



Boletín 15

Reconversión institucional con objetivo social

Introducción

El objetivo del presente boletín es analizar y explicar las razones por las cuales dos instituciones de desarrollo de segundo piso¹ que atienden al agro en América Latina fueron reestructuradas (cambiando de nombre, misión y modalidad operativa, priorizando la atención a los productores rurales) con el objetivo de ampliar su cobertura hacia los sectores más pobres. Estas dos instituciones son: a) el Fondo de Desarrollo Agropecuario Pesquero Forestal y Afines (FONDAFA) de Venezuela que se convirtió en el Fondo de Desarrollo Agrario Socialista (FONDAS) en el 2008, y b) la Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO S.A.M.) de Bolivia que se convirtió en el Banco de Desarrollo de Producción S.A.M. (BDP S.A.M) en el 2007.

Un aspecto importante que destaca en este proceso de reestructuración institucional, es que ambos bancos de desarrollo modificaron y ampliaron los servicios que ofrecían, dejando de preocuparse solamente por el financiamiento, buscando brindar un desarrollo integral que mejore la calidad de vida de los productores. Por ejemplo, el ahora FONDAS brinda el Crédito Integral que incluye no sólo financiamiento de capital de trabajo, sino también para infraestructura, asistencia técnica, entre otros. Por su parte, el BDP ofrece programas de financiamiento multisectorial. Claro está que estos cambios se dieron pensando en las entidades de desarrollo como brazos ejecutores del nuevo plan de desarrollo de cada país.

El presente boletín está organizado en cinco partes. Luego de esta breve introducción, se identifican las principales similitudes y diferencias de las entidades de segundo piso antes de su reconversión en empresas de modalidad operativa mixta; en la segunda parte se discute los motivos por los que se realizaron los cambios en términos de modalidad operativa, misión y nombre de las instituciones; en la tercera parte se describe el proceso de cambio; en la cuarta parte se analiza el desempeño que han tenido hasta ahora las instituciones “nuevas”; y finalmente se expone lo que a nuestra consideración son las principales similitudes entre las entidades analizadas.

¹ Una institución que sigue la modalidad de segundo piso brinda financiamiento a otras instituciones financieras intermediarias para que otorguen financiamiento a sus clientes finales.

I. Similitudes y diferencias de las instituciones de desarrollo previos al cambio de nombre y misión

NAFIBO y FONDAFA	
Similitudes	Diferencias
<p>1) Ambas entidades constituían la principal institución de desarrollo en sus países, siendo uno de los brazos ejecutores más importantes de la política de gobierno, a través de los cuales buscaban llegar y promover el desarrollo de sectores productivos excluidos del mercado de crédito.</p> <p>2) Ambas instituciones, operaban en el segundo piso, es decir, entregaban financiamiento a los productores a través de entidades financieras reguladas. Sin embargo, actualmente han ampliado sus servicios a la modalidad operativa de primer piso, otorgando crédito y otros productos financieros directamente a los clientes finales. En correspondencia a la nueva Política de Estado de sus presidentes Hugo Chávez (de Venezuela) y Evo Morales (de Bolivia).</p> <p>3) Ambas instituciones tuvieron modificaciones en sus estatutos, las cuales les permitieron ampliar sus funciones anteriores.</p> <p>4) En cuanto a su orientación sectorial, ambos bancos tenían la misión de contribuir al desarrollo del sector agropecuario otorgando mayor financiamiento a la agricultura, ganadería y pesca.</p> <p>5) Ambas entidades tenían como misión contribuir al desarrollo de los sectores productivos, buscando mejorar su productividad y competitividad, pero sólo a través del financiamiento.</p>	<p>FONDAFA:</p> <p>1) Buscaba una activa participación de los productores agropecuarios como parte del proceso de desarrollo agroindustrial, para mejorar su calidad de vida y orientar su producción al mercado interno.</p> <p>2) Estaba orientado a incursionar en todos los sectores productivos. Por ejemplo, se otorgaron subsidios al sector pesquero, por ser considerado un sector importante para una adecuada oferta alimentaria, en correspondencia con la política de gobierno.</p> <p>NAFIBO:</p> <p>3) Su orientación principal era la de promover el mercado de valores, operando bajo la modalidad de segundo piso. En todo el periodo que operó se identificó un sólo producto ofertado bajo la modalidad de primer piso, denominado el “Hospital de empresas”.</p> <p>4) Estaba orientado al sector productivo de Bolivia, con una visión exportadora, dirigida prioritariamente al mercado externo.</p>

