



INFORME DE LA COMISIÓN EVALUADORA

DEL SISTEMA DE BANCA PARA EL DESARROLLO (SBD)

Miguel Gutiérrez Saxe
Programa Estado de la Nación

•
Olga Quirós McTaggart
Federación de Colegios Profesionales Universitarios de Costa Rica

•
Carlos Palma Rodríguez
Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica

Informe Comisión Evaluadora del SBD

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	3
1.1 El enfoque de evaluación adoptado	4
1.2 Estructura de este informe de evaluación	4
2. ¿Cuál es el contexto de las políticas públicas en el que se crea el SBD y cuál es su concepción general?	5
2.1 Contexto	5
2.2 Concepción general del SBD	6
3. ¿Son suficientes y eficientes para un adecuado funcionamiento del SBD la estructura, las relaciones entre las partes y los mecanismos de retroalimentación previstos en la Ley?	8
3.1 Gobernanza del SBD	8
3.2 Compleja institucionalidad y debilidad de la Secretaría Técnica	8
3.3 Dificultad para la articulación y coordinación de acciones	10
3.4 Sujeción a la Autoridad Presupuestaria	11
3.5 Problemas de diseño restan flexibilidad a los recursos del SBD	11
3.6 Recomendaciones sobre gobernanza del SBD	12
4. ¿Existe correspondencia funcional entre las fuentes y destinos de los distintos fondos previstos en la Ley?	13
4.1 Fideicomiso Nacional de Desarrollo (FINADE)	13
4.2 Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (FOFIDE)	16
4.3 Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD)	17
4.4 Recomendaciones sobre los fondos del SBD	19
5. ¿Es la orientación sobre sostenibilidad clara y funcional a la operación del sistema?	19
5.1 El Concepto de Sostenibilidad	20
5.2 Sostenibilidad y la atención de la población meta	21
5.3 Recomendaciones sobre la sostenibilidad del SBD	22
6. ¿Son suficientes y originan un funcionamiento eficiente las provisiones organizativas y operacionales de la Ley SBD sobre servicios no financieros?	22
6.1 El INA como el proveedor de los Servicios no Financieros	23
6.2 Principales debilidades detectadas por la Comisión Evaluadora	25
6.3 Recomendaciones sobre servicios no financieros	26
7. Anexos	28
Actas de las sesiones de trabajo de la Comisión Evaluadora	
Carta de la Comisión Evaluadora a la Diputada Patricia Pérez	
Resumen de seis informes y resoluciones del Consejo Rector ante situaciones anómalas	
Informe de resultados de los cinco grupos focales	
Documento técnico preparado por Francisco Sancho y Luis Corrales	
Oficio enviado a la Contraloría General de la República sobre informe incompleto del anterior Director Ejecutivo	

Informe Comisión Evaluadora del SBD

GLOSARIO DE SIGLAS

AP	Autoridad Presupuestaria
BANCRECITO	Banco Crédito Agrícola de Cartago
BCR	Banco de Costa Rica
BN	Desarrollo Programa de Banca de Desarrollo de BNCR
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica
BP	Desarrollo Programa de Banca de Desarrollo del BPDC
BPDC	Banco Popular y de Desarrollo Comunal
CGR	Contraloría General de la República
CNP	Consejo Nacional de Producción
CONAPE	Comisión Nacional de Préstamos para la Educación
CONARE	Consejo Nacional de Rectores
CONASSIF	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero
FCD	Fondo de Crédito para el Desarrollo
FIDAGRO	Fideicomiso de Desarrollo Agropecuario
FINADE	Fideicomiso Nacional de Desarrollo
FOFIDE	Fondo de Financiamiento para el Desarrollo
ICT	Instituto Costarricense de Turismo
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres
INFOCOOP	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
LOSBN	Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MICIT	Ministerio de Ciencia y Tecnología
MIPyMEs	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
PROCOMER	Promotora de Comercio Exterior
PyME	Pequeña y Mediana empresa
SBD	Sistema de Banca para el Desarrollo
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras
TBP	Tasa Básica Pasiva
UCCAEP	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del sector Empresarial Privado

1. INTRODUCCIÓN

El informe que se presenta a continuación evalúa los primeros años del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD). Un sistema orientado a generar oportunidades a empresas sin acceso a servicios, financieros y no financieros, para así corregir un desbalance de la política pública de fomento productivo, en favor de proyectos viables y factibles promovidos por las micro, pequeñas y medianas unidades productivas. Esta corrección favorece, entre otros, la producción limpia y sostenible, la innovación y la adaptación tecnológica, además de la movilidad social, enfoque de género, apoyo a poblaciones vulnerables y zonas de menor desarrollo.

Por tratarse del primer informe, referido a un periodo en el cual aún no se ha podido desplegar el potencial del SBD, éste se ocupa centralmente del diseño del sistema y de las limitaciones y potencialidades que se han manifestado en la puesta en marcha inicial.

El SBD fue creado en mayo del 2008 mediante la promulgación de la Ley 8634. El artículo 49 de dicha Ley establece realizar periódicamente por parte de una Comisión Evaluadora “una evaluación integral del accionar del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), en cuanto a políticas, metas, impactos sociales, acceso de oportunidades a las mujeres y a los sectores prioritarios, razonabilidad en el cumplimiento de directrices y normativas legales y económicas en la gestión de créditos y administración de la cartera, adecuación al Plan Nacional de Desarrollo y los asuntos que la Comisión considere relevantes. Asimismo la Comisión deberá evaluar, en forma separada, el impacto socioeconómico de cada uno de los fondos señalados en el artículo 16 de la Ley”. Acogiendo las disposiciones de Ley, la primera evaluación se llevaría a cabo a los dos años de operación del SBD.

La integración de la Comisión Evaluadora del SBD también quedó plasmada en dicha Ley, con representantes de la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica, del Programa Estado de la Nación, y de la Federación de Colegios Profesionales Universitarios de Costa Rica. Cumpliendo con las disposiciones de la Ley, esta primera comisión la integran los señores Carlos Palma Rodríguez, Miguel Gutiérrez Saxe; y la señora Olga Quirós McTaggart, representantes de las instituciones antes citadas, quienes han aportado su trabajo de manera ad honorem y fueron juramentados en la sesión del Consejo Rector del 28 de febrero del 2011. La labor de coordinación fue delegada en Miguel Gutiérrez y la de secretaría en Olga Quirós.

La Comisión ha tenido 22 reuniones (ver actas en Anexo) y ha basado su trabajo en la recopilación, sistematización y estudio riguroso de la documentación sobre el SBD; en complemento a lo anterior, la Comisión entrevistó a autoridades y funcionarios del SBD, y se reunió con el Consejo Rector para precisar el rumbo de esta primera evaluación. Cinco grupos focales fueron convocados para atender los requerimientos de evaluación, con beneficiarios y operadores del Sistema.

Los resultados también se presentan en el Anexo.

La Comisión produjo sobre estas bases una orientación general para la evaluación y un conjunto de hipótesis de trabajo sobre los asuntos más relevantes. Hecho esto, pudo dimensionar la necesidad de algunos apoyos para la producción de insumos técnicos e identificó algunos estudios cualitativos necesarios para sistematizar apreciaciones de beneficiarios e involucrados en las acciones del SBD. Una vez identificadas estas necesidades, las hipótesis de trabajo fueron transformadas en términos de referencia y, con los recursos, decisión y procesamiento de la Secretaría Técnica del SBD, fueron contratados los insumos técnicos e investigaciones. Es así como la Comisión ha contado con el aporte de Francisco Sancho, Luis Corrales y José Angulo, además, de la realización de cinco grupos focales.

La Comisión deja constancia de su agradecimiento a ellos, a Natalia Méndez quién colaboró en el levantamiento de actas y otras tareas de apoyo, y a Lucy Conejo, Directora Ejecutiva de la Secretaria Técnica del SBD, a partir de setiembre del 2010. Esta última aportó mucha de la información necesaria, criterios oportunos y análisis cuando le fueron solicitados. Agradecemos su disposición para desarrollar los difíciles procesos de contratación y apoyar en general el trabajo de esta Comisión. Fue muy gratificante y útil la apertura de la Diputada Patricia Pérez, Presidenta de la Comisión Legislativa sobre Banca de Desarrollo por su franqueza, claridad y apertura a considerar algunas sugerencias a la formulación de reformas a la Ley, que le hicimos llegar, antes de cerrar este informe. También dejamos constancia del agradecimiento a la señora Mayi Antillón, al señor Juan Rafael Lizano y al Consejo Rector por su apertura, disposición a asignar los recursos para los apoyos y por su respeto a la independencia de esta Comisión.

1.1 El enfoque de evaluación adoptado

En concordancia con los principios orientadores del SBD, cuatro áreas claves serán sujeto de evaluación: a) operativa de la Secretaría Técnica y la Rectoría del SBD, b) limitaciones para el uso efectivo de los fondos, c) auto sostenibilidad del sistema y d) el INA como complemento en la asistencia técnica, el desarrollo de una cultura empresarial y la generación de nuevos productos.

La evaluación de los resultados y las limitaciones a las políticas y programas de apoyo financiero a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPyMEs) instauradas mediante la creación del SBD, plantea en general un importante reto para una Comisión Evaluadora. Esto es especialmente complejo por tratarse de un primer esfuerzo de este tipo que se le realiza a un sistema que todavía no termina de desplegarse, tanto por el tiempo que ha transcurrido desde su creación, como por las inconsistencias en diseño normativo y de operación. Algunas de estas inconsistencias son de fondo. Por ejemplo, el principal fondo del SBD no puede ser utilizado para créditos, en el tanto las normas prudenciales generales y otros factores, impiden el uso del mismo, vale decir el 17%¹ de los depósitos del público en la banca privada, recursos que provienen del peaje y por Ley deben ser colocados en el SBD. En el período que ha durado esta evaluación, hemos podido corroborar ingentes esfuerzos – aún inconclusos – para lograr que la previsión de la Ley sobre el 15% de los presupuestos del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)² se utilice en actividades de capacitación y asistencia técnica de manera planificada y coordinada con el SBD. También la Comisión ha podido constatar actividades –también inconclusas- para plasmar en productos financieros concretos las previsiones de Ley sobre capital semilla, capital de riesgo, entre otros. Además, la evaluación se hace más compleja en el tanto, como se verá, la rectoría del sistema vivió una situación crítica que llevó a la salida de su primer Director Ejecutivo en agosto del 2010, luego de un conjunto de importantes desaciertos, tanto así que su inicio puede ser caracterizado como fallido.

Corresponde entonces a la Comisión Evaluadora dar cuenta de un periodo de puesta en marcha de un sistema construido con recursos y componentes disociados que ameritan reestructuración. Ésta si bien está planteada aún no ha concluido, por razones externas a la decisión de las autoridades del SBD y de su nueva Directora Ejecutiva.

Resulta muy claro para esta Comisión que a menos de tres años de su creación el SBD ha enfrentado obstáculos para alcanzar los propósitos y mandatos de una Ley que una vez puesta en ejecución, evidencia problemas de diseño. Aplicar bajo estas circunstancias un riguroso escrutinio amparado a una exhaustiva lista de cumplimiento resultaría poco viable y, menos aún constructivo. La Comisión Evaluadora se ha concentrado en profundizar en los problemas de diseño, sabiendo que en el seno del Congreso se están alineando algunos consensos que podrían propiciar una mejora al marco legal que sustenta al SBD y que el documento de evaluación podría constituirse en un insumo relevante a la discusión que se avecina. A la luz de esta evaluación conviene plantear que las reformas a la Ley, en esta ocasión, deben emprenderse con sensatez, sustento técnico y sentido estratégico.

