



DECIMOSÉPTIMO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN (2010)

RESULTADOS Y LIMITACIONES DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE APOYO FINANCIERO A LAS MIPYMES

Informe final

Investigador:

Francisco Sancho

Agosto, 2011

Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación (2010) en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Descriptores	2
Resumen ejecutivo	2
1. Introducción	3
2. Evaluación de los objetivos planteados para el SBD.....	3
3. Financiamiento.....	4
4. Avales y garantías	6
5. Servicios de apoyo empresarial	6
6. Financiamiento diferenciado	9
7. Nuevos productos.....	9
8. Movilidad social.....	10
9. Sostenibilidad financiera.....	10
10. Estructura Organizativa del SBD.....	12
11. Fondos del SBD Fideicomiso Nacional para el Desarrollo	14
a. Actividades crediticias.....	14
b. Actividades de concesión de Avales	16
c. Servicio de desarrollo empresarial (SDE).....	18
12. Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (FOFIDE).....	19
13. Fondo de Crédito para el Desarrollo.....	20
14. Contribución de los fondos al SBD	21
15. Supervisión diferenciada	24
16. Nuevos productos.....	25
17. Recomendaciones de Reforma a la Ley 8634.....	26
Bibliografía.....	29

Descriptores

Banca de desarrollo, Ley N° 8634, MIPYMES, desarrollo empresarial, servicios no financieros, peaje bancario, INA, FINADE, FOFIDE, cultura empresarial, capital semilla, incubadoras, capital de riesgo

Resumen ejecutivo

La filosofía detrás de la banca de desarrollo es la del desarrollo de un esquema de financiamiento para aquellos sectores que no son atendidos por el sistema de banca tradicional. Un primer objetivo que se propone con el SBD fue el impulso de un sistema de financiamiento en que convergieran los esquemas previamente existentes de

financiamiento a las MIPYMES, complementándolos con nuevos fondos administrados por el SBD. Este objetivo se alcanza con FINADE en tanto se logra la conjunción de esquemas dispersos, con FOFIDE por se logra la permanencia de programas para los sectores meta por parte del SBD, pero no se alcanza con el FCD y el uso del peaje bancario, por la suma de la fijación de una tasa tope para colocar esos préstamos en conjunto con los requerimientos de calces de plazo y moneda. El sistema de avales y garantías es el principal logro del sistema. Los servicios no financieros no han cumplido las expectativas tejadas al respecto y no se han hecho operativos nuevos productos previstos en la Ley. La limitantes se debe a problemas de diseño en el SBD que demanda urgentes reformas.

1. Introducción

El Sistema de Banca de Desarrollo (SBD) fue creado en mayo del 2008 mediante la Ley 8634 Sistema de Banca para el Desarrollo y entró en funcionamiento con sus primeras operaciones aprobadas en noviembre de ese año.

Evaluar los resultados y limitaciones de las políticas y programas de apoyo financiero a las Micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) alrededor de la creación del Sistema de Banca para el Desarrollo plantea el reto de identificar sus logros sin desconocer que a tres años de su creación, posiblemente no se ha contado con el tiempo suficiente para hacer operativos en su plenitud los propósitos para los cuales el SBD fue creado y los mandatos que su ley establece.

Si se evaluar al SBD con base a un listado de cumplimiento, posiblemente los resultados de la evaluación terminen siendo muy estrictos si se evalúa más bien con una óptica de avance respecto a las realidades que topó el sistema respecto al diseño que se le intentó dar. Este último enfoque de evaluación daría mejores conclusiones sobre las causas de las limitantes que se identifique y las áreas por mejorar.

2. Evaluación de los objetivos planteados para el SBD

La filosofía detrás del concepto de una banca de desarrollo es la de un esquema de financiamiento para aquellos sectores que no son atendidos por el sistema de banca tradicional, sea por un corto historial crediticio, incapacidad de pago a las tasas de interés, plazos y otras condiciones financieras del mercado, la insuficiencia de garantías para un préstamo o altos niveles de riesgo en actividades innovadoras pero con alto potencial de crecimiento.

Otro motivo por el cual algunos proyectos no encuentran alternativas de financiamiento en la banca tradicional es por su carácter innovador, o por implicar la adquisición de activos intangibles que le potencian en el mercado, pero en cuyo financiamiento la banca tiene poca experiencia o interés. Otros casos son las situaciones en la que una empresa requiere escalar en su sistema productivo con la adquisición de nuevo equipo, pero sus niveles de deuda le restan posibilidad de una un crédito a menos que cuente con una garantía adicional.

El impulso de un sistema de banca de desarrollo por parte del estado tiene una clara connotación social, ya que las MIPYMES representan un alto contingente del empleo del país y un mecanismo de movilidad social. El Décimo Quinto Informe del Estado de la Nación del 2008 establecía que las MIPYMES representaban cerca del 98% del parque empresarial costarricense, lo que permite comprender que si las condiciones de la banca tradicional limitan su acceso al financiamiento, la promoción social y económica en el país se ve igualmente limitada.

El SBD fue creado mediante la Ley N° 8634 en mayo del 2008 teniendo como objetivo fundamental ser un “mecanismo para financiar e impulsar proyectos productivos, viables y factibles técnica y económicamente, acordes con el modelo de desarrollo del país en lo referente a la movilidad social. El Decreto Ejecutivo N° 34901-MEIC-MAG, de diciembre de 2008, es el cuerpo regulatorio que vino a reglamentar esta ley.

Como objetivos específicos la Ley 8634 contempla 1. Establecer políticas crediticias que promuevan el desarrollo, la productividad y la competitividad, 2. Financiar proyectos viables y factibles técnica, económica, legal, financiera y ambientalmente, mediante mecanismos crediticios, avales, garantías y servicios no financieros y de desarrollo empresarial, 3. Establecer condiciones financieras específicas de acuerdo con las características y requerimientos del proyecto y actividad productiva, 4. Promover la participación de entes públicos y privados que brinden servicios no financieros y 5. Fomentar la innovación y adaptación tecnológica para elevar la competitividad de los proyectos considerados.

Como puede observarse, en realidad el SBD responde a varios objetivos, por lo que evaluar el cumplimiento de los propósitos para lo que fue creado demanda el análisis del objetivo específico detrás de cada uno de los componentes centrales alrededor de los cuales el SBD fue diseñado.

3. Financiamiento

Un primer componente principal que se propone con el SBD fue el impulso de un sistema de financiamiento en que convergieran los esquemas previamente existentes de financiamiento a las MIPYMES, complementándolos con nuevos fondos administrados por el SBD. La integración de estos esquemas de financiamiento debía responder a los mencionados proyectos, que debido a la escala de los sujetos o empresas que los impulsan, o por el poco historial bancario que presenta, así como la poca capacidad de ofrecer garantías, presentan poco o nulo acceso al sistema bancario tradicional.

Los nuevos fondos administrados por el SBD son los fondos del Fideicomiso Nacional de Desarrollo (FINADE) y el Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD). Se suma el fondo de Financiamiento para el Desarrollo (FOFIDE) que es dirigido para programas aprobados por el SBD, aunque administrados por los bancos del estado.

La creación del FINADE realmente no obedece a nuevos fondos asignados a las MIPYMES, sino que sus recursos proceden del traslado de una serie de fondos

existentes. Sin embargo, al ser originalmente fondos orientados en mayor proporción a la agricultura, encontró en el SBD un mayor espectro de sectores financiados. En el cuadro 1 se muestra que en al finalizar el 2009, año en que se consolidó esta transición, se habían trasladado al FINADE una suma de ¢76.185 millones, de los cuales un 74% procedían de fideicomisos de financiamiento al sector agrícola: Fideicomiso Agropecuario – BCAC y Fideicomiso de Reconversión Productiva - CNP/BNCR.

Como puede observarse el objetivo de generar esquemas de financiamiento a las MIPYMES no podría entenderse como generación de recursos frescos en el caso del FINADE, sino que el aporte principal que se encuentra en la conjunción de esquemas dispersos bajo una política y administración única y con economías de escala a partir de un FINADE de mayor envergadura y capacidad financiera.

