

12 de agosto de 2025  
UNA-IEM-OFIC-302-2025

M.Sc. Ileana Schmidt Fonseca  
Coordinadora  
Comisión de Análisis de Temas Institucionales  
Consejo Universitario

Estimada señora:

En atención a su oficio UNA-CATI-SCU-ACUE-159-2025, en el que solicita emitir criterio sobre el expediente 23968: LEY PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DEL FONDO ESPECIAL PARA EL DESARROLLO DE LAS MICROS, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (FODEMIPYME) CREADO MEDIANTE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS, LEY N.º 8262, remitimos las siguientes observaciones realizadas por la Mág. Ericka García Álvarez, la M.Psic. Gabriela Quirós Sánchez y la Dra. María Luisa Preinfalk, académicas del Instituto de Estudios de la Mujer.

### **1. Consideraciones generales**

El Proyecto de Ley Expediente N.º 23.968, "*Ley para el Fortalecimiento y Modernización del Fondo Especial para el Desarrollo de las Micros, Pequeñas y Medianas Empresas (FODEMIPYME) creado mediante la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, Ley N.º 8262*", plantea una reforma sustancial a dicho fondo con el fin de fortalecer su accionar en materia de avales y garantías, modernizar su funcionamiento y ampliar su alcance para incluir, además de las mipymes formales, a emprendimientos y empresas del sector informal. La propuesta busca transformar al FODEMIPYME en un instrumento de garantía moderno, eficiente, dinámico y con capacidad para responder a una mayor diversidad de necesidades productivas y sociales.

El proyecto atendería una problemática nacional que afecta principalmente los emprendimientos informales, entre ellos las iniciativas en manos de mujeres que no cumplen con los requisitos y la garantía suficiente para disponer de recursos de operación e inversión (para compra de materia prima, equipo, mejoras a la infraestructura, etc.), que permitan impulsar y fortalecer sus iniciativas. Esto les

obliga muchas veces a conseguir recursos a tasas de interés sumamente altas, que perjudican el negocio y limitan el accionar de la empresa, o bien permanecer en negocios de subsistencia.

Desde la perspectiva de género, y del enfoque de derechos humanos, esta iniciativa debe evaluarse considerando su potencial impacto en la igualdad, equidad y el desarrollo inclusivo de la población costarricense. La normativa nacional, en particular los artículos 33 y 50 de la Constitución Política de Costa Rica, establecen tanto el principio de igualdad como la obligación del Estado costarricense de procurar el bienestar general, lo que implica garantizar un acceso igualitario y equitativo a las oportunidades económicas para toda la ciudadanía. Asimismo, instrumentos como la Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres 2018-2030 (PIEG-2018-2030) y el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026, (los cuales son a nivel de gestión de políticas públicas), establecen compromisos para eliminar barreras estructurales que afectan a mujeres, personas jóvenes, poblaciones rurales, comunidades indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad y otros grupos históricamente excluidos.

En el ámbito internacional, Costa Rica ha asumido compromisos que refuerzan esta orientación, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Plataforma de Acción de Beijing, que instan a los Estados a garantizar el acceso de las mujeres a recursos económicos, incluido el crédito. También la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, especialmente en los Objetivos 5 (igualdad de género), 8 (trabajo decente y crecimiento económico) y 10 (reducción de desigualdades), exige que las políticas financieras y productivas sean inclusivas y atiendan a los sectores más vulnerables.

El reconocimiento de las mujeres como sector prioritario en este proyecto de ley, así como la mención de modelos asociativos empresariales y organizaciones de la economía social, muchos de ellos impulsados por mujeres y comunidades con escasos recursos, son avances relevantes. No obstante, es fundamental que esta priorización se traduzca en acciones concretas y medibles, con mecanismos de seguimiento y evaluación que garanticen que el acceso preferencial no quede en el plano declarativo normativo. Es fundamental que la implementación sea efectiva y con criterios claros de equidad para que sea posible que el FODEMIPYME cumpla su papel como herramienta para promover el desarrollo económico con justicia social del país.

## 2. OBSERVACIONES A CADA UNO DE LOS ARTÍCULOS DEL PROYECTO

Se presentan a continuación observaciones al articulado del proyecto:

