

LAS JUNTAS RURALES DE CREDITO EN COSTA RICA

Ronulfo Jiménez Rodríguez

y

Rodolfo E. Quirós

Junio 1994

Proyecto Servicios Financieros
The Ohio State University
Academia de Centroamérica
Costa Rica

Rural Finance Program
Department of Agricultural Economics
The Ohio State University
2120 Fyffe Road
Columbus, Ohio 43210-1099

Abstract

This paper examines the recent evolution of the Juntas Rurales of the Banco Nacional de Costa Rica, at one time a very successful network of rural bank branches. The nature and causes of the recent contraction of their activities are explored in detail, including changes in the macroeconomic environment and in financial policies as well as the restructuring of the Banco Nacional. The determinants of their earlier success are identified and present policies and procedures are evaluated in contrast with those that contributed to that success. The elements of a new program of financial services for small entrepreneurs are outlined. This program would replicate some of the features of the earlier system, adapted to the new environment. A specific plan of action is suggested.

LAS JUNTAS RURALES DE CREDITO EN COSTA RICA¹

Ronulfo Jiménez Rodríguez y Rodolfo E. Quirós²

I. Introducción

A principios de la década de los ochentas, Costa Rica experimentó una crisis económica de amplias dimensiones. Durante la crisis, tasas altas de inflación y de devaluación y tasas negativas de crecimiento del producto real interrumpieron el proceso de profundización financiera que el país había disfrutado en las décadas anteriores (González Vega, 1985).

El crédito agrícola se vio fuertemente afectado por esta contracción del sistema financiero. En 1982, los saldos de la cartera de crédito agropecuario de los bancos, en términos reales, se habían contraído hasta representar 36 por ciento de su nivel en 1978. Los saldos de crédito de la cartera de pequeño productor agropecuario disminuyeron considerablemente desde inicios de los setentas, acentuando los efectos regresivos de la concentración de préstamos en la cartera agrícola de las instituciones financieras formales. Para 1982 estos saldos habían caído a un nivel similar a los existentes en los años cincuentas.

¹ Estudio preparado para el Proyecto Servicios Financieros, ejecutado por Ohio State University y la Academia de Centroamérica, con patrocinio del Gobierno de Costa Rica y la Agencia para el Desarrollo Internacional.

² Los autores son investigadores en la Academia de Centroamérica. Las opiniones expresadas son personales y no comprometen a las organizaciones patrocinadoras. Los autores agradecen la colaboración de Bernardo Chaverri, Miguel Campos, José Antonio Vásquez y David Gaspar, así como de numerosos y atentos funcionarios de las oficinas visitadas. Los autores agradecen los comentarios de Claudio González Vega.

A nivel microeconómico, varios estudios han documentado esta contracción en el acceso al crédito agropecuario. González Vega, Jiménez y Mesalles (1988) encontraron que el 88 por ciento de los agricultores en algún momento de su vida habían tenido algún acceso al crédito (de cualquier tipo) y un 74 por ciento disfrutaron de un acceso histórico al crédito formal.³ La situación en 1987, sin embargo, era muy distinta. Ese año el acceso al crédito lo obtuvo un 57 por ciento de los agricultores, mientras que el acceso al crédito formal lo logró sólo un 20 por ciento.⁴

El objetivo de este capítulo es realizar un diagnóstico de la situación actual de las Juntas Rurales de Crédito del Banco Nacional de Costa Rica y analizar las posibilidades que tienen para convertirse en un mecanismo eficiente para llevarle crédito a los pequeños productores. El trabajo se realizó por medio de entrevistas a los principales funcionarios del Banco Nacional, en la oficina central, y a través de visitas a sucursales y agencias para examinar el funcionamiento de las Juntas.⁵ También se analizó toda la información cuantitativa y cualitativa existente en el Banco Nacional relacionada con las Juntas.

³ El estudio abarcó, de la provincia de San José, Puriscal y Turubares; de la provincia de Alajuela, Orotina, San Mateo, Naranjo, Palmares, San Ramón y Alfaro Ruiz y de la provincia de Guanacaste, Nandayure, Hojanca, Nicoya y Santa Cruz.

⁴ Araya, Ibarra y Rodríguez encontraron resultados similares en la zona de Acosta. Quirós y Jiménez descubrieron en las Zona Atlántica niveles históricos de acceso al crédito bancario prácticamente idénticos a los encontrados por González Vega, Jiménez y Mesalles y, además, la pérdida del acceso al crédito formal coincide, en ambos estudios, con la crisis económica a principios de los ochenta.

⁵ Entre el 16 de setiembre y el 14 de octubre se visitaron cuatro sucursales (Turrialba, Pérez Zeledón, Nicoya y Santa Cruz) y tres agencias (Guácimo, Daniel Flores y Pital).

II. La contracción de las Juntas Rurales

En el pasado, la principal y más exitosa institución dedicada a canalizar crédito a pequeños productores en Costa Rica fue el Departamento de Juntas Rurales de Crédito del Banco Nacional. Desde 1914, con la creación de las Cajas Rurales de Crédito en el Banco Internacional de Costa Rica, se puso en evidencia el interés de las autoridades por mejorar el acceso de los productores rurales al crédito.

Con las Cajas se introdujeron dos innovaciones institucionales importantes, que en buena medida explicaron su éxito. En primer lugar, la asignación de los préstamos se le encomendó a una junta de cinco vecinos quienes decidían, con considerable autonomía, quiénes eran sujetos de crédito. En segundo lugar, los integrantes de las juntas eran responsables de la recuperación de los préstamos (lo que garantizaban con una hipoteca personal) y durante algún tiempo el Banco les pagó una comisión por los préstamos recuperados.

Este mecanismo institucional permitía un uso eficiente de la información e incentivos adecuados para la recuperación de los préstamos. La junta contaba con los medios (conocimiento de las circunstancias locales e incentivos adecuados para la recuperación) y la motivación (la responsabilidad legal y la comisión) para evaluar y cobrar los préstamos eficazmente (González Vega, 1973).

Con la reorganización del Banco Nacional en 1936, las Cajas pasaron a ser Juntas Rurales de Crédito y se convirtieron en un poderoso instrumento de desarrollo en las zonas rurales. Con el nombramiento de delegados del Banco, los vecinos miembros de la Junta perdieron parte de sus poderes discrecionales para asignar los préstamos. Sin embargo, la participación de estos últimos siguió siendo crítica para el éxito de la Junta.

