

# Alternativas para el Desarrollo

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

El Salvador

## Propuesta de creación de una banca para el desarrollo agropecuario y rural

CIDAR

### Comité de Incidencia para el Desarrollo Agropecuario y Rural (CIDAR)

En el mes de julio de 2000, las organizaciones que integran el Comité de Incidencia para el Desarrollo Agropecuario y Rural (CIDAR)<sup>1</sup> elaboraron una Propuesta de Creación de una Banca para el Desarrollo Agropecuario y Rural, con la cual se inició un proceso de cabildeo con todos los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, con la presidencia del Banco de Fomento Agropecuario, Ministerio de Agricultura y Ganadería y la presidencia de la república. Asimismo, el CIDAR realizó una gira por Washington D.C., para presentar la propuesta a las entidades BID, Banco Mundial, AID y Congreso Estadounidense, con el objetivo de buscar aliados para impulsar la propuesta en El Salvador.

El presente artículo detalla los contenidos de esta importante propuesta, surgida desde uno de los sectores más representativos de los pequeños y medianos productores y productoras, así como cooperativas del agro salvadoreño.

#### 1.1 ¿Por qué una Propuesta de Banca de Desarrollo Rural?

Durante los últimos once años la desregulación de los mercados, el desmantelamiento institucional y la apertura constituyen sin duda alguna, la modificación más representativa del cambio de paradigma económico experimentado en el país. De acuerdo a este esquema, el propósito central de estas políticas consiste en eliminar las distorsiones en la asignación de precios y recursos; dejando que la libre expresión de las fuerzas de oferta y demanda determinen precios de equilibrio y uso eficientes de recursos.

El problema es que los mercados, y específicamente el mercado financiero en El Salvador, está lejos de ser perfecto; la presencia de fallas de mercado hace inviable en el país, la consecución de procesos de crecimiento y más difícil aún de Desarrollo. Los mercados financieros son estrechos, concentrados, poco profun-

#### En este número:

La discrecionalidad de la política arancelaria salvadoreña (I parte)  
*Área Macroeconomía y Desarrollo* p. 14

Concertación y alianzas para el desarrollo local: la experiencia del Fondo de Contrapartidas para el Desarrollo de Nejapa  
*Marcos Rodríguez* p. 37

Notifunde p. 47



dos, con marcada asimetría en el manejo de información entre prestamistas y prestatarios, con altos costos de intermediación, y sobre todo, poco sensibles a la necesidad de financiar proyectos donde los beneficios sociales excedan a los privados. Desde la perspectiva temporal, las insuficiencias del mercado, como mecanismo de asignación de precios y recursos, quedan evidenciadas, de manera especial, en un contexto dinámico de largo plazo. Para el caso, la tasa de interés es un precio clave para mantener la estabilidad económica, a la vez, promover el acceso al crédito a la mayoría de productores, por tanto es un objetivo político que no puede quedar a expensas del mercado, pues éste ignora aspectos tan importantes como la seguridad alimentaria, la importancia para el país de incorporar progreso técnico a los pequeños productores, a la vez, fomento de economías de escala en función de elasticidad ingreso de diversas actividades.

Cuando se pone en peligro el bienestar social; la intervención pública tiene ventajas comparativas frente a las fuerzas del mercado. Esto no significa que, "deba tomarse la intervención como un parámetro inamovible", lo que justificaría una intervención permanente al producirse al infinito las distorsiones que la justificaron en un momento dado. Por el contrario, la intervención gubernamental debe ser correctiva en un doble sentido: (i) corregir, en el corto plazo, los efectos de la insuficiencia del mercado, y (ii) corregir en el mediano plazo, aquellas distorsiones estructurales que justifican una intervención temporal del Estado<sup>2</sup>. La primera corrección justifica cierto grado de intervención directa en la provisión de servicios financieros; la segunda requiere nuevas formas de inter-

vención. Estas nuevas formas están relacionadas con nuevos mecanismos de canalización de los recursos estatales y con el desarrollo de políticas diferenciadas. De acá se desprende que, bajo ciertas circunstancias, la intervención del Estado puede generar resultados óptimos que la sola acción de las fuerzas del mercado no podría alcanzar.

---

**En El Salvador la relevancia de la Banca de Desarrollo Rural, surge no sólo por la existencia de fallas en los mercados financieros; sino también, considerando que las reformas económicas implementadas en la última década no han sido suficientes para incorporar a los habitantes rurales a los procesos de crecimiento y desarrollo**

---

En El Salvador la relevancia de la Banca de Desarrollo Rural, surge no sólo por la existencia de fallas en los mercados financieros; sino también, considerando que las reformas económicas implementadas en la última década no han sido suficientes para incorporar a los habitantes rurales a los procesos de crecimiento y desarrollo; que se evidencia, en el hecho de que la pobreza se mantiene y aglomera en las áreas rurales. Otro elemento que refuerza la necesidad de una Banca de Desarrollo

Rural, es la necesidad de superar el problema del lento crecimiento del sector agropecuario y rural de la economía.