Tabla N° 1
Fondos trasladados al FINADE en el 2009

Aporte de recursos	Monto (Millones de ¢)
BCAC - Fondo CONAPE	180,26
BCAC - Peaje 0,85%	2.164,23
BCR - Fondo CONAPE	1.467,62
BNCR - Fondo CONAPE	3.721,72
BPDC - Fondo CONAPE	1.407,61
CONAPE	513,71
Fideicomiso Agropecuario N° 15-01 / BCAC	29.132,07
Fideicomiso N° 05-99 MAG-PIPA/BCAC	3.541,16
Fideicomiso N° 13-02 MAG-PRODAPEN/BCAC	271,30
Fideicomiso N° 248 MAG /BNCR PPZN	2.386,99
Fideicomiso N°520 CNP/BNCR Reconversión Productiva	27.491,02
MAG Fondos de Asistencia Técnica	572,94
Reconversión - FODESAF	2.654,89
Fideicomiso Incopecsa	680,00
Total de Aportes	76.185,50

Fuente: Sistema de Banca para el Desarrollo

Con respecto al FOFIDE, los recursos provienen del 5% de las utilidades de los bancos públicos, los cuales administran los fondos y los dirigen a programas aprobados por el SBD. El propósito de este fondo era asegurar la existencia de programas para los sectores meta por parte de los bancos públicos, pero el cumplimiento de este objetivo podría plantearse como de alcance parcial, pues para los bancos en los que existían programas de banca de desarrollo como BN Desarrollo del Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) y BP Desarrollo del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC), el tamaño de sus programas tenían más alcance que lo que podría significar el conformado con el aporte del 5% de la utilidades.

Para estos bancos lo que queda claro es que existirían programas sometidos a la aprobación y seguimiento del SBD, pero probablemente dichos programas podrían llevarse a cabo de todas formas alrededor de las MIPYMES, aunque quizá con poblaciones meta diferente, ya que ambos bancos han orientado el FOFIDE a programas de financiamiento a la mujer.

Para otros bancos públicos como el Banco de Costa Rica y el Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC) el FOFIDE significa una formalización de sus programa de banca de desarrollo, pues su apoyo a las MIPYMES se encontraba inmerso en los programas generales de crédito, aunque el caso particular del BCAC parte del apoyo a las MIPYMES se encontraba en fideicomisos que administraba dirigidos especialmente para el sector agrícola.

En donde se puede afirmar que el objetivo de generar esquemas de financiamiento a las MIPYMES no se logra es en el FCD procedente del llamado el peaje bancario, que es un traslado del 17% de las captaciones de 30 días o menos por parte de bancos privados. Los fondos que se han trasladado hasta el momento por este concepto se encuentran virtualmente inmovilizados por factores del diseño del mecanismo que se analizarán posteriormente.

4. Avales y garantías

Un segundo componente fue la creación de un fondo para conceder avales o garantías a proyectos productivos viables y factibles. Este fondo responde a la necesidad de promover actividades empresariales que por su naturaleza implican alto riesgo, por lo que su impulso requiere de garantías que no pueden provistas por los proyectos o sus promotores, por lo que una banca de desarrollo complementa esas garantías para hacer los proyectos financiados.

Este podría considerarse uno de los principales aciertos – si es que no el principal- del SBD. Anteriormente un fondo de garantías para el financiamiento de las MIPYMES se había creado por la Ley 8262 Fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, el cual fue denominado FODEMIPYME y cuyo objetivo era fomentar el desarrollo y la competitividad de las MIPYMES mediante el otorgamiento de avales, entre otros. El FODEMIPYME creó una curva de aprendizaje que sirvió para el surgimiento más fortalecido del fondo de garantías del SBD. En sus dos primeros años (2009 – 2010) el FINADE autorizó avales por un monto de ¢21.716 millones, mostrando un rápido despliegue del instrumento.

5. Servicios de apoyo empresarial

Un tercer componente que forma parte de los objetivos del SBD es el apoyo a las MIPYMES con servicios no financieros, entendiendo que muchos de los proyectos no son financiados por las debilidades de gestión de estas empresas o las personas que los promueven, por lo que el apoyo mediante capacitación técnica y acompañamiento para elevar su perfil administrativo, financiero, comercial y tecnológico, entre otros, así como el propiciar encadenamientos y alianzas comerciales, permiten elevar el perfil bancario para el acceso a crédito.

Los servicios de desarrollo empresarial son entendidos como aquellas acciones que se orientan a la resolución de carencias, problemas y desafíos que afectan la rentabilidad y competitividad de MIPYMES.

El cumplimiento de este objetivo podría encontrarse efectivo en cuanto el SBD lograr una estandarización del concepto que el financiamiento a las MIPYMES no puede verse independiente de la asistencia no financiera y que deben existir fondos para financiarla. Sin embargo, el diseño del SBD revela tres debilidades para el pleno cumplimiento del objetivo de desarrollar un esquema de desarrollo empresarial:

- la primera debilidad es el condicionamiento de que la asistencia financiera se brinda a los beneficiarios del sistema, entendiéndose que es a aquellas MIPYMES a las que se les ha aprobado una operación de crédito. Esto indique que aquellas MIPYMES que no son sujetas de crédito precisamente por sus debilidades empresariales que se reflejan en la no “bancabilidad” de sus proyectos, no son objeto de la asistencia empresarial. Esto puede verse como un círculo vicioso pues la carencia de asistencia técnica puede implicar proyecto débiles para ser objeto de financiamiento, lo que previene a su vez que sean objeto de asistencia técnica.
- Una segunda debilidad es que el sistema se cimenta en los fondos que provee el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) por 15% de su presupuesto orientado a la capacitación y apoyo empresarial a las MIPYMES. Sin embargo, las labores del INA si bien se establece que serán en coordinación con el Consejo Rector del SBD, estas actividades carecieron en su periodo inicial de poco control del SBD en términos de su diseño, implementación y seguimiento, señalando la necesidad de mayor esfuerzo de gestión que debía dedicarse para generar coordinación entre las labores del INA y el SBD.
- Como tercera debilidad es el concepto de sostenibilidad que se entiende para el FINADE, el cual limita las posibilidades de asignación no reembolsable de recursos, aspecto que puede ser requerido en la mayoría de las actividades de asistencia empresarial y que requieren un subsidio por parte de la generación de otros recursos del sistema.

Otro de los alcances alrededor de los servicios de desarrollo empresarial es la participación de entes públicos y privados que brinden servicios no financieros, esto incluye organizaciones empresariales, empresas privadas y profesionales que ofrecen diferentes servicios de capacitación, asistencia técnica, asesoría, investigación y desarrollo, innovación y transferencia tecnológica, desarrollo de potencial humano y promoción comercial nacional e internacional a empresas.

Para diciembre del 2010 el SBD había logrado una amplia participación de diversos sectores con 38 operadores acreditados para la prestación de servicios no financieros:

1. ACORDE
2. Cámara de Industrias de Costa Rica
3. CENECOOP R.L
4. CONARROZ
5. Consultora de Estrategia y de Negocios de Costa Rica S.A.
6. FUNDES
7. PARQUETEC
8. FUNDEVI
9. FUNDAUNA
10. FUNDATEC
11. FUNDEPREDI
12. ADAPTE
13. AEMPRO
14. Alcazar y Aranday Centroamerica S.A.
15. Biway Technologies
16. CANACODEA
17. CADEXCO
18. C.B.Q Consultores
19. CEGESTI
20. CNP
21. PROAGROIN
22. FUNDECOCA
23. Grupo Bellavista GBSJ de San José S.A.
24. INBIO
25. Grupo Integral en Finanzas
26. FIDERPAC
27. CENEDEN
28. CONAPROSAL R.L.
29. EARTH
30. ICAFE
31. Zona Económica. Especial
32. Alberto Ureña
33. Antonio Gadea
34. Edgar Gutiérrez
35. FOPRINSA
36. FUNDEBASE
37. FUNDES Internacional,
38. Juan Carlos Hernández

Sin embargo, el grueso de los recursos para desarrollo empresarial procede del INA, por lo que aparece como el centro de las actividades de asistencia técnica y acompañamiento, pero algunos actores del sistema encuentran que las labores del INA se encuentran muy descoordinadas y sin la supervisión del Consejo Rector del SBD para que dichas actividades respondan a las necesidades de la banca de desarrollo.

6. Financiamiento diferenciado

Otro de los aspectos que buscó el SBD y que se puede analizar como un componente central de su propósito como banca de desarrollo fue el impulso de un financiamiento con condiciones diferenciadas para las MIPYMES, dadas las características específicas de este tipo de empresas y empresarios, así como de sus proyectos.

Este objetivo alcanza su cumplimiento en el tanto que en los programas de SBD siguen políticas crediticias que buscan adaptarse a las características específicas de los sectores productivos y al tipo de proyecto impulsado. Así estas políticas responden a las características específicas de las actividades cañera, cafetalera, arrocera, ganadería, además de programas especiales como la atención a zonas afectadas por sismos o contingencias, microfinanzas, fortalecimiento a la pequeña empresa e iniciativas emprendedoras como con el programa Impulsa lo Propio.