1.2 Estructura de este informe de evaluación

El presente informe de comisión se estructura por temas, a partir de un conjunto de preguntas orientadoras. Además de esta introducción, la primera pregunta se refiere al contexto de las políticas públicas en el marco del desarrollo nacional de largo plazo y a la estructura y funcionamiento general del SBD, según el mandato de Ley.

La segunda pregunta aborda el tema de la gobernanza del SBD e intenta dar respuesta a si son suficientes y eficientes para un adecuado funcionamiento del SBD la estructura, las relaciones entre las partes y los mecanismos de retroalimentación previstos en la Ley. La respuesta describe componentes, relaciones y mecanismos de retroalimentación, analiza las limitaciones encontradas y la manera de enfrentar los problemas, aparte de precisar algunas recomendaciones para un mejor funcionamiento.

1. De acuerdo con nota SUGEF 2140-201104635 al 31 de mayo del 2011 el 17% de las captaciones totales a plazos de treinta días o menos (artículo 59, inciso i) se distribuían de la siguiente manera: 56,947.85 millones de colones, 237,21 millones de dólares y 1,29 millones de euros. Por su parte, el 10% de las captaciones totales a plazos de treinta días o menos (artículo 50, inciso ii) aportaban a esa fecha: 1,637.82 millones en colones, 10.07 millones de dólares y 0.06 millones en euros. En conjunto aproximadamente 183 mil millones de colones.

2. De acuerdo con el presupuesto del INA para el año 2010, el 15% reservado por la Ley 8634 para los propósitos del SBD ascendió a 9,477 millones. Para el 2011 la previsión es de 11,361 millones.

1.2 Estructura de este informe de evaluación

La tercera pregunta aborda temas relacionados con la correspondencia funcional entre las fuentes y destinos de los distintos fondos previstos en la Ley. El análisis se realiza por tipo de fondo, abordando desde su concepción legal hasta las limitaciones encontradas, así como las recomendaciones para su reformulación.

La cuarta pregunta versa sobre auto-sostenibilidad y responde al cuestionamiento ¿es la orientación sobre sostenibilidad clara y funcional a la operación del sistema?

Finalmente, la quinta pregunta atiende el tema de los servicios no financieros y se estructura bajo la interrogante de si ¿son suficientes y originan un funcionamiento eficiente las provisiones organizativas y operacionales de la ley SBD sobre servicios no financieros? De nuevo, la valoración de los problemas iniciales, las actuales correcciones que se tratan de implementar y las recomendaciones para su mejor accionar son el hilo conductor.

Forman parte del informe, y se anexan al mismo, las actas de esta comisión evaluadora, la carta remitida a la Diputada Patricia Pérez y el informe de resultados de los grupos focales contratados a solicitud de esta comisión. Los informes de autor (documento sobre el SBD preparado para el Estado de la Nación, (Sancho 2010), así como los insumos solicitados por esta comisión, (Sancho y Corrales, 2010), constituyen insumos importantes que alimentaron el debate y la discusión en el seno de esta comisión evaluadora, sin embargo, no forman parte del informe final. También se anexa el resumen de seis informes y resoluciones del Consejo Rector ante situaciones anómalas.

2 ¿Cuál es el contexto de las políticas públicas en el que se crea el SBD y cuál es su concepción general?

2.1 Contexto

Una época que inició en los años noventas con la consolidación de un nuevo estilo de desarrollo se encuentra, hoy en día, enzarzada en crecientes conflictos distributivos (Décimo Informe Estado de la Nación, 2003). El crecimiento por sí solo resultó insuficiente. La advertencia sobre la necesidad de combinar metas económicas y sociales para salir del atascadero era, además de ética, extremadamente realista: crecimiento y estabilidad con fortalecimiento de la inversión social y redistribución del ingreso, en favor de los más pobres. Pero solo se avanzó parcialmente en algunas partes de ese conjunto; en otras se involucionó, tal es el caso de la peor distribución del ingreso observada. Hoy en día, es indispensable recuperar el norte nacional: procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país (organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza), en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (Artículo 50 de nuestra Constitución Política). Esto supone un cambio en las orientaciones, prioridades y efectividad de la política pública nacional.

Esa época fue prolífica en la creación de entidades públicas en el ámbito económico, con predominio de instituciones de control y de ejecución específica.

El desarrollo de la nueva institucionalidad no fue correspondido por una reforma de la vieja institucionalidad económica. Destacan tres cambios: i) el desmantelamiento del apoyo institucional a los sectores productivos tradicionales (sector agropecuario e industrial); este es un ejemplo del curso de acción adoptado cuando, en ausencia de una reforma de Estado, se fuerzan cambios por la vía indirecta del recorte de las capacidades institucionales; ii) el fomento al comercio exterior y la inversión extranjera; iii) el desarrollo de la institucionalidad pública en el sector financiero muestra cómo la apertura de un mercado estuvo asociada a la expansión (y no a la contracción) de la institucionalidad pública.

2.1 Contexto

Así se introdujo un profundo cambio en la orientación de las políticas públicas con resultados notables. La evolución en materia de empleo, en lo que va del siglo, muestra que los sectores de mayor dinamismo, la nueva economía, aportan una capacidad de generar empleo creciente, pero limitada, además por sus características contrata a los más calificados. La nueva economía recibe también las mejores condiciones e incentivos de la política pública, específicamente disfrutaron de exenciones de impuestos, o tasas inferiores. Por el contrario, la vieja economía ha sido desplazada como objeto de política pública, aunque mantiene importantes contingentes de ocupados.

De manera semejante, los beneficios de la transformación económica se han distribuido de manera desigual entre múltiples y dinámicas clases sociales, y han dejado ganadores y perdedores netos. Aún en tiempos de contracción económica, algunos sectores (clase alta y medianos empresarios y expertos) han logrado incrementar sus ingresos, mientras que el resto de los sectores han tenido contracciones en esos tiempos de desaceleración económica. Así los sectores altos han casi duplicado su ingreso real mientras que casi todo el resto ha tenido un crecimiento débil en sus ingresos, o sencillamente no le ha crecido, desde 1991.

Desde una lectura de economía política o social, entonces, un conjunto de sectores señalados como ganadores netos (alto crecimiento de su actividad, importante y selectiva absorción de empleo calificado en el que la sociedad ha invertido para su formación, mejora muy notable en sus ingresos, exención de impuestos) tienen de respaldo una política pública más robusta y sistemática que los fomenta. Por otro lado, un conjunto importante de sectores (al que se les retiró la orientación de políticas públicas, que no han tenido mejora en sus ingresos, a los que se les restringió oportunidades en periodos pasados) no tienen a su haber políticas de fomento equivalentes y efectivas. La ley del SBD pretendió corregir este desbalance, con la atracción de recursos de terceros, muy relevantes en cuantía, alrededor de 180 mil millones de colones del peaje, cerca de 10 mil millones de colones para servicios no financieros con el fondeo del INA y operados por dicha institución y más de 4,100 millones de colones como producto de las utilidades de la banca pública, con datos al cierre del 2010. Ello generó amplias expectativas.

Específicamente, la corrección a esta situación prevista en la creación del Sistema de Banca de Desarrollo no ha tenido la efectividad que se esperaba, ni ha llenado las expectativas creadas en la sociedad, en el tanto el diseño no resultó funcional y se dio un inicio fallido, que aún encuentra frenada la posibilidad de reestructuración y reforma, como detalla este informe de evaluación del SBD. Este es precisamente el norte a recuperar en el ámbito de la actividad económica, según dicta la Constitución.

2.2 Concepción general del SBD

La filosofía de banca de desarrollo apunta a la creación de un esquema de financiamiento para aquellos sectores que no están siendo atendidos por la banca tradicional, sea por su escaso historial crediticio, incapacidad para ajustarse a las condiciones financieras del mercado (plazos, períodos de gracia, frecuencia de pago y otras), insuficiencia de garantías o altos niveles de riesgo asociado a actividades innovadoras pero con alto potencial. El nivel de la tasa de interés también es un elemento que se incorpora en el diseño del SBD, aún cuando hay evidencia que sostiene que para la población meta del sistema, lo relevante es el acceso y que las inflexibilidades que introduce la Ley más bien desmotivan la intermediación de los recursos de los diferentes fondos, sin que ello signifique que el costo financiero no sea un elemento a considerar en el análisis empresarial.

Desde la propia definición en la Ley 8634, el impulso de un sistema de banca de desarrollo por parte del Estado tiene una clara connotación social. Las MIPyMEs son su población meta (heterogénea y desigualmente distribuida) y, en su conjunto, representan cerca del 98% del parque empresarial costarricense.

2.2 Concepción general del SBD

Por medio de sus fondos, la propia Ley pretende garantizar los recursos suficientes para atender los requerimientos de dicha población meta y combatir sus rezagos, ofreciendo oportunidades para la mejora de la estructura productiva de las MIPyMEs, así como instrumentos para promover iniciativas de emprendedores y demás organizaciones socio-productivas. La concepción del sistema de banca para desarrollo, más allá de la simple concesión de crédito, incorpora una serie de servicios e instrumentos financieros adaptados a las necesidades del sector MIPyMEs, además de servicios de naturaleza no financiera de carácter complementario, como asistencia técnica y capacitación.

El diagnóstico reconoce que buena parte de las dificultades que enfrenta el SBD son consecuencia de un diseño impreciso, para atender un público meta amplio y heterogéneo, aunque en el mismo se identifican actores, recursos, se plantean roles y se ha venido agregando nuevas piezas al esquema. Sin embargo, aún falta mucho trabajo por hacer en la definición y articulación de instrumentos financieros y no financieros, la institucionalidad y en la acotación de la población objetivo y de los actores involucrados en la atención o resolución de sus necesidades.

Conviene describir aquí, aunque sea de forma breve, la manera en que el SBD ha sido estructurado. Si bien es cierto el SBD es complejo por la gran cantidad de instituciones que lo integran (financieras, no financieras, instituciones públicas y autónomas, entidades micro-financieras, universidades y fundaciones), el abordaje por fuentes de fondeo simplifica la tarea. La Ley 8634 creó cuatro fuentes de recursos y con ellas los siguientes fondos: Fondo Nacional de Desarrollo³ (FINADE), Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (FOFIDE), Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD) y el fondeo constituido con el 15% del presupuesto del INA, éste último exclusivo para servicios de apoyo no financiero.

El FINADE es el resultado de trasladar una gran cantidad de fideicomisos existentes, principalmente agropecuarios, a la administración de un fiduciario, BANCREDITO, durante estos primeros años de operación, ha desempeñado ese rol. Por su naturaleza, el FINADE ha sido el fondo donde el Consejo Rector del SBD ha tenido más injerencia, estableciendo tres mecanismos financieros: crédito⁴ que ha sido colocado a través de entidades supervisadas por la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF); fondo de avales colocados por la banca estatal, y un fondo equivalente a un 1%⁵ de los recursos de FINADE, - pequeño en comparación con el tamaño del fondeo del INA-, destinado a servicios de naturaleza no financiera. Con estos recursos se han operado esquemas tanto de banca de segundo piso como de banca de primer piso, éstos últimos a cuenta y riesgo de FINADE.

El FOFIDE se nutre con el 5%⁶ de las utilidades de la banca estatal. La Ley obliga a los bancos del Estado a financiar con dichos recursos programas de apoyo a la clientela meta del SBD. Por su naturaleza son los bancos estatales los que tienen autonomía para direccionar dichos fondos hacia sus programas. La obligación con el Consejo Rector del SBD se ha limitado a la inscripción de los mismos como parte de la cartera de instrumentos de apoyo al sistema y a la rendición de informes semestrales sobre el estado y los hechos relevantes acontecidos en cada fondo, artículo 31 de la Ley. Desafortunadamente para el SBD la Ley no prevé sanciones ante el incumplimiento.