II. Motivos por los que se llevó a cabo la reconversión institucional

1. ¿Qué hizo que FONDAFA pasara a ser FONDAS²?

Cambio de plan de gobierno

Un aspecto que resalta en la actual política dirigida al sector agropecuario es que el Plan Agrícola Regional de Venezuela pone énfasis en una mayor provisión de servicios financieros a los productores, así como una reformulación del Instituto Nacional de Tierras (INTI), teniendo como objetivo principal el desarrollo de su país a través del sector exportador.

Según el testimonio del actual presidente de la institución de desarrollo, el FONDAFA en el gobierno anterior se caracterizó por ser una institución ineficiente que otorgaba financiamiento solamente a terratenientes (crédito promedio de más de US\$ 500.000 por productor) y que no contaba con programas dirigidos a los pequeños y medianos productores, situación que se intenta revertir con la política de Hugo Chávez.

Ineficiencias

La ineficiencia del FONDAFA se hacía evidente no solamente en el alto grado de concentración del financiamiento en grandes productores, sino también en la tecnología crediticia que usaba para otorgar crédito, la evaluación del cliente estaba centralizada, prueba de ello es que los préstamos debían ser aprobados necesariamente en la oficina central de Caracas, lo cual generaba problemas por el engorroso trámite y largas esperas que terminaban convirtiéndose en un obstáculo para el acceso al mercado de crédito de los productores. Adicionalmente la entidad registraba un alto nivel de morosidad en la administración anterior del gobierno.

En la actualidad, el FONDAS se ha propuesto, además de simplificar los trámites administrativos y recuperar los recursos, incentivar la creación de redes productivas a través de créditos integrales a una tasa mínima (6%). Los créditos integrales están diseñados para atender más de una demanda de los productores, los cuales pueden pedir que se les financie la adquisición de animales, construcción o rehabilitación de pequeños y medianos sistemas de riego, adquisición de insumos para infraestructura, potreros, cercas eléctricas, maquinaria para ordeño mecánico, adquisición de semillas de pasto, adquisición de tanques de enfriamiento, de transporte frío, entre otros. Adicionalmente, buscan mayor operatividad, flexibilidad y eficiencia en cuanto al tema de la producción y comercialización de la leche, como una forma de enfrentar la crisis alimentaria mundial coyuntural.

Corrupción

Otro aspecto que justifica la reestructuración institucional es el alto nivel de corrupción que existía en la institución. Los delitos más frecuentes eran los de peculado, certificación falsa, aprovechamiento económico, ilícitos derivados de actos o contratos administrativos, estafas, simulación de hechos punibles, concertación ilícita, falsificación de firmas y documentos, beneficio de ganado ajeno, extorsión, entre otros.

2. ¿Qué hizo que NAFIBO pasara a ser BDP?

Cambio de plan de gobierno

La importancia de este cambio en la institución radica en que dirige su misión, y por ende sus actividades, a promover el desarrollo productivo de Bolivia siguiendo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, a través de la provisión de servicios financieros y no financieros, como prioridad del gobierno de turno, con características de solidaridad y fomento, a partir del establecimiento de tasas de interés, garantías, plazos y otras condiciones de financiamiento convenientes y acordes al ciclo de producción de los sectores productivos. Es decir que el BDP

² Información declarada por Alirio Rondón, el presidente de FONDAFA en el 2005. Fuente: http://www.minci.gob.ve/entrevistas/3/5896/programas_de_fondafa.html, consulta realizada el 3 de enero del 2010.

debe promover mecanismos de redistribución del ingreso nacional a través del financiamiento del desarrollo productivo urbano y rural, de sectores y regiones excluidas, revalorizando el conocimiento y las capacidades productivas.