Luego, desde mediados de los setentas y en especial con la crisis económica a principios de los ochentas, se acentuó la pérdida de importancia de las Juntas. Esta contracción se presenta en el número de operaciones y en los montos prestados y se observa tanto a nivel geográfico como por actividades. Las características de la contracción de las Juntas se detallan a continuación.

2.1 Una tendencia de largo plazo (1970-1992)

Las Juntas Rurales tuvieron un importante desarrollo desde 1936 hasta inicios de los setentas. Su declive coincide con el inicio de los problemas inflacionarios a mediados de los setentas. En un ambiente más inflacionario, se trató de mantener tasas de interés subsidiadas para el pequeño productor, generalmente negativas en términos reales. Esto posiblemente influyó en la reducción del número y del monto real de los préstamos de las Juntas.

2.2 La contracción se aceleró en la última década

Durante la década de los ochentas, las Juntas continuaron perdiendo importancia, tal como se observa en el Gráfico 1. En 1992 se otorgaron tan solo 6.907 préstamos, cuando el número de nuevos préstamos a mediados de los años setentas había sido cercano a los 25.000 por año.

2.3 La contracción fue en todo el país

La contracción se presentó en todo el país, pues entre 1988 y 1992, únicamente en once Juntas (de 93 existentes en 1988) aumentó el número de las nuevas colocaciones. Hubo, además, 19 Juntas donde no se tramitaron nuevas operaciones en 1992.

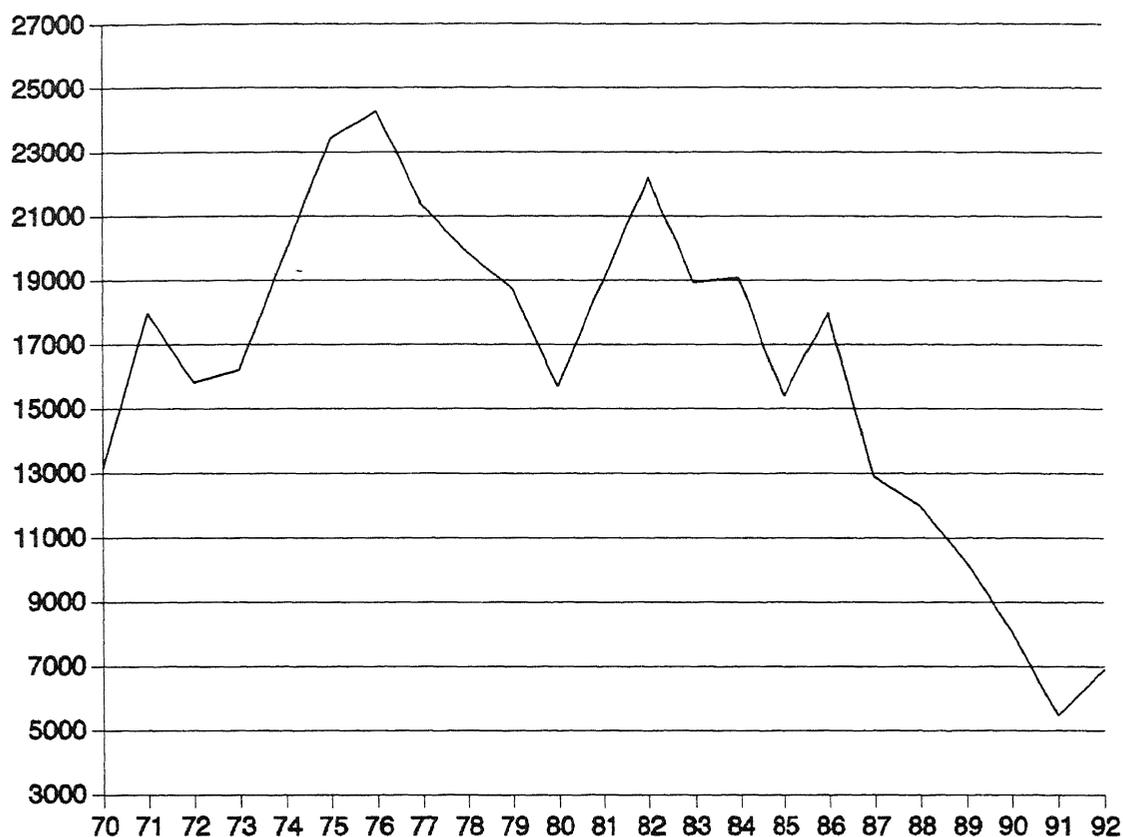


Gráfico 1. Juntas Rurales de Crédito. Número de nuevas colocaciones durante el año.

2.4 Contracción en el monto real y en el número de préstamos

El monto colocado, en términos reales, también se contrajo (6,5 por ciento al año, entre 1985 y 1992), pero muy ligeramente si se le compara con la caída de 55,1 por ciento en el número de operaciones (Cuadro 1). En consecuencia, el tamaño promedio de préstamo, en colones constantes de 1978, creció 108,2 por ciento entre 1985 y 1992. Esto sugiere una tendencia a reducir en mayor medida, el otorgamiento de créditos pequeños. También sobresale

el gran esfuerzo por sanear la cartera, como lo demuestra la reducción en la mora de 40 por ciento en 1985 a 9 por ciento en 1992.

Cuadro 1. Juntas Rurales de Crédito. Número, monto real y tamaño promedio real de nuevas colocaciones durante el año y tasa de morosidad.

Año	Número	Monto ^a	Promedio ^b	Morosidad ^c
1985	15.374	84	5,4	40,2
1986	17.984	112	6,2	34,7
1987	12.883	84	6,5	33,1
1988	11.985	110	9,2	28,1
1989	10.260	101	9,9	9,0
1990	8.081	85	10,6	7,0
1991	5.482	64	11,8	9,0
1992	6.907	78	11,3	8,7

a Millones de colones de 1978.

b Miles de colones de 1978.

c A partir de un día de atraso, como proporción de la cartera.

Fuente: Banco Nacional de Costa Rica, Departamento de Crédito Rural.