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
<p><b>ARTÍCULO 1- Se reforma el artículo 8 de la Ley N.º 8262, Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, de 2 de mayo de 2002, y sus reformas</b></p>	<p>Este numeral reforma el artículo 8 de la Ley N.º 8262, ampliando las personas beneficiarias del FODEMIPYME para incluir, además de mipymes formales, a emprendedores, personas en autoempleo, productores agropecuarios, modelos asociativos, organizaciones de economía social, personas beneficiarias de microcrédito y proyectos del sector informal, fortaleciendo sería con el fin de llevar a cabo la inclusión financiera de sectores históricamente excluidos.</p> <p>Sin embargo, este avance solo podría ser real, si se definieran los requisitos de acceso acordes con la realidad de los sectores más vulnerables. Esto porque, por ejemplo, la exigencia de demostrar una “<i>actividad productiva en marcha</i>” puede convertirse en una barrera si se interpreta de forma restrictiva y con criterios propios del sector formal. Es indispensable que se contemplen mecanismos de validación alternativos y flexibles, reconociendo la diversidad de formas de organización y documentación que tienen las actividades informales, así como las particularidades tanto a nivel de territorio como sectoriales.</p> <p>Por otra parte, el artículo establece como sectores prioritarios de atención a mujeres, sector turismo, personas jóvenes emprendedoras y modelos asociativos, ordenando al FODEMIPYME diseñar políticas para brindarles un tratamiento preferencial. Si bien este reconocimiento es positivo, la redacción actual de este artículo deja un amplio margen de discrecionalidad a la Unidad Técnica, pues no establece compromisos cuantificables ni plazos definidos. Sería importante que en esta ley quedara fijado por ejemplo, porcentajes mínimos de avales, montos de desembolso, entre otros, que estén claramente dirigidos a estos sectores, así como mecanismos de seguimiento y evaluación de los resultados.</p> <p>Otro aspecto relevante es que, si bien se incluyen modelos asociativos empresariales y organizaciones de economía social, no se hace referencia explícita a otros grupos históricamente excluidos, como personas con discapacidad, personas adultas mayores, comunidades indígenas, afrodescendientes o población migrante. Dado que el espíritu del proyecto es ampliar el acceso y reducir desigualdades, sería coherente que la norma</p>

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
	<p>incorporara estos otros grupos de atención prioritaria, en concordancia con los compromisos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos e igualdad de género.</p> <p>También sería importante que se incluyera en este proyecto de ley la articulación del FODEMIPYME con otras políticas públicas de fomento productivo, empleo y desarrollo local, y que incorpore indicadores de impacto social y económico desagregados como mínimo por sexo, edad, ubicación geográfica y condición socioeconómica, al menos. Esto permitirá medir no sólo el alcance financiero de los programas, sino también su contribución a la igualdad, equidad y a la reducción de las brechas de acceso al crédito.</p>
<p><b>ARTÍCULO 2-</b> Se reforma el artículo 9 de la Ley N.º 8262, Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, de 2 de mayo de 2002, y sus reformas</p>	<p>La propuesta en este artículo es reorganizar el FODEMIPYME en dos componentes: un Fondo Nacional de Avaluos y Garantías y un Fondo de Financiamiento con un Programa de Servicios para el Desarrollo Empresarial, desde los cuales se brindaría apoyo crediticio, financiamiento directo y servicios como capacitación y asistencia técnica. Además, prevé diversas fuentes de recursos —incluidas utilidades del Banco Popular y cooperación internacional—, lo que podría ampliar su cobertura y sostenibilidad.</p> <p>No obstante, en este numeral se presentan debilidades que podrían limitar su impacto. La disposición que permite a los bancos del Estado de aportar utilidades para crear fondos de garantía específicos utiliza la palabra “autorizados”, lo que deja al parecer su cumplimiento a la voluntad de cada entidad bancaria. Esta naturaleza facultativa podría traducirse en una baja participación y en recursos insuficientes para atender a los sectores más vulnerables. Sobre este punto se recomendaría transformar esta autorización en un mandato legal, también se podría establecer incentivos concretos para asegurar la canalización efectiva de esos recursos hacia los fines propuestos en esta ley.</p> <p>Por otra parte, aunque se habilita la recepción de fondos de cooperación internacional y de diversas fuentes públicas y privadas, no se establece claramente mecanismos obligatorios de transparencia y rendición de cuentas que permitan dar seguimiento al uso y destino de esos recursos. Tampoco se contemplan criterios de distribución que garanticen la igualdad y equidad tanto de género, como territorial y condiciones socioeconómicas, lo que podría derivar en una concentración de</p>