Desconfianza

Un motivo que generó suspicacias en el pasado sobre el accionar de NAFIBO fue que cuando la institución administraba el fideicomiso que le permitía manejar la mayor parte de las acciones del Banco Unión (propiedad del Gobierno de Bolivia), el presidente de NAFIBO fue miembro activo del directorio del mencionado Banco Unión, interviniendo en sus decisiones, a la vez que como funcionario de NAFIBO administraba la mayoría de sus acciones. Este hecho fue visto como una manera indirecta del gobierno de intervenir en la banca comercial a favor de su política de Estado, a pesar del decreto de ley que obligaba al Banco Unión a mantenerse como una institución privada independiente.

III. Cómo se realizó el cambio

1. De FONDAFA a FONDAS

En febrero del 2008, se publicó en la Gaceta Oficial el Decreto- Ley N° 5837 denominado “Ley de Supresión y Liquidación de FONDAFA”, mediante el cual se resuelve que el FONDAFA se convierte en el FONDAS, detallando las funciones de esta nueva institución. Dicho decreto menciona que el FONDAS se encargará de garantizar la soberanía alimentaria, la satisfacción de las necesidades de la población y el desarrollo sustentable. Adicionalmente, indica que el Fondo tendrá un registro de producción lechera nacional, además de una política de subsidios más agresiva. Por otro lado, establece que los bienes muebles e inmuebles, así como los activos financieros deben ser transferidos al FONDAS o a otras entidades del estado que lo requieran³, siempre y cuando sea autorizado por el Ministro de Agricultura y Tierras.

La nueva institución, según decreto, brindará financiamiento integral a las actividades conexas, tales como transporte, almacenamiento, transformación, intercambio y distribución, buscando garantizar la profundización y consolidación de la seguridad y soberanía alimentaria de la población desde la perspectiva del modelo de desarrollo agrario; y brindará financiamiento integral a las propuestas que presenten las organizaciones populares, para la construcción colectiva y cooperativa de una economía basada en los principios contenidos en la Constitución.

Dicho decreto también menciona que las líneas estratégicas que debe seguir el nuevo FONDAS incluyen el fortalecimiento de las funciones del Estado, una planificación (y no operación) centralizada, la ampliación de la participación popular, el apoyo preferencial a pequeños y medianos productores, y la responsabilidad social⁴.

2. Del NAFIBO S.A.M al BDP S.A.M

En enero del 2007, el presidente de Bolivia Evo Morales emitió el Decreto Supremo N°. 28999, por el que se autorizaba la reestructuración de NAFIBO, convirtiéndose en el Banco de Desarrollo Productivo, el cual pasará a operar como Sociedad Anónima Mixta, constituido como persona jurídica de derecho privado, y que trabajará bajo la modalidad de segundo piso, será regulado por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF), y funcionará como el brazo financiero del Gobierno Central en el marco del Plan Nacional de Desarrollo. En marzo del 2007 se publicó el Decreto Supremo N° 29085 por el que se aprobó la modificación de los Estatutos Sociales de la NAFIBO para que se adecuen a los objetivos institucionales del BDP. Finalmente en junio del 2007 comienza operar el BDP.

De acuerdo con el decreto 28999, el BDP deberá continuar las actividades y operaciones de NAFIBO, sin alterar los contratos que ésta había establecido con terceros, además se le autorizó –al BDP – ampliar la intermediación y canalización de recursos hacia otras entidades

³ En el caso de los fondos financieros, el decreto establece que también pueden ser transferidos al Banco Agrícola de Venezuela, Banco Universal, o cualquier otra entidad financiera.

⁴ Fuente: YVKE Mundial Radio, 10 de febrero del 2008. Anuncio del Presidente Hugo Chávez.

financieras formales; participar en fondos, fideicomisos o patrimonios como mecanismo de garantía; y, en calidad de fiduciario, financiar obras de infraestructura, asistencia técnica, etc. dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo; entre otras operaciones⁵.