Una caída considerable se presentó en 1991, como resultado de la falta de fondos prestables que enfrentaron las Juntas Rurales; durante la mayor parte del año tuvieron que trabajar únicamente con las recuperaciones. En 1992, el Banco le asignó al Departamento de Crédito Rural una partida por 2.000 millones de colones, con lo que el programa respiró de nuevo y aunque aparentemente los fondos alcanzaron para satisfacer la demanda de crédito de ese año, el número de nuevas colocaciones y el monto total prestado, en colones constantes, fueron inferiores a los observados en 1990.

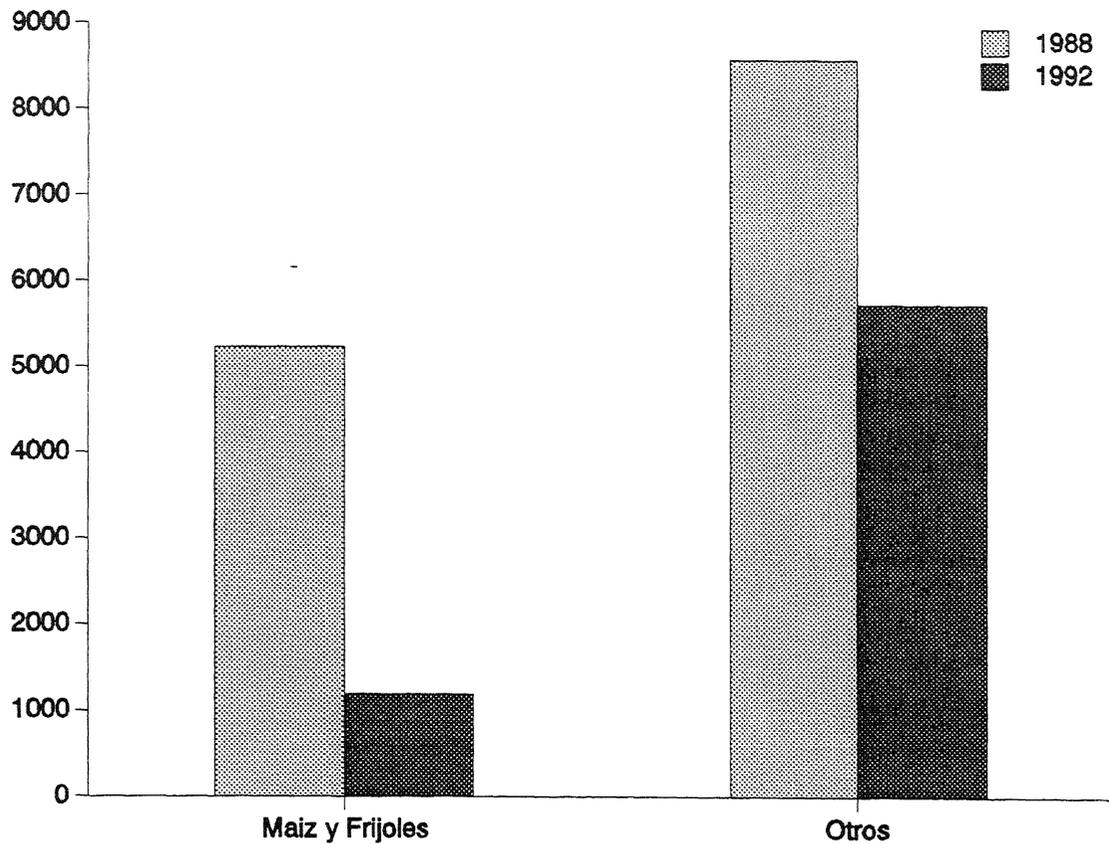


Gráfico 2. Departamento de Crédito Rural. Número de nuevas colocaciones, según actividad.

2.5 Contracción especialmente en granos

La fuerte contracción experimentada por las Juntas entre 1988 y 1992, por otra parte, afectó a la mayor parte de las actividades financiadas, pero fue especialmente fuerte en maíz y frijol (Gráfico 2). Entre 1988 y 1992, el número de operaciones nuevas de maíz y frijol disminuyó en 79,8 y 72,4 por ciento, respectivamente, mientras que en el resto de las actividades la disminución fue de 33,2 por ciento.

2.6 Reducción de la morosidad

Junto a la fuerte contracción en el número de operaciones, también ha habido una reducción en la mora. Entre 1985 y 1992, la proporción de la cartera al día pasó de 60 a 91 por ciento (Cuadro 1) y solamente en 1989 la mora se redujo en casi 20 puntos porcentuales. Esto refleja, entre otras cosas, el impacto positivo de nuevas reglas de clasificación de la cartera.

III. Razones para la contracción

La historia exitosa de las Juntas Rurales, desde su fundación hasta mediados de la década de los setentas, fue el resultado de una serie de elementos, entre los que sobresalen:

- (a) **Información.** Los integrantes de la junta conocían bien a los miembros de la comunidad, lo que les permitía determinar con facilidad si los solicitantes eran o no sujetos de crédito.
- (b) **Calidad del delegado.** Los delegados de las Juntas Rurales eran ingenieros agrónomos. Estos eran profesionales de la más alta calidad que había en el país en ese entonces.
- (c) **Cultura de pago.** Era una época en que la honorabilidad era la norma. Los miembros de la Junta Rural y sus clientes eran personas de intachable reputación.

Estos factores, en su conjunto, fueron responsables por los logros de las Juntas Rurales, pero constituyen una experiencia que no necesariamente se puede repetir. Hubo, además, otras situaciones que debilitaron el programa, las que a continuación se analizan con mayor detalle.

3.1 Políticas de tasas de interés

Hasta 1991, el Banco Central fijaba la tasa de interés cobrada por préstamos de pequeño productor agropecuario y lo hacía con criterios extraeconómicos. Antes de 1973 las tasas de

interés reales para los préstamos de las Juntas eran positivas y además iguales a las del Departamento Comercial. Esto implica que el pequeño productor no recibía un trato preferencial en cuanto a tasas de interés. A partir de 1973, cuando aumentaron las presiones inflacionarias, las tasas cobradas al pequeño productor agropecuario fueron con frecuencia negativas en términos reales (Gráfico 3).