Sin embargo, existe un área en donde algunos actores del SBD encuentran que no se alcanza un esquema diferenciado acorde con las características de la banca de desarrollo, como lo es la supervisión bancaria. En el 2010 la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) emitió el Acuerdo SUGEF-15-10 denominado Reglamento para la calificación de deudores con operaciones otorgadas con recursos del Sistema de Banca para el Desarrollo. No obstante este reglamento se enfoca a la supervisión del SBD, sus alcances no adaptan los indicadores bancarios que deben mantener los operadores financieros a características de mayor riesgo y menor rentabilidad de las operaciones de financiamiento de la MIPYMES. La necesidad de una supervisión diferenciada se analizará más adelante en este documento, para poder evaluar la necesidad de su existencia y los alcances de lo logrado en el Acuerdo SUGEF-15-10.

7. Nuevos productos

Un quinto componente por destacar es la creación de instrumentos innovadores de índole financiero, como lo son el capital semilla, el factoraje, franquicias, leasing, el capital de riesgo, entre otros, para que diversas entidades financieras del SDB puedan diversificar la provisión de recursos a las MIPYMES.

Hasta el presente el SBD carece de estos instrumentos, por lo que es un objetivo pendiente por cumplir por parte del sistema.

8. Movilidad social

Por último, es importante destacar como componente central del objetivo general del SBD constituirse en un mecanismo de movilidad social, con énfasis en zonas de menor desarrollo y en personas con menores oportunidades. En este sentido la Ley de creación del SBD establece que tendrán tratamiento prioritario y preferencial, proyectos promovidos por las micro, pequeñas y medianas unidades productivas impulsadas por mujeres, minorías étnicas, personas con discapacidad, jóvenes emprendedores, asociaciones de desarrollo, cooperativas, y que promuevan el concepto de producción más limpia, así como proyectos promovidos en zonas de menor desarrollo relativo.

Con esta gama de poblaciones meta el cumplimiento de este objetivo debe analizarse en las estadísticas de los fondos, tal y como se ofrece adelante en este documento, sin soslayar que la evaluación de estos indicadores están más relacionados con indicadores de impacto y dado que se SBD se crea en el 2008, pero la transición desde los fondos originarios hacia el sistema y la constitución del andamiaje administrativo tarda hasta el año 2009, no es posible hacer una análisis de impacto que está más relacionado con indicadores de tendencias de mediano y largo plazo.

Las MIPYMES son por excelencia un vehículo de movilidad social, ya que generan oportunidades de empleo, crecimiento económico y mejora en la calidad de vida, lo que constituye un círculo virtuoso. La mejora misma de las posibilidades de expansión en el financiamiento de la MIPYMES, mediante la consolidación de los fondos del SBD y el complemento con instrumentos como la provisión de avales y servicios no financieros, va en dirección clara de promover la movilidad social que el sistema se propone.

No obstante, esta movilidad social alcanza un carácter más concreto cuando el SBD significa que nuevas personas y nuevas MIPYMES obtienen oportunidades de financiamiento, cumpliendo la filosofía de “atender” financieramente “a los desatendidos” por los regímenes tradicionales de banca. Esto se logra de manera más visible con el fondo de avales y garantías, pues proyectos antes no financiables por carencia o insuficiencia de garantías, ahora encuentran posibilidades de crédito gracias al complemento que ofrece las garantías del sistema, pero no es tan claro mientras no se concreten más alcances en materia de servicios empresariales, y la generación de nuevos productos de financiamiento como el leasing y el factoraje, el franquiciamiento o esquemas de apalancamiento al capital, como la provisión de incubación de proyectos, capital semilla o capital de riesgo.

9. Sostenibilidad financiera

El artículo 5 del al Ley de creación del SBD establece que los fondos deberán seguir como fundamento orientador su sostenibilidad financiera. Este principio se ha venido a aplicar bajo el entendimiento que todos los fondos relacionados con el SBD como el FINADE (y sus fondos), FOFIDE y el FCD deben mantener su sostenibilidad financiera. Así aplicado, este principio se verá que viene a gravitar de manera especial en el

desarrollo y alcance de ámbitos como tales como los servicios no financieros y el desarrollo de productos nuevos.

La aplicación de la sostenibilidad como principio orientador se lleva a cabo especialmente mediante los modelos de sostenibilidad financiera del FINADE. Los modelos se focalizan en alcanzar la sostenibilidad de los fondos del FINADE, la evaluación y seguimiento de los operadores financieros, el establecimiento de una tasa activa congruente tanto con la sostenibilidad del FINADE como con la coyuntura del mercado. Asimismo, se cuenta con un modelo para las ONGs no reguladas por la SUGEF, que intermedian recursos del FINADE a través de los programas “Impulsa lo Propio”, “Microfinanzas” y “Fortalecimiento a las pequeñas empresas”.

El modelo de asignación de recursos establece el criterio de Concentración que es el nivel máximo de exposición del FINADE con un deudor, estableciendo un límite máximo de 10%. El otro criterio es de Graduación del crédito que exige un límite de 15% del patrimonio como exposición máxima de los operadores crediticios con el FINADE. Para los operadores no regulados por la SUGEF la concentración es del 2,5% y el criterio de graduación del crédito del 7%.

El Sistema integral de riesgo de operadores financieros se compone de tres dimensiones: Modelo de evaluación inicial de solicitudes del FINADE, Modelo de Seguimiento de Operadores y Programas (cuantitativo) y un Modelo de Evaluación de la Gestión (cualitativo), la cual se diferencia si la entidad es regulada o no por la SUGEF.

En cuanto al modelo de crecimiento del patrimonio del FINADE, es un promedio ponderado de las tasas de crecimiento de sus fondos. El objetivo del Fondo de Financiamiento es colocar los recursos en créditos, mientras que la parte no colocada se mantiene en inversiones de mediano y largo plazo. Para el Fondo de Avaluos y Garantías se cobra una comisión anual del 2% con una pérdida esperada del 1% por materialización de la garantía. Los recursos se destinan preferiblemente a inversiones de mediano y largo plazo, y una parte se coloca a menos de un año. En el caso del Fondo de Servicios no Financieros los recursos tienen un horizonte de un año para su utilización, por lo que se invierten en instrumentos a menos de un año.

Por otra parte, se ha introducido una Tasa de Desarrollo (TD), la cual se calcula con el fin de garantizar la sostenibilidad del FINADE y es el interés que se aplica a las operaciones que realiza el SBD. LA TD se calcula como un promedio simple entre la Tasa Básica Pasiva (TBP) vigente y la tasa de inflación interanual media de los últimos 60 meses. Cuando el FINADE coloca recursos en programas especiales por cuenta y riesgo del fideicomiso se aplica una prima por riesgo de 2%.

Si bien el principio orientador de la sostenibilidad se ha venido a implementar especialmente con estos modelos, parece que la interpretación que hasta hoy se ha tenido del principio de sostenibilidad no ha permitido dar mayor aplicabilidad a asistencia no financiera o mecanismos de incubación de empresas, capital semilla,

capital de riesgo, preinversión, entre otros, debido que limita la posibilidad para que estos se ofrezcan en condiciones no reembolsables. La limitación subyace en la interpretación de la sostenibilidad de FINADE, la cual ha generado un modelo de asignación de fondos limitados a actividades de servicios empresariales para evitar eventuales pérdidas más allá de las posibilidades de sostenibilidad.

10. Estructura Organizativa del SBD

El SBD está encabezado por el Consejo Rector el cual está constituido por cinco miembros, dos ministros elegidos por el Consejo de Gobierno, dos representantes de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP) y un representante de los bancos estatales. A este órgano máximo del SBD le corresponde definir y coordinar las políticas y directrices del SBD, establecer los parámetros de funcionamiento y regulación del Fideicomiso Nacional para el Desarrollo y sus fondos, crear los mecanismos de cooperación y coordinación entre los integrantes del SBD, y acreditar a las instituciones financieras, no financieras y de desarrollo empresarial que participen en el SBD, entre otras funciones.

Como instancia técnica de ejecución de los acuerdos del Consejo Rector y de administración del SBD se tiene a la Secretaría Técnica, la cual además vela por la correcta asignación del financiamiento otorgado por el sistema.