Para lograrlo, el Estado cuenta con uno de los más poderosos instrumentos de desarrollo como es la Banca, tal como se ha experimentado en países que hoy gozan de un estado de desarrollo superior al vigente en el país; es reconocido el éxito de los países asiáticos, (Japón, Corea), así como de la Unión Europea, BANRURAL de Guatemala y el Banco de Desarrollo de Norte América (NADBANK)<sup>3</sup>.

No se trata de utilizar este mecanismo de manera tradicional, sino de reestructurar su actuación orientándola a financiar la inversión productiva y complementando a otros intermediarios financieros en la provisión de servicios



de ahorro y crédito a la población meta, compuesta por pequeños y medianos productores, cooperativas agropecuarias y no agropecuarias y pequeña y mediana empresa rural.

## 1.2 Objetivo de la propuesta

El objetivo de esta propuesta es someter al BFA a un proceso de transformación estructural que promueva la innovación de sus procesos sustantivos, de su estructura organizativa y diseño institucional; con el fin de ofrecer servicios financieros (crédito y ahorro) al sector rural, compuesto por pequeños y medianos productores, asociaciones cooperativas, la pequeña y mediana empresa agropecuaria y no agropecuaria. Ello, en un marco de apoyo financiero a proyectos que sean económica, social, y ecológicamente sustentables.

## 1.3 Componentes de la Propuesta

En un sentido amplio, la propuesta pretende solucionar los principales problemas encontrados en la evaluación del desempeño financiero del BFA; donde destaca la ineficiencia administrativa y operativa, así como, la morosidad de su cartera y el bajo nivel de cobertura. Por otra parte, es impostergable resolver la intervención política en asuntos internos del banco, que se derivan de la composición de su estructura de gobierno, lo cual, en conjunto, ha conducido al banco a una situación delicada de insolvencia financiera. En tal sentido, las áreas de concentración estratégicas son las siguientes:

### 1.3.1. Saneamiento Financiero

Para rescatar el Banco de Fomento Agropecuario, el saneamiento constituye una condi-

ción sine qua non; de tal manera que, las primeras medidas apuntan a rescatar de deudas que atentan contra la solidez financiera del Banco de Fomento.

### 1.3.2. Capitalización Financiera

Luego de sanear el BFA y antes de reformarlo, es imprescindible capitalizarlo, proporcionándole recursos financieros frescos, que posibiliten reformar al Banco en su totalidad.

### 1.3.3. Reforma Institucional

#### 1.3.3.1. Institucionalidad

Como capacidad institucional se entiende el grado en que los objetivos y procedimientos de una organización están incorporados en sus actividades cotidianas<sup>4</sup>. Este componente comprende la redefinición de la misión y de las funciones del BFA; así como también, los cambios en su estructura de administración.

#### 1.3.3.2. Fortalecimiento Operativo: Eficiencia Administrativa y gerencial

La búsqueda de la excelencia en la calidad y prestación de servicios es un imperativo para el desarrollo del Banco. La Banca de Desarrollo puede y debe ser eficiente; lo que hace falta es crear las condiciones materiales necesarias para el robustecimiento y posicionamiento del banco.

**Tecnología Financiera:** Las tecnologías de crédito son un conjunto de acciones y de procedimientos para resolver problemas relacionados con los altos costos de intermediación y el riesgo de la cartera crediticia de las instituciones financieras. Consecuencia de la exis-

---

**El objetivo de esta propuesta es someter al BFA a un proceso de transformación estructural que promueva la innovación de sus procesos sustantivos, de su estructura organizativa y diseño institucional; con el fin de ofrecer servicios financieros (crédito y ahorro) al sector rural**

---



tencia de factores como heterogeneidad de la clientela, débil capacidad de endeudamiento, distancia entre el usuario y el banco, ausencias de historias de crédito, ausencia de estados financieros, falta de activos totalmente líquidos, ausencia de un sistema de garantías, pocas oportunidades de diversificación de cartera.

#### *1.3.4. Sostenibilidad*

Para la Banca de desarrollo rural, es importante mantener el incentivo y la cultura de pagos. La sostenibilidad depende, en buena medida, de la eficacia para desarrollar sus procesos (ahorro y crédito), y en la prestación de sus servicios. Desde la perspectiva temporal, la mayor preocupación se relaciona con la posibilidad de disponer financiamiento a plazos congruentes con el período de maduración de los proyectos, la estacionalidad de la producción y a tasas que en general puedan ser positivas en términos reales, aunque situadas en niveles razonables, compatibles con la rentabilidad de las inversiones productivas.

### **1.4 Condiciones Básicas de la Propuesta**

#### *1.4.1. Subsidiariedad*

La imperiosa necesidad que el BFA sea participe de inyección de fondos proveniente del Estado obedece determinantemente al propósito de fortalecer la capitalización de la institución, con el fin de que ésta pueda, en un momento determinado, disponer de mayor potencial de apoyo financiero para aquellas actividades y productos estratégicos para el desarrollo rural.

#### *1.4.2. Vinculación con la política económica*

Mejorar cobertura y calidad de los servicios financieros que presta el BFA, asimismo mejo-

---

**La búsqueda de eficiencia, rentabilidad y competitividad; refuerzan la tesis de hacer del BFA una institución cuyo desempeño este impregnado de eficiencia en sus procesos y calidad en sus servicios**

---

rar eficiencia operativa y administrativa; sólo podrá ser posible, si la reforma propuesta está articulada a la formulación y ejecución de la política económica, concretamente a la política monetaria y financiera.