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
	<p>beneficios en zonas o sectores con mayor capacidad de gestión, por lo que esto entonces no sería un mecanismo verdaderamente inclusión y para el desarrollo económico de las poblaciones históricamente excluidas.</p> <p>En el inciso a. se indica que “Del monto trasladado la Unidad Técnica del Fodemipyme determinará mediante un análisis técnico y de acuerdo con las necesidades del sector empresarial productivo y social que atiende, la distribución de recursos entre el Fondo Nacional de Avales y Garantías, el Fondo de Financiamiento y el Programa de Servicios para el Desarrollo Empresarial.” Se sugiere establecer porcentajes mínimos base para ambos fondos, ya que los dos tienen igual relevancia y sus acciones son indispensables para el buen desarrollo de los sectores que se priorizan.</p> <p>En el inciso g. se indica que los aportes de los bancos estatales se utilizarán para la creación de fondos de garantía específicos, que permitan atender sectores excluidos o estratégicos para el desarrollo del país, que impacten la generación de empleo. Se recomienda definir en la normativa la creación de un mecanismo de registro, seguimiento y control de los ingresos (que provendrán de diferentes fuentes), de manera que se privilegie el propósito que da origen a esta iniciativa.</p>
<p><b>ARTÍCULO 3- Se reforma el inciso f) del artículo 10, de la Ley N.º 8262, Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, de 2 de mayo de 2002, y sus reformas</b></p>	<p>La reforma que se propone en este numeral eleva el monto máximo de aval por operación a setenta millones de colones, con actualización anual, y permite excepciones para proyectos de interés nacional en movilidad eléctrica, sostenibilidad y energías limpias. Aunque estas medidas modernizan el instrumento, no se prevé en la redacción de este artículo la existencia del riesgo de que los recursos se concentren en sectores de mayor escala y capacidad financiera, desplazando a las micro y pequeñas empresas de otros ámbitos productivos.</p> <p>Por otra parte, no se establecen criterios para asegurar que mujeres empresarias, organizaciones de economía social y otros grupos históricamente excluidos accedan a estos avales en condiciones de igualdad.</p> <p>Se sugiere que se establezca límites, en cuanto al porcentaje de aquellos recursos que sean destinados a proyectos de gran escala y que incorpore disposiciones específicas para equilibrar la distribución, evitando que esta excepción amplíe las brechas</p>

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
	<p>ya existentes en estos sectores de la economía nacional.</p> <p>Se determinan porcentajes máximos de garantías o avales. Sin embargo, se indica que “Para proyectos de interés público o de interés nacional relacionados con movilidad eléctrica, sostenibilidad, generación de energías limpias, descarbonización, se podrán otorgar avales de montos mayores, previo análisis integral de los riesgos del proyecto por parte del Fodemipyme...” Se involucran en este punto como beneficiarios secundarios a micro, pequeñas y medianas empresas, que generen encadenamientos productivos.</p> <p>En este sentido se debe priorizar el fin por el que se gestiona esta modificación, de manera que no se corra el riesgo de que los recursos se desvíen a grandes proyectos, limitando los recursos destinados a los sectores prioritarios que tienen limitado el acceso al crédito.</p>
<p><b>ARTÍCULO 4- Se reforma el artículo 11 de la Ley N.º 8262, Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, de 2 de mayo de 2002 y sus reformas</b></p>	<p>La reforma al artículo 11 de la Ley No. 8262, que este proyecto de ley se propone, tiene como fin modernizar la gestión del FODEMIPYME al regular sus tres fondos, establecer mecanismos de apalancamiento y reservas técnicas, diferenciar entre avales individuales y de cartera, e incorporar reaseguros y avales sindicados. Además, permite aumentar la cobertura de avales hasta un 90% en emergencias, esto fortalecería su capacidad de respuesta y su alcance en sectores estratégicos.</p> <p>Otro aspecto que se trata en este numeral, es sobre el Programa de Servicios para el Desarrollo Empresarial, desde el cual se pretende que se dé capacitación, asistencia técnica, transferencia tecnológica e innovación, junto con la creación de un Centro de Entrenamiento y el uso de plataformas digitales para facilitar la autogestión crediticia a las personas participantes de estos recursos financieros. Sobre este punto se sugiere que se incluya en la redacción de esta norma que estos servicios se diseñen con un enfoque de género, igualdad, interseccional, de inclusión social y equidad territorial, esto con el fin de que sean verdaderos instrumentos para reducir brechas históricas. También sería recomendable que se definan mecanismos claros para acompañar la transición de la informalidad a la formalidad, lo que es clave para generar un impacto que sea real y sostenible.</p> <p>Se espera que la Unidad Técnica del Fodemipyme establezca los requisitos mínimos para la evaluación de los créditos, tasas</p>

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
	<p>de interés, plazo, comisiones, documentación mínima, etc. tal como se indica en el Artículo 11, inciso j, considerando las características de los emprendimientos liderados por mujeres, de autoempleo y otros sectores prioritarios. Por lo que se recomienda conformar espacios de coordinación con instituciones o programas que atienden a estos sectores y que disponen de información muy valiosa.</p> <p>Finalmente, se sugiere incorporar en este proyecto de ley metas y criterios obligatorios que garanticen la igualdad y la equidad de género, la inclusión social y una distribución territorial equilibrada en la asignación de avales y servicios. Asimismo, deberían establecerse procedimientos ágiles y plataformas accesibles que eviten que los plazos o requisitos para el reclamo de garantías se conviertan en obstáculos. Igualmente, es conveniente definir lineamientos que aseguren que las decisiones de la Unidad Técnica se basen en indicadores objetivos y en datos desagregados —al menos por sexo, edad, condición socioeconómica y territorio—, con el fin de asegurar un uso más justo, eficiente y transparente de estos recursos.</p>

