

5.6. APOYO A LA PRODUCCIÓN

5.6.1. SISTEMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO (SINAFID)

El sistema financiero boliviano, a pesar del proceso recesivo iniciado a finales de la década de los años 90, que todavía no puede ser superado, se ha mantenido relativamente estable a pesar del decrecimiento de la cartera que cayó de 5.000 millones de dólares al 31 de diciembre de 1998 a 2.500 millones de dólares al 31 de diciembre de 2005.

Durante este período, la política financiera estuvo orientada a la protección del sistema financiero, evitando que ocurra un debilitamiento en el sistema de pagos. Si bien se logró “blindar” al sector financiero, el impacto de la crisis repercutió directamente sobre el sector real, teniendo como consecuencia la atomización del aparato productivo.

Por este proceso, los agentes productivos se vieron obligados a emprender actividades terciarias a pequeña escala, mermando la capacidad productiva del país y comprometiéndolo a la dinamización económica de este sector, lo que ha implicado un insuficiente desarrollo económico sostenido para el país. Esto influyó para que el sistema financiero tenga un comportamiento procíclico y por tanto éste sea un elemento que contribuyó a alimentar el círculo recesivo.

El subsistema bancario, al decrecer ha buscado mantener su posición de solvencia institucional antes que su crecimiento y rentabilidad; mientras que el subsistema de microfinanzas creció y mejoró su solvencia, obteniendo niveles de rentabilidad atractivos. En ambos subsistemas las políticas financieras institucionales tuvieron como premisa mantener altos márgenes y provisiones, trasladando estos costos —e ineficiencias— al sector productivo y a los consumidores financieros, siendo líderes en costos pero no en tasas (precios). Se hizo evidente en este contexto, el comportamiento oligopólico de las instituciones financieras. Asimismo, la poca dinamización del mercado

de capitales, controlado también por los mismos grupos financieros, ha limitado el desarrollo y la profundización de instrumentos fiduciarios que permitan a las unidades productivas de menor escala, obtener financiamiento de mayor plazo y menor tasa.

Este reacomodo del sistema financiero en la crisis, ha inducido a que se privilegien políticas conservadoras en la otorgación de créditos —por el lado de las garantías y de los plazos—, haciendo que el acceso sea restringido y que el financiamiento sea orientado hacia actividades de corto plazo y de rápida rotación, como el comercio y servicios. La atención al sector productivo ha sido limitada, por la percepción de mayor riesgo que tienen las instituciones financieras sobre ellas. Este aspecto profundiza aún más el proceso de segmentación del crédito en dos extremos, la gran empresa y las actividades terciarias, limitando el financiamiento a las unidades productivas de menor escala, además de la escasa innovación financiera limitada por la normativa.

Por tal motivo, los actores del sector productivo consideran que el Estado debe involucrarse decididamente en el sistema financiero, para que se introduzcan medidas contracíclicas y antioligopólicas, que contribuyan a orientar recursos al sector productivo, y que permita de esta manera apoyar la transformación productiva y la generación de empleo.

La participación del Estado en materia de financiamiento para el desarrollo, será efectiva en términos de acceso y costo para la unidad productora final, en la medida que se realice un aprovechamiento eficiente de la capacidad instalada, hasta ahora desarrollada por las entidades financieras privadas y públicas.

Además, es necesario entender que la perspectiva del crédito dado, éste es insuficiente. La aplicación de nuevos instrumentos financieros, fiduciarios, además de otros de cobertura, permitirán el potenciamiento de los pequeños productores rurales y urbanos, mejorando sus condiciones de acceso a capital a largo plazo y a menor tasa. De esta manera se logrará que los actores económicos identificados y priorizados por la nueva matriz productiva tengan empleos e ingresos estables y dignos.

La estructuración de un *Sistema Nacional de Financiamiento* para el Desarrollo Productivo, SINAFID, de manera concertada y coordinada entre las entidades de financiamiento públicas y privadas, se constituirá en un mecanismo de promoción y articulación económica con equidad, asignando los recursos de manera eficiente hacia los sectores productivos con alta potencialidad, que en la actualidad no acceden a financiamiento adecuado. El SINAFID, al constituir este pacto y armonización con el sector financiero solidario, promoverá además la construcción de un mecanismo de financiamiento a largo plazo que ofrezca alternativas a los productores, participando activamente en desarrollar bolsas de valores para pequeñas y medianas empresas que primordialmente tengan un eslabonamiento con las áreas rurales. Con la constitución de bolsas agrícolas se promoverá la transparentación de precios, especialmente al pequeño productor.