#### *1.4.3. Integralidad*

La complementariedad de la reforma del BFA con otras acciones y actores es fundamental para generar sinergias en torno a fomentar procesos vitales que tiendan al desarrollo rural. La solu-

ción a los problemas de exclusión y pobreza rural demanda acciones de política substanciales e integrales. En ese sentido, es urgente que el BFA asuma una visión de desarrollo rural y no solamente la reactivación del sector agropecuario.

#### *1.4.4. Eficiencia*

Las nuevas condiciones que imperan en la economía internacional, inciden fuertemente en la lógica de funcionamiento de las instituciones nacionales. En este contexto, caracterizado por la búsqueda de eficiencia, rentabilidad y competitividad; refuerzan la tesis de hacer del BFA una institución cuyo desempeño este impregnado de eficiencia en sus procesos y calidad en sus servicios.

### **1.5 Marco de Políticas Públicas**

#### *1.5.1 Líneas de acción para el saneamiento del BFA*

##### Evaluación del total del banco

Independientemente de la decisión que se tome sobre el futuro del BFA es ineludible realizar una evaluación integral del banco, a fin de determinar, no solo el valor de mercado del



patrimonio; sino también, establecer técnicamente la valoración económica y social de cada una de las agencias y puestos de atención. Un componente importante de la evaluación del banco está vinculado con la evaluación de la cartera de crédito, la cual debe arrojar información sobre montos y deudores del banco.

#### Saneamiento de cartera riesgosa

El proceso de saneamiento de la cartera crediticia debe considerar la composición de los deudores; ya que, solo 43 clientes (0.14 %), adeudan un 28 % de la cartera del Banco (420 millones de colones), con préstamos de casi dos millones de colones en promedio; mientras que 21,000 clientes (66% del total) adeudan 94.5 millones de colones (6.3% de la cartera total de crédito), con préstamos de 4,500 colones en promedio. Luego de la evaluación económica-financiera del banco, y específicamente de la cartera de créditos, se debe proceder a aplicar la Ley de Saneamiento Financiero, que consistiría en trasladar los créditos "D" y "E" al FOSAFFI, quien deberá dar seguimiento a cada uno de los 43 créditos y depurar saldos riesgosos pertenecientes a pequeños productores.

Creación de un Fondo para el Saneamiento de Cartera.

No obstante, el proceso de saneamiento que antecedió a la privatización de la banca en el año de 1989; el BFA, a pesar de sostener problemas de liquidez y solvencia, nunca fue saneado. Por lo que, ahora en un marco distinto, que pretende rescatar el Banco de Fomento para convertirlo en Banca de Desarrollo Rural, es obligación crear un Fondo de Saneamiento, con el fin de disponer de recursos complementarios a la reestructuración de las deudas (planes de refi-

nanciamiento); de tal manera, que no comprometa la cartera de crédito del banco y recupere la calificación bancaria de los usuarios.

#### 1.5.2. Líneas de acción para capitalización del BFA

Estrategia de Capitalización: Sin duda alguna, la insuficiencia de capital es una de las más grandes restricciones para la expansión de las operaciones financieras en el ámbito rural. Sin embargo, capitalizar es un proceso prolongado, que requiere alimentarse de múltiples fuentes de recursos. En ese contexto, la reestructuración orientada a revalorizar el BFA demanda, urgentemente, de una estrategia de capitalización, con el fin de fortalecer el patrimonio o capital social del mismo. Entre las fuentes de fondos que se sugieren para la capitalización del BFA, están las siguientes:

a) Inyección de recursos provenientes del Estado: éste deberá canalizar recursos provenientes del BMI, y además convertir al BFA, en la única fuente de canalización de recursos del Estado dirigidos al sector rural.

---

**Es ineludible realizar una evaluación integral del banco, a fin de determinar, no solo el valor de mercado del patrimonio; sino también, establecer técnicamente la valoración económica y social de cada una de las agencias y puestos de atención**

---

b) Manejo de fondos especiales: el BFA, debe constituirse en la institución pública que administre los fondos especiales para el desarrollo agropecuario y rural. Tal es el caso de Donaciones provenientes del exterior y los fondos especiales tipo FEDA I. En este campo el BFA puede ser un instrumento valioso en la administración de un Fondo Especial de Incentivos. En este caso,

es importante, para la sostenibilidad del banco, si el BFA, va administrar Fidecomiso, documentar el compromiso ins-



titucional con la institución proveedora y/o con el Ministerio de Hacienda. Lo anterior para evitar casos como el ocurrido con la Secretaría de Reconstrucción Nacional, donde el BFA, incurrió en costos para la administración de los recursos, sin recibir compensación alguna.