El FCD, conocido como el peaje, es financiado con recursos de la intermediación de los bancos privados. La Ley estableció dos modalidades de fondeo opcionales, la primera con el producto del 17% de las captaciones a menos de 30 días de la banca privada, que debe ser trasladado a BANCREDITO, el fiduciario, para su intermediación y la segunda, con el 10% del saldo de las captaciones a menos de 30 días, cuando el banco privado cuenta con programas de apoyo inscritos ante la rectoría del SBD y al menos cuatro sucursales regionales.

Finalmente el SBD contempla el producto de una cuarta fuente de fondeo proveniente del 15% del presupuesto ordinario y extraordinario del INA, que es administrado por esta institución. Su uso es para actividades de tipo no financiero y fue concebido para apoyar los requerimientos de las MIPyMEs, beneficiario meta de la Ley del SBD.

3. Al 31 de diciembre del 2010 el FINADE representa la suma de 87,832 millones de colones.

4 Este mecanismo incluye programas especiales relacionados con actividades agropecuarias, pequeña empresa y microfinanzas.

5. Al 31 de diciembre del 2010 este fondo acumulaba un monto de 476.95 millones de colones.

6. Al cierre de diciembre 2010 el 5% de las utilidades de la banca estatal ascendió a 4,128 millones de colones.

3. ¿Son suficientes y eficientes para un adecuado funcionamiento del SBD la estructura, las relaciones entre las partes y los mecanismos de retroalimentación previstos en la Ley?

3.1 Gobernanza⁷ del SBD

En esta sección se presenta una valoración de la estructura organizativa del SBD y la eficacia en términos de los objetivos plasmados en la Ley 8634. Interesa asimismo analizar la manera en que está organizado el sistema y el papel y accionar de sus Consejos y la Secretaría, su orientación estratégica y la labor operativa dentro SBD. Este apartado también hace referencia a la necesidad de ordenar la Institucionalidad mediante la simplificación de la estructura del SBD; generar consistencia con otras leyes -por ejemplo la Ley 8262 de Fortalecimiento de las MIPyMEs- que replican comités o consejos con fines similares y revisar la duplicidad de funciones entre actores; temas que a juicio de esta Comisión requieren de particular atención.

Se analiza además el tema de la eventual supervisión múltiple del SBD por parte de la Contraloría General de la República (CGR) y la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), así como la supeditación a la Autoridad Presupuestaria (AP), en virtud de las limitaciones que éstos pueden estar ejerciendo y que afectan el cumplimiento de los objetivos establecidos por Ley.

También forman parte de los aspectos valorados por esta Comisión, los mecanismos de supervisión directa que ejerce la rectoría del SBD sobre el FINADE, así como la ausencia de potestades para que la Secretaría Técnica del SBD, como instancia técnica, administre operativamente y realice el control de la correcta asignación del financiamiento otorgado a los sujetos beneficiarios.

La evaluación del SBD ha permitido establecer que buena parte de sus dificultades son consecuencia de un diseño impreciso, amplio y heterogéneo.

Pese a los esfuerzos las piezas no calzan. La falta de sincronía entre población objetivo e instrumentos de apoyo y la compleja institucionalidad acrecientan las dificultades.

3.2 Compleja institucionalidad y debilidad de la Secretaría Técnica

El sistema fue concebido para que un Consejo Rector asumiera las labores directivas, apoyado por una Secretaría Técnica y un Consejo Asesor Mixto, compuesto por diversas instituciones involucradas en el accionar de la banca de desarrollo. Por otra parte, una Comisión Técnica Interinstitucional de Servicios no Financieros y de Desarrollo Empresarial tiene también como función, según la Ley, apoyar en lo relativo a las acciones no financieras fundamentales para el desarrollo de un mejor perfil competitivo de las MIPyMEs. Para esta instancia el Ministerio de Economía y Comercio (MEIC) es el ente rector.

El SBD está encabezado por el Consejo Rector (dos ministros elegidos por el Consejo de Gobierno, dos representantes de Unión de Costarricense de Cámaras y Asociaciones del sector Empresarial Privado (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 FINADE 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 cuenta con una Secretaría Técnica que tendría que velar por la correcta asignación del financiamiento y la articulación entre instituciones. Sin embargo, en cuanto a atribuciones de dicha Secretaría la Ley es omisa y su Reglamento (artículo 15) muy limitado.

7 Gobernanza es el concepto de reciente difusión para designar a la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado. La gobernanza es un nuevo concepto que en su definición general analiza el funcionamiento del Estado pero también su interacción y relación con otros actores públicos y privados. Se confunde muy a menudo con el término gobernabilidad, que está más orientado a describir las relaciones de poder. Ingovernabilidad es un término mejor entendido que apela a débiles relaciones de poder que dificultan gobernar.

3.2 Compleja institucionalidad y debilidad de la Secretaría Técnica

Como órgano asesor del Consejo Rector se nombró al Consejo Asesor Mixto conformado por un ministro que preside el Consejo Rector, un representante del INA, dos representantes de los bancos públicos, un representante del sector cooperativo nombrado por el Instituto de Fomento Cooperativo (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 nombrados por UCCAEP, uno de los cuales será del sector agropecuario y otro representando a las MIPyMEs. Dentro de las labores que le asigna la Ley al Consejo Asesor Mixto, pero que no ha funcionado de esa manera, 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, la Ley prevé una 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. En términos prácticos el MEIC como ente rector es quien está cumpliendo esta función, apoyado en la red de Pequeña y Mediana Empresa (PYME).

Como resultado de la compleja institucionalidad esta Comisión plantea algunas consideraciones de simplificación, específicamente sobre la conformación y modificación de los órganos administrativos y directivos del sistema. Desde la perspectiva de un Consejo Rector, la separación de roles estratégicos de lo operativo es fundamental. La Secretaría Técnica es la llamada a ejecutar lo operativo gerencial, lo cual implica capacidad e iniciativa propositiva ante el Consejo Rector.

La estructura de coordinación interinstitucional y apoyo técnico al Consejo Rector tiene duplicaciones y no es de fácil operatividad, con un Consejo Asesor Mixto y una Comisión Técnica Interinstitucional de Servicios no Financieros y de Desarrollo Empresarial. La evidencia en estos primeros años de operación indica que estos órganos casi no se han reunido y su aporte al SBD es muy limitado. El Consejo Asesor PyME de la Ley 8262, que actúa como órgano asesor del MEIC, tiene una conformación interinstitucional coincidente con la visión de representatividad que busca el SBD y por tanto es el espacio para promover la coordinación institucional que demanda el SBD. Aunque el sector agropecuario no forma parte del Consejo Asesor PyME del MEIC, cuenta con un espacio en el Consejo Rector del SBD como representante nombrado por UCCAEP.

La actual Secretaría Técnica opera con grandes limitaciones, acentuadas por la renuncia⁸ de su anterior Secretario Técnico, reemplazado en su cargo el 16 de setiembre del 2010 por una nueva Directora Ejecutiva. A la fecha no ha sido posible reestructurar dicha Secretaría y permanecen procedimientos administrativos abiertos que obstaculizan su gestión. El contador⁹ estuvo suspendido con goce de salario desde el 2010 y la contabilidad está atrasada.

Para solventar el problema, primero se contrató a una empresa y luego a un funcionario interino por tres meses mientras los procesos disciplinarios son resueltos. La situación es muy seria y la Contraloría General de la República (CGR) está al tanto de todos los pormenores. No obstante, la Secretaría Técnica continúa sin posibilidad de una contabilidad oportuna y auditable.

Ante estas y otras anomalías que se investigan, esta Comisión Evaluadora solicitó a la actual Directora Ejecutiva los documentos de Auditoría Interna que dieron origen a la apertura de los órganos disciplinarios contra el anterior Director Ejecutivo, el contador y otros funcionarios de la Secretaría Técnica.

⁸ Geovanny Castillo Artavia presentó su renuncia el 8 de Julio del 2010 y dejó de laborar para la Secretaría Técnica el 10 de Agosto de ese mismo año. Actualmente pesan sobre el anterior Director Ejecutivo y otros funcionarios procesos que permanecen abiertos que todavía no han rendido resolución.

⁹ William Harding Zúñiga, el contador, había estado suspendido con goce de salario desde el 2010. Recientemente y de manera sorpresiva, el día 5 de Agosto del 2011 presentó su renuncia, tres días antes del momento en que uno de los órganos disciplinarios en los que está involucrado resolvió recomendar su destitución ante el Consejo Rector. El 10 de Agosto del 2011 dicho Consejo Rector, por criterio del área legal, acogió la recomendación y aceptó la renuncia del contador.

3.2 Compleja institucionalidad y debilidad de la Secretaría Técnica

Específicamente interesan los acuerdos y extractos de actas donde conste el seguimiento que el Consejo Rector ha dado a dichos órganos y documentos que constaten el cumplimiento de los acuerdos tomados por el Consejo Rector sobre los procedimientos interpuestos. También solicitó el oficio remitido a la CGR, en el cual se argumentaba que el informe presentado por el anterior Director Ejecutivo estaba incompleto; y el pronunciamiento jurídico que fundamentó la aceptación de la renuncia de William Harding como contador, por parte del Consejo Rector. Esta última solicitud fue respondida con la documentación que se adjunta en el anexo (Resumen de seis informes y resoluciones del Consejo Rector ante las situaciones anómalas), el cual resume lo actuado por el Consejo Rector y demás instancias para enfrentar dicha situación. Todo esto reafirma la necesidad de profundizar y acelerar la reestructuración de dicha Secretaría.

La debilidad de la Secretaría Técnica, como órgano, tiene múltiples manifestaciones y su capacidad de control sobre el fiduciario de FINADE, es muy limitada. El esfuerzo del fiduciario se ha concentrado en el traslado de los antiguos fideicomisos y existen serias dificultades con el monitoreo y seguimiento de los beneficiarios del SBD a través de operadores de crédito. Contractualmente dicho seguimiento es responsabilidad del fiduciario y por ello la Secretaría Técnica dejó de hacer dicha tarea. El fiduciario argumenta contar con un software diseñado para el monitoreo de cada uno de los fondos. Esta evaluación constató que el Consejo Rector tiene potestades para contratar auditorías externas pagadas con sus recursos. A sugerencia de la Secretaría Técnica el Consejo Rector adoptó, a finales del 2010, un acuerdo para realizar auditorías externas en forma anual. La segunda auditoría está en proceso de contratación.

La Secretaría Técnica del SBD no cuenta con un sistema de seguimiento y medición de impacto. La Ley y el reglamento únicamente exigen un informe anual del Consejo Rector sobre el cumplimiento de metas y los impactos sociales y económicos alcanzados con los recursos del SDB, dirigido a la CGR y a otros entes, Artículo 12, inciso h de la Ley 8634, los cuales fueron debidamente presentados en el 2009 y 2010. Los únicos dos informes de la Secretaría Técnica fueron hechos por sus Directores Ejecutivos, el primero como informe final de gestión con motivo de la salida del anterior Director Ejecutivo, incompleto según consta en oficio CR/SBD-0664-2010 de fecha 24 de setiembre del 2010, remitido a la CGR. Por iniciativa, la nueva Directora Ejecutiva a seis meses de su gestión, presentó un informe dirigido a la Presidenta del Consejo Rector y preparó un informe orientador para la Comisión Evaluadora. Además de los registros administrativos y contables propios de la operación del sistema, para efectos de rendición de cuentas es recomendable profundizar mediante investigaciones independientes, que utilicen la información existente o que produzcan información específica.

Recientemente se logró adjudicar a la empresa encargada de revisar la estructura, elaborar un manual institucional de puestos y un manual de procedimientos para la selección del personal, con el propósito de dotar a dicha dependencia de funcionarios de mayor nivel. Ante las evidentes limitaciones, especialmente de recurso humano, esta Comisión considera reitera la inminente necesidad de acelerar y profundizar la reestructuración de dicha Secretaría Técnica.