Como órgano asesor del Consejo Rector se tiene al Consejo Asesor Mixto, el cual es un órgano asesor del Consejo Rector conformado por el ministro que presida el Consejo Rector, representante del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), dos representantes de los bancos públicos, un representante del sector cooperativo nombrado por el INFOCOOP, un representante del Consejo Nacional de Rectores (CONARE), un representante de las instituciones y organizaciones prestadoras de servicios no financieros, dos representantes del sector productivo nacional nombradas por la UCCAEP, una de las cuales será del sector agropecuario y otra representando a las MIPYMES. Dentro de las labores que realiza el Consejo Asesor Mixto están las de analizar el impacto del SBD, contribuir a la definición, formulación, evaluación y orientación de las políticas.

Para coordinar las directrices y políticas en servicios no financieros y desarrollo empresarial, el SBD está constituido por la Comisión Técnica Interinstitucional de Servicios no Financieros y de Desarrollo Empresarial, compuesta por representantes técnicos del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT), el Consejo Nacional de Producción (CNP), el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) y el viceministro de la Juventud.

Según lo establece Ley 8634, se debe evaluar el impacto socioeconómico de cada uno de los fondos del SBD por lo que se integrará una Comisión Evaluadora del SBD para su evaluación integral. Esta Comisión fue conformada en el 2010 por tres personas

nombradas por la Universidad de Costa Rica, el Estado la Nación y la Federación de Colegios Profesionales Universitarios de Costa Rica.

Si bien estos órganos están operando cual lo establecido en el diseño del SBD, su constitución ha tenido importantes tropiezos y retrasos que deben plantear la reflexión de cómo debe agilizar la conformación y modificación de los órganos administrativos y directivos del sistema.

En el caso de la Comisión Técnica Interinstitucional de Servicios no Financieros y de Desarrollo Empresarial su funcionamiento no ha sido efectivo lo que resta posibilidad de coordinación en un área en donde el SBD ha sido lento en generar coordinación con el INA.

Una de las debilidades detectadas es la falta canales de comunicación entre diferentes actores del SBD, lo que hace más necesario los espacios de diálogo y coordinación formal.

Una de las principales limitantes que se has detectado es la sujeción la Autoridad Presupuestaria, lo que demanda un procedimiento poco ágil para una institución que debe operar bajo la agilidad del mercado financiero tanto nacional como internacional.

Posiblemente la historia de los fondos de desarrollo, que en el pasado respondieron a presiones políticas para la asignación de sus recursos y derivaron incluso en condonaciones y pérdidas, hace prevalecer el espíritu de control y supervisión sobre el de operación del fondo, y el marco que ofrece la sujeción y la supervisión por parte de la Autoridad Presupuestaria, la Contraloría General de la República, la Superintendencia de Entidades Financieras, entre otros órganos, obedezca a un énfasis por evitar errores del pasado, pero sin el adecuado balance de las necesidades presentes y futuras del sistema, lo cual debe ser motivo de estudio para una eventual reforma en este aspecto.

EL SBD comenzó a funcionar efectivamente en noviembre del 2008 y para julio del 2010 su primer Director Ejecutivo renuncia entre asuntos administrativos que son objeto de investigación debido a contrataciones de personal supuestamente irregularidades y otros asuntos administrativos que han implicado separación del encargado del proceso contable del sistema, mientras se siguen algunos procesos administrativos.

Los serios problemas administrativos en tan corta existencia del SBD se pueden entender como una deficiente gestión de la compleja transición que implicó la puesta en marcha del sistema. Fue complejo el proceso de hacer converger diversos fondos en el FINADE, ya que la mayoría eran Fideicomisos que seguía una estructura legal propia, con carteras existentes de préstamos, inversiones, sistemas contables, bases de datos y estructuras. Unido a esto la construcción del andamiaje administrativo requería la observancia de la compleja gama de regulaciones que cobijan al SBD, que es lo que ha producido finalmente la investigación que se sigue de las decisiones administrativas iniciales.

11. Fondos del SBD Fideicomiso Nacional para el Desarrollo

Como uno de los brazos financieros claves para el SBD se tiene al Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (FINADE) el cual está constituido por tres fondos: Fondo de Financiamiento, Fondo de Avaluos y Garantías, y Fondo de Servicios no Financieros.

El primero es el fondo de financiamiento para los proyectos productivos, el segundo fondo fue creado para ofrecer un respaldo solidario a las micro, pequeñas y medianas empresas de todos los sectores económicos que por insuficiencia de garantía, no puedan ser sujetas de financiamiento y el tercero está orientado al desarrollo empresarial, para actividades tales como capacitación, asistencia técnica, investigación y desarrollo, innovación y transferencia tecnológica, desarrollo de potencial humano, entre otros. Asimismo, una de las labores del FINADE es establecer recursos para fomentar, promocionar e incentivar la creación, la reactivación y el desarrollo de empresas mediante modelos de capital semilla y capital de riesgo. Como fiduciario del FINADE funciona el Banco Crédito Agrícola de Cartago.

A diciembre del 2010 el FINADE se componía de ¢88.086,3 millones de activos. A continuación se muestra la distribución porcentual de estos recursos entre los fondos que constituyen el FINADE.

Tabla N° 2
Distribución del patrimonio del FINADE según fondo
al 31 de diciembre del 2010

Fondo	Porcentaje Asignado
Fondo Financiamiento	62%
Fondo Avaluos o Garantías	37%
Fondo Servicios no Financieros	1%
Total	100%

Fuente: Sistema de Banca para el Desarrollo

a. Actividades crediticias

FINADE presentaba ¢21.057.4 millones de créditos al finalizar el 2009, sumando las operaciones de crédito de ese año por ¢4.545,8 y la cartera heredada de los fideicomisos trasladados al FINADE por ¢16.511,4. Para el 2010 la cartera de crédito añadida fue de ¢14.368,53.

Es posible analizar las colocaciones del 2010 de manera desglosada y se encuentra que 67% fueron colocaciones del FINADE como banca de segundo piso y 33% como banca de primer piso. Un 50% se ha dirigido a financiamiento para actividades del sector agropecuario, un 26% a actividades de comercio, un 20% a servicios y un 3% a industria.

Las actividades de banca de segundo piso se realizan por medio de los operadores autorizados por el Consejo Rectos del SBD. A diciembre del 2010 se han acreditado como operadores financieros 17 entidades a saber:

1. Banco Crédito Agrícola de Cartago
2. Banco de Costa Rica
3. Banco Nacional
4. Banco Popular y de Desarrollo Comunal
5. CAJA DE ANDE
6. COOCIQUE R.L.
7. COOPEALIANZA R.L.
8. COOPENAE R.L.
9. COOPEOROTINA R.L.
10. COOPESANMARCOS R.L.
11. INFOCOOP R.L.
12. COOPEAMISTAD R.L.
13. COOPEACOSTA R.L.
14. COOPELECHEROS R.L.
15. COOPEMAPRO
16. CREDECOOP
17. COOPEGRECIA

A las microfinanzas se les llega especialmente por operadores que al no estar supervisados por la SUGEF son atendidos por el BCAC en condición de banca de segundo piso.

En términos de género la colocación fue 63% a hombres, 20% mujeres, y un 17% a personas jurídicas. De acuerdo a provincias tanto San José como Alajuela recibieron un 36%, Heredia un 11%, Cartago y Puntarenas 5% y Limón y Guanacaste alrededor del 3.5%.

En el cuadro se muestran las operaciones realizadas por beneficiario el siguiente cuadro muestra que la mayor parte de las operaciones se relacionan con microfinanzas.

Tabla N° 3
Operaciones realizadas por beneficiario al 31 de diciembre del 2010

Operador o Programa	Cantidad
Microfinanzas	1.268
BPDC	519
Caña	367
Fortalecimiento a Pequeña Empresa	225
Coocique	162
Coopealianza	135
BCAC	106

Program Arroz	69
Coopeamistad	43
Coopesanmarcos	30
BPDC Caña	25
PRAZAS	22
Coopeorotina	10
Coopenae	10
Coopegrecia	4
Total	2.995

Fuente: Sistema de Banca para el Desarrollo

b. Actividades de concesión de Avales

Los avales otorgados por el SBD desde su funcionamiento son un total de 631 otorgados al Banco Nacional de Costa Rica, el Banco de Costa Rica, al Banco Crédito Agrícola de Cartago y al Banco Popular y de Desarrollo Comunal. En el 2009 se emitieron avales por ¢2.444,4 millones, mientras que los autorizados en el 2010 suman ¢19.272.

El cuadro presenta la distribución de los avales por operador, mostrando cómo el BNCR es la institución con mayor uso del sistema de garantías.