### 3. ASPECTOS DEL PROYECTO QUE PUEDEN SER INCONVENIENTES PARA EL PAÍS Y/O PARA LA INSTITUCIÓN

El presente proyecto presenta riesgos que podrían limitar su contribución a la igualdad la equidad y la inclusión. Esto porque, aunque se menciona a las mujeres, jóvenes emprendedores, turismo y modelos asociativos como sectores prioritarios, la ausencia de metas claras y cuantificables deja abierta la posibilidad de que los recursos terminen concentrándose en sectores más consolidados o en proyectos de “interés nacional” más grandes. Esto podría perpetuar las brechas de género y socioeconómicas, alejándose del objetivo de inclusión financiera. Es por esto que resulta esencial que esta normativa incorpore indicadores de gestión con perspectiva de género e interseccional y mecanismos de rendición de cuentas que aseguren que los recursos lleguen efectivamente a las poblaciones más vulnerables.

Por otra parte, en dicho proyecto ley, si bien se busca ampliar el rango de personas beneficiarias para incluir al sector informal y el autoempleo, las exigencias de contar con certificaciones como la “condición pyme” del MEIC o la “condición pympa” del MAG podrían seguir siendo un obstáculo para quienes carecen de los recursos y conocimientos para completar trámites burocráticos. La simplificación de requisitos de admisibilidad y la adopción de mecanismos

alternativos de validación son fundamentales para que estos sectores no queden excluidos, especialmente si lo que se pretende es que el programa de Servicios para el Desarrollo Empresarial sea una de acceso real.

Otro aspecto sobre el que se sugiere poner atención es sobre la falta de una estrategia de coordinación interinstitucional, que esté claramente incorporada en el proyecto de ley. Esto porque no se detalla cómo el FODEMIPYME trabajará en conjunto con otras entidades públicas, lo que podría representar un aspecto importante de tomar en cuenta para integrar las capacidades como son del sector académico. Las Universidades Públicas, a través de sus institutos y centros de investigación, podría hacerse aportantes importantes. Esta articulación podría considerarse, para que no se presente el riesgo de duplicar esfuerzos, desaprovechar recursos y sería mejor para aumentar el impacto de programas integrados e interinstitucionales en comunidades por ejemplo rurales, costeras o indígenas, etc. donde las universidades públicas tienen también una presencia.

#### 4. RECOMENDACIÓN

Se considera que el *Proyecto de Ley para el fortalecimiento y modernización del Fondo Especial para el Desarrollo de las Micros, Pequeñas y Medianas Empresas (FODEMIPYME), creado mediante la ley de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, ley n.º 8262*, impactaría muy positivamente a grupos históricamente vulnerabilizados de la sociedad costarricense, al dar respuesta a una necesidad apremiante, como es el acceso al crédito para el desarrollo de iniciativas productivas que generen ingresos y sean fuentes de empleo. Lo anterior aunado a servicios de capacitación, asistencia técnica y otros acompañamientos, que permitirían el crecimiento y fortalecimiento de esas iniciativas.

Se recomienda apoyar el Proyecto de Ley Expediente N.º 23.968 únicamente si se incorporan las reformas aquí propuestas, ya que, si bien amplía la cobertura del FODEMIPYME, diversifica sus mecanismos y prioriza sectores históricamente excluidos, carece -como ya se manifestó- de mandatos claros, metas cuantificables, mecanismos y procedimientos que sean realmente accesibles y que sean, además, sólidos en cuanto al seguimiento que se debe dar para garantizar la asignación igualitaria y equitativa de recursos.

Para que esta iniciativa se convierta en una herramienta efectiva de desarrollo inclusivo, es necesario que también se establezcan porcentajes mínimos para mujeres y poblaciones vulnerables, priorizar zonas rurales y costeras, establecer medidas afirmativas para poblaciones vulnerables, simplificar los requisitos de

---

acceso para el sector informal y autoempleo, fortalecer la colaboración con otras instancias del Estado costarricense y crear un sistema de monitoreo y de indicadores con enfoque de género, interseccionalidad y derechos humanos, así como crear mecanismos de participación ciudadana.

Los ajustes que se sugieren a este proyecto son para que el mismo cumpla su objetivo de reducir brechas históricas, promover la autonomía económica y contribuir a un crecimiento con justicia social y equidad territorial.

Atentamente,



Dra. Fannella Giusti Minotre  
Directora  
Instituto de Estudios de la Mujer