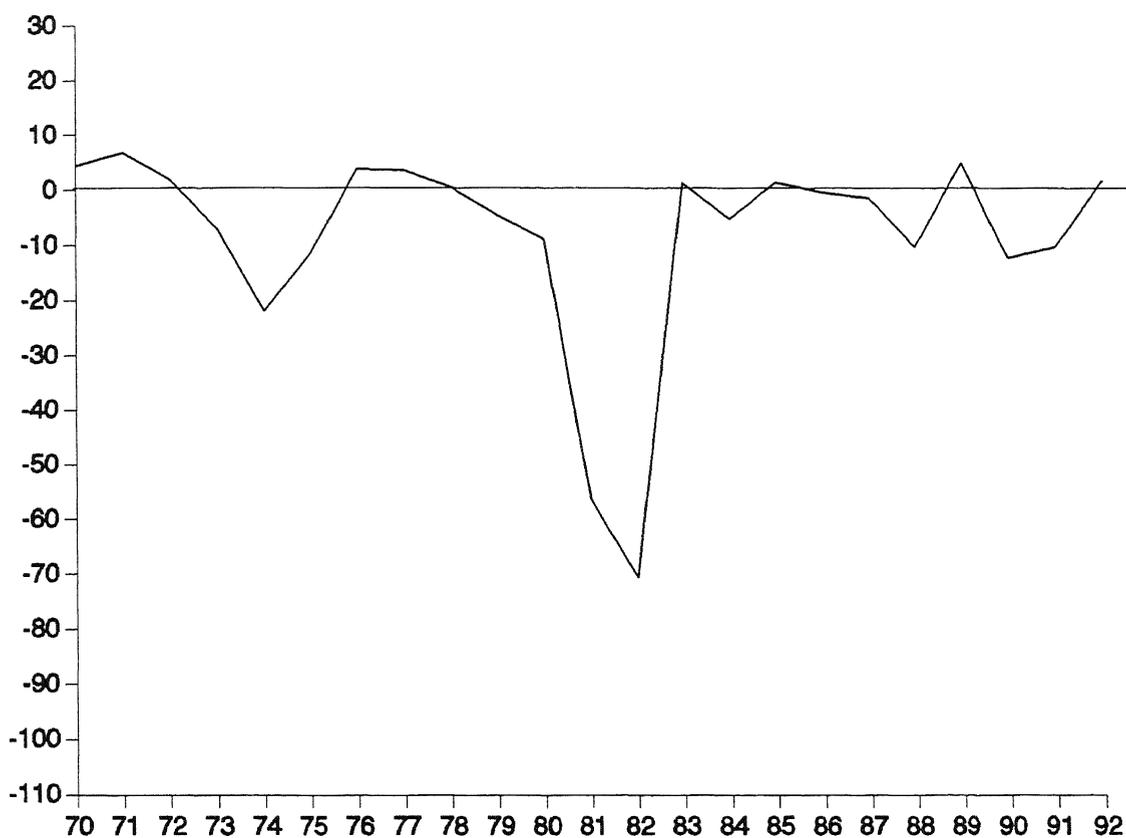


Gráfico 3. Banco Nacional. Tasas de interés reales para préstamos de Junta Rural.

También, a partir de 1973 se estableció una diferencia entre las tasas cobradas en las Juntas con respecto a las del Departamento Comercial y en particular en los años ochentas es

muy evidente la distancia entre las tasas reales de interés cobradas por el Departamento Comercial y las de las Juntas, como se aprecia en el Gráfico 4. Lo anterior hizo que la rentabilidad del programa de Juntas Rurales fuera mucho menor a la de otras actividades, lo que podría explicar la tendencia decreciente en las nuevas colocaciones en Juntas (Gráfico 5). Es decir, la política de tasas de interés está muy ligada con la contracción de las Juntas Rurales, dado que el Banco Nacional tenía que sufragar el costo del subsidio, al disminuir los recursos concesionales para ser prestados por medio de las Juntas.⁶

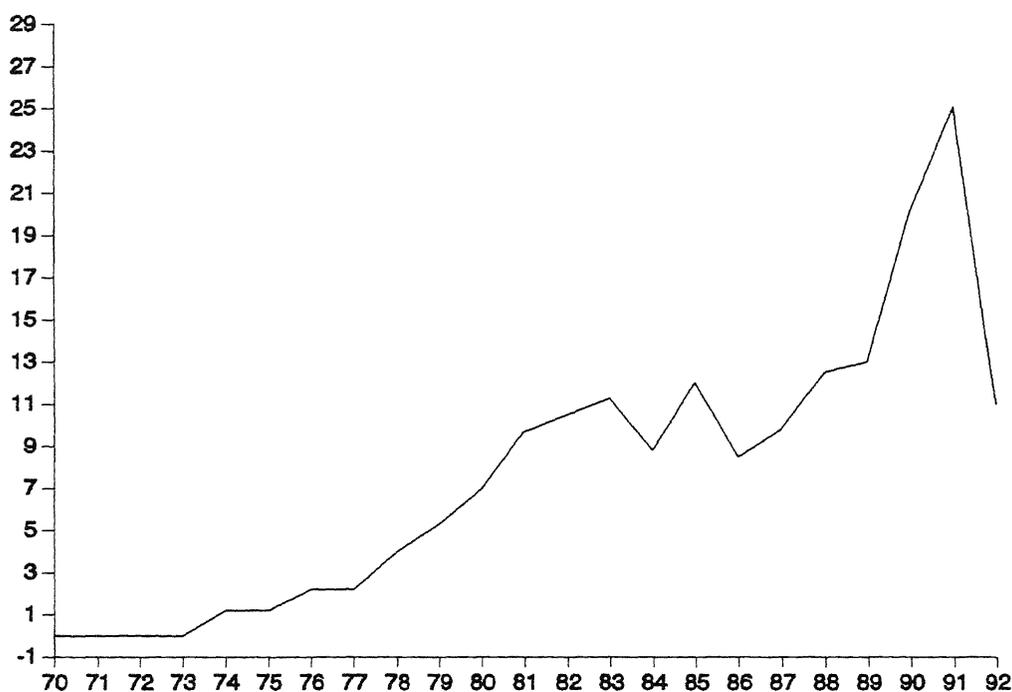


Gráfico 4. Banco Nacional. Diferenciales de tasas de interés reales entre préstamos de Junta Rural y préstamos del Departamento Comercial.

⁶ Otro subsidio que ha tenido que financiar el Banco Nacional corresponde a la tenencia de deuda del Gobierno a tasas menores a las de mercado. Para mayor detalle véase Camacho Mejía y Mesalles, Capítulo 2 en este volumen.