3.3 Dificultad para la articulación y coordinación de acciones

Se ponen de manifiesto las dificultades que tienen el Consejo Rector y la Secretaría en relación con el objetivo estratégico de articular las acciones que llevan a cabo las organizaciones acreditadas al SBD. Con los bancos del Estado (FOFIDE) es poca la capacidad de injerencia para influir en la oferta al sector de las MIPyMEs. Cada banco utiliza el financiamiento del 5% de sus utilidades en función de sus propios programas vigentes, que fueron previamente aprobados por el Consejo Rector. En este sentido resulta limitada su iniciativa y capacidad de articulación de acciones.

Con el INA han sido muchos los intentos por consensuar la oferta institucional que mejor convenga a los intereses del SBD. Recientemente se presentó ante el Consejo Rector, para su aprobación, un documento coordinado con la Secretaría Técnica, el INA y el MEIC que contiene dicha oferta para el año 2011. La preocupación fundamental tiene que ver con la atención de una población meta que no está siendo atendida y con una oferta institucional que debe ser complementaria y no redundante a los programas existentes.

3.3 Dificultad para la articulación y coordinación de acciones

La Ley 8634 otorga al Consejo Rector la definición de “las estrategias y los mecanismos de cooperación y coordinación entre los integrantes del SBD”, función medular para propiciar espacios de diálogo y promover medios de comunicación y coordinación más efectivos que eviten la dispersión de objetivos y focalicen las acciones del SBD. La experiencia a la fecha hace evidente una falta de conexión, comunicación y colaboración entre las diferentes instituciones vinculadas al SBD. Esto se debe, en parte, a la falta de experiencia previa, disparidad de objetivos e intereses institucionales, así como a la carencia de mecanismos efectivos de planificación que favorezcan y estimulen la conectividad interinstitucional. Además, el Consejo Rector no cuenta con elementos de naturaleza coercitiva.

3.4 Sujeción a la Autoridad Presupuestaria

Una de las principales limitaciones en el funcionamiento de la Secretaría Técnica del SBD tiene que ver con la sujeción a la Autoridad Presupuestaria, en lo que se refiere a límites de gasto; esto impone dificultad y entorpece a una institución pequeña que tiene como labor sustantiva el control y monitoreo del SBD, cuyos recursos no se originan en el presupuesto nacional. Además, se identificó una inconsistencia procedimental, por cuanto los recursos para el financiamiento del Consejo Rector y la Secretaría Técnica proceden del 0,5% de los recursos del FINADE y el proceso presupuestario de este fideicomiso no sigue el mismo esquema que se le exige a la administración del SBD.

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 para la sociedad, hace prevalecer el espíritu de control y supervisión sobre el de la operación. El marco que ofrece la sujeción y la supervisión por parte de la Autoridad Presupuestaria, la Contraloría General de la República y la Superintendencia de Entidades Financieras, parece excesivo sobre la Secretaría Técnica del SBD.

No obstante, la propia Ley de creación del SBD separó de la sujeción de la Autoridad Presupuestaria a la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE), de tal manera que esta institución pudiese cumplir con los objetivos que esta Ley le asigna. Lo que llama la atención de esta Comisión es que la misma flexibilidad presupuestaria que se le otorga a CONAPE no se le haya dado al SBD para una administración en pos de cumplir con los objetivos del sistema. A continuación se observa el contenido del artículo 44 que libera a CONAPE de la Autoridad Presupuestaria.

ARTÍCULO 44.- Cumplimiento de los objetivos

Para cumplir los objetivos de investigación, promoción, divulgación y concesión de financiamiento, establecidos en la Ley de creación de la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE), esta Institución no estará sujeta a las disposiciones que sobre política presupuestaria se establecen en los artículos 21, 23 y 24 de la Ley N° 8131, Administración financiera de la República y presupuestos públicos, de 18 de setiembre de 2001.

3.5 Problemas de diseño restan flexibilidad a los recursos del SBD

La separación entre recursos de naturaleza fiscal y recursos de intermediación financiera es muy conveniente para lograr la convergencia entre el fondeo de los diferentes instrumentos y las necesidades del cliente meta y este es un tema para el análisis de los diferentes fondos del SBD. Desafortunadamente, el diseño del sistema vuelve a mezclar recursos de origen fiscal con recursos de la intermediación financiera y éste en sí también es un tema de gobernanza que debe ser tratado en esta sección. Por su origen, los recursos de FINADE y FOFIDE no son producto de la intermediación y por tanto deberían resultar más flexibles de asignar a los diferentes instrumentos de la banca de desarrollo. No obstante, como son canalizados a través de instituciones financieras vuelven a ser objeto de la supervisión prudencial, en virtud del artículo 33 de la Ley. La conveniencia de esta disposición debe ser revisada.

3.5 Problemas de diseño restan flexibilidad a los recursos del SBD

Por diseño, el uso de los recursos de origen fiscal del SBD tiene mejores condiciones de costo respecto a las de mercado, lo que hace a esos recursos más atractivos para operadores que los intermedian, específicamente el caso de las entidades de microfinanzas. Para los bancos estatales los recursos del FOFIDE introducen algunas dificultades, como la limitación en suficiencia patrimonial, en relación con sus propios programas. Por su parte, los recursos de intermediación están sometidos a topes de tasa de interés y condiciones de calce de plazo y moneda, en condiciones muy por debajo de las condiciones de mercado. Este problema de segmentación es la génesis de la dificultad que se ha presentado con los fondos provenientes del 17% de las captaciones a menos de 30 días de los bancos privados, que en términos prácticos no han podido ser utilizados.

Las entidades microfinancieras sin supervisión de SUGEF, no fueron especificadas por la Ley para intermediar los recursos del FINADE. Para acceder a dichos recursos el Consejo Rector del SBD diseñó un mecanismo en el que BANCREDITO, como fiduciario de FINADE actúa por mandato y bajo riesgo del sistema, para dar acceso a esas entidades. Dicho mecanismo debe ser revisado y afinado, especialmente en lo relacionado con el balance y administración del riesgo de crédito. A pesar de que la mora es nula el riesgo de crédito lo tiene el SBD. No obstante, el bajo costo de fondeo fomenta su uso, a pesar de las limitaciones en los márgenes de intermediación, y no se tiene certeza que los fondos estén llegando a la población meta.

3.6 Recomendaciones sobre gobernanza del SBD

Del análisis realizado se desprende que:

- a. La Ley no define claramente a la Secretaría Técnica como un órgano sustantivo para el funcionamiento del SBD. Se le deben asignar labores gerenciales que actualmente las desempeña el Consejo Rector y otros órganos como el Consejo Asesor Mixto y la Comisión Interinstitucional de Servicios no Financieros. En esta última se evidencian duplicaciones con instancias de la Ley 8262 que son lideradas por el órgano rector, el MEIC. Por lo anterior estas dos instancias bien pueden omitirse de la Ley del SBD, dado que no afectan el funcionamiento del sistema ni el cumplimiento de sus objetivos.
- b. Existen labores operativas asignadas por Reglamento al Consejo Rector y su Presidencia Ejecutiva, que deben ser, por Ley, flexibilizadas y asignadas al resorte gerencial.
- c. Reestructuración profunda de la Secretaría Técnica del SBD. El primer paso de reestructuración fue el nombramiento de una Directora Ejecutiva. Sobre esta base la nueva Secretaría debe continuar fortaleciendo las destrezas para el seguimiento, control y monitoreo de las operaciones del SBD; así como para el diseño de nuevos productos y servicios ajustados a las necesidades de la población meta y consensuados con los distintos actores que participan en el sistema. De la misma manera debe también evitar, hasta donde la regulación lo permita, cualquier tarea de tipo operativo. Para ello debe apelar a la subcontratación (fideicomisos, contabilidad, contratación administrativa, divulgación, entre otras áreas).
- d. De la lectura de las actas del Consejo Rector se evidencia en sus sesiones, la asistencia permanente del fiduciario del FINADE. Para una sana administración, se recomienda que su presencia se restrinja, vía Ley, a convocatorias del órgano decisor para rendir informes cuando se requieran.
- e. Una debilidad encontrada es la limitada fiscalización del Consejo Rector en el manejo de los fondos del Sistema. La Ley da esa competencia a la auditoría interna del fiduciario, por lo menos en lo relativo al FINADE. Para fortalecer el control interno conviene ampliar la competencia de fiscalización de la Auditoría Interna que se limita actualmente a auditar a la Secretaria.
- f. Según documentación recibida, se encuentra en trámite de consulta ante la CGR, la posibilidad de trasladar labores administrativas que realiza la Secretaria Técnica al fiduciario (formulación y ejecución de presupuesto, contabilidad, contratación administrativa, entre otras). Esta Comisión Evaluadora encuentra recomendable continuar con este tipo de iniciativas para reducir al mínimo labores de naturaleza administrativa de la Secretaría Técnica, para no distraerla de su laborsustantiva.

3.6 Recomendaciones sobre gobernanza del SBD

Del análisis realizado se desprende que:

g. Se considera entonces necesaria la inserción de un Capítulo dentro de la Ley sobre la estructura del Sistema que contenga tres secciones:

Consejo Rector, Secretaría Técnica y Fiscalización. Para un sano ejercicio de su función como ente político, vía Ley o Reglamento, el Consejo Rector debería limitar sus potestades a aceptar o rechazar los planes, programas y proyectos que le someta a consideración la Secretaría Técnica. En ningún caso dicho Consejo debe abandonar su rol político y participar con fundamentaciones de tipo técnico.

h. Conviene una homologación al SBD del artículo 44 de la Ley 8634 en el cual se exime a CONAPE de sujetarse a las disposiciones de la Autoridad Presupuestaria (Artículos 21, 23 y 24 de la Ley 8131). El SBD, al igual que el CONAPE, tiene un presupuesto que está definido por Ley como un porcentaje de los recursos del FINADE y además está sujeto en todos sus extremos a los mecanismos de control establecidos por la CGR.

i. La filosofía de condonaciones debe desterrarse del esquema administrativo del SBD, ya que atenta contra una verdadera cultura empresarial en el país.

j. Esta Comisión Evaluadora tuvo conocimiento sobre los procedimientos administrativos, informes de auditoría y resoluciones del Consejo Rector relacionados con situaciones anómalas que involucran a varios funcionarios y que fueron precedidos por la salida del anterior Director Ejecutivo. En consulta a la Asesoría Legal (oficio SBD 04-20110, del 19 de Agosto del 2011) se fundamenta que no existe ningún problema para aportar la documentación correspondiente como anexo a este informe. Además, manifiesta enfáticamente su recomendación para que estos procesos tengan el adecuado seguimiento y se lleven a sus últimas consecuencias, en aras de la tan necesaria transparencia del sistema.

4. ¿Existe correspondencia funcional entre las fuentes y destinos de los distintos fondos previstos en la Ley?

La ley de creación del SBD definió diferentes fuentes de fondeo para atender los requerimientos de su población meta y las estructuró bajo la figura de los siguientes fondos: Fideicomiso Nacional de Desarrollo (FINADE), Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD) conocido como peaje y Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (FOFIDE), este último dirigido a programas aprobados por el SBD pero administrados en los bancos públicos. Existe una cuarta provisión de fondos conformada con el 15% del presupuesto ordinario y extraordinario del INA, el cual será tratado en una sección posterior de este informe.