- c) Ahorro del sector público: obligar a las instituciones públicas autónomas o semi-autónomas a colocar un porcentaje significativo de sus recursos en cuentas de depósitos en el BFA, con el fin de que éstas sirvan para financiar el desarrollo rural de El Salvador.
- d) Empréstitos internacionales: el tema del Desarrollo Rural es de suma importancia estratégica para diversas Agencias de Cooperación; por tanto, se convierte en una fuente alternativa muy influyente para la capitalización.
- e) Encaje Legal: modificar la tasa de encaje legal del BFA, a fin de otorgar liquidez y disponibilidad de recursos, que el banco deberá emplear para el financiamiento del desarrollo rural.
- f) Operaciones de redescuento: ante cualquier amenaza de liquidez, el BFA deberá hacer uso de este instrumento a fin de asegurar préstamos de corto plazo.
- g) Emisión de títulos de deuda: esta opción a sido empleada por variadas instituciones financieras, para el caso, Grameem Bank de Bangladesh, la Fundación Paraguay para el Desarrollo y la Cooperación y el Banco Sol en Bolivia<sup>5</sup>, entre otras.

---

**Bajo las nuevas condiciones de apertura imperantes en la economía mundial, los recursos que manejan las Administradoras de Fondos de Pensiones constituyen una promisorio fuente de capitalización para el BFA**

---

h) Administración de Fondos de Pensiones: bajo las nuevas condiciones de apertura imperantes en la economía mundial, los recursos que manejan las Administradoras de Fondos de Pensiones constituyen una promisorio fuente de capitalización para el BFA. En tal sentido se propone que, en el marco de la reforma al sistema de pensiones, se admita que los fondos administrados por las AFP se puedan dirigir hacia el logro de fines productivos y de desarrollo rural.

se admita que los fondos administrados por las AFP se puedan dirigir hacia el logro de fines productivos y de desarrollo rural.

i) Movilización de ahorro de los clientes: la imperiosa necesidad que el BFA se plantee metas de captación de recursos del público, obedece al propósito de fortalecer la consecución de fondos para la capitalización, a fin de disponer

de un mayor potencial de recursos financieros que puedan destinarse a financiar actividades y sectores prioritarios para el desarrollo rural.

j) Fondos propios: renta proveniente de la venta o alquiler de algunos activos y/o producto de las operaciones pasivas que el banco efectúe de acuerdo a la Ley de Bancos.

### *1.5.3. Líneas de acción para la reforma institucional del BFA*

#### **1.5.3.1. Definir la misión y función**

La misión del Banco de Fomento debe redefinirse sobre la base de promover la inclusión a los servicios financieros (ahorro y crédito de avío y de capitalización) de sectores y sujetos, que otros intermediarios encuentran dema-



siado riesgosos o simplemente inelegibles, como es el caso de pequeños y medianos productores, incluidas las cooperativas agropecuarias y no agropecuarias, la pequeña y mediana empresa rural, así como también los gobiernos municipales del área rural. En esta fase, es de vital importancia, que la nueva misión del banco se interiorice en toda la estructura del banco.

#### Definición de funciones

Para convertir al BFA en importante factor de cambio, éste deberá atender nichos de mercado, que por distorsiones o insuficiencias provocadas por fallas de mercado, la banca comercial no los considera como potenciales clientes. En tal sentido, es imperativo que el BFA se especialice en:

- a) Nichos o vacíos de mercado, descubiertos por la banca privada; es decir, atender a pequeños productores, empresas rurales de menor tamaño, que en caso de no existir una banca de desarrollo dejarán de realizar proyectos que sean económica y/o socialmente rentables.
- b) En virtud de que la banca comercial orienta sus recursos al corto plazo, la Banca de Desarrollo deberá financiar proyectos rentables a largo plazo de las cooperativas y de la pequeña y mediana empresa rural. Es fundamental que la Banca de Desarrollo apoye financieramente las cadenas productivas, desde la producción, pasando por agroindustria y la comercialización.
- c) Financiamiento de proyectos que presentan un nivel de riesgo mayor que el que la ban-

ca comercial está dispuesta a asumir, a pesar de que éstos puedan tener rentabilidad económica, social y ecológica. Por ejemplo, proyectos innovadores en áreas o tecnologías adaptadas al aparato productivo nacional.

- d) Facilitar políticas de desarrollo regional, que permitan captar ahorros generados o recibidos del exterior, con el fin de reinvertirlos localmente; beneficiando así a las localidades.

#### 1.5.3.2. Definición institucional

---

**La misión del Banco de Fomento debe redefinirse sobre la base de promover la inclusión a los servicios financieros (ahorro y crédito de avío y de capitalización) de sectores y sujetos, que otros intermediarios encuentran demasiado riesgosos o simplemente inelegibles**

---

En un ambiente institucional caracterizado por la búsqueda de eficiencia, estabilidad y cobertura; la arquitectura institucional requerida del BFA, no puede quedar amarrada al mismo diseño que ha venido operando desde su creación. El BFA constituye en esencia un instrumento de fomento de actividades prioritarias y/o estratégicas, que no puede encerrarse en un esquema estático. Lo importante es que la definición institucional debe estar en congruencia con la capacidad del banco para responder oportuna-

mente a su misión de desarrollo rural. En ese sentido, para cumplir con el cometido de mejorar la atención al sujeto definido en la misión, se propone lo siguiente:

#### Fortalecer la banca de primer piso

En este esquema el sistema BFA, se convierte en 27 bancos agrícolas regionales con cierto grado de autonomía administrativa y operativa. Éstos estarán asociados a un banco nacional (Casa Matriz), que aparte de dar las líneas



generales de conducción, proporciona: fondos, garantías, formación de recursos humanos, servicios financieros e información. La casa matriz sirve como especie de Banco Central de los bancos regionales, pero no centraliza su funcionamiento. Éste cumpliría funciones de caja de compensación de las operaciones de los bancos regionales, captación de fondos, manejo del riesgo de los bancos regionales, y sobre todo, supervisión y regulación.

