí	7		22	2		1	6	38
Puntarenas	1		1					2
Puriscal			4	1				5
Quepos	1		1					2
Río Cuarto			1	1				2
San Carlos	3	2	12	2	1		3	23
San Isidro	2							2
San José	10		5				1	16
San Ramón			5				1	6
Santa Ana			1					1
Santa Cruz			2	1		1		4
Sarapiquí	1		10					11
Siquirres			1					1
Talamanca	1		1					2
Tarrazú	139		32	4		1	58	234
Upala			2	1		1	1	5

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes ¹⁰⁸
 “Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

Canton	OPERACIÓN CANCELACIÓN DE PASIVOS A TERCEROS	OPERACIÓN EXTENDIDA	OPERACIÓN NORMALIZADA	OPERACIÓN NORMALIZADA- AGRÍCOLA MICROEMPRESA	OPERACIÓN NORMALIZADA- MEDIANA EMPRESA	OPERACIÓN NORMALIZADA- PEQUEÑA EMPRESA	OPERACIÓN NORMALIZADA- REFINANCIADA	Total general
Zarceros			4				5	9
Total								872

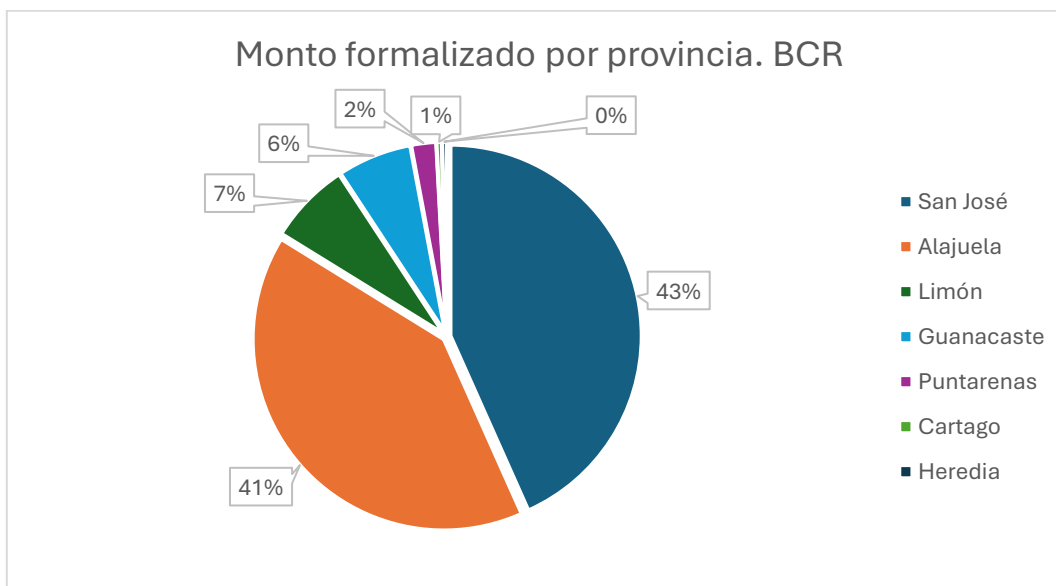
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Nacional.



Análisis de datos del Banco de Costa Rica

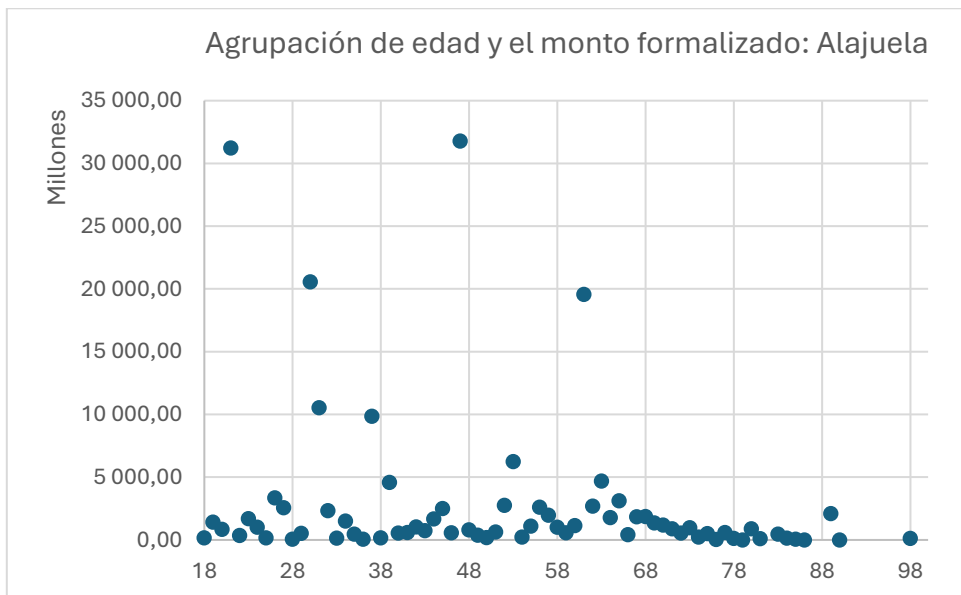
Grupo etario	Cantidad
Persona Adulta	2,682
Persona Adulta Mayor	1,037
Persona Joven	1,226
Total general	4,945

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Costa Rica.