En enero de 1992, el Banco Central dejó en libertad a los intermediarios financieros para que fijaran la tasa de interés activa al pequeño productor agropecuario (Banco Central de Costa Rica, 1992a). En marzo del mismo año se eliminó la regulación de las comisiones y los montos máximos en operaciones de pequeño productor agropecuario (Banco Central de Costa Rica, 1992b).⁷

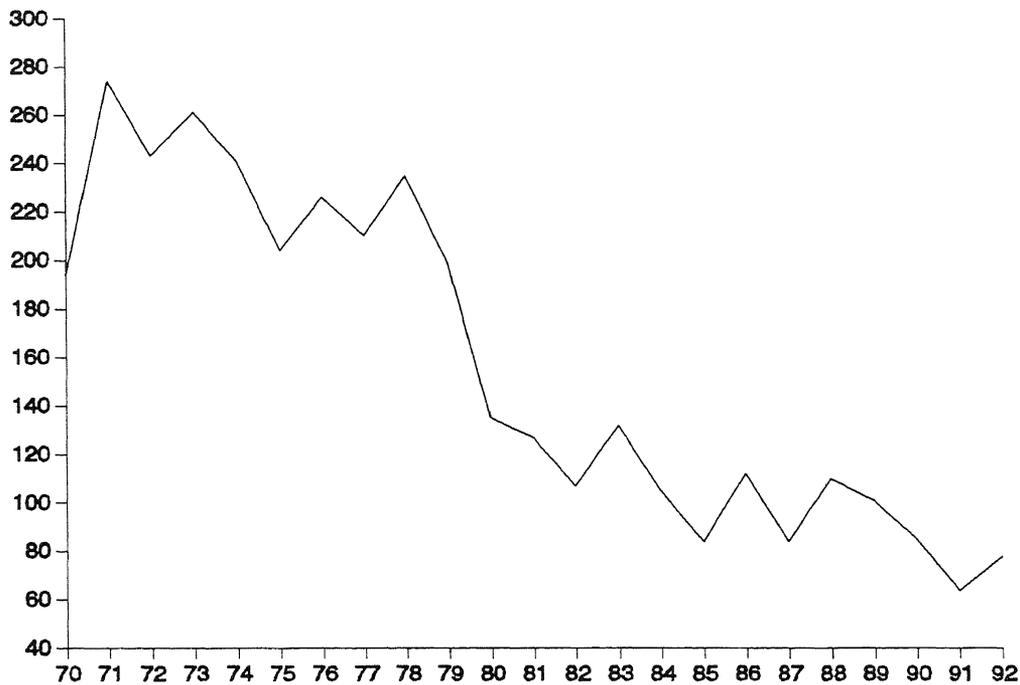


Gráfico 5. Banco Nacional. Nuevas colocaciones de Junta Rural (millones de colones de 1978).

⁷ Ambos acuerdos fueron posteriormente ratificados el 5 de mayo de 1993. En esta sesión se indicó, además, que las únicas tasas de interés preferenciales que no serían derogadas eran las correspondientes a las empresas comunitarias de autogestión campesina y a las cooperativas de pequeños productores agropecuarios, debido a que fueron establecidas por leyes especiales (Banco Central de Costa Rica, 1993).

A pesar de la libertad que estas medidas le otorgaron al Banco Nacional, la tasa de interés cobrada en préstamos de las Juntas se ha mantenido a un nivel preferencial (tasa básica más cinco puntos), lo que ha obligado a la institución a mantener una serie de políticas para distinguir al pequeño productor agropecuario del resto de su clientela.⁸

En resumen, las políticas de tasas de interés subsidiadas para el pequeño productor agropecuario de los últimos veinte años están asociadas con la contracción del Departamento de Crédito Rural iniciada a mediados de los setentas.

3.2 Complejidad del sector

El sector agropecuario costarricense ha evolucionado mucho en la última década. De unos pocos cultivos que lo caracterizaban a finales de los setentas, en la actualidad exhibe una gran diversificación. Esta mayor variedad, sin embargo, ha hecho más riesgoso su financiamiento.

Las Juntas Rurales se desarrollaron en una época en que aún existía una frontera agrícola en términos físicos. Fue un proceso de colonización, en el que se abrían Juntas en aquellas zonas donde se daban inmigraciones de agricultores que buscaban abrir montaña. Tal es el caso de las Juntas Rurales establecidas en La Fortuna, Venecia, Batán, Guápiles, Pejibaye y Upala.

A principios de los setentas la frontera agrícola, en términos físicos, se agotó. Los procesos de adquisición de tierras que se dieron a partir de esa época no fueron parte de colonizaciones espontáneas, de apertura de montaña, sino principalmente de proyectos de

⁸ Estas políticas son básicamente dos: límites máximos de crédito y montos máximos de ingreso bruto.

parcelización promovidos por el Instituto de Tierras y Colonización (hoy Instituto de Desarrollo Agrario, IDA).

A pesar de que se agotó la frontera agrícola en términos físicos, la expansión se ha seguido dando a través de la frontera tecnológica. La diversificación del agro costarricense (de producir unos cuantos bienes en forma masiva se ha pasado a una multiplicidad de actividades) ha estado acompañada de un gran cambio tecnológico, mediante la inversión en capital físico y en capital humano.

Sin embargo, la transformación es aún reciente. Se requerirán varios años más para conocer, por ejemplo, en qué clima y terreno se desarrollan mejor ciertos cultivos, cuáles variedades son más fuertes a las enfermedades e, incluso, cuáles técnicos conocen las tecnologías apropiadas y quiénes no.

Esta transformación ha sido en buena medida causada por cambios en las políticas económicas, en particular la política comercial, la política cambiaria y las políticas de fijación de precios en la década de los ochentas. Estas reformas han modificado las rentabilidades relativas, de forma tal que la información acumulada por el Banco Nacional para evaluar los proyectos quedó, al menos en parte, desactualizada y sujeta a un mayor grado de incertidumbre, por lo reciente de los cambios. Esta incertidumbre alrededor de las nuevas actividades ha hecho que el financiamiento al sector agropecuario sea mucho más riesgoso que antes.

El Banco Nacional ha hecho un esfuerzo para constituir una clientela de pequeños productores en actividades no tradicionales. Desde mediados de los ochentas, cuando el Ministerio de Exportaciones comenzó a hacer esfuerzos por desarrollar cultivos no tradicionales, el Banco Nacional ha financiado a pequeños productores de flores, plantas ornamentales, caña

india, macadamia, helechos, cítricos, cardamomo, raicilla, pimienta, camarones, melón, fresas, raíces y tubérculos, entre otros.