Tabla N° 4
Distribución de los avales aprobados por operador 2009 y 2010

Operador	2009	2010
BNCR	69%	29%
BCAC	12%	3%
BCR	19%	10%
BPDC		3%
Credecoop		1%
INFOCOOP		3%
Café/BNCR		52%
Total	100%	100%

Fuente: Sistema de Banca para el Desarrollo

Respecto al tamaño de las empresas la distribución de los avales es la siguiente:

Tabla N° 5
Distribución de los avales aprobados por tamaño de empresa 2009 y 2010

Sector	2009	2010
Micro	74%	68%

Pequeña	23%	28%
Mediana	3%	4%
Total	100%	100%

Fuente: Sistema de Banca para el Desarrollo

La distribución por sector económico muestra que entre comercio y servicio los avales suman 68%, lo cual está en línea con una mayor participación de las MIPYMES en estos sectores económicos.

Tabla N° 6
Distribución de los avales aprobados por sector económico 2009 y 2010

Sector	2009	2010
Comercio	13%	36%
Servicios	20%	32%
Industria	6%	18%
Agropecuario	15%	13%
Total	100%	100%

Fuente: Sistema de Banca para el Desarrollo

Por su parte, los avales han sido dirigidos especialmente a empresas y a hombres, con una presencia de mujeres que no llega al 20%.

Tabla N° 7
Distribución de los avales aprobados por género 2009 y 2010

Genero	2009	2010
Jurídico	45%	43%
Masculino	36%	35%
Femenino	19%	22%

Fuente: Sistema de Banca para el Desarrollo

El siguiente gráfico muestra como del total de avales activos, la mayor cantidad está respaldando créditos de Sectores No Prioritarios, seguidos por Jóvenes Emprendedores (hombres y mujeres de 12 a 35 años), Mujeres, Zonas de Menor Desarrollo, Mujeres y Otros, que incluye proyectos de Asociaciones de Desarrollo, Personas con Discapacidad y Tecnología más Limpia. Cabe mencionar que el apoyo a jóvenes emprendedores muestra una colocación importante por parte de los Operadores Financieros.

Tabla N° 8
Distribución de los avales aprobados por sector prioritario
2009 y 2010

Sector Prioritario	2009	2010
No prioritario	70%	45%
Jóvenes Emprendedores	9%	25%
Zona de Menor Desarrollo	4%	14%
Mujeres	18%	14%
Otros	0%	2%

Fuente: Sistema de Banca para el Desarrollo

c. Servicio de desarrollo empresarial (SDE)

El Fondo de de Servicios de Desarrollo Empresarial representa un 1% del Fideicomiso Nacional para el Desarrollo. Como lo dispone el artículo 16 inciso b) de la Ley N° 8634 se establece el fondo para: "... financiar servicios no financieros y de desarrollo empresarial que requieran los sujetos definidos en esta Ley, tales como: capacitación, asistencia técnica, investigación y desarrollo, innovación y transferencia tecnológica, conocimiento, desarrollo de potencial humano, entre otros, estrictamente necesarios para garantizar el éxito del proyecto".

El destinar únicamente un 1% del FINADE al financiamiento de Servicios de Desarrollo Empresarial obedece a la definición del modelo diseñado por el fiduciario, en aras de cumplir el mandato legal de velar por la sostenibilidad financiera de los recursos del Sistema. Sin embargo, la ley 8634 proporciona también el 15% del presupuesto ordinario y extraordinario del INA para el mismo destino.

El estado del fondo al 31 de diciembre del 2010 es de 476,95 millones de colones, y se han colocado ¢91,36 millones desglosados de la siguiente forma:

Tabla N° 9
Financiamiento de SDE por operador 2009 y 2010

Operador	Porcentaje
FUNDES	5%
FUNDATEC	6%
FUNDAUNA	18%
FUNDEVI	36%
FUNDEPREDI	22%
Grupo Bellavista	13%

Fuente: Sistema de Banca para el Desarrollo

12. Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (FOFIDE)

Además del FINADE, el SBD cuenta con el Fondo de Financiamiento para el Desarrollo que está constituido a partir de la contribución del 5% utilidades de bancos públicos, aportes adicionales aprobados por la Junta Directiva del respectivo banco y donaciones. La administración queda a cargo de cada uno de los bancos estatales. Estos fondos se podrán destinar a cualquier forma de financiamiento: 1. Crédito, 2. Factoreo, 3. Leasing o arrendamiento financiero y operativo, entre otras formas de financiamiento.

El monto del FOFIDE para la colocación durante el año 2009 fue de ¢5.158 y para el año 2010 desciende a ¢3.475 millones. A continuación se presenta el detalle por entidad correspondiente al 5% de las utilidades por año:

Tabla N° 10
Financiamiento Potencial del FOFIDE por Operador* 2009 y 2010

Banco	2009	2010
Banco Nacional	41%	43%
BCR	32%	29%
Bancrédito	4%	3%
Banco Popular	24%	25%
*Basado en utilidades estimadas		

Fuente: Sistema de Banca para el Desarrollo

El desglose de las colocaciones de este fondo se tiene para el 2010. Del total, el BNCR colocó un 79.3%, el BCR un 13.8%, y el BCAC un 6.9%. Para diciembre del 2010 el Banco Popular aún no había colocado recursos en espera de un pronunciamiento del CONASSIF sobre las cuentas aplicables al fondo. Por sector se tiene que el FOFIDE ha sido dirigido al sector comercio con un 38%, al sector servicios un 29%, al agropecuario un 27% y el sector industrial un 6%. Según tamaño de empresa un 91% se colocó en microempresa, un 7% en pequeña empresa y un 3% en mediana empresa.

Excluyendo el crédito para personas jurídicas, el FOFIDE colocó crédito otorgado a hombres correspondiente un 37% del total colocado, mientras que lo que equivalente a mujeres alcanzó un 63%.

La colocación por provincia muestra una alta concentración en San José, destacado Limón en un segundo lugar. En el siguiente cuadro se muestra el resultado de las colocaciones por provincia.

Tabla N° 11
Financiamiento del FOFIDE por provincia 2009 y 2010

Provincia	Porcentaje
San José	26%
Limón	19%
Alajuela	14%
Heredia	14%
Puntarenas	11%
Cartago	8%
Guanacaste	7%

Fuente: Sistema de Banca para el Desarrollo

13. Fondo de Crédito para el Desarrollo

Un tercer brazo financiero es el Fondo de Crédito para el Desarrollo, el cual se conoce como peaje bancario, el cual consiste en un traslado que los bancos privados que captan por medio de cuentas corrientes hacen del 17% de sus captaciones a treinta días o menos al banco que administra este fondo, el cual el Banco Crédito Agrícola de Cartago. Los bancos podrán evitar el traslado de los recursos siempre y cuando mantengan un saldo de 10% de esas captaciones en créditos dirigidos a programas a las MIPYMES y tengan cuatro agencias en diferentes regiones del país.

La designación del peaje bancario proviene de la Ley orgánica del BCCR que en el Artículo 59 de su Ley Orgánica establece que cuando se trate de bancos privados, podrán recibir depósitos y captaciones en cuenta corriente si, entre otros requisitos, mantienen un saldo mínimo de préstamos a la banca estatal equivalente a un 17% de sus captaciones totales a plazos de treinta días o menos, tanto en moneda nacional como extranjera. Los bancos estatales reconocerán a las entidades privadas por los recursos una tasa de interés igual al 50% de la tasa básica pasiva o de la tasa LIBOR respectivamente. El mismo artículo establece que alternativamente los bancos privados podrán instalar por lo menos cuatro sucursales dedicadas a prestar servicios bancarios básicos. Como puede observarse, las condiciones de traslado a los bancos públicos establecidos en el artículo 59 de la Ley Orgánica del BCCR son las mismas que luego se establecieron de traslado hacia el SBD.

Para la administración de los fondos del FCD se eligió al Banco Crédito Agrícola de Cartago, el cual maneja los recursos como parte de sus cuentas normales, pero con una contabilidad separada.

La Ley N° 8634 permite que el FCD también puede actuar como banca de segundo piso para los bancos públicos. Para tales efectos, la tasa máxima que se podrá cobrar será una tasa de interés igual al 50% de la tasa básica pasiva más un punto porcentual, y al 50% de la tasa LIBOR a un mes más un punto porcentual. Los bancos públicos podrán canalizar recursos a asociaciones, cooperativas, fundaciones, organizaciones

no gubernamentales, organizaciones de productores u otras entidades formales que realicen operaciones de crédito en programas que cumplan los objetivos del SBD. La tasa de interés de estas operaciones es la tasa de desarrollo definida por el Consejo Rector.

A diciembre del 2010 este fondo acumulaba ₡188.367,6 millones de los cuales no se ha colocado recursos como crédito.