No obstante, se ha criticado el hecho de que el estatuto de la institución permite al Estado ser siempre propietario de la mayoría del capital accionario del BDP (por ley, el Estado boliviano debe ser dueño de por lo menos el 51% del BDP), lo cual implica, para los detractores del actual gobierno, que éste usa a la institución financiera con fines populistas más que para el desarrollo productivo de sectores necesitados.

El BDP cuenta con una serie de programas especiales que promueven el fortalecimiento patrimonial y de las empresas, incentivos a las exportaciones, programas de financiamiento productivo y programas de recuperación productiva, entre otros. Entre sus principales productos se encuentran el **crédito individual**, destinado al sector productivo, que excluye a sectores estratégicos, otorgado a quienes cuenten con créditos vigentes⁶ con el Gobierno y muestren una adecuada capacidad de pago; **MYPE productiva**, que brinda financiamiento de corto, mediano y largo plazo a las Instituciones Crediticias Intermediarias (ICI) con el objetivo de financiar actividades de producción, comercio y servicios asociados a la producción de la micro y pequeña empresa, financiando hasta el 80% de los proyectos (20% es aportado por la ICI); **Pyme productiva**, que está orientado al financiamiento de pequeñas y medianas empresas, y puede ser un préstamo masivo o individual; y la **Línea de Crédito Multisectorial** que brinda recursos a mediano plazo a las ICIs, las mismas que a su vez financian a proyectos nuevos o existentes dentro de los rubros de microcrédito, capital de inversión y capital de operaciones.

IV. Logros:

1. De FONDAFA a FONDAS

En el caso de FONDAFA⁷, desde que Chávez asumió la presidencia el 2 de febrero de 1999 hasta el 7 de noviembre del 2005, se otorgaron 186 mil créditos y se realizó una inversión de más de tres billones de bolívares. En total se han beneficiado 1.782.885 personas, según las estadísticas de la institución.

A diciembre del 2005 FONDAFA entregó en Falcón 81 créditos, por un monto de 3,52 miles de millones, a pescadores artesanales que tenían varios años sin recibir financiamiento. Benefició a pescadores de Tucacas, Cumarebo, La Vela, Tijuana. Con este programa también fueron beneficiados en noviembre 214 pescadores artesanales del estado Nueva Esparta por un monto de 8,5 miles de millones de bolívares. Es bueno aclarar que no se les entrega el dinero sino botes, redes, motores e implementos de pesca.

FONDAS⁸, del 2008 a octubre del 2009, ha financiado más de 82.500 hectáreas, para la siembra de distintos rubros en el estado Portuguesa (18 mil aprobadas bajo FONDAFA). De otro lado, en 2009 FONDAS logró incrementar la superficie cultivada con 35.678 hectáreas. FONDAS dentro de su nuevo marco institucional, no solamente brinda crédito sino que también realiza labores de acopio: FONDAS ha logrado acopiar más de 12 mil toneladas de maíz y 750 toneladas de arroz. Asimismo, la ampliación de sus servicios ha incluido la capacitación técnica; en el sur del país se capacitó a más de 400 productores de distintos municipios, quienes obtuvieron, a través del programa para la adquisición de unidades de mecanización, 44 unidades de mecanización.

2. De NAFIBO a BDP

⁵ Decreto Supremo No 28999. Adecuación Institucional de la NAFIBO S.A.M. a Banco de Desarrollo Productivo S.A.M. p. 3 (<http://www.cadexco.bo/esp/download/ds28999.pdf>)

⁶ Con excepción del crédito de vivienda.

⁷ La única información disponible de los logros de FONDAFA fue encontrada desde el periodo del Gobierno de Hugo Chávez en adelante. Fuente: Web del Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información www.minci.gob.ve consultada el 6 de enero del 2010.

⁸ Fuente: web del Fondas www.fondas.gob.ve "El Fondas ha financiado más de 8500 hectáreas", noticia consultada el 8 de enero del 2010.