Sin embargo, en algunos casos los proyectos han fracasado por problemas diferentes al financiamiento como, por ejemplo, problemas tecnológicos y de comercialización. Esto sugiere que la constitución de una nueva clientela de pequeños productores de bienes agrícolas no tradicionales de tamaño similar a la del pasado es una tarea de largo plazo.

3.3 Fortalecimiento de la administración central

En el debilitamiento de las Juntas también influyó la diversificación de las actividades de las oficinas del Banco, donde el programa de Juntas pasó a competir con otras actividades y perdió importancia relativa.

Conforme las comunidades se fueron desarrollando, las oficinas del Banco crecieron a través de la prestación de servicios distintos al crédito para el pequeño productor. Es decir, aunque la punta de lanza habían sido las Juntas Rurales, el crecimiento posterior de éstas se estancó, mientras que otros servicios se multiplicaron como, por ejemplo, las transferencias, el crédito para vivienda y agroindustria y los préstamos para agricultores medianos y grandes.

Otro problema que las Juntas enfrentaron fue la competencia entre el pequeño agricultor y los clientes que llegaban solicitando los nuevos servicios crediticios, pues todos eran atendidos por la misma persona: el delegado. Era común, entonces, ver a un ingeniero agrónomo atendiendo operaciones de industria o de vivienda.⁹

⁹ Al perder las Juntas su autonomía, el delegado pasó a ser el jefe de crédito de toda la oficina. En varias de las agencias y sucursales visitadas, el jefe de crédito es un ingeniero agrónomo o un técnico agropecuario.

La demanda de servicios diferentes a los demandados por los pequeños agricultores es el resultado del desarrollo experimentado por las zonas rurales de Costa Rica. En ellas se observa una mayor variedad de actividades productivas, mejor infraestructura y un agricultor más educado y muy bien informado.

El desarrollo de las comunidades rurales llevó al Banco Nacional a aumentar el personal e hizo que muchas Juntas pasaran a ser agencias y algunas de éstas se convirtieran luego en sucursales, de modo que junto al jerarca de la Junta Rural (el delegado) apareció un jerarca de la agencia o de la sucursal (el agente o el gerente, respectivamente). Ya en la década de los setentas no había Juntas Rurales solas. Todas pertenecían a una agencia o a una sucursal y los focos de desarrollo que se abrieron ya no fueron vía una Junta Rural, como en el pasado, sino vía una agencia o sucursal (con una Junta Rural incluida).

Las relaciones jerárquicas entre las oficinas en el campo y la oficina central se hicieron muy complejas con el paso del tiempo, de forma tal que a mediados de los ochentas había cuatro canales jerárquicos entre la oficina central y las sucursales o agencias:

- (a) las Juntas Rurales se reportaban a la Junta General de Juntas Rurales;
- (b) los Gerentes se reportaban a la Administración de Sucursales;
- (c) los Coordinadores Regionales se reportaban a la Dirección Regional y
- (d) el personal de asistencia técnica se reportaba a la Unidad Directora y Coordinadora (UNDICO).

El papel del delegado de la Junta Rural también cambió con el tiempo. Al inicio se dedicaba casi exclusivamente a atender al pequeño productor agropecuario, pero posteriormente, cuando las actividades de la sucursal o de la agencia aumentaron, se convirtió en el encargado

de crédito de toda la oficina. A finales de los ochentas se hizo indispensable simplificar estas relaciones. La reforma llevada a cabo convirtió al delegado de la Junta Rural en jefe de crédito, dependiente del gerente o del agente.

3.4 El papel de las juntas directivas

Una de las causas del éxito que alcanzaron las Juntas Rurales fue tener un grupo de vecinos encargado de la evaluación de las solicitudes de préstamo. Estas eran personas de una reputación intachable, nombradas directamente por la Junta Directiva general del Banco Nacional. Actualmente, las Juntas Rurales están dirigidas por el jefe de crédito, tanto en las sucursales como en las agencias. Ya no existe una junta de vecinos o una junta directiva a cargo de los préstamos para el pequeño agricultor.¹⁰

Todas las sucursales y algunas de las agencias cuentan con una junta directiva. Según la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, las funciones de las directivas de sucursales y agencias son las mismas que las correspondientes a las directivas generales, en lo que corresponda (Art. 34). Sin embargo, la mayor parte de las funciones que ahí se mencionan ya han sido asumidas por los órganos centrales del Banco Nacional, de forma tal que a las juntas directivas de sucursales y agencias únicamente les queda, según la ley, conocer todo lo referente a las solicitudes de crédito.

El papel de las juntas directivas también se modificó. De atender sólo crédito de pequeño agricultor, pasaron a aprobar también crédito para otros agricultores e incluso crédito no agrícola. Posteriormente las juntas directivas locales dejaron de aprobar el crédito al pequeño

¹⁰ De acuerdo a la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional (Título III, Capítulo VII), queda a discreción de las Juntas Directivas de los bancos nombrar directivas locales para asumir la dirección de las Juntas Rurales.

productor. Esto ocurrió porque los montos máximos de estos préstamos se mantuvieron constantes en términos nominales, mientras que los límites máximos de crédito que los funcionarios del Banco pueden aprobar fueron aumentando sustancialmente. De esta forma, los préstamos al pequeño productor fueron aprobados por las instancias administrativas del Banco, en lugar de las juntas directivas.

Los funcionarios entrevistados coincidieron en que las directivas juegan un papel simbólico y en una de las oficinas visitadas incluso se dijo que de vez en cuando convocan a la junta directiva únicamente para mantener contentos a sus miembros. Se quejaron, además, de la politización de las directivas. A partir de los setentas se introdujo más el criterio político para seleccionar a los miembros de las juntas locales.

3.5 La Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario (FODEA)

La promulgación de la Ley FODEA, el 9 de abril de 1987, es otra de las posibles causas de la contracción mostrada por las Juntas Rurales. El propósito explícito de esta ley fue incentivar al sector agropecuario a través de varias medidas, entre las que sobresale la readecuación de deudas de los productores en los bancos estatales.¹¹ Los pequeños productores que pudieron acogerse a la Ley FODEA fueron aquellos con préstamos otorgados antes del 31 de diciembre de 1985 y que presentaran algún atraso en los pagos al 30 de junio de 1986. A éstos se les otorgó un período de gracia de cuatro años y se les readecuaron sus operaciones hasta por 16 años y cobrándoles tasas de interés subsidiadas.