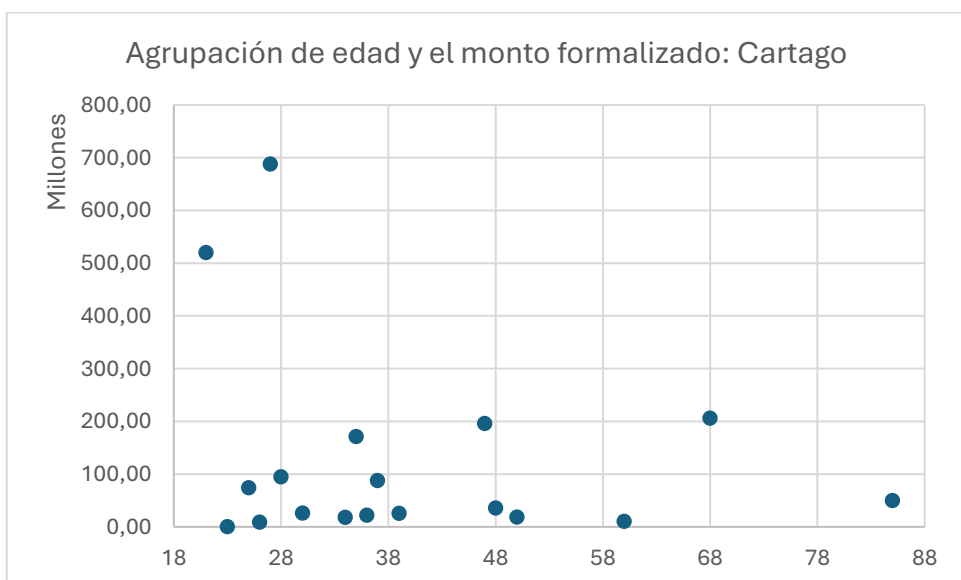


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Costa Rica.



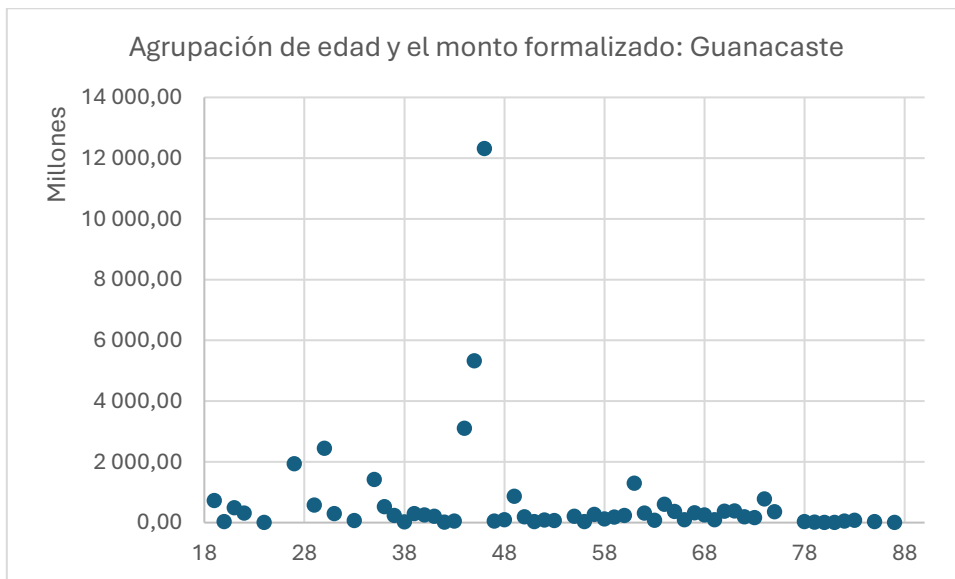


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Costa Rica.