Para ello, se sugiere que este banco administre múltiples líneas de crédito, las cuales se distribuirán conforme a las características intrínsecas de las diferentes regiones del país; a la vez, respetando la tipología y condición socio-productiva de los clientes, todo ello, con el fin de obtener contrapartida productiva en el otorgamiento del crédito subvencionado. En definitiva, cada uno de los 27 bancos del sistema BFA deberá conocer el potencial productivo de la región donde se encuentra ubicado, y en función de esto priorizar las líneas de crédito, estableciendo al mismo tiempo, las condiciones del crédito (monto, garantía, plazo, tasa de interés), las cuales deberán ser apropiadas a las características socioproductivas (tipo de cultivo, estacionalidad de los cultivos, tecnología empleada, ingresos familiares, situación de pobreza) de los usuarios.

### 1.5.3.3. Fortalecimiento de la Estructura de Gobierno

En este campo, es preciso desactivar nichos generadores de renta institucional, que no solo han obstaculizado el acceso a los pequeños y medianos productores agropecuarios y no

agropecuarios, sino también ha sido fuente que exacerba el clientelismo político en la orientación de crédito otorgado por el BFA.

La elección, funcionamiento y composición de la Asamblea de Gobernadores, Junta de Directores y Presidencia, debe ser reemplazada por otra donde se garantice, en primer lugar, transparencia en la elección; donde los elegidos sean las personas idóneas. En segundo lugar, en el funcionamiento debe privar la participación, tanto de las asociaciones más

representativas de los productores rurales como de otras instancias de la sociedad civil interesadas en el desarrollo rural. En tercer lugar, la participación del Estado debe estar representada por la articulación del gabinete económico y otras carteras de Estado como las que representan los Ministerios de Medio Ambiente, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Obras Públicas; las cuales son vitales para otorgar a la Banca de Desarrollo un carácter integral y no solamente sectorial. En cuarto lugar, es necesario otorgar un carácter permanente y

sistemático de las autoridades. Lo cual implica modificaciones al Capítulo III de la Ley Orgánica del Banco.

La estructura operativa de la Banca de Desarrollo deberá ser ejercida por personas que no respondan a presiones políticas y que representen o defiendan los intereses de sus deudores (el Presidente del Banco y el Gerente deben ser elegidos por la Junta de Gobernadores). Una vez definida, la misión y los objetivos del banco, la Asamblea y la Junta de Gobernadores deberán reducir su partici-

---

**Es preciso desactivar nichos generadores de renta institucional, que no solo han obstaculizado el acceso a los pequeños y medianos productores agropecuarios y no agropecuarios, sino también ha sido fuente que exacerba el clientelismo político en la orientación de crédito otorgado por el BFA**

---



pación en la dirección gerencial del banco, dando así, mayor autonomía a la estructura operativa. Sin embargo, el banco en su conjunto, deberá estar sujeto, además de la fiscalización de ley, a una contraloría social (difusión de estados financieros, rendición de cuentas a la nación), con el fin de impedir que grupos tradicionales sigan extrayendo rentas del banco.

Para afirmar la eficiencia con la que se administre el Banco de Desarrollo Rural, la estructura operativa, deberá estar compuesta por personas que tengan el conocimiento sobre el tema, que en este caso, los de mayor experiencia serían los técnicos que han hecho de la banca su profesión.

#### 1.5.3.4. Definir la estructura de propiedad

Basados en lecciones aprendidas y de la experiencia internacional, sería conveniente para el desarrollo rural del país redefinir la estructura de propiedad del BFA; en ese contexto, lo que se propone es un régimen de propiedad mixta; es decir, sociedad de productores con participación del Gobierno. En este esquema el BFA no desaparece sino que se transforma: pasa de un instrumento de fomento del Estado, a un instrumento de fomento de los productores, en un esquema de asociación con el Estado, el cual será propietario decreciente (minoritario) de la Banca de Desarrollo.

Habrá que comenzar, por modificar el capítulo I de la Ley del Banco de Fomento Agropecuario, relacionado con el Establecimiento de la Institución oficial de Crédito. Una vez realizado, dicha reforma puede comenzar la ejecución

de un esquema progresivo de venta de acciones, donde tengan preferencia los sectores más representativos y organizados de la vida rural del país, los cuales mediante un proceso gradual de venta accionaria puedan tener acceso a la propiedad del Banco de Desarrollo Rural.

Para ello el Estado, a través del BMI, deberá establecer una línea de crédito para compra de acciones, las cuales deberá ofrecer en un marco preferencial, para operadores de créditos y en condiciones diferenciadas a las de mercado. En este marco de banca mixta, se impone la conformación de un capital accionario, donde podrá tener participación toda clase de personas, naturales o jurídicas, que tengan comprobada visión de desarrollo rural. Siendo ellas, las confederaciones y federaciones de la reforma agraria, organizaciones de mujeres rurales, grupos indígenas, representantes de la pequeña empresa rural, y los mismos empleados del BFA.