¹¹ Mesalles (1988) concluye que los grupos que apoyaron la Ley FODEA lo hicieron con el fin de recobrar los beneficios y privilegios que tenían antes de la crisis enfrentada por el sector agropecuario a mediados de los ochenta.

En el Banco Nacional, el 54,5 por ciento del número total de operaciones pasadas por FODEA correspondieron a préstamos de Junta Rural, lo que equivalía al 8,3 por ciento del monto readecuado (Cuadro 2). La incidencia relativa de los préstamos de Juntas readecuados fue significativa, pues representaron el 18,6 por ciento del saldo de la cartera de Juntas al 31 de diciembre de 1987, mientras que los préstamos readecuados en la sección comercial correspondieron al 14 por ciento del saldo de cartera de esa sección, a la misma fecha.

Cuadro 2. Banco Nacional. Número de operaciones y monto de cartera acogido a la Ley FODEA.

	Número de operaciones	Monto ^a
Banco Nacional de Costa Rica	12.593	2.660,6
Sección comercial	5.734	2.438,6
Proporción de la cartera comercial (porcentajes) ^b	13,2	14,3
Juntas Rurales	6.859	222,0
Proporción de la cartera de Juntas (porcentajes) ^b	26,2	18,6

a Millones de colones.

b Estas proporciones fueron calculadas con respecto a los saldos al 31 de diciembre de 1987.

Fuente: Mesalles (1988) y Memorias del Banco Nacional.

Según funcionarios de este banco, parte de los problemas ocasionados fueron parcialmente responsabilidad de la institución misma. Tal es el caso del mal seguimiento que se le daba a las operaciones. No se tenía el objetivo de controlar la cartera morosa; el Banco sabía dar pero no prestar. Otro ejemplo es el de los préstamos atrasados que no se pasaban por pérdidas.

Fue a partir de la promulgación de la Ley de Modernización del Sistema Financiero de 1988 cuando todas las operaciones con 180 días o más de atraso se comenzaron a pasar por pérdidas.

La gran consecuencia para el pequeño productor fue su pérdida de acceso al crédito. Muchos clientes morosos se acogieron a la Ley FODEA por iniciativa de los mismos empleados de las oficinas bancarias y, luego de ello, ya estos clientes no pudieron aspirar a recibir un nuevo préstamo de la institución. Fueron tres las zonas donde el Banco más se vio afectado por la Ley FODEA: Guanacaste, la zona norte y la zona sur.

La Ley FODEA afectó a las Juntas Rurales, pues todos los pequeños productores que se acogieron a ella automáticamente perdieron acceso futuro al crédito en el Banco Nacional. Sin embargo, la contracción del programa había comenzado a observarse desde 1985, es decir, dos años antes de la promulgación de la Ley FODEA. En resumen, la promulgación de la Ley FODEA no es el único factor que explica la contracción en el programa de Juntas Rurales, pero sí acelera la reducción en las nuevas colocaciones.

3.6 Los programas de ajuste estructural

Los programas de ajuste estructural y en particular el segundo (PAE II) establecen varias condiciones que podrían ayudar a explicar la contracción del programa de crédito rural del Banco Nacional.¹² Estos programas forman parte de convenios entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial); el primero fue aprobado por la Asamblea Legislativa en agosto de 1985 y el segundo en octubre de 1989.

¹² Ver "Declaración de Política de Desarrollo del Gobierno de Costa Rica al Banco Mundial (PAE II)" en Lizano (1990).

(a) Disminución del crédito subsidiado

El Programa de Ajuste Estructural I (PAE I) aumentó las tasas de interés a la agricultura al nivel de la tasa básica de depósitos, pero no estableció ningún límite al crédito subsidiado (Lizano). El PAE II, por el contrario, sí le fijó límites al saldo de crédito subsidiado. Específicamente, establece que el monto de crédito subsidiado otorgado por los bancos comerciales se limitará al nivel existente al 31 de diciembre de 1986, con la posibilidad de ampliarlo hasta en cinco por ciento como resultado de factores estacionales (Lizano).

Para el caso del Banco Nacional esta regulación implicó que el saldo de crédito subsidiado no pudiera pasar de 1.095,7 millones de colones.¹³ Esta limitación resultó restrictiva, si se toma en cuenta que el saldo de cartera de las Juntas Rurales ya en 1986 excedía en 165,7 millones ese nivel máximo de crédito subsidiado. Más aún, en 1989, año cuando se aprobó en la Asamblea Legislativa el Convenio de Préstamo para Ajuste Estructural II, el saldo de crédito de las Juntas Rurales, al 31 de diciembre, fue de 1.816 millones de colones.

El convenio con el Banco Mundial estableció una excepción para el caso de granos básicos. El monto máximo de crédito subsidiado se fijó en el nivel existente al 31 de diciembre de 1986.¹⁴

Una característica adicional de esta restricción al crédito subsidiado fue que el monto límite se fijó en términos nominales. Únicamente en 1987, la inflación fue superior al 16 por

¹³ Saldo de crédito al pequeño productor agropecuario, al 31 de diciembre de 1986. Tomado de Castillo, Castro y Ureña (1991).

¹⁴ En el PAE II se indicaba, sin embargo, que el Gobierno era consciente de las distorsiones que causaba el crédito subsidiado, por lo que el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) se comprometía a cubrir, mediante transferencias, la diferencia entre la tasa de interés de mercado y la tasa cobrada en préstamos para el pequeño productor agropecuario (Lizano).

ciento y entre el 31 de diciembre de 1986 y el 31 de diciembre de 1992, el nivel general de precios creció a tasas anuales cercanas, en promedio, al 20 por ciento.

Según funcionarios del Banco Nacional, como resultado de esta condición, los bancos estatales limitaron el crédito subsidiado y, en el caso particular del Banco Nacional, desde 1985 no contaron con nuevos fondos para Juntas Rurales; durante varios años trabajaron únicamente con las recuperaciones de los préstamos y con recursos captados por el Departamento Comercial del Banco Nacional, por lo que internamente se veía a este departamento como poco rentable, pues fondos caros los prestaba a tasas subsidiadas. El programa estuvo a punto de desaparecer y no fue sino hasta 1992 cuando comenzó a recuperarse.