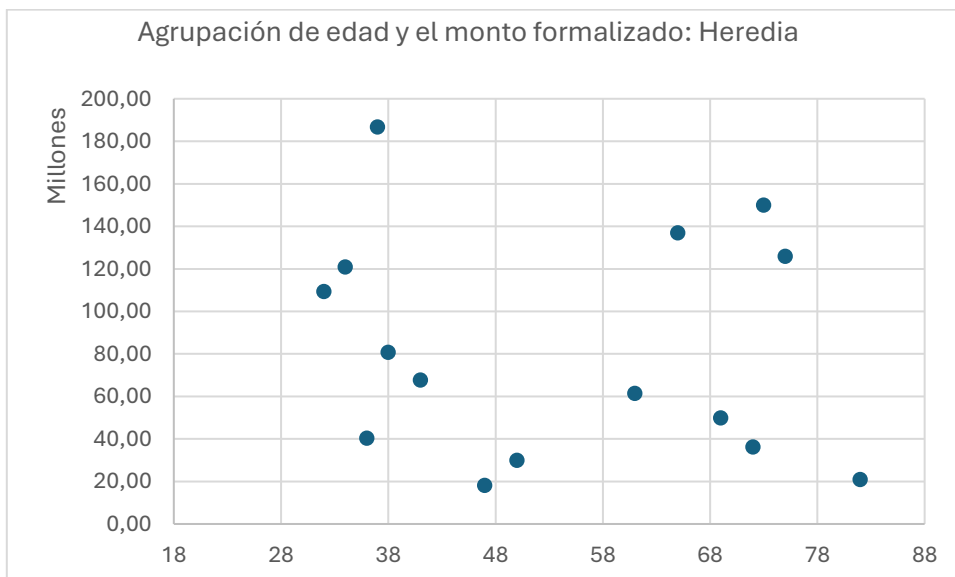


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Costa Rica.



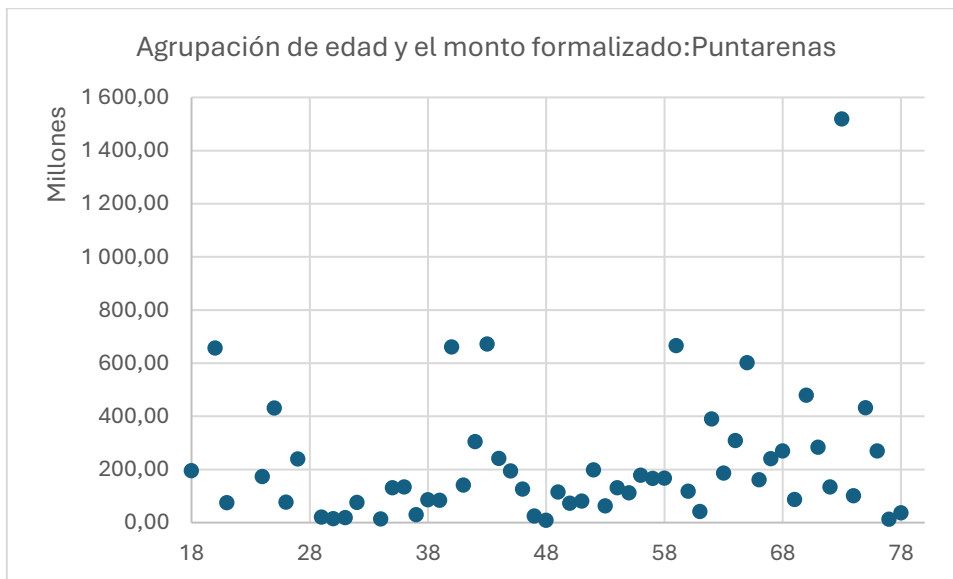


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Costa Rica.

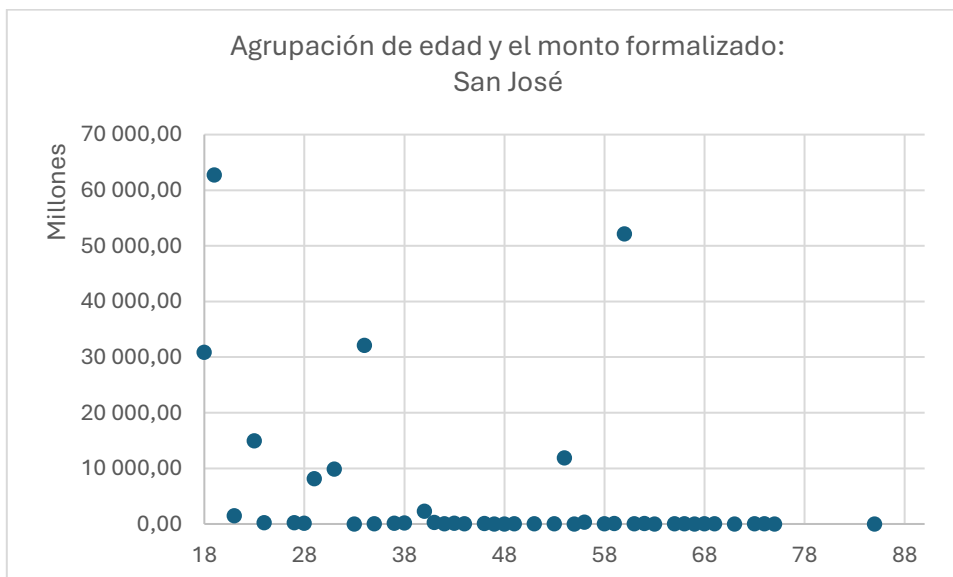


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Costa Rica.