4.1 Fideicomiso Nacional de Desarrollo (FINADE)

El FINADE es uno de los brazos financieros del SBD y está conformado a su vez por tres fondos: Fondo de Financiamiento, Fondo de Avales y Garantías, y Fondo de Servicios no Financieros. El primero es el fondo de financiamiento para los proyectos productivos; el segundo fue creado para ofrecer respaldo solidario a las MIPyMEs de todos los sectores económicos que por insuficiencia de garantía, no pueden ser sujetos 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. La distribución porcentual de los recursos de FINADE, de acuerdo con su patrimonio¹⁰, es de 62% para crédito, 37% para avales y 1% para servicios no financieros respectivamente. Estos fondos no incluyen los patrimonios de los fideicomisos trasladados al SBD que ya estaban comprometidos y por tanto, no constituyen fuente de fondeo para el SBD.

¹⁰ Representando al 31 de Diciembre del 2010 la suma de 87,832 millones de colones.

4.1 Fideicomiso Nacional de Desarrollo (FINADE)

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 que de una forma u otra tenían como objetivo el financiamiento a sectores meta del SBD. 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 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, especialización y capacidad financiera.

Uno de los propósitos del FINADE es también proveer recursos para fomentar, promocionar e incentivar la creación, la reactivación y el desarrollo de empresas mediante modelos de capital semilla y capital de riesgo. Cómo se verá más adelante en este informe, consideraciones sobre la sostenibilidad de los diferentes fondos limitan el desarrollo de este tipo de instrumentos y ésta es la razón fundamental para el reducido tamaño del fondo de servicios no financieros, con sólo un 1% de participación¹¹.

De seguido algunos datos relevantes del **Fondo de Financiamiento de FINADE**:

- Dos terceras partes de los recursos del fondo de financiamiento y liquidez corresponden a colocaciones del FINADE como banca de segundo piso.
- Un 50% de los fondos fueron dirigidos a financiamiento para actividades del sector agropecuario, un 26% a actividades de comercio, un 20% a servicios y un 3% a industria.
- Las colocaciones de banca de segundo piso se realizan por medio de operadores autorizados por el Consejo Rector del SBD.
- La atención de las micro finanzas se realiza mediante un mecanismo autorizado por el Consejo Rector y los operadores financieros que no están supervisados por la SUGEF son atendidos por el fideicomiso del BANCREDITO, donde el riesgo de crédito lo asume el sistema.
- Para los propósitos de esta evaluación se solicitó al fiduciario el detalle de las operaciones y ellos únicamente registran el monto global colocado por la ONG, como si fueran colocaciones de segundo piso.
- En términos de género la colocación fue 63% a hombres, 20% mujeres. Un 17% corresponde a personas jurídicas.
- Hay un importante énfasis en la colocación a través de entidades microfinancieras, con un 42% del total de operaciones.
- Se ha sobrepasado el objetivo de una colocación de al menos 40% en agricultura, y este sector recibió más bien un 50% de las colocaciones de crédito.
- Cerca de un 88% de los recursos se colocan en las cuatro provincias del Valle Central, mientras que provincias que representan mayormente las zonas rurales como Puntarenas, Limón y Guanacaste apenas reciben poco más del 10% de las colocaciones.
- Una limitante de los indicadores de colocación del crédito del FINADE es que no distingue por sector prioritario.
- En lo que respecta a la condonación¹² de deudas, característico de ciertos fideicomisos agropecuarios, ésta ha sido impuesta legalmente dentro del FINADE como una práctica nociva que consume tiempo y recursos valiosos y tiende a perpetuar una conducta que a todas luces resulta inadecuada, especialmente cuando uno de los objetivos centrales del SBD tiene que ver con la promoción de una correcta cultura empresarial. El artículo 46 de la Ley 8634 le prohíbe al Consejo Rector condonar. No obstante, en abril del 2010 se aprobó la Ley 8835 (Apoyo y Fortalecimiento del Sector Agrícola) que permitió condonaciones y readecuaciones a los fideicomisos FIDAGRO y Reconversión Productiva.

Avales y garantías es el segundo fondo del FINADE, concebido precisamente para el fomento de proyectos productivos viables y factibles. Este fondo responde a la necesidad de promover actividades empresariales que por su naturaleza demandan de esfuerzos financieros que no pueden ser provistos por sus promotores. La idea es que sea la banca de desarrollo la que complemente la garantía u otorgue un aval, para posibilitar el financiamiento de los proyectos por parte de la banca comercial.

¹² En el Informe de Gestión de la Comisión Técnica Evaluadora presentado al Consejo Rector el 23 de marzo 2011, sesión 76-2011, el monto condonado fue de 10,782.74 millones de colones, 1,873.86 millones de colones para FIDAGRO y 8,908.88 millones de colones para Reconversión Productiva. El monto readecuado fue de 1,214.39 millones de colones, todo para Reconversión Productiva.

4.1 Fideicomiso Nacional de Desarrollo (FINADE)

Seguidamente algunos datos relevantes del **Fondo de Avals y Garantías de FINADE**:

- En términos de ejecutoria éste podría considerarse uno de los principales aciertos –si no el principal- del SBD. Sólo en sus dos primeros años de operación (2009-10) el SBD autorizó avales por un monto de ₡21,716 millones.
- El SBD acumula en sus dos primeros años de operación un total de 631 avales otorgados a través de los bancos estatales y el BPDC. En el 2009 se emitieron avales por ₡2,444.4 millones, mientras que los autorizados en el 2010 suman ₡19,272.
- La distribución de los avales por operador muestra que el BNCR es la institución con mayor uso del sistema de garantías; y son las micro empresas (68%) las que utilizan más esta modalidad de apoyo financiero.
- La distribución por sector económico muestra una fuerte concentración de los avales en empresas del sector comercio y servicios, lo cual está en línea con una mayor participación de las MIPyMEs en estos sectores económicos.
- En agricultura no se logra alcanzar el objetivo del 40%, tan sólo un 15% del total fue colocado en avales. Tal es el ejemplo del café, actividad a la cual se han destinado 10,000 millones para avales y solo se colocó una parte mínima, lo cual sugiere otras causas, diferentes a la disposición de recursos, por las cuales el sector cafetalero no utiliza este tipo de instrumento financiero.
- Por su parte, los avales fueron dirigidos predominantemente a personas físicas y especialmente a mujeres.
- Del total de avales activos en el 2010, la mayor cantidad está respaldando créditos de sectores no prioritarios (45%); una cuarta parte de los avales otorgados en el 2010 se concedieron a jóvenes emprendedores (hombres y mujeres de 12 a 35 años), seguido por avales otorgados a mujeres (14%) y, en igual proporción, a zonas de menor desarrollo; asignándose solo un 2% a proyectos de Asociaciones de Desarrollo, Personas con Discapacidad y Tecnología más Limpia.

Avals constituye sin lugar a dudas el instrumento financiero de mejor ejecutoria del FINADE. Ello es así gracias al mayor apalancamiento que los bancos del Estado, en particular el BNCR, hicieron con recursos de sus programas y el respaldo de la figura del aval. Antes de emprender esfuerzos para el fomento de otros instrumentos financieros es muy importante consolidar el sistema de avales y garantías, para lo cual es fundamental hacer una revisión profunda de los aciertos y desaciertos del mecanismo, directamente con los operadores del mercado y con la población meta, potenciando su administración y acción.

El estímulo a este instrumento financiero también pasa por el tema de una posible especialización del FINADE, precisamente en el otorgamiento de avales y garantías y demás herramientas financieras de uso no tradicional en la atención del sector MIPyMEs en Costa Rica. El diagnóstico es claro en señalar que el fondeo para crédito no representa mayor problema para los intermediarios financieros, recursos existen, tanto locales como externos. La mayor carencia es precisamente para el fondeo de los otros instrumentos complementarios.

4.2 Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (FOFIDE)

El Fondo de Financiamiento para el Desarrollo está constituido por la contribución del 5% de utilidades de bancos públicos y su administración queda a cargo de cada uno de los bancos estatales. Por la naturaleza de su fondeo, dichos recursos pueden ser destinados a cualquier forma de financiamiento: crédito, factoraje, leasing o arrendamiento financiero y operativo. Para los bancos públicos el FOFIDE ha significado la formalización de sus programas de banca de desarrollo.

En aquellos bancos donde existían programas de banca de desarrollo como BN Desarrollo del Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)¹³ y BP Desarrollo del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) y donde el tamaño de sus programas excede el 5% que estipula la Ley, la orientación ha sido colocar los fondos FOFIDE a programas de financiamiento a la mujer. Para bancos públicos como el Banco de Costa Rica y el BANCREDITO, el FOFIDE ha significado la formalización de sus programas de banca de desarrollo. De seguido algunos datos relevantes sobre la ejecutoria del Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (FOFIDE):

- El 91% de los recursos fueron colocados a la microempresa.
- La mayor proporción (38%) ha sido dirigida al sector comercio, mientras que el sector agropecuario obtiene solo un 27%, poco menos que el 29% que recibe el sector servicios.
- Excluyendo crédito a personas jurídicas, el 63% de los fondos fueron colocados a mujeres, lo cual es de esperar dado que BN Desarrollo se concentra en programas de género.
- Hay una elevada concentración de recursos otorgados en la zona central. Entre San José, Heredia y Alajuela acumulan un 56%.
- El desglose de las colocaciones de este fondo para el 2010 muestra que del total de ₡4,128 millones, el BNCR colocó un 79.3%, el BCR un 13.8%, y el BANCREDITO un 6.9%.
- Para diciembre del 2010 el Banco Popular aún no había colocado recursos en espera de un pronunciamiento del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) sobre las cuentas aplicables al fondo.
- Del total colocado un 38% se destinó al sector comercio, un 29% y 27% respectivamente a los sectores de servicios y agropecuario, y sólo un 6% al sector industrial.

En términos de control y seguimiento, la Secretaría Técnica tiene escasos instrumentos para supervisar el cumplimiento de las orientaciones y directrices que el SBD establece al FOFIDE. Tanto es así que hasta pueden dejar de informar sin mayores consecuencias. Este es un aspecto que demanda reformas.

También se ha planteado la pertinencia de aumentar el aporte del 5% de los bancos públicos al FOFIDE por considerarse insuficiente en relación con el tamaño que representa el sector de MIPyMEs. Otros argumentan que ello sólo introduciría mayores inflexibilidades y que de todas formas la oferta de estos bancos al mercado meta del SBD ya excede esos porcentajes.

El fondeo del FOFIDE por su naturaleza debería estar fuera de balance, para así poder financiar programas diferenciados.

¹³ Para Diciembre 2010 BN Desarrollo representa más del 25% del saldo de crédito del Banco Nacional de Costa Rica.

4.3 Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD)

El Fondo de Crédito para el Desarrollo es el tercer brazo financiero del SBD y se le conoce como peaje bancario. La designación del peaje bancario proviene del Artículo 59 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional (LOSBN), cuyas condiciones de traslado a los bancos públicos establecidos en dicho artículo, son las mismas que luego se establecieron para el traslado hacia el SBD. Para la administración de los fondos del FCD se eligió al BANCREDITO, el cual opera los recursos como parte de su cartera pero con contabilidad separada.

La Ley 8634 permite que el FCD también pueda actuar como banca de segundo piso para los bancos públicos. Para tales efectos, la tasa máxima que se puede cobrar es en colones equivalente al 50% de la tasa básica pasiva más un punto porcentual, y en dólares, 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.

En donde se puede afirmar de manera categórica que el objetivo de canalización de fondos hacia el SBD no se ha cumplido es precisamente en el FCD. Los fondos que se han trasladado hasta el momento por este concepto se encuentran virtualmente inmovilizados debido a factores de diseño del mecanismo, que tienen que ver con rentabilidad y criterios de supervisión¹⁴.