Indicadores

CUENTAS FINANCIERAS (millones de dólares)	NAFIBO			BDP	
	2004	2005	2006	2007	2008
Activos	271	247	209	145	150
Cartera de créditos	224	202	165	95	116
Pasivos	232	207	169	99	94
Depósitos del público	0	0	0	0	0
Depósitos del entidades del Estado	0	0	0	0	0
Financiamientos del sector privado	136	137	126	99	94
Financiamientos del sector público	0	0	0	0	0
Patrimonio	40	40	40	46	57
Ingresos totales	15	18	17	15	11
Egresos totales	-13	-15	-13	-9	-10
Gastos de personal	-2	-2	-2	-2	-1
Utilidad neta	3	3	4	6	1
INDICADORES (%)					
Morosidad	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0
Cartera / Activos	82,5	81,9	79,0	65,5	77,0
Pasivos / Patrimonio	5,9	5,1	4,2	2,2	1,7
Gastos en Personal / Ingresos	10,0	8,7	9,5	15,0	9,0
Utilidad / Activos	0,9	1,1	1,9	3,9	0,8
Utilidad / Patrimonio	6,4	6,5	9,9	12,5	2,1
Apalancamiento	6,1	9,8	10,6	11,4	10,9

El BDP desde el inicio de sus operaciones en junio de 2007 hasta septiembre de 2009, entregó **15.752 créditos productivos individuales** que sumaron 721.883.801 bolivianos (96,3 millones de dólares aproximadamente), dando énfasis a los sectores productivos de zonas rurales, donde se entregaron el 67,96% de dichos créditos. En el mismo periodo se entregaron **150 créditos productivos asociativos**, 61,3% de ellos en el ámbito rural, por un monto de 365.344.375 bolivianos (48,8 millones de dólares aproximadamente).

La cartera agropecuaria del BDP en el 2008 representó el 22% de su cartera total, indicando un aumento de 3% con respecto al año anterior. Analizando los créditos por plazo, se observa que en el 2006 (como NAFIBO) el 58,4% de los créditos eran de mediano y largo plazo, en el 2007 (ya como BDP) dichos créditos alcanzaron el 69,8% del total de créditos, y en el 2008 constituyeron el 71,7%; dando cuenta de que el cambio institucional también ha significado una concentración en los créditos de mediano y largo plazos.

V. Similitudes entre BDP y FONDAS

1. Los gobiernos de Venezuela y Bolivia presentan características similares, sobre todo en cuanto a la ejecución de políticas con énfasis en el desarrollo de sus sectores productivos, anteriormente descuidados, principalmente la agricultura, llegando a quienes no cuentan con garantías reales que les permitan acceder al sistema financiero formal tradicional. En este sentido, ambos bancos han cambiado sus tecnologías crediticias, buscando llegar a quienes necesitan mayores oportunidades de financiamiento.
2. Con el objetivo de motivar el desarrollo del sector productivo de su país, ambas instituciones integran programas y productos destinados directamente a los productores, es decir bajo la modalidad de primer piso, sin descuidar aquellos de segundo piso. Una explicación para este esquema de financiamiento puede ser la mayor estabilidad y la mayor cantidad de ingresos obtenidos a partir de las operaciones en el segundo piso. Al respecto, se debe señalar que el BDP si bien es una institución que opera en el segundo piso, diseña productos restringidos a su público objetivo, es decir a los pequeños productores.
3. El objetivo del cambio institucional de ambas instituciones fue lograr un mejor manejo de la política agraria de ambos países al usarlas como el principal mecanismo de

desarrollo; además de buscar una mayor eficiencia y agilidad en sus procesos, la misma que llevara a un mayor beneficio de quienes anteriormente estaban excluidos de los servicios de la banca comercial.

4. Ambas instituciones financieras de desarrollo buscaron brindar facilidades a los productores como menores tasas de interés, provisión de capital, tecnología, asesoría técnica, financiamiento de servicios conexos y minimización de los costos de transacción que implicaba la solicitud de créditos al ampliar su alcance.