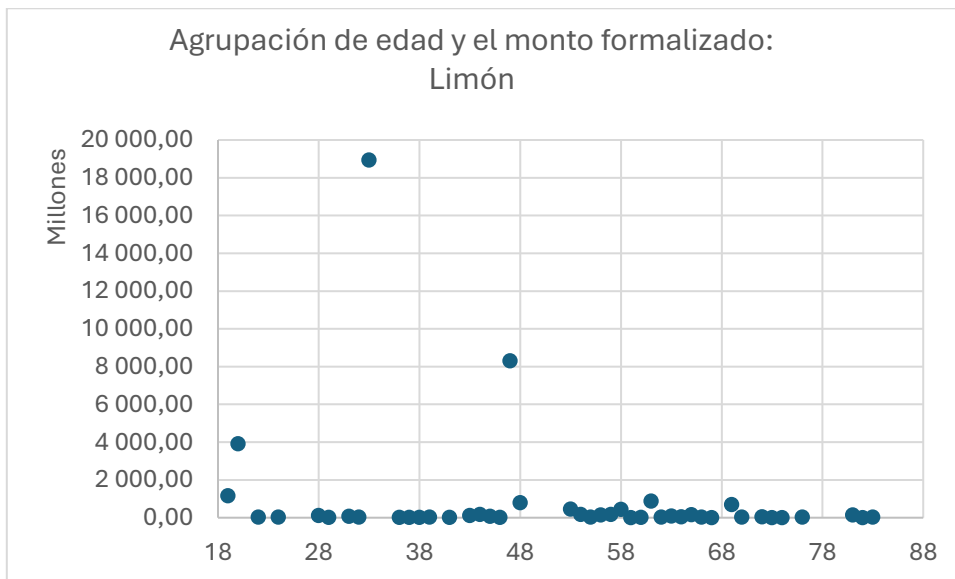


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Costa Rica.

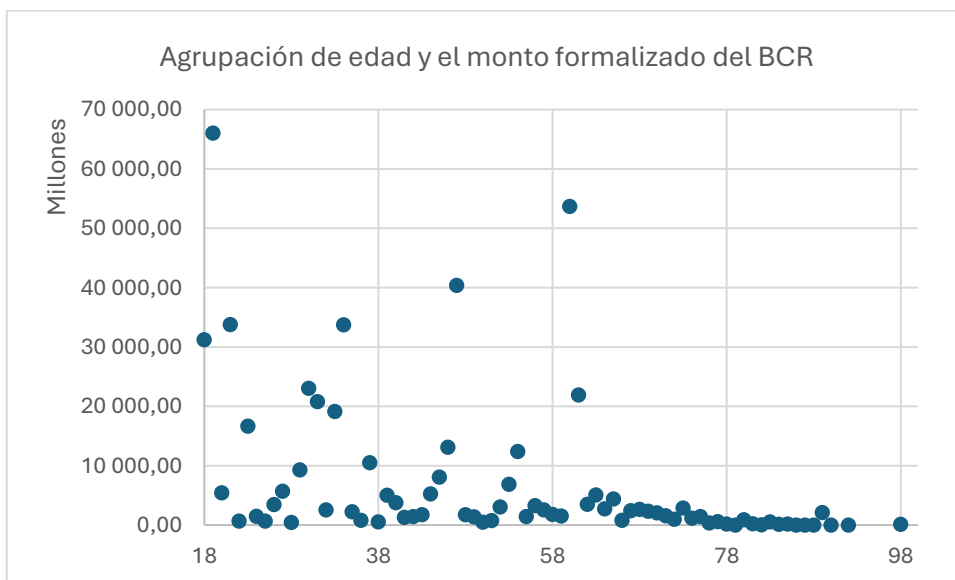


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Costa Rica.





Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Costa Rica.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Costa Rica.



Promedio de tasa de interés en colones y dólares del BCR

Tipo de cliente	Colones	Dólares
Hombre	8.83	17.29
Jurídico	11.11	8.94
Mujer	11.34	27.05

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Costa Rica.