El SINAFID en el Desarrollo Productivo

Ante este marco de heterogeneidad y atomización del aparato productivo nacional, caracterizado por relaciones económicas inequitativas y alto grado de informalización, con fuertes pérdidas en generación de empleo e ingresos dignos, se define una participación directa y activa del Estado en el sector financiero con el siguiente objetivo:

Financiar la ejecución de las prioridades productivas estratégicas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo; las estrategias, departamentales y municipales, que sean incluyentes y concertadas con los productores, siendo este financiamiento dirigido principalmente hacia la unidad económica campesina y sus organizaciones, artesanos y a la micro, pequeña y mediana empresa que hacen parte de los diferentes sectores, redes, cadenas y complejos productivos, priorizados en este plan.

Para tal efecto, el SINAFID proveerá financiamiento a la nueva matriz productiva, promoviendo la producción de bienes y servicios, en los que el país tenga ventajas de inserción selecti-

va en mercados externos e internos y que sean generadores de excedente, empleo y su equitativa distribución.

Este esfuerzo financiero nacional, contribuirá a la reducción de la vulnerabilidad y dependencia del apoyo externo, fortaleciendo a la soberanía financiera, a través de la movilización de parte de los excedentes generados por la venta de hidrocarburos y el ahorro interno.

Impulsará la complementariedad con el sector financiero privado, pues no se trata de sustituir a la iniciativa privada sino de generar sinergias con ella y crear un sistema financiero solidario.

Una mayor eficiencia y competitividad del mercado financiero, evitará que se transfieran al sector productivo, las elevadas tasas de interés, las ineficiencias de algunas entidades financieras y del comportamiento oligopólico de otras.

Se democratizará el acceso al financiamiento, favoreciendo la innovación financiera que permita llegar a zonas más alejadas y que facilite el acceso de aquellos que todavía no son atendidos por entidades financieras privadas.

También se aplicará un programa articulado de financiamiento priorizando el desarrollo de mecanismos fiduciarios, la innovación financiera y la dotación de capital semilla para la creación de nuevas, pequeñas y medianas empresas comunitarias urbanas y rurales comunitarias.

Se favorecerá el desarrollo productivo con equidad, privilegiando el apoyo a los productores campesinos e indígenas, colonizadores, artesanos, micro, pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales, para la formación de capital comunitario.

Las entidades de financiamiento públicas serán rentables y sostenibles, de modo tal que se asegure su crecimiento y perdurabilidad en el tiempo.

Construirá espacios de participación social, para que las organizaciones de productores participen en la selección de las instituciones financieras que administren los recursos en las mejores condiciones, realicen un seguimiento de su desempeño y fundamentalmente para catalizar formas de propiedad comunitaria de los activos productivos.

El rol del Estado en el SINAFID

Desde el segundo piso, el Estado cumplirá el siguiente rol:

Articulará los recursos y servicios financieros orientados al desarrollo (capital, tecnología, capacitación, asistencia técnica) e influirá en la asignación de recursos con criterios de equidad social, regional y comunal.

Brindará financiamiento para que se democratice el acceso a los servicios financieros y se pueda apoyar la consolidación de nuevos sujetos económicos con la formación de capital social y comunitario.

Construirá una “red de protección” con servicios financieros de cobertura, que contribuirá a mitigar los riesgos, para que las instituciones financieras privadas se involucren en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Facilitará los procesos de innovación financiera para el acceso de los pequeños productores y además brindar otros servicios de financiamiento, alternativos o complementarios al crédito, mediante instrumentos fiduciarios, ya sea a través del sistema financiero o por medio de mecanismos e instrumentos de bolsa.

Canalizará financiamiento de largo plazo para lograr capitalizar a las unidades productivas rurales, micro y pequeñas empresas y su transformación tecnológica.

Contribuirá a la construcción de tasas menores que permitan al sector productivo mejorar su productividad y obtener una mayor capitalización, para una generación cualitativa de empleo e ingreso permanente.

Administrará todos los recursos de financiamiento reembolsables y no reembolsables hacia el sector productivo, empleando criterios de asignación según capacidad de generación de excedentes, equidad regional e inserción selectiva internacional.

Canalizará recursos no reembolsables a los sectores productivos no excedentarios y de soberanía alimentaria, en condiciones de fomento a tasas bajas y mayores plazos.

Desde el primer piso, a través del Banco Unión, donde el Estado es dueño del 80% de las acciones, se contribuirá a promover competencia, ofertando servicios financieros donde las entidades privadas no lo pueden hacer, brindando los mismos en condiciones de mercado. Además se consolidará una plataforma de pagos y transferencias para el sector público.