A la fecha solamente Citibank de Costa Rica opera el segundo mecanismo de mantener un saldo de 10% de las captaciones de 30 días o menos en créditos dirigidos a MIPYMES con cuatro agencias en diferentes regiones del país. Esa cartera está compuesta por colocaciones de ₡4.225,82 millones en como \$20,38 millones en dólares. La tasa más alta en la cartera de colones es 8% y en dólares 0,71%.

14. Contribución de los fondos al SBD

La contribución al SBD por parte FINADE, el FOFIDE y el FCD es heterogénea, marcado especialmente con la operatividad que ha alcanzado cada uno de ellos. Como se había analizado anteriormente, la creación del FINADE realmente no obedece a nuevos fondos asignados a las MIPYMES, sino que sus recursos proceden del traslado de una serie de fondos existentes previamente. Sin embargo, el aporte principal del FINADE es la conjunción de fondos que representaban esquemas dispersos, bajo una política y administración única, en un fideicomiso con mayor envergadura y capacidad financiera.

Con respecto al FOFIDE la contribución de este fondo podría interpretarse de alcance parcial, pues para los bancos con programas de banca de desarrollo que operaban previamente al SBD, como BN Desarrollo y BP Desarrollo, sus programas tenían más alcance lo que podría significar el 5% de sus utilidades. Los programas de estos bancos sometidos a la aprobación del SBD podrían llevarse a cabo de todas formas alrededor de las MIPYMES. Sin embargo, para bancos públicos como el Banco de Costa Rica y el Banco Crédito Agrícola de Cartago, el FOFIDE significa una formalización de sus programas de banca de desarrollo, con lo que su contribución puede identificarse más claramente.

En donde en definitiva no ha habido una contribución al SBD es con el peaje bancario. Los fondos que se han trasladado hasta el momento por este concepto se encuentran virtualmente inmovilizados. La principal razón que se puede encontrar es de rentabilidad, ya que la intermediación de estos fondos implica que los bancos pagan un 50% de la tasa básica pasiva más un punto porcentual para el caso de los fondos en colones, y un 50% de la LIBOR más un punto porcentual para los fondos en dólares. Por su parte, la tasa de interés activa que pueden cobrar los bancos en la Tasa de Desarrollo, que se calcula como un promedio simple entre la Tasa Básica Pasiva (TBP) vigente y la tasa de inflación interanual media de los últimos 60 meses. Este margen de intermediación resulta más reducido que otros fondeos que pueden tener los operadores, especialmente proveniente de fondos propios.

La utilización de los fondos del FCD por parte de los operadores no se puede extraer de la supervisión bancaria de la SUGEF ni cuenta con una regulación diferenciada que haga una excepción en cuanto a cómo la rentabilidad proveniente de la intermediación de estos fondos afecta a los indicadores financieros rentabilidad, activos ajustados por riesgo, así como la suficiencia patrimonial de los operadores.

A lo anterior se el otro costo que a los operadores significa el seguir la regulación de calce de plazos y tipo de moneda. Si bien un monto de los recursos del FCD se comporta como una componente permanente factible de calzar con operaciones de largo plazo, los recursos de FCD provienen especialmente de captaciones de treinta días y menos, por lo que representan fondos de corto plazo y están expuestos a una alta volatilidad.

Otro defecto del FCD es que sus inversiones se deben hacer en instrumentos de corto plazo, bajo riesgo y de poca rentabilidad, por lo que su colocación en instrumentos de inversión tampoco depara importantes ingresos al sistema.

Los aspectos de la regulación que pueden inhibir la colocación más amplia de los fondos del SBD y en especial del fondo proveniente del peaje bancario, se analizará en la siguiente sección.

En línea con la medición de la contribución de los fondos con los propósitos del SBD se halla una limitación para medir el crecimiento en la colocación de crédito, ya que en el 2009 los esfuerzos estuvieron concentrados en el traslado de las operaciones existentes en lo fondos que se trasladarían al FINADE y sólo hasta el 2010 los esfuerzos se concentrar en colocaciones de los fondos el SBD. Por lo tanto, no es posible analizar alguna tendencia. Asimismo, solo para el 2010 se reportan indicadores de colocaciones desglosados, con lo que no se pueden tener una base comparativa con al menos un año anterior para ver la tendencia de dicho indicadores.

Sin embargo, se puede notar en los indicadores hasta ahora existentes que ha habido un importante énfasis en microfinanzas, con un 42% de las operaciones. Se ha sobrepasado el objetivo de una colocación del al menos 40% en agricultura, y este sector recibió más bien un 50% de la colocaciones de crédito. El sistema ha venido funcionando especialmente como banca de segundo piso con dos tercios de los recursos colocados de esa manera

Donde posiblemente no se alcanza el objetivo de sectores prioritarios, en donde la mujer constituye una prioridad es en la colocación por género, ya que sólo un 20% son mujeres. Otro aspecto por considerar es que la mayor parte de los recursos se colocan en San José, seguido por Alajuela y Heredia, mientras que provincias que representan mayormente la zonas rurales como Puntarenas, Limón y Guanacaste apenas reciben poco más del 10% de las colocaciones.

Un defecto de los indicadores de las actividades crediticias del FINADE es que no distingue por sector prioritario, por lo que no es posible analizar las colocaciones por estos importantes indicadores.

Respecto al otorgamiento de avales, el mayor componente está en la microempresa, pero un 68% concentrado en comercio y servicio, lo cual si bien está en línea con una mayor participación de las MIPYMES en estos sectores económicos, está lejos del objetivo del 40% a agricultura, que no supera entre el 2009 y el 2010 un 15% de los avales. Por su parte, los a mujeres que no llega al 20% y solo destaca la importante colocación a jóvenes emprendedores dentro de los sectores prioritarios, pero la mayor cantidad de los avales es dirigida a Sectores No Prioritarios.

En lo que respecta a los fondos del FOFIDE se tiene que un 91% se dirige a la microempresa. La mayor proporción (un 38%) ha sido dirigido al sector comercio y el sector agropecuario obtiene solo un 27%, poco menos que el 29% que recibe el sector servicios. En estos fondos se logra mejor el enfoque prioritario a las mujeres, ya que un 63% se dirige a este género, lo cual es esperar dado que el FOFIDE en el caso de BN Desarrollo se concentra en programas para la mujer. La colocación por provincia sigue mostrando la alta concentración en San José, pero destaca que Limón se encuentra en segundo lugar con casi una quinta parte de las colocaciones. Entre Heredia, Alajuela y Heredia sumen 56% de las operaciones del FOFIDE.

Es poco el seguimiento que se puede hacer del FCD, ya que a excepción de Citybank, los bancos privados trasladan el peaje bancario al SBD y esos recursos se encuentran inmovilizados en términos de operaciones de crédito. Citibank de Costa Rica opera bajo el mecanismo de mantener un saldo de 10% de las captaciones de 30 días o menos en créditos dirigidos a MIPYMES con cuatro agencias en diferentes regiones del país. Sin embargo, este banco ya ha comunicado sus intenciones de abandonar esta modalidad y pasar a la de trasladar el 17% del peaje bancario, ya que la volatilidad que han mostrado sus captaciones de 30 días o menos en la historia de sus operaciones de banca de desarrollo, le ha hecho muy oneroso mantener ese sistema.

La inmovilidad de los fondos del FCD proviene de la suma de factores tales como la fijación de un costo para el SBD de la mitad de la tasa básica pasiva para fondos en colones o la Libor en dólares que recibe del peaje y la posibilidad de colocarlos a la tasa de desarrollo. Los operadores pueden operar sobre el 2% del costo de estos fondos lo cual significa que los créditos debían ser colocados a tasas por debajo del mercado, amenazando los indicadores financieros de rentabilidad y solvencia de los operadores. Otros factores son los calces de plazo en fondos que son principalmente de corto plazo y el calce de monedas concentrados en dólares, cuando la mayor parte de la demanda no es en esa moneda.

Una propuesta es una reforma a la Ley 8634 para que el peaje sea cambiado por una contribución de la banca privada en condición no retornable para el SBD. Debido a que para la banca privada el trasladar esos fondos implica un costo de oportunidad, se puede buscar una tasa de contribución que haga equivalente ese costo de oportunidad,

así por ejemplo se puede fijar una tasa de contribución del 1% sobre las captaciones de 30 días o menos.

Otra propuesta es que se rompa la tasa techo para prestar estos recursos, se flexibilice la supervisión en materia de calce de plazos y se de a los bancos privados el tiempo necesario para la colocación del 10% de las captaciones de 30 días o menos para hacer operativo el objetivo de este esquema originalmente previsto en la Ley.