Una razón de la inmovilización de los fondos del FCD es que fueron concebidos para ser colocados con una tasa techo muy por debajo de las condiciones de mercado, por lo que no solo no son atractivos para los operadores, sino que incluso pone en peligro sus indicadores financieros. La baja rentabilidad es la principal razón por la cual los intermediarios financieros prefieren no intermediar dichos recursos. El margen de intermediación resulta reducido en comparación con otras fuentes de fondeo, tanto con recursos propios como de fuentes incluso internacionales. Por su parte, para los bancos privados el tema de la rentabilidad también es el factor que desmotiva la intermediación de dichos recursos y la preferencia de trasladarlos al SBD.

La regulación es otra barrera para la intermediación de dichos fondos. La utilización de los fondos del FCD no se puede abstraer de la supervisión bancaria que ejerce la SUGEF ni tampoco cuenta con una regulación diferenciada que haga una excepción en cuanto a cómo la intermediación de estos fondos afecta los indicadores financieros de rentabilidad, activos ajustados por riesgo, así como la suficiencia patrimonial de los operadores, lo cual no es sencillo de establecer cuando el público a atender con los recursos es tan heterogéneo.

Relacionado con lo anterior está el tema de la volatilidad asociada a las captaciones de corto plazo y el calce de plazos y por tipo de moneda. Se pueden sustentar esquemas para tratar de financiar operaciones de mayor plazo con recursos captados en el corto plazo, sin embargo ello tiene sus riesgos. Con el calce entre monedas el asunto es más complicado, debido a que la demanda de las MIPyMEs no necesariamente guarda relación con la estructura de captación por moneda.

Otra limitación del FCD es que sus inversiones se deben hacer en instrumentos de corto plazo y bajo riesgo, lo cual condiciona su rentabilidad. Por tanto, la colocación de los fondos en instrumentos de inversión tampoco depara importantes ingresos al sistema.

Es poco el seguimiento que se puede hacer del FCD, ya que con excepción del

Citibank, 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 sus captaciones a menos de 30 días en créditos dirigidos a MIPyMEs, inciso ii del artículo 59 de la Ley orgánica del Sistema Bancario Nacional (LOSBN). Sin embargo, este banco ya ha comunicado sus intenciones de abandonar esta modalidad y trasladar el 17% como peaje bancario, inciso i del citado artículo.

Seguidamente algunos datos relevantes del Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD):

¹⁴ A diciembre del 2010 los activos del FCD se distribuían en Disponibilidades 1.55%, Valores Negociables 97.80% y Productos por Cobrar 0,65%.

4.3 Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD)

- Al 31 de mayo del 2011, el FCD acumulaba producto del 17% de las captaciones a 30 días o menos de los bancos privados, un saldo disponible de 56,947.8 millones en colones, 237.2 millones en dólares y 1.3 millones en euros, aproximadamente 183 mil millones de colones.
- A la fecha solamente Citibank de Costa Rica opera el segundo mecanismo de mantener un saldo de 10% de las captaciones a menos de 30 días en créditos dirigidos a MIPyMEs¹⁵.

Los esfuerzos por crear una supervisión diferenciada para flexibilizar el uso de los recursos del FCD no han logrado su cometido. En el 2010 la 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 cambios en aspectos de fondo, por ejemplo la forma cómo se afectan los indicadores financieros y los requerimientos de la garantía. Hasta ahora supervisión diferenciada ha significado para los supervisores, una posición más rigurosa y limitativa.

Los partidarios de la supervisión diferenciada argumentan que la normativa debería adaptar la supervisión a las condiciones inherentes de tamaño y naturaleza de la clientela meta de la banca para el desarrollo y abogan hasta por la creación de un ente supervisor especializado. Además, aducen que las ponderaciones de riesgo deberían ser más flexibles y acordes con dicha clientela y no reguladas por el Acuerdo SUGEF 1-05 referido a la calificación de deudores y operaciones de crédito aplicable para el sistema financiero tradicional. Promueven que la banca de desarrollo se debe ver 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.

Por su parte los detractores creen que una supervisión diferenciada que implique una relajación de la misma es inconveniente y que la evidencia internacional sugiere que es posible hacer banca de desarrollo con normas exigentes y modernas de supervisión. Agregan que no es cierto que banca de desarrollo sea un mal negocio, la clientela no es más riesgosa y es posible obtener una rentabilidad adecuada y conservar una buena calidad de los activos e indicadores financieros. Lo que se requiere es conocimiento e infraestructura para atender a ese sector. Además, la supervisión no puede evitarse cuando se trata de dineros captados de terceros. Una supervisión diferenciada tiene riesgos inherentes, es costosa para la sociedad y es difícil de implementar cuando la población meta es heterogénea.

Ante las dificultades existe un cierto consenso en que el FCD requiere reforma legal; una dirección para tal reforma sería por la vía de la flexibilización de márgenes de intermediación y supervisión diferenciada para lo cual hay que acotar o segmentar el público objetivo; la otra reforma apunta a sustituir el peaje por un tributo equivalente. La idea con la primera opción es hacer del FCD un mecanismo de financiamiento más competitivo, en comparación con otras fuentes de fondeo que utilizan los operadores, sin violentar la regulación ni amenazar los indicadores financieros de los intermediarios ni del fiduciario. Para ello sería necesario definir para los bancos privados, metas y enfoque, similar a cómo se hace con el FOFIDE.

Alternativamente, se ha planteado una propuesta para transformar el peaje en una contribución no retornable de la banca privada para el SBD, sustituirlo por un canon. Algunas estimaciones encuentran que si el traslado en estas condiciones fuera del 0,7%¹⁶ sobre las captaciones de 30 días o menos, el FCD podría alcanzar unos 7,5 mil millones de colones anuales, que si bien es mucho menos de los 183 mil millones de colones disponibles al cierre de mayo del 2011, serían fondos que el SBD efectivamente podría utilizar. Dichos fondos se podrían usar de manera más flexible para apoyar el financiamiento o impulsar otros instrumentos financieros que demandan las MIPyMEs, sin que dicha acción amenace el criterio orientador de la sostenibilidad financiera.

¹⁶ Este porcentaje surge como una medida equivalente al costo de oportunidad que tiene la banca privada actualmente y trata por tanto de no desmejorar las condiciones de costo financiero de dicha banca. Presentación de la Ministra de Economía, Industria y Comercio titulada "Sistema de Banca para el Desarrollo: proyecto de reformas a la Ley No 8634".

4.4 Recomendaciones sobre los fondos del SBD

Para esta Comisión Evaluadora resulta muy clara la necesidad de una reforma legal en el tema del FCD. A la fecha se han planteado básicamente dos propuestas para resolver el problema de la inoperancia del peaje, a saber:

- a. Convertirlo en una contribución obligatoria como medida equivalente que represente una fuente de fondeo permanente.
- b. Definir por Ley metodologías de regulación especializada, acotando el uso del fondo a públicos objetivos más homogéneos, pues no siempre las técnicas empleadas en la supervisión de actividades bancarias tradicionales resultan congruentes con las condiciones propias de una banca de desarrollo.

La correspondencia entre las fuentes del fondeo y el uso de los recursos es central para el funcionamiento del SBD, el cual según su ley de creación debe responder a una población meta extremadamente amplia y heterogénea. Este tema también se trató en el capítulo sobre gobernanza del SBD. En este sentido esta Comisión sugiere cambios legales adicionales:

- c. Flexibilizar las tasas topes y permitir a los operadores financieros la incorporación de costos administrativos en los programas amparados al SBD. El objetivo es lograr una amplia movilización de los fondos de la banca de desarrollo.
- d. Permitir que las instituciones financieras no supervisadas puedan participar como operadores del SBD. Actualmente sólo las instituciones supervisadas por la SUGEF pueden hacerlo.
- e. Permitir que los Bancos del Estado operen los recursos del FOFIDE en cuentas de orden separadas de la contabilidad de la institución, como mecanismo para evitar que fondos de naturaleza fiscal, producto de las utilidades de los bancos, vuelva a la jurisdicción de la supervisión prudencial.
- f. Eliminar del FINADE el Fondo de Servicios no Financieros. Actualmente dicho fondo es apenas del 1% de los recursos. Puede tener más sentido especializar FINADE en servicios financieros.
- g. Separar de FINADE el fondo que contiene los traslados de los antiguos fideicomisos y sacarlo de la responsabilidad del Consejo Rector y de la Secretaría Técnica del SBD y trasladar su administración a otro fiduciario. Ello con el fin de no contaminar el SBD con políticas inadecuadas y condonaciones potenciales.

Por su parte, esta Comisión señala la importancia de fortalecer la tendencia de evolución y administración relacionada con el esquema de avales financieros, instrumento necesario para el desarrollo empresarial del país.

5. ¿Es la orientación sobre sostenibilidad clara y funcional a la operación del sistema?

Los fondos del SBD fueron creados como “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 de los grupos objetos de la Ley 8634. Por su parte, el artículo 5 de la misma Ley establece como fundamento orientador del SBD “una eficiente y eficaz administración de los recursos y su sostenibilidad financiera”.

5.1 El Concepto de Sostenibilidad

Ahora bien, surgen diferentes interpretaciones en torno al término sostenibilidad.

Mientras para algunos la sostenibilidad significa no perder patrimonio bajo ninguna circunstancia; para otros implica preservar el valor del patrimonio en forma global.

Un tercer grupo aduce que sostenibilidad es asegurar los recursos que garanticen la aplicación de sus políticas en el largo plazo. La versión suave de la autosostenibilidad acusa a la inversión de recursos públicos en aquellas actividades donde la rentabilidad social es mayor a la rentabilidad privada. Considera que las inversiones no reembolsables son socialmente deseables y generan empleos, pagos de impuestos y contribuciones marginales a la seguridad social, entre otros aportes, además de menores erogaciones públicas, hasta en materia de seguridad.

La reglamentación del SBD parece haber adoptado la versión más restringida del concepto. Por un lado se establece la atención a una población meta amplia y con necesidades disímiles; desde aquellos que necesitan financiamiento y avales y pueden repagar en su totalidad los fondos y sus intereses; hasta los que por su ubicación en el ciclo de desarrollo del negocio están demandando un plan de negocio o un proceso de incubación. La posición más extrema en la interpretación de la auto-sostenibilidad es que no se regala nada, o lo que es lo mismo no se justifica el financiamiento no reembolsable. Ello constituye una decisión de segmentación importante sobre quienes son objeto de atención y quiénes no y perfectamente contradice el espíritu de la Ley.

El principio de sostenibilidad se aplica en el entendido de que todos los fondos creados por la Ley 8634 del SBD, como el FINADE (y sus fondos), FOFIDE y el FCD deben mantener su sostenibilidad financiera. Así aplicado, este principio limita de manera especial el desenvolvimiento y alcances de algunas de las herramientas que requiere una banca de desarrollo, entre ellas servicios no financieros y el desarrollo de productos nuevos.

Durante los primeros años de operación del SBD, las principales preocupaciones en términos de sostenibilidad han estado focalizadas en el FINADE, que es el fondo donde el Consejo Rector, la Secretaría Técnica del SBD y el ente fiduciario tienen responsabilidad directa. De una u otra forma, tanto el FOFIDE como el FCD tienen en su esquema de fondeo una especie de preservación de la sostenibilidad.

Además, la colocación y recuperación de los fondos es responsabilidad de los bancos estatales, en el primer caso, y de los bancos privados cuando se trata de recursos del FCD. El interés del Citibank de salirse del actual esquema y preferir trasladar los recursos como peaje, podría interpretarse también como una preocupación en términos de sostenibilidad, por lo menos con una visión del impacto de los programas del SBD en el largo plazo.

El FINADE ha desarrollado modelos de sostenibilidad financiera y es mediante su aplicación que se da la evaluación y el seguimiento a los operadores financieros del Fondo. Estos modelos también se utilizan para el establecimiento de la tasa activa que es congruente con la noción de sostenibilidad que existe sobre el FINADE. Se cuenta también con un modelo para los recursos de FINADE que son intermediados por las entidades financieras no reguladas por la SUGEF, a través de los programas “Impulsa lo Propio”, “Micro finanzas” y “Fortalecimiento a las pequeñas empresas”.