Desde el primer piso, a través de las instituciones financieras privadas (incluido el Banco Unión), se asig-

narán preferentemente los recursos financieros a los productores campesinos y sus organizaciones, artesanos, micro, pequeña y mediana empresa urbana y rural, en mayor plazo y condiciones de tasa que se ajusten a las condiciones de estos sectores productivo y regiones excluidas.

Estrategia de acción

Establecidas las prioridades productivas, es evidente que las actividades relacionadas al sector o rubro productivo, tienen por un lado, una determinada ubicación geográfica y condiciones de producción (ventajas comparativas y competitivas) y por otro lado, a diversos actores económicos involucrados (conglomerado productivo, que tiene un carácter transterritorial), que se constituyen en la base del desarrollo económico local y regional.

Ahora bien, junto con los distintos actores económicos (públicos y privados) se identificarán cuales son las dificultades que tienen los sectores o rubros productivos para ser competitivos, por ejemplo, si el tema de infraestructura (riego, caminos, centros de acopio, etc.) es una limitante, o más bien, hay debilidades en el tema de desarrollo y transferencia de tecnología, o finalmente, si no hay los servicios financieros suficientes y adecuados para el ciclo productivo, acopio, transformación y comercialización.

En todo caso, el SINAFID ofrecerá la posibilidad de dar una respuesta integral a estos problemas, para ello dispondrá recursos para financiar infraestructura productiva, facilitar procesos de desarrollo y transferencia de tecnología y brindar servicios financieros integrales a los distintos actores del conglomerado productivo.

Con preferencia los recursos estarán orientados a los pequeños productores, procurando influir de manera positiva en el establecimiento de condiciones de equidad en su relacionamiento con los otros actores del conglomerado productivo (proveedores de insumos, acopiadores, transformadores, comercializadores, etc.).

Para lograr esta actuación integral, se constituirá una entidad financiera que pueda ofrecer financiamiento para la producción, asistencia técnica y transferencia tecnológica e infraestructura.

Actualmente el financiamiento de segundo piso por parte del Estado se realiza a través de NAFIBO SAM y del FONDESIF: La primera trabaja con entidades reguladas por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF)

y la segunda, con entidades reguladas y no reguladas. Ambas han facilitado financiamiento al sector productivo, NAFIBO SAM a empresas grandes mientras que el FONDESIF a los pequeños productores urbanos y rurales. Por otro lado, el FNDR ha brindado financiamiento a Prefecturas y Municipios, para infraestructura productiva y social.

En este sentido, NAFIBO SAM absorberá al FONDESIF y al FNDR y, se constituirá la entidad estatal que brinde este financiamiento integral, denominada Banco de Desarrollo Productivo (BDP).

Desde una perspectiva operativa, esta nueva entidad del Estado, privilegiará las acciones siguientes:

Canalizará recursos provenientes del Estado, agencias multilaterales y bilaterales a través de las entidades financieras privadas de primer piso, para apoyar actividades económicas vinculadas a los sectores o rubros productivos priorizados, privilegiando a los pequeños productores del área rural y urbana, contribuyendo así a la democratización del acceso a financiamiento y a la consolidación de nuevos sujetos económicos en sus formas económicas comunitarias.

Para tal efecto es fundamental canalizar la participación y el control social. En concreto, los representantes de los pequeños productores, junto a la entidad de segundo piso del Estado, participarán en la licitación y asignación de recursos a las instituciones financieras privadas y luego, en el monitoreo y seguimiento del trabajo de ellas. Esto con la finalidad de transparentar y obtener mejores condiciones financieras a favor de los pequeños productores y lograr servicios de calidad.

Las tareas de gestión de fondos, para líneas de financiamiento para el desarrollo y transferencia de tecnología e infraestructura, serán realizadas a través de la unidad central, de la entidad de segundo piso del Estado. Su ejecución será descentralizada, asegurando la participación directa de la población meta en el control y seguimiento de la implementación de los programas y el uso de los recursos.

Por otro lado, introducirá servicios financieros de cobertura de riesgo, para incentivar a las instituciones financieras privadas a canalizar sus captaciones de ahorro hacia actividades productivas, sobre las que en la actualidad tiene una percepción de mayor riesgo.

Esto significará revisar, por ejemplo, las experiencias internacionales de fondos de garantía, sociedades de garantías

recíprocas, seguro agrícola, seguro de crédito, etc., analizar su pertinencia, estudiar los ajustes que estén acordes a la realidad concreta del país, realizar pruebas piloto y masificar su utilización.