15. Supervisión diferenciada

En el 2010 la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) emitió el Acuerdo SUGEF-15-10 denominado Reglamento para la calificación de deudores con operaciones otorgadas con recursos del Sistema de Banca para el Desarrollo. Si bien esta regulación intenta cumplir con una supervisión diferenciada para el SBD no introduce cambio en aspectos como la forma cómo se afectan los indicadores financieros y los requerimientos de la garantía. La normativa debería adaptar la supervisión a las condiciones inherentes de tamaño y naturaleza de la banca para el desarrollo y especialmente de las microfinanzas. Las ponderaciones de riesgo deberían ser más flexibles y acordes con las características de banca de desarrollo y no como están reguladas en el Acuerdo SUGEF 1-05 sobre calificación de deudores y operaciones de crédito, la cual está dirigida para el sistema financiero en general.

Otro aspecto de la regulación diferenciada es sobre el historial crediticio, ya que si se sigue con el total de operaciones crediticias del deudor, los requisitos para el otorgamiento de créditos requieren de información financiera que encarece y hasta resulta innecesaria para la evaluación de los proyectos productivos a financiar con los recursos del SBD.

Dado que el FOFIDE y el FCD son operaciones fuera de balance, su contabilización podría llevarse por separado de las operaciones normales del operador, lo que aislaría sus indicadores financieros.

Sin embargo, para algunos actores del SBD la diferenciación en la supervisión de la banca de desarrollo no necesariamente debe hacer las excepciones antes apuntadas, ya que es factible que un banco realice banca de desarrollo, obtener un nivel adecuado de rentabilidad y conservar una buena calidad de sus activos y sus indicadores financieros. En la actividad bancaria las pequeñas operaciones tienen mayores costos transaccionales, por lo que usualmente requiere de márgenes financieros más amplios que crédito regular. Como lo que busca la banca de desarrollo es lo contrario, los procedimientos de análisis y concesión de los créditos deben ser ágiles y oportunos, para que el costo de procesamiento pueda reducirse al mínimo.

Pero esa evaluación ágil de las operaciones no puede entenderse como un relajamiento en la necesidad de una correcta evaluación de la capacidad de pago del deudor, y es donde es la misma institución financiera que no existe diferencia entre una operación de banca de desarrollo y una operación de crédito normal, ya que el principio es que el

crédito se debe recuperar, por lo que no se debería entonces esperar supervisión diferenciada.

Y la supervisión no puede esperarse diferenciada en el tanto que el financiamiento provenga de dinero del público, lo que sigue siendo una gestión del riesgo. La supervisión que hace la SUGEF no puede evitarse cuando se trata de dineros captados de terceros.

16. Nuevos productos

La Ley N° 8634 establece que entre los recursos para fomentar las MIPYMES el FINADE podrá desarrollar modelos de capital semilla y capital de riesgo. Para poder impulsar un esquema tan novedoso cuenta con el apoyo de la CEPAL que elabora una propuesta de modelo de Capital Semilla para operar en Costa Rica. Sin embargo, se considera que se requieren reformas a la ley que permitan un adecuado fondeo para estos esquemas.

La necesidad de un modelo de capital semilla y de capital de riesgo se identifica por la inexistencia de un mercado de capitales que financie los emprendimientos, en particular aquellos de carácter innovador. Este esquema conlleva el desarrollo de una infraestructura que se inicia con los programas de incubadoras, preinversión en proyectos, capital semilla, apoyo con redes de ángeles inversores y fondos de capital de riesgo.

Las incubadoras buscan generar condiciones adecuadas para el desarrollo de nuevas empresas, mediante: el apoyo en la búsqueda de socios, mercados, financiamiento y fortaleciendo de capacidad empresarial. Esto implica la existencia de fondos no reembolsables para ser servicios prestados por universidades, centros de formación técnica y organizaciones públicas y privadas.

En este campo de las incubadoras se tuvo el proyecto impulsa lo propio, que buscó dar asistencia a diversas ideas para obtener proyectos financiados por el SBD. En esta iniciativa sólo un 10% de las ideas que comenzaron el proceso terminaron con algún financiamiento, lo que revela una baja tasa de aprobación. Posiblemente esto está en línea con el mayor papel que debe tener el INA no en la capacitación técnica sino sobre todo en la parte de gestión de empresas, dando énfasis en la formulación de proyectos. La preinversión son los gastos para poner en marcha una empresa como estudios de mercado, fortalecimiento de planes de negocios, inicio de empresa, y posibles costos de las garantías. Igualmente, sería la disponibilidad de fondos no reembolsables.

Los programas de capital semilla se entienden como asignación de recursos no reembolsables a beneficiarios sin historia financiera o empresarial para proyectos innovadores, en sus etapas de creación, puesta en marcha y despegue. Implica la participación de patrocinadores que ayuden en actividades de acompañamiento.

El apoyo a redes inversionistas es el apoyo a empresas legalmente constituidas y que operan como ángeles inversionistas, proveyendo capital de inversión en empresas innovadoras de alto potencial de crecimiento. Estas redes reciben fondos no reembolsables.

El capital de riesgo consiste en esquemas de apalancamiento del capital inicial en empresas innovadoras y de alto potencial de crecimiento, sea en sus etapas de creación o de expansión. En estos esquemas el reembolso implica intereses o participación en las utilidades. Se debe entender que el capital de riesgo ya se ha desarrollado en Costa Rica, pero estos fondos no encuentran la generación de proyectos (masa crítica), lo cual proviene de la poca actividad en incubación e inversiones en capital semilla. Esto demuestra que no se puede llegar al final de la escalera sin superar los primeros escalones.

Otros productos que se contempla con la creación del SBD es el financiamiento mediante factoraje y leasing tanto financiero como operativo, lo cuales pueden ser prestados tanto por el FINADE como por los bancos públicos mediante el FOFIDE. Sin embargo, tampoco se han producido avances importantes para la operación de estos instrumentos, por lo que queda el reto de implementarlos en la agenda de los próximos años.

Un reto para el SBD es promover estos productos bajo un esquema de complementariedad, ya que no se requiere que cada operador realice la promoción de los mismos productos, sino que es posible y hasta conveniente encontrar complementariedad entre operadores.

17.Recomendaciones de Reforma a la Ley 8634

Después de res años de promulgación de la Ley 8634 Sistema de Banca para el Desarrollo, varios actores del SBD indican la necesidad de su reforma, ya que el SBD evidencia serios problemas de diseño que hacen urgente la modificación en dirección a las realidad del mercado financiero y las necesidades de la banca de desarrollo.

En la Asamblea Legislativa existía una comisión analizando un texto de reforma de la Ley, pero ese proyecto fue retirado por el Ministerio de Economía, Industrial y Comercio, como ente rector del sector de MIPYMES, para así proponer un texto con recomendaciones técnicas el cual no se encuentra aún presentado a la comunidad nacional.

Un tema de la reforma es que hay gran coincidencia que se debe modificar es el asunto de peaje bancario, de forma de hacer esos fondos operativos. Una dirección de la reforma sería flexibilizar el establecimiento de los márgenes de intermediación de esos fondos, junto con aspectos relativos a los requisitos de la supervisión. Con esto se podría hacer este financiamiento de segundo piso más competitivo con respecto a otras fuentes de fondeo de los operadores, sin amenazar sus indicadores de rentabilidad, activos ajustados por riesgo y suficiencia patrimonial.

Alternativamente, como se vio anteriormente, una propuesta muy importante es que el peaje sea cambiado por una contribución no retornable de la banca privada para el SBD. Algunas estimaciones encuentran que si el traslado en estas condiciones fuera de del 0,7% sobre las captaciones de 30 días o menos, el FCD podría alcanzar unos 7,5 mil millones de colones, que si bien es mucho menos de los 188 mil millones de colones existentes hoy en día, serían fondos pertenecientes a los activos del SBD, lo que podría dar margen de operaciones efectivas de financiamiento, impulso de esquemas de capital semilla, capital de riesgo, coberturas de riesgo y apoyo a los servicios no financieros, sin amenazar el criterio orientador de la sostenibilidad financiera.

Otra propuesta es que se rompa la tasa techo para prestar estos recursos, se flexibilice la supervisión en materia de calce de plazos y se de a los bancos privados el tiempo necesario para la colocación del 10% de las captaciones de 30 días o menos para hacer operativo el objetivo de este esquema originalmente previsto en la Ley.