---

**El BFA no desaparece sino que se transforma: pasa de un instrumento de fomento del Estado, a un instrumento de fomento de los productores, en un esquema de asociación con el Estado, el cual será propietario decreciente (minoritario) de la Banca de Desarrollo**

---

La Junta de Gobernadores, deberá estar en función de la conformación del capital accionario, lo cual dará derecho a participar en la instancia antes mencionada, siempre y cuando los actores hayan pagado al menos el diez por ciento de las acciones correspondientes.

#### 1.5.3.5. Promover eficiencia administrativa de la Banca de Desarrollo Rural

Para tener una Banca de Desarrollo Rural eficiente, moderna y competitiva debe

reformarse, entre otras cosas, la administración de los recursos humanos y técnicos; de manera que el proceso de reforma refuerce el posicionamiento del banco dentro de los oferentes de servicios financieros en las zonas rurales.



a) Adecuar el número de personal a la nueva estructura. Antes de tomar cualquier decisión en materia de recurso humano, el BFA necesita un diagnóstico que revele las necesidades actuales y potenciales de personal tanto técnico como administrativo. Esto pasa por realizar a corto plazo un ejercicio de reingeniería profunda; lo cual permitiría realizar un programa de ajustes para adecuar el número de personal necesario. También es necesario, establecer un plan de retiros, que dentro de sus principales fuentes de financiamiento podría considerar la venta de acciones como pago total o parcial del pasivo laboral de los empleados (se requiere aproximadamente 25 millones de colones). Por otra parte, alcanzar niveles aceptables de eficiencia pasa por tener un personal motivado (desarrollo profesional) e identificado con la misión y visión del banco.

b) Mejorar sistemas de control administrativo. Para el buen funcionamiento de la Banca de Desarrollo es imperativo que se fortalezcan los controles internos, a fin de disminuir costos operativos, especialmente de la casa matriz. Es necesario especificar claramente los procesos y su respectiva ruta crítica. Las decisiones sobre controles internos deben estar basadas en señalamientos realizados por la ejecución de una auditoría integral.

En definitiva, los esfuerzos en este campo deben estar orientados a potenciar tres pilares fundamentales de sana administración; a saber, establecer estándares de desempeño administrativo y evaluarlos periódica-

mente; innovar la estructura de organización y capitalizar los recursos humanos.

c) Crear un sistema de Evaluación Gerencial. Es impostergable la implementación del Sistema de evaluación gerencial, denominado, Sistema de Compensados. El espíritu de este instrumento es lograr que cada una de sus sucursales logre imprimir eficiencia en sus procesos más significativos.

1.5.3.6. Fortalecer la eficiencia operativa

a) Sistema Satelital de Comunicación. En el ámbito de la reforma del banco, es inaplazable la puesta en marcha del llamado sistema de comunicación satelital, a fin de lograr reducción de costos operativos gracias a la eficiencia impulsada por el nuevo sistema de comunicación interna que permitiría, entre otras cosas, realizar operaciones financieras en tiempo real.

b) Eliminación de actividades no financieras. La definición de las funciones de la Banca de Desarrollo deben establecerse sobre la base de especializarse en atender nichos de mercados desatendidos por la banca comercial. En tal sentido, la especialización supone, no solo reorientar su red de servicios a determinada fracción de mercado, sino también, concentrarse en prestar un solo servicio. Por tanto, es necesario separar las actividades no financieras de la administración del actual BFA, siendo ellas, los Almacenes de Depósitos o Bodegas y la gestión de la Reserva Estratégica de Granos. Podría pen-

---

**En definitiva, los esfuerzos en este campo deben estar orientados a potenciar tres pilares fundamentales de sana administración; a saber, establecer estándares de desempeño administrativo y evaluarlos periódicamente; innovar la estructura de organización y capitalizar los recursos humanos**

---



sarse en concesión o venta de Almacenes de Depósitos o Bodegas.

c) Redimensionamiento de la Red de Oficinas. En el marco del desmembramiento de actividades no financieras del actual BFA, éste tendrá que deshacerse de algunos activos fijos, como pueden ser: bodegas o inclusive algunas oficinas. Esto dará lugar a registrar los recursos del banco de cara a establecer el tamaño adecuado de la Banca de Desarrollo Rural.

d) Establecimiento de una división de la Banca de Desarrollo especializada en análisis y administración de riesgos. Independientemente de la razón de insolvencia, lo cierto es que la cartera de créditos, es proclive a caer en situación de descrédito; por lo que es substancial, que la Banca de Desarrollo, mejore la capacidad para evaluar su cartera y dar seguimiento al problema de cartera vencida.

e) Tecnologías Financieras. El relativo éxito de las organizaciones dedicadas a las microfinanzas, tanto nacionales como internacionales, se debe en parte, a la puesta en marcha de tecnologías financieras congruentes con la situación socioproductiva de los usuarios de los servicios financieros. Las tecnologías procuran, por un lado, disminuir costos y diluir riesgos de los intermediarios financieros; asimismo, contribuyen a mejorar la cobertura de los servicios financieros, pues permiten llegar a poblaciones meta, las cuales bajo el contexto de tecnologías convencionales son técnicamente inelegrables como clientes.