Además de ello, facilitará procesos de innovación en las instituciones financieras privadas, para mejorar el acceso al crédito (ejemplo: garantías alternativas, créditos sindicados), diversificar las formas de financiamiento (ejemplo: leasing, factoring y capital de riesgo) e introducir servicios de ahorro, que permitan movilizar de manera efectiva el ahorro popular. Las metodologías que se promoverán para facilitar la innovación, serán participativas y de investigación-acción, tareas que necesitarán cambios normativos.

Además de estas acciones con el sector financiero tradicional, es fundamental que se realicen esfuerzos para introducir mecanismos e instrumentos de bolsa, que permitan generar un ambiente de mayor competitividad en el sector financiero y ofrecer nuevas opciones de fondeo para las pequeñas y medianas empresas. Hasta ahora NAFIBO SAM ha promovido la constitución y funcionamiento de una sociedad titularizadora (NAFIBO ST), donde tiene el 99,9 por ciento de participación accionaria y por otro lado, acompaña la iniciativa de desmaterialización de valores a través de su participación en la Empresa de Depósito de Valores (EDV).

Acciones desde el primer piso

A través de la entidad de primer piso donde el Estado es el accionista mayoritario, se deberán privilegiar las tareas siguientes:

Mejorar y consolidar la posición financiera del Banco Unión y fortalecer su situación patrimonial, con la emisión de nuevas acciones y la incorporación de nuevos accionistas.

Ofrecer los servicios, donde las instituciones financieras privadas no deseen brindar por decisión de sus instancias de gobierno corporativo, a pesar de que se le ofrezca mitigar los riesgos, en zonas geográficas que no sean de su interés.

En las plazas donde coincida la actuación del Banco Unión con otras entidades financieras privadas, se promoverán acciones de competencia leal que beneficien al consumidor financiero.

Finalmente, se debe consolidar el sistema de transferencias y pagos al sector público, que actualmente administra el Banco Unión.

Relación entre el Banco de Desarrollo Productivo con el desarrollo y la transferencia de tecnología

Es evidente que el desarrollo y transferencia de tecnología es un tema muy especializado y que se mueve con una lógica totalmente distinta que el sector financiero. Por ello, se conformará el Sistema Boliviano de Innovación (SBI), cuyo accionar también estará enmarcado por la priorización de los sectores o rubros productivos.

De esta manera, el BDP orientará parte de los recursos captados a través de la entidad de segundo piso del Estado, con un mandato específico, a las entidades especializadas que hacen parte del SBI para que desarrollen determinadas tecnologías y luego las transfieran en beneficio de los actores o rubros productivos priorizados.

Este será un subsidio directo en beneficio de los productores, pero que además contribuirá a mitigar los riesgos de la entidad financiera, pues estará financiando a los actores productivos que están introduciendo tecnología apropiada debidamente probada y que reciben asistencia técnica y capacitación.

Las instituciones que hacen parte del SBI trabajarán con metodologías participativas que permitan una adecuada amalgama del saber científico con el saber campesino y comunitario, plasmando de manera real, la corresponsabilidad que demanda el desarrollo productivo.

Forman parte de la oferta del SBI, los servicios de desarrollo empresarial que brindan las entidades especializadas. Los mismos que también serán ofrecidos como un subsidio directo en beneficio de las micro, pequeñas y medianas empresas que son parte de los conglomerados productivos priorizados y que también contribuyen a mitigar los riesgos de la entidad financiera, mejorando las capacidades empresariales y contribuyendo a que las MIPYMES se relacionen mejor con el mercado.

El Banco de Desarrollo Productivo y el financiamiento con carácter reembolsable de la infraestructura social y productiva

Actualmente el financiamiento reembolsable para infraestructura productiva y social se realiza a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), bajo la lógica de financiamiento a proyectos, donde el FNDR participa en la evaluación y aprobación de los proyectos, la licitación y adjudicación de las obras y posteriormente de manera indirecta, en la supervisión de avance de obras y recepción de las mismas.

Esto ha demandado que cada vez se requiera de un mayor número de personal y de una estructura organizativa descentralizada. En este caso, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) será absorbido por el BDP y que éste se convierta en una Gerencia. Previo a ello, se debe concluir el proceso de regularización y reprogramación a largo plazo de las operaciones actuales, por otro lado, se debe consolidar una base de datos acerca la capacidad de endeudamiento de municipios y prefecturas, que permita pasar de una lógica de financiamiento de proyectos, a una lógica de financiamiento a municipios y prefecturas. Permitiendo de esta manera, que el destino, la asignación y uso de los recursos esté cerca de los beneficiarios directos y que sean ellos quienes puedan ejercer un adecuado control social a los municipios y prefecturas. Finalmente, se asegurará que a través del Tesoro General de la Nación, se efectivice el débito automático para este tipo de operaciones, de modo tal que no conlleven riesgo de mora.