La sostenibilidad en FINADE en términos operativos se manifiesta de diferentes formas y el modelo operativo establece:

- El criterio de concentración de máxima exposición con un deudor hasta un límite del 10%.
- El otro criterio es el de gradualidad del crédito que exige un límite del 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 gradualidad del crédito del 7%.
- En cuanto al modelo de crecimiento del patrimonio del FINADE, es un promedio ponderado de las tasas de crecimiento de sus fondos.

5.1 El Concepto de Sostenibilidad

- El objetivo del Fondo es colocar los recursos en créditos, mientras que la parte no colocada se mantiene en inversiones de mediano y largo plazo. Sólo 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 de menor plazo.
- Para el Fondo de Avalos y Garantías se cobra una comisión anual del 2% con una pérdida esperada del 1% por materialización de la garantía.
- Se ha introducido una Tasa de Desarrollo (TD), la cual se utiliza para garantizar la sostenibilidad del FINADE y es el interés que se aplica a las operaciones que realiza el SBD. Dicha tasa 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%.

El principio orientador de la sostenibilidad es fuente de restricción para el uso de los fondos del FINADE. La principal limitación subyace en la interpretación que se le ha dado a la sostenibilidad, de aplicación independiente para cada uno de los fondos del SBD y no para el sistema como un todo. Bajo esta concepción es posible desarrollar esquemas que permitan financiar pérdidas eventuales de un fondo cubiertas con superávits de los otros, pero limitando sensiblemente la posibilidad de promover desarrollo a través de esquemas típicos de la política fiscal, vale decir, con esquemas sin retorno financiero de corto plazo o no reembolsables.

5.2 Sostenibilidad y la atención de la población meta

En la misma línea, otro de los problemas identificados tiene que ver con el concepto de sostenibilidad y la atención de ciertos grupos de beneficiarios, específicamente el caso de los emprendedores. Por definición, los proyectos de emprendimiento son asociados a niveles de riesgo altos y éstos en su mayoría no cuentan con la viabilidad financiera y técnica per se. Esto es un escollo difícil de resolver dado que la propia Ley 8634 refiere la atención a proyectos viables y factibles.

El SBD ha sido lento en el desarrollo de los nuevos productos financieros que estipula el mandato de creación de la Ley 8634. La evidencia acusa que algunos de estos instrumentos novedosos no se han implementado en razón de las políticas de sostenibilidad del FINADE, las cuales limitan la utilización de tales recursos hacia proyectos de alto riesgo –que atenten contra la sostenibilidad del Fondo–. En términos de sostenibilidad, la correspondencia entre instrumentos de apoyo y fuentes de fondeo es central y este es un tema transversal que ha sido abordado en dos apartados anteriores, en gobernanza y en fondos.

La necesidad de un modelo de capital semilla y de capital de riesgo se identifica por la inexistencia de un mercado de capitales en el país que financie los emprendimientos, en particular aquellos de carácter innovador. Este esquema conlleva el desarrollo escalonado de una infraestructura que se inicia con los programas de incubadoras, pre-inversión en proyectos, capital semilla, apoyo con redes de ángeles inversores y fondos de capital de riesgo. Igualmente el impulso a las incubadoras que buscan generar condiciones adecuadas para el desarrollo de nuevas empresas, mediante el apoyo en la búsqueda de socios, mercados, financiamiento y fortaleciendo de la capacidad empresarial. Esto nuevamente sugiere la existencia de fondos no reembolsables para servicios prestados por universidades, centros de formación técnica y organizaciones públicas y privadas, entre otros.

5.3 Recomendaciones sobre la sostenibilidad del SBD

El principio de la sostenibilidad financiera representa un reto en sí mismo para el financiamiento de ciertos segmentos de la población meta o el fomento de productos financieros como capital semilla, capital de riesgo o servicios no empresariales, los cuales tendrían que soportar, en criterio de esta Comisión, mayores recursos no reembolsables. El diagnóstico aporta las siguientes opciones a dicha dificultad:

- Destinar por Ley un porcentaje de los recursos del FINADE para que puedan ser utilizados bajo criterios de sostenibilidad más flexibles.
- Allegar recursos frescos para tal cometido. El financiamiento podría provenir de la redefinición del peaje bancario en un canon y que dicho producto se destine específicamente al fomento de este tipo de productos financieros complementarios.
- Seguir direccionando presupuesto del INA hacia este tipo de actividades de apoyo a la formación de empresas.

Las recomendaciones de la Comisión Evaluadora sobre el tema de la sostenibilidad apuntan a lo siguiente:

- a. Escapa a las posibilidades de esta Comisión Evaluadora adoptar una posición específica sobre la manera en que se debe instrumentar la sostenibilidad y distribuir los recursos para la atención de los diferentes requerimientos, sea la provisión de servicios de naturaleza no financiera o de nuevos productos e instrumentos de apoyo. Para ello hace falta mayor investigación y trabajo.

No se puede pretender que las autoridades del SBD interpreten mandatos que no fueron claramente definidos en su Ley de creación. De hecho, la interpretación del concepto de sostenibilidad que actualmente impera en FINADE se plasma en la escasa asignación de recursos al fondo de asistencia no financiera, tan sólo el 1% de los recursos de ese fideicomiso a temas de desarrollo empresarial. Ahora bien, para eliminar la distorsión que implica operar instrumentos financieros y no financieros, esta Comisión Evaluadora sugiere además,

- b. Especializar al INA en el tema de la cultura emprendedora y desarrollo empresarial y eliminar del FINADE esa opción. La garantía que brinda el presupuesto anual del INA y el direccionamiento del 15% hacia estas actividades podría resultar suficiente para brindar sostenibilidad al cumplimiento de este objetivo y al menos enfoca la fuente de fondeo del presupuesto de la República en usos no reembolsables.
- c. El principio de la auto-sostenibilidad del sistema no puede ser abandonado. De ello depende su supervivencia en el largo plazo. Por su parte, para el desarrollo de la correcta cultura emprendedora el sistema se debe preocupar por apartar el fantasma de la condonación y las dádivas, y no limitar los recursos no reembolsables sino enfocar su fondeo.

6. ¿Son suficientes y originan un funcionamiento eficiente las previsiones organizativas y operacionales de la Ley SBD sobre servicios no financieros?

La Ley 8634 –de creación de la Banca para el Desarrollo (SBD)- establece la coordinación de competencias y esfuerzos institucionales que, de acuerdo con el modelo de desarrollo del país, ayuden en la promoción del financiamiento e impulso de proyectos productivos, viables y factibles técnica y económicamente del sector de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPyMEs) costarricenses. Esta misma Ley promueve y facilita la participación de entes públicos y privados en la prestación de servicios no financieros y de desarrollo empresarial, con el propósito de fortalecer el desarrollo y la competitividad de los beneficiarios de la Ley.

6.1 El INA como el proveedor de los Servicios no Financieros

Acogiendo tales disposiciones -la coordinación de competencias y esfuerzos institucionales- y en cumplimiento a las disposiciones contenidas del artículo 40 de la Ley del SBD, se establece como colaborador del SBD al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), institución que para dicho fin debe incluir dentro de sus programas, actividades de capacitación y de apoyo empresarial para los proyectos financiados por el SBD, dedicando como mínimo un quince por ciento (15%) de sus presupuestos ordinarios y extraordinarios al financiamiento de tales actividades. Se detalla en ese mismo artículo que los programas que desarrolle el INA deberán ejecutarse en coordinación con el Consejo Rector y bajo la supervisión de la CGR para el cumplimiento de esta norma.

Con este marco de referencia, el Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) aprobó el 15 de abril del 2010, el Convenio Marco de Cooperación entre el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y el SBD, el cual establece “la ejecución de los procesos y proyectos de cooperación y coordinación para implementar los programas aprobados por el Consejo Rector, por medio de actividades de capacitación y desarrollo empresarial, así como todas aquellas que sean de utilidad para promover el desarrollo nacional e internacional de los sujetos beneficiarios del SBD, con el propósito de coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos institucionales”.

Por su parte -y de acuerdo con el modelo de desarrollo país-, dos documentos del Gobierno de actual, “Política Pública de Fomento a las PYME y al emprendedurismo” y “Política Nacional de Emprendimiento. Costa Rica Emprende”¹⁷, destacan el énfasis del emprendedurismo y su contribución al desarrollo de las MIPyMEs, haciendo un llamado al Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) para procurar su desarrollo y capacitación, mediante la elaboración de planes de negocios y la creación de nuevas empresas, con atención prioritaria en la formación de mujeres y jóvenes; al tiempo que llama a coordinar la política PYME -desarrollada por el MEIC- con el trabajo interinstitucional que desarrolla el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD). Desde esta perspectiva, la Ley deja claramente establecida la provisión de servicios no financieros para el apoyo de las MIPyMEs como uno de los elementos sustantivos del SBD, que responden a la sensibilidad de que una gran cantidad de proyectos no son financiables por debilidades de tipo no financiero. En este contexto, es claro que el INA es el actor principal en la oferta de los servicios no financieros para el SBD, no solo por el papel protagónico que le confiere la ley, sino por su misma vocación institucional.

Para el año 2010, el 15% de la asignación presupuestaria del INA correspondió a un total de ₡9,477.5 millones¹⁸, recursos que brindaron servicios de capacitación en planes de negocios y asistencia técnica mayoritariamente. La ejecución de dichos recursos está sujeta a la aprobación de un plan de trabajo anual por parte del Consejo Rector, el cual debe estar articulado a los objetivos de políticas públicas y a los modelos de atención en asociatividad, para procurar un mayor impacto de la asignación presupuestaria, así como responder a las necesidades reales de los usuarios del SBD. Es este mismo Consejo Rector el que claramente ha indicado que el 15% al que hace referencia la Ley debe ser independiente de la oferta formativa que atiende el INA en cumplimiento a las disposiciones específicas de su Ley Orgánica.

A pesar de que el INA es reconocido como el actor más relevante en temas de desarrollo empresarial, la amplia gama de demanda de servicios a los que debe responder, ha hecho que en este periodo de arranque el apoyo al SBD derive en una percepción de que la institución está atrapada por una tensión institucional al tratar de responder al mandato de la Ley 8634, sin que haya podido generar una respuesta correctamente segmentada de los servicios de apoyo empresarial.

En asocio al punto anterior, y producto de la investigación cualitativa, se desprende la necesidad de mejorar la coordinación del INA, tanto con las instituciones financieras como con otras organizaciones, para convertirla en una fuente de toma de decisiones más acelerada y atinada en la medida que cuente con seguimiento e información adecuada del público objetivo, así como de otros entes oferentes de servicios no financieros (universidades, cámaras, entre otros) con el propósito de optimizar, complementar y facilitar el proceso.

¹⁷ Documentos de la Administración Chinchilla Miranda del 2010-2014, elaborados en julio y diciembre del 2010 respectivamente.

¹⁸ Correspondiente al 15% del Presupuesto Ordinario aprobado por la CGR para el INA. La previsión para el SBD fue de 9,477.0 millones de colones para el año 2010.

6.1 El INA como el proveedor de los Servicios no Financieros

Además del citado 15% destinado a servicios de desarrollo empresarial, la misma Ley del SBD en su artículo 16, establece que el Fondo de Servicios de Desarrollo Empresarial (FINADE) destine el 1%¹⁹ del Fideicomiso Nacional para el Desarrollo a financiar servicios no financieros y de desarrollo empresarial 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 de los proyectos. Esta disposición “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”, lo cual fue abordado en el apartado anterior.