En El Salvador, la Banca de Desarrollo Rural, debe mejorar la cobertura, extendiendo y profundizando los servicios financieros y al mismo tiempo, disminuyendo costos de intermediación, diluyendo los riesgos de portafolio. Lo anterior plantea el triple reto de corresponder a los siguientes cuestionamientos:

¿Qué nuevos productos financieros ofrecer, que a parte de ser novedosos, se encuentren al alcance de la población objetivo? ¿Qué métodos alternativos utilizar para la pertinente selección de los clientes, los cuales no descansen en la recuperación del crédito por la vía de las garantías, sino más bien, en la rentabilidad y viabilidad de los proyectos a emprender? Asimismo, las nuevas tecnologías financieras deben responder a la creación de nuevos procedimientos crediticios que garanticen la recuperación y sostenibilidad de los programas de crédito.

En definitiva, las tecnologías de crédito son un conjunto de acciones y de procedimientos para resolver estos problemas; que en el caso salvadoreño se agudiza ante la heterogeneidad de la clientela, ausencia de historias de crédito, ausencia de estados financieros, falta de activos totalmente líquidos, poca cultura de crédito y, en general, la misma represión financiera. En El Salvador existen avances sustantivos en sistematización de conocimientos sobre el tema; de parte de la FUNDAMICRO®, en la cual el BFA participa en la conformación de su Junta Directiva; por tanto, es imperioso que desde dicha estructura de conducción se dé prioridad máxima a la Banca de Desarrollo Rural en la transmisión de conocimientos sobre tecnologías financieras.

---

**La especialización supone, no solo reorientar su red de servicios a determinada fracción de mercado, sino también, concentrarse en prestar un solo servicio. Por tanto, es necesario separar las actividades no financieras de la administración del actual BFA**

---

En definitiva, las tecnologías de crédito son un conjunto de acciones y de procedimientos para resolver estos problemas; que en el caso salvadoreño se agudiza ante la heterogeneidad de la clientela, ausencia de historias de crédito, ausencia de estados financieros, falta de activos totalmente líquidos, poca cultura de crédito y, en general, la misma represión financiera. En El Salvador existen avances sustantivos en sistematización de conocimientos sobre el tema; de parte de la FUNDAMICRO®, en la cual el BFA participa en la conformación de su Junta Directiva; por tanto, es imperioso que desde dicha estructura de conducción se dé prioridad máxima a la Banca de Desarrollo Rural en la transmisión de conocimientos sobre tecnologías financieras.



#### 1.5.4. Líneas de acción para sostenibilidad financiera del BFA

La sostenibilidad financiera de la Banca de Desarrollo Rural descansa, entre otras cosas, en la eficiencia para disminuir la percepción de que el área rural es sinónima de altos riesgos y bajos beneficios, así como también, el establecimiento de mecanismos de garantía, la diversificación de cartera y la fijación de tasas de interés.

Articulaciones entre productores, proveedores de asistencia técnica y el BFA

En este campo se exhorta a que la Banca de Desarrollo promueva, a través de la Unidad Técnica de Análisis de Proyectos y de Referencia a Asistencia Técnica (UTAP); la elaboración de un banco de datos sobre proyectos innovadores y exitosos<sup>7</sup>; los cuales, por ser estratégicos, la banca debe apoyar financieramente. Estos proyectos innovadores y rentables deberán ser complementados con un soporte adecuado, en términos de información de negocios, inteligencia de mercado y asistencia técnica productiva. En este esfuerzo se pueden integrar diferentes organismos competentes en el tema; tales como, Asociaciones de Productores, CENTROMYPE, CONAMYPE, AGRONATURA, IICA/GTZ y la UTAP.

Un paso en el camino correcto es el convenio establecido recientemente entre el BFA y CENTA. En adelante, debería crearse de manera sostenida relaciones sinérgicas de cooperación entre la Banca de Desarrollo Rural, el CENTA y las Asociaciones de Productores.

Establecimiento de mecanismos de garantía

En El Salvador, la ausencia de una estructura jurídica clara alrededor de la tenencia de la tierra, o en su defecto, un sistema nacional de garantía, vuelve más agudo el proceso de evaluación de proyectos. En ese sentido, para asegurar tanto el acceso como la recuperación de

los créditos en pequeña escala, la garantía vendrá dada por la ejecución de acciones orientadas a promover la cultura de pago, la cual se puede mejorar vía promoción de crédito entre grupos solidarios, donde la premisa de confianza entre los miembros del grupo conduzca a una mejor selección de los usuarios, a fin de responder a sus obligaciones con el banco.

Es importante también que para créditos pequeños, se considere, dentro de la evaluación de garantías, a la familia como unidad de análisis. A la vez, se puede mejorar la clasificación de la clientela, a través de incentivar el pago puntual, que asimismo, puede ser mejorado, si los desembolsos y la programación de los pagos se realizan conforme a la estacionalidad de los productos.