El BDP también tendrá una participación en el financiamiento a la vivienda, aplicando instrumentos combinados de crédito y subsidios, generando líneas hacia entidades financieras especializadas en este rubro inicialmente, de manera que a través de esta participación se pueda dotar de vivienda productiva y social a largo plazo. Adicionalmente, el mecanismo de financiamiento contempla el desarrollo del mercado hipotecario y titularización de carteras de vivienda.

Estrategia de fondeo

El SINAFID focalizará su atención principalmente en las fuentes de fondeo locales que le permitan asegurar, a largo plazo, un flujo de recursos continuo y en lo posible creciente.

En esta línea, una parte de los ingresos nacionales generados por la exportación de hidrocarburos (o de bienes con valor agregado provenientes de los hidrocarburos), serán destinados a la consolidación de una nueva matriz productiva en el país. Además, hay que aprovechar el decreto supremo de distribución del IDH para reglamentar, en el caso de los municipios, prefecturas y universidades (centros científicos tecnológicos para el desarrollo), el uso de parte de esos recursos para el apoyo al sector productivo. Esto sentará las bases de una actuación en procura del desarrollo productivo, fundada en la corresponsabilidad de los distintos niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal). Estos recursos serán canalizados a través del BDP.

Por otro lado, es fundamental mantener la estabilidad macroeconómica del país para realizar esfuerzos de alcance

masivo, que promuevan una cultura de ahorro. Actualmente Bolivia es uno de los países latinoamericanos con menor ahorro interno; sin embargo, a pesar de los niveles de pobreza es posible incrementar sustantivamente los niveles de captaciones, por cuanto. Por ello es fundamental que el BDP promueva la innovación en productos de ahorro popular y contribuya a construir esa red de mitigación de riesgos para las instituciones financieras privadas de primer piso. Esta estrategia es un paso necesario para lograr soberanía financiera.

La buena calificación de NAFIBO SAM, ha permitido que se tenga alguna experiencia en la emisión de bonos y, por tanto, a través de este mecanismo, otra forma de fondeo. También es evidente que hay que buscar los mecanismos más efectivos que permitan que parte de los fondos captados por las Administradoras de Fondos de Pensiones, puedan ser orientados al sector productivo nacional y en particular a las pequeñas y medianas empresas.

Finalmente, los financiamientos de las organizaciones multilaterales y de la cooperación bilateral en condiciones concesionales, son deseables en un primer momento, para iniciar actividades de financiamiento al sector productivo en el corto plazo, mientras se van consolidando progresivamente las fuentes de fondeo antes mencionadas.

Durante el quinquenio 2006-2010, el SINAFID movilizará 1.450 millones de dólares, de los cuales el BDP, financiará en calidad de fondos reembolsables, un monto de 1.100 millones de dólares. Se prevé que con esta asignación, se puedan apalancar 350 millones de dólares del sector financiero privado.

El BDP iniciará actividades por un monto total de 300 millones de dólares a través de los siguientes programas: Apoyo a la producción (140 millones de dólares), Apoyo a Exportaciones e importaciones (100 millones de dólares), Infraestructura productiva (30 millones de dólares), Vivienda social (30 millones de dólares), lo que hace un total de 300 millones de dólares. Además, se espera apalancar del sector financiero privado 60 millones de dólares, por lo que, durante el primer año, el SINAFID movilizará 360 millones de dólares.

Durante el quinquenio 2006-2010, desde el primer piso, se capitalizará el Banco Unión por 20 millones de dólares, alcanzando una cartera de colocaciones de 280 millones de dólares. Progresivamente, la cartera en gran parte, estará constituida por préstamos dirigidos a los productores campesinos y sus organizaciones, la micro, pequeña y mediana empresa urbana y rural, lo que le permitirá tener una importante participación más activa en el sector financiero, cumpliendo su labor de generación de mayor competencia y eficiencia.

El SINAFID contará con un sistema de monitoreo que permitirá tener información permanente sobre el desempeño financiero y crediticio, tanto de los operadores de primer piso como de las unidades productivas a las que llegarán los recursos, de manera que se asegure la sostenibilidad de los fondos y del SINAFID. Se desarrollará un sistema de evaluación de impacto de las acciones de financiamiento y fomento del SINAFID, de manera que su participación en los mercados financieros y en el sector productivo sea medible, rindiendo cuentas sobre sus acciones de fomento, con el fin de cambiar vidas e impulsar el desarrollo económico y productivo boliviano para vivir bien.