Otra área de reforma sería respecto al FINADE para fortalecer el uso de instrumentos de financiamiento alternativos como factoraje y leasing. Asimismo, herramientas como los servicios no financieros, el capital semilla y el capital de riesgo. Es necesario contemplar la incorporación de agentes especializados en estos sistemas de apalancamiento (incubadoras de empresas, aceleradoras, fondos de capital de riesgo y redes de ángeles inversores) que puedan contar con el apoyo del SBD.

Un capítulo base de una reforma en estas área sería respecto al financiamiento de estos instrumentos. Si se analizan las colocaciones de los fondos del FINADE, se encuentra que prácticamente la totalidad de los recursos se encuentran comprometidos. Esto indica la necesidad de generar recursos frescos.

Una fuente de recursos sería sin lugar a dudas la reforma del peaje bancario, que podría ser fuente de financiamiento de los nuevos productos del SBD. Sin embargo, es necesario reflexionar sobre la necesidad de que el estado aporte para estos productos y servicios al estilo que se hace en otros países como Chile. El estado financia un subsidio inherente detrás las actividades de asistencia no financiera, capital semilla y capital de riesgo, en el entendido que realmente constituye una inversión social con un gran rédito en términos de la movilidad social y económica que las MIPYMES representan y porque constituyen más del 90% del parque empresarial del país.

En el tema de avales y garantías ha sido uno de los principales logros del SBD, lo que demanda su mayor potenciación para su uso por la banca privada y con nuevos productos como garantías de participación entre otros.

Un ámbito donde se requiere fortalecimiento es el financiamiento de la microfinanzas. Esta labor las realizan muchas ONGs que no son supervisadas por la SUGEF, por lo que los recursos hoy en día les llegan por un mecanismo diseñado en el SBD en el que el BCAC actúa como banca de segundo piso para estas entidades. Sin embargo, se plantea la necesidad de establecer el objetivo que un tercio de los recursos lleguen a las microfinanzas, lo que amerita que se formalizasen y flexibilicen algunos de los

esquemas para operar a ese nivel. Además se requiere en este capítulo que el Consejo Rector tenga mayor margen de maniobra para asignación de fondos no reembolsables en instrumentos necesarios para el apoyo al sector.

Algunas propuestas de reforma plantean que el 5% de aporte de los bancos públicos al FOFIDE es insuficiente si se toma en cuenta que el sector de MIPYMES en un contingente muy grande de la empresa costarricense. Algunas propuestas señalan la necesidad de duplicar ese aporte. Aquí es importante señalar que debe existir flexibilidad para que bancos que ya vienen operando esquemas de banca de desarrollo como BN Desarrollo y BP Popular puedan incorporar sus programas a su aporte al FOFIDE, pues de no ser así sería como un castigo no reconocerle un esfuerzo que se adelantó a los propósitos compartidos del SBD.

Además, se ha propuesto que los bancos públicos deben tener posibilidad de generación de instrumentos de capital semilla, capital de riesgo y acompañamiento mediante fondos que pueda manejar fuera de balance y tenga la flexibilidad de ese modo para que no afecten sus indicadores financieros. Sin embargo, sacar las utilidades fuera de balance afecta los indicadores de suficiencia patrimonial de los bancos y en principio estos bancos están impedidos para participación en el capital de las empresas.

Dentro de las propuestas hasta ahora analizadas se habla de topes del 1% del FODIDE, lo cual debería revisarse si es un monto muy limitado sin que signifique entonces una verdadera arma de promoción de MIPYMES.

Otro ámbito de las reformas que debe analizarse es una real diferenciación de la supervisión bancaria, la cual debe estar adaptada a las condiciones inherentes de tamaño y naturaleza de la banca para el desarrollo y especialmente de las microfinanzas. Como se indicó anteriormente, las ponderaciones de riesgo deberían ser más flexibles y acordes con las características de banca de desarrollo y no como están reguladas en el Acuerdo SUGEF 1-05, la cual está dirigida para el sistema financiero en general.

Muy importante es que se debe distinguir a la banca de desarrollo como una línea de negocio especial, con un ciclo productivo y naturaleza que debe ser contemplada en la supervisión, con actores y zonas prioritarios, con provisiones por riesgo acordes al SBD y simplificación de los requerimientos de información para los expedientes crediticios. En este sentido, el SBD está proponiendo un ente especializado dentro de la SUGEF dirigido exclusivamente a banca de desarrollo.

En el tema de asistencia no financiera, se debe lograr mayor coordinación de las acciones del INA, con el 15% de su presupuesto orientado la apoyo del SBD, dentro de un plan de desarrollo empresarial plenamente planificado y supervisado por el Consejo Rector, de tal manera que se fortalezca la asistencia no financiera y especialmente el acompañamiento a las empresas. El INA debería tener la flexibilidad para contratar estos servicios y así ampliar su cobertura.

En el área de la formalización de las empresas para acceder al SBD se contempla un periodo de transición de un año para lograr la formalización de una empresa. Para algunos actores del SBD, el periodo no es suficiente, ya que la informalidad tiene un contexto de sostén financiero, dado lo abultado de las cargas sociales y otros costos de formalización, por lo que se debería plantear una segunda grada en la que se pueda hacer una contribución universal al sistema y que tales fondos se repartan en los sistemas particulares que una empresa formal debe cubrir.

Otro aspecto que requiere una revisión es el principio orientador de la sostenibilidad, que si bien ha sido amplio en el contexto de la Ley 8634, evidencia que la interpretación que hasta hoy se ha tenido del principio de sostenibilidad no ha permitido dar mayor aplicabilidad a asistencia no financiera o mecanismos de incubación de empresas, capital semilla, capital de riesgo, preinversión, entre otros, debido que limita la posibilidad para que estos se ofrezcan en condiciones no reembolsables. Como se indicó en la sección respectiva de este tema, la limitación subyace en la interpretación que la sostenibilidad debe darse para cada uno de los fondos del SBD y no el sistema como un todo, lo que no ha permitido desarrollar un esquema que permita eventuales pérdidas en un fondo cubiertas con superávits de los otros.

Bibliografía

LEY Nº 8634 Sistema de Banca para el Desarrollo

Ley 8262 Fortalecimiento Pequeñas Medianas Empresas

Ley 8835 Apoyo y Fortalecimiento al Sector Agrícola

Reglamento Ley Sistema Banca Desarrollo

Consejo Rector Sistema de Banca para el Desarrollo. PLAN OPERATIVO INSTITUCIONAL 2009. Informe de Evaluación Anual 2009

Consejo Rector Sistema de Banca para el Desarrollo. INFORME DE RESULTADOS 2010 Sistema de Banca para el Desarrollo. 31 de Diciembre del 2010

Consejo Rector Sistema de Banca para el Desarrollo. Plan Anual Operativo y Presupuesto 2009

Consejo Rector Sistema de Banca para el Desarrollo. Plan Anual Operativo y Presupuesto 2010

Consejo Rector Sistema de Banca para el Desarrollo. Informe de Liquidación Presupuestaria 2010

Consejo Rector Sistema de Banca para el Desarrollo. Informe del Seguimiento del Plan de Operaciones Institucionales al 31 de diciembre del 2009

Consejo Rector Sistema de Banca para el Desarrollo. Informe de Evaluación Anual al 31 de diciembre del 2009 del Plan Operativo Institucional y la Liquidación Presupuestaria

Ricardo Monge – González. Banca de desarrollo y Pymes en Costa Rica. Santiago de Chile: CEPAL, 2009

BANCA Y DESARROLLO: NECESIDAD Y POSIBILIDAD. Ponencias y orientaciones

Foro Banca y Desarrollo. Realizado en San José, Costa Rica. 7 y 8 de Marzo del 2002

Regulación para crédito a PYMES en Costa Rica. Taller Internacional sobre Banca de desarrollo para Pymes: Visión y propuestas de cambio para Costa Rica

La Banca de Desarrollo en Colombia. Taller Internacional sobre Banca de desarrollo para Pymes: Visión y propuestas de cambio para Costa Rica

La Banca de Desarrollo en Chile- CORFO. Taller Internacional sobre Banca de desarrollo para Pymes: Visión y propuestas de cambio para Costa Rica

FODEMIPYME. Taller Internacional sobre Banca de desarrollo para Pymes: Visión y propuestas de cambio para Costa Rica

Financiamiento a la PYME. Taller Internacional sobre Banca de desarrollo para Pymes: Visión y propuestas de cambio para Costa Rica

Acceso del crédito por parte de las PYMES. Taller Internacional sobre Banca de desarrollo para Pymes: Visión y propuestas de cambio para Costa Rica