Es claro que el FINADE con una asignación de tan sólo un 1% para la provisión de servicios de desarrollo empresarial difícilmente tendrá repercusiones significativas en la formación de los empresarios que el país requiere, por lo que el impacto realmente provendrá del INA, sin que se pueda argumentar una justificación de peso para mantener la existencia de ese fondo paralelo.

Como bien señala el Informe de resultados 2010 del SBD, “el tema de prestación de Servicios de Desarrollo Empresarial es complejo y no se resuelve en forma estandarizada ni masiva. De ahí que el nuevo Consejo Rector, considerando los resultados obtenidos, se propuso como objetivo el diseño de un mecanismo de prestación de Servicios de Desarrollo Empresarial acorde a las necesidades puntuales de los beneficiarios y suministrados en forma expedita. En este orden de ideas en el último trimestre del año anterior se inician gestiones con el INA para redefinir el Convenio Marco y las cartas de entendimiento vigentes, con el fin de utilizar los recursos financieros tanto de FINADE como del INA, en acciones que logren el mayor impacto posible”.

Este tipo de servicios son brindados a través de entes públicos y privados, como 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 de forma positiva una amplia participación de diversos proveedores de servicios empresariales, estando acreditados 38 operadores; sin embargo no hay evidencia de una coordinación y control adecuado del rol que ha desempeñado cada uno de estos operadores con el público meta final, y en la mayoría de los casos se observan ofertas que ya existían antes de la gestación del SBD.

Aunque se reconoce la relevancia del INA como ente clave para la provisión de servicios no financieros y nadie objeta la experiencia y la conveniencia de que dicha Institución continúe siendo un actor transcendental, se requieren algunos ajustes para ese logro, sobre todo en lo que a posicionamiento para atender las demandas de los beneficiarios del sistema se refiere.

Hay una palpable discrepancia entre el criterio del INA, institución que aduce que el monto de recursos financieros que destina a las labores encomendadas por el SBD –actividades relacionadas con el sector MIPyMEs-, supera el 15% que la Ley le otorga; y la percepción del Consejo Rector que es del criterio que los servicios que proporciona el INA no responden a demandas específicas de los proyectos y programas que desarrolla el SBD, sino a demandas de la población general, con lo cual se limita el alcance de los objetivos del sistema, cual es la atención prioritaria de los requerimientos específicos de sus clientes actuales o potenciales, ya sea mediante atención directa del INA –a través de un programa diseñado con requerimientos específicos de los clientes del SBD- o bien, mediante la subcontratación de servicios con operadores no financieros. Sin embargo, debe continuarse el esfuerzo orientador que ha venido haciendo el Consejo Rector y la Secretaría Técnica para que las actividades del INA vayan de la mano de la demanda de los servicios empresariales.

¹⁹ El estado del fondo al 31 de Diciembre del 2010 es de 476.95 millones de colones.

6.2 Principales debilidades detectadas por la Comisión Evaluadora

En el diseño mismo del SBD se revelan algunas debilidades para el pleno cumplimiento del objetivo de desarrollar un esquema de desarrollo empresarial con un sentido más amplio:

- La primera debilidad tiene que ver con el condicionamiento de que la asistencia financiera se brinda a los beneficiarios del sistema, entendiéndose que es para aquellas MIPyMEs a las que se les ha aprobado una operación de crédito.

Esto significa que aquellas MIPyMEs que no son sujetas de crédito precisamente por sus debilidades empresariales -las cuales se reflejan en la no “bancarización” de sus proyectos-, no pueden ser objeto de la asistencia empresarial. Lo anterior opera en ocasiones como un círculo vicioso, pues la carencia de asistencia técnica puede implicar proyectos débiles para ser objeto de financiamiento, lo que impide a su vez que sean objeto de tal asistencia. En la Ley, esta limitación proviene de que el SBD puede otorgar “financiamiento, servicios no financieros y de desarrollo empresarial, avales o garantías a las personas físicas y jurídicas de las micro y pequeñas unidades productivas de los distintos sectores que presenten proyectos viables y factibles”. Por su parte, a nivel de reglamento de la Ley, en su artículo 43, se trata de corregir la debilidad anterior, incorporando la posibilidad de que también se apoyen de forma previa “proyectos potencialmente financiables dentro del SBD”, sin embargo, esta debilidad no se logra corregir, ya que la interpretación de

proyectos “potencialmente financiables” sigue estando asociada a que los proyectos sean viables, con lo que se vuelve al círculo vicioso, empresas con debilidades empresariales que les impide concebir proyectos potencialmente financiables por no tener acceso a desarrollo empresarial del INA.

- Como segunda debilidad está la expectativa de que con sólo acudir a un plan de capacitación, como el caso de “Elaboración de Planes de Negocios”, al finalizarlo se tendrá el financiamiento disponible, sin ningún tipo de limitación, lo cual ha generado frustración en los participantes, por ejemplo dentro del programa “Impulsa lo Propio” sólo el 10% de los que iniciaron el Programa, terminaron con financiamiento. Hay evidencia de la exigencia por parte de Instituciones Financieras de que exista capacitación por parte del INA como requisito previo para dar un crédito dentro del contexto del SBD. Este elemento entorpece la correcta atención y operativa del sistema.

- De los dos señalamientos anteriores, se desprende una tercera debilidad que hace referencia al diseño, y es la concepción de que con asistencia técnica se van a corregir limitaciones profundas que presentan los demandantes de crédito empresarial. Diversos técnicos bancarios han manifestado rechazar créditos de esta naturaleza, por la inexistencia de proyectos bien sustentados, ya que los clientes han hecho expresiones como: “¿en qué actividades puedo emprender un negocio?” “¿para qué me puede prestar?”, lo cual es una muestra de que la solución al acceso al crédito requiere de un plazo mucho mayor de tiempo y probablemente descansa sobre la inserción de una nueva cultura país.

- Una cuarta debilidad es que el sistema se cimenta en los fondos que provee el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) provenientes del 15% de su presupuesto orientado a la capacitación y apoyo empresarial a las MIPyMEs, pero no se hace ninguna reforma de fondo en la conceptualización del INA para que pueda emprender esa labor con respaldo natural. Lo anterior ha dejado de manifiesto una falta de control y seguimiento al público meta beneficiado, así como dificultad de coordinación entre el SBD y las labores que desarrolla el INA relacionadas con el sistema.

- De la mano del punto anterior, se presenta la quinta limitación, y tiene que ver con la necesidad de separar la administración de los servicios financieros de los de características no financieras, en definitiva, ambos esquemas requieren de tácticas y estrategias cuyo grado de especialización exige perfiles administrativos de matices diferentes, el SBD puede coordinar la operativa correcta de todos los elementos, pero para administrarlo de forma óptima requiere de especialistas en cada materia y de separar su operativa.

- Como sexta debilidad está la interpretación del concepto de sostenibilidad para los recursos enfocados dentro del fondo de asistencia no financiera, lo cual limita las posibilidades de asignación no reembolsable de recursos, aspecto que puede ser requerido en la mayoría de las actividades de asistencia empresarial. El FINADE ha dejado en evidencia esta limitación al asignar sólo un 1% de los fondos de ese fideicomiso a temas de desarrollo empresarial.

6.3 Recomendaciones sobre servicios no financieros

Al respecto esta Comisión recomienda:

- a. El Consejo Rector y la Secretaría Técnica debe velar porque la oferta del INA apoye el fortalecimiento de la cultura empresarial en línea con la rectoría del MEIC, sin descuidar la atención de inserción tecnológica e innovación en el sector agropecuario. En esta área mediante la Política Nacional de Emprendimiento, dictada en diciembre del 2010.
- b. Se debe remover, mediante disposiciones de la Ley del SBD, el condicionamiento de que la asistencia financiera se brinde solamente a las MIPyMEs a las que se les ha aprobado una operación de crédito. Es claro que a nivel de reglamento, el artículo 43 no permitió subsanar la debilidad del círculo vicioso que se genera por parte de empresas que no pueden concebir proyectos potencialmente financiados debido a sus debilidades empresariales, y que como tales no pueden obtener apoyo del INA.
- c. Eliminar del FINADE, el fondo para servicios no financieros con el propósito de evitar las dificultades con la auto-sostenibilidad y el tema del uso de recursos no fiscales en instrumentos de apoyo no reembolsable, consecuente con lo anterior, se recomienda trasladar tales necesidades al INA.
- d. El tema de segmentación de la clientela es central considerando que existen dificultades operativas que provienen de la misma Ley de creación del SBD. La asistencia técnica actual del INA debe ser revisada y enfocada en función de toda la oferta existente, para optimizar los recursos país, de allí su rol dentro de la coordinación en temas no financieros. En criterio de esta Comisión, el INA requerirá de una estructuración total de su oferta de servicios no financieros dirigida las microempresas, en el entendido de que adicionalmente deberá suplir la necesidades de capacitación que den soporte a otros servicios financieros de innovación diferentes al crédito, como el caso del capital semilla y leasing, entre otros. Como parte de este propósito se identifican las siguientes acciones:

- Independizar la oferta de asistencia técnico empresarial dirigida a los clientes actuales o potenciales del SBD de las actividades generales que desarrolla el INA. Se debe focalizar hacia los beneficiarios y sectores prioritarios que ha definido el SBD.
- Crear o estructurar una oferta de asistencia técnico empresarial dirigida hacia las micro empresas.
- Fortalecer las ofertas dirigidas a las MIPyMES, lo cual incorpora un trabajo de coordinación con diversas instituciones que cuentan ya con ofertas hacia ese sector (especialmente Universidades Públicas) de tal forma que se tenga como prioridad un complemento a lo existente, tanto en productos como en zonas geográficas desatendidas.
- Desarrollar programas de formación y capacitación que fortalezcan el perfil empresarial de los emprendedores. Esto implica brindar acompañamiento y seguimiento permanente al público objetivo, sobre todo a los que emprenden nuevos proyectos. Además, se debe posicionar al INA en programas de emprendedurismo que estimulen la innovación y surgimiento de nuevos proyectos viables técnica y económicamente.
- Estructurar nuevos productos y ofertas, como la gestación de incubadoras de empresas, incubadoras de capital humano, desarrollo de franquicias, entre otras que den soporte a las necesidades empresariales de corto o largo plazo en el país.
- Separar el área de asistencia técnica requerida hoy, de la cultura país emprendedora posible en el largo plazo, para lo cual debe contar con el personal idóneo capaz de proponer estrategia racional en cada componente.

- e. Finalmente, debe integrarse el desarrollo empresarial en la planificación estratégica que debe adoptar el SBD, de manera que este sector también cuente con monitoreo, evaluación e indicadores de impacto previamente definidos para su seguimiento, y considerando el público meta que la Ley enfoca.

6.3 Recomendaciones sobre servicios no financieros

Es importante destacar que no existe evidencia en el país de una oferta articulada de servicios de apoyo empresarial estructurados adecuadamente para el nivel de microempresas. Estas entidades al ser en muchos casos unipersonales o de un reducido equipo familiar, no pueden participar en procesos de capacitación en horarios de trabajo y con duraciones prolongadas. En algunos casos los servicios no financieros requeridos son más en la forma de asesorías en situ, asistencia para configurar planes de trabajo o en labores de acompañamiento y consultorios empresariales. Estos elementos deben promoverse con el SBD.

7. Anexos

Actas de las sesiones de trabajo de la Comisión Evaluadora

Carta de la Comisión Evaluadora a la Diputada Patricia Pérez

**Resumen de seis informes y resoluciones del Consejo Rector ante
situaciones anómalas**

Informe de resultados de los cinco grupos focales

Documento técnico preparado por Francisco Sancho y Luis Corrales

**Oficio enviado a la Contraloría General de la República sobre
informe incompleto del anterior Director Ejecutivo**



**Banca para el
Desarrollo**
S B D