Para garantizar créditos de mayor magnitud orientados a medianos productores, cooperativas agropecuarias y no agropecuarias, mediana empresa rural y Alcaldías Rurales, es preciso revitalizar los Fondos de Garantía Agropecuaria (FOGARA) y el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE), a fin de convertirlos en verdaderos instrumentos de desarrollo rural. Al mismo tiempo, podría considerarse, la apertura de líneas de crédito bajo la modalidad de riesgo compartido, en donde participe el Estado creando un fondo de garantía para este tipo de crédito; la otra parte de la garantía la pondría el productor. También resulta oportuno rehabilitar a los productores agropecuarios que se encuentran en situación de insolvencia financiera, para ello, habrá que reforzar y democratizar el FINSAGRO. Por último, en el campo de fijar garantía para conseguir sostenibilidad, se debe adoptar un esquema de seguro agrícola apropiado a la situación socioproductiva de los productores rurales.

Impulsar la diversificación de cartera

En buena medida, la volatilidad de los ingre-



Los rurales se explica por la fuerte influencia de las actividades agropecuarias; sin embargo, al considerar las actividades no agropecuarias la solidez de los ingresos mejora sustancialmente. Desde ese punto de vista, la sostenibilidad de los servicios financieros rurales que presta el banco, pasa por diversificar la cartera; en ese sentido, es importante orientar recursos a financiar actividades productivas, comerciales, infraestructura y de servicios, que se llevan a cabo en el ámbito rural.

**Libertad para fijar tasas de interés.**

La sostenibilidad de la Banca de Desarrollo, descansa en fortalecer parámetros de autosostenibilidad. Ello pasa por adecuar la tasa de interés a la necesidad de conciliar el desarrollo rural con la solidez financiera del banco. En ese sentido, podría estipularse, en el mediano plazo, una tasa de interés positiva en términos reales, aunque situada a niveles asequibles que no ponga en peligro la viabilidad de los proyectos. La política de precios de la Banca de Desarrollo puede establecerse dentro del rango que le permita cubrir costos operativos y buscar la autosostenibilidad.

El establecimiento de una Banca de Desarrollo Rural, es compatible con la aplicación de tasas de interés diferenciadas, fijándose un precio-piso y un precio-techo; donde el límite inferior pueda estar constituido por una tasa de interés que cubra costos operativos y el límite superior pueda adoptar como referencia la tasa de mercado interbancario. En definitiva, deberá ser decisión del banco, que tipo de tasa cobrar, lo importante es que prevalezca el enfoque de subsidiariedad, donde tasas altas para algunos rubros, pueda compensar a otros productos, que dadas sus condiciones socioproductivas puedan recibir, en determinado momento, un trato diferenciado.

De acuerdo a estudios de simulación realizados por la UTAP, los granos básicos necesitan trabajar con créditos del 7% para llegar a un punto de equilibrio entre costos e ingresos, pero en la práctica se cobra una tasa que oscila entre el 17% y 22%.

La subsidiariedad impone a la Banca de Desarrollo, la condición de eficiencia en la realización de sus funciones con el fin de disminuir costos operativos. Desde esa perspectiva,

#### Notas

- 1 COACES, CONFRAS, Mesa Permanente de Mujeres Rurales, Foro Agropecuario, con el apoyo técnico de la FUNDE.
- 2 Macroeconomía y Políticas Agrícolas: una guía metodológica. Materiales de capacitación para la planificación agrícola, 39. Grupo de América Latina y el Caribe del Servicio de Políticas y Planificación y Servicio de Capacitación. Dirección de Análisis de Políticas, Departamento de Política Económica y Social. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO. Roma, 1995. Página 185.
- 3 En Europa funcionan los siguientes mecanismos de apoyo regional en el proceso de integración Europea: Fondos Estructurales de la Unión Europea (social, agrícola, de cohesión). El Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Banco de Reconstrucción y Desarrollo (BERD); y, en el marco del Tratado del Libre Comercio de Norte América, funciona el Banco de Desarrollo de Norte América (NADBANK).
- 4 Yaron, Jacob y otros. Financiamiento Rural: Problemas, diseño y prácticas óptimas. Serie sobre Monografías y estudios sobre el desarrollo social y ecológicamente sostenible, No. 14. Banco Mundial. Washington, D.C. página 108.
- 5 Susan Kandel y otros. Créditos para los sectores populares en El Salvador. Fundación Nacional para el Desarrollo. San Salvador, Marzo de 1998. Página 147.
- 6 FUNDAMICRO es una organización especializada en la capacitación y asesoría técnica para todas aquellas instituciones reguladas o no, interesadas en ofrecer servicios financieros a la microempresa. La Junta Directiva de la FUNDAMICRO esta compuesta por el BMI, la Asociación Bancaria Salvadoreña, el BFA, Financiera Calpía, FEDECACES, FEDECREDITO y el Programa de Fomento de Micro Empresas.
- 7 Entre los cultivos innovadores y rentables se listan los siguientes: aceites esenciales, tomate, añil, cultivo de rosas, miel de sorgo, semilla de hortalizas. Productos con mercados en crecimiento (IICA), jugos, pastas, purés y deshidratados de frutas como mango, maracuyá, piña, guayaba, papaya, pitahaya, marañón. Hortalizas procesadas: chile tabasco, chile jalapeño, loroco; especias: pimienta, canela, vainilla. Medicinas: sábila, bálsamo. Edulcorantes: panela granulada.