Sin embargo, el PAE II se aprobó en la Asamblea Legislativa en 1989, varios años después de que comenzara la contracción más reciente en las operaciones de las Juntas Rurales. Lo anterior significa que el control al crédito subsidiado que se establece en dicho convenio puede ayudar a explicar la evolución del programa a partir de 1989, pero no explica la tendencia clara a la contracción que se observa en los cuatro años anteriores. Esta tendencia previa al PAE II probablemente se explica porque los costos del subsidio a las tasas de interés los debe sufragar el Banco.

(b) Desincentivo a granos básicos

El PAE I afectó la producción de granos básicos, particularmente la de arroz, como consecuencia de la fijación de precios de sustentación más cercanos a los internacionales y de la revisión de los subsidios (Lizano).

El PAE II, por otra parte, afectó a los productores de granos básicos de tres formas. Primero, hubo una **convergencia con los precios internacionales**. El PAI II mantuvo el control

de los precios de los granos básicos, pero estableció una política de ajustes basada en una convergencia con los precios internacionales. Estos ajustes han implicado una tendencia a la disminución del precio real, situación que ya se venía presentando desde 1984. Los precios de sustentación del maíz blanco y del frijol, en colones constantes de 1978, alcanzaron su valor máximo en 1983 (Gráfico-6). Entre 1983 y 1993, el precio real oficial de ambos granos disminuyó en más del 35 por ciento, aproximadamente tres puntos porcentuales por año, en promedio.

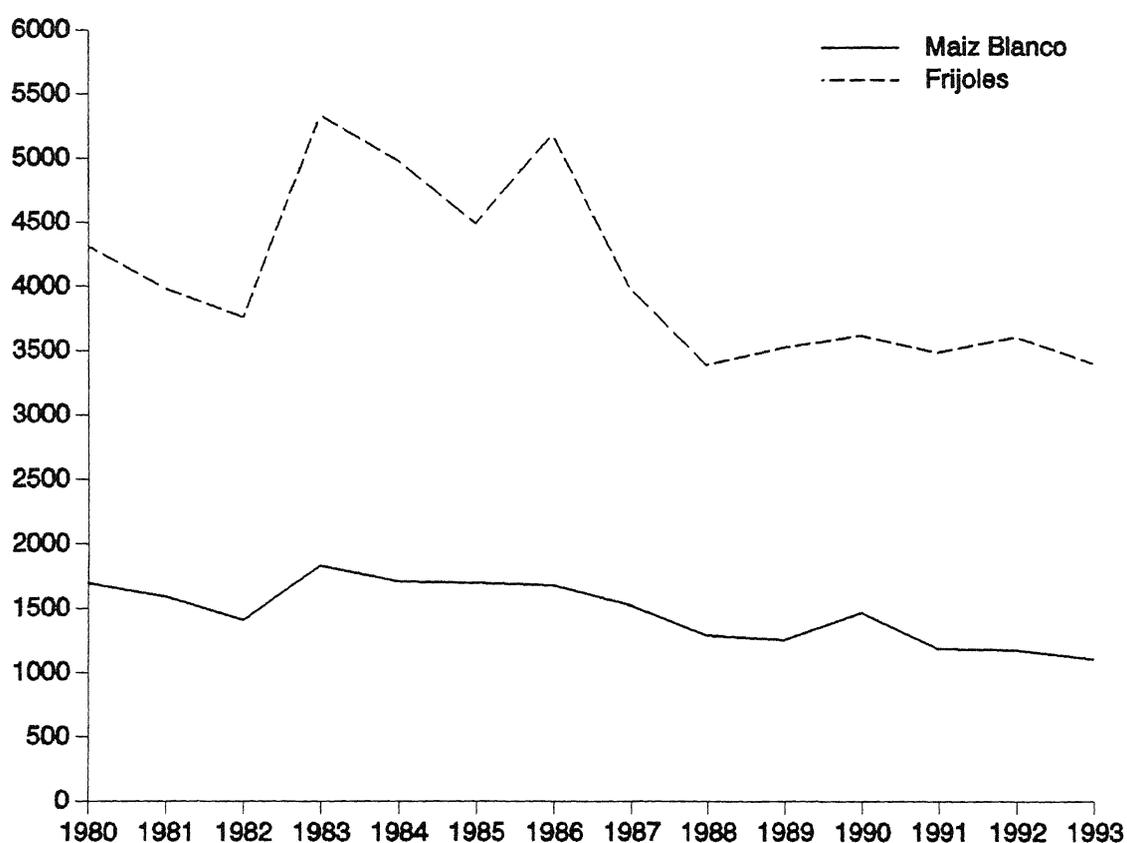


Gráfico 6. Precios oficiales de maíz blanco y frijol, 1980-1993 (colones constantes de 1978 por tonelada métrica).

Esta situación es reflejo de una política de precios nominales estables (y en ocasiones fijos por más de tres años) y de una inflación en el período 1983-1993 (medida a través del índice de precios al por mayor) de 258 por ciento; 23 por ciento por año, en promedio.

Respecto a los precios internacionales, los productores de maíz blanco tradicionalmente han mostrado una posición ventajosa. Entre 1951 y 1990, el precio interno fue superior al de frontera en 33 de los 40 años (Stewart).¹⁵ Respecto a los productores de frijol, a partir de 1983 se les pagó un precio superior al de frontera, hasta la cosecha 1988-89, cuando la situación cambió radicalmente y el precio de sustentación llegó a representar un poco más del 70 por ciento del precio de frontera y luego alrededor de un 60 por ciento en la cosecha siguiente.

Segundo, dejó abierta la **posibilidad de importar granos** cuando hubiese faltantes, eliminando de esta forma la prohibición administrativa que existía al respecto. Finalmente, a raíz de compromisos establecidos en el PAE II, **el CNP se salió de la comercialización de arroz y sorgo** y se comprometió a comercializar únicamente el maíz y frijol producido por pequeños agricultores.

(c) **Incentivo a actividades no tradicionales de exportación**

Luego de la crisis económica a principios de los ochentas, se comenzó a concretar en el país una política de promoción de exportaciones.¹⁶ Esta situación se refleja en el PAE I, donde

¹⁵ Uno de esos períodos cuando el precio oficial estuvo por debajo del de frontera fue la cosecha 88-89, cuando el primero representó cerca del 80 por ciento del de frontera. Este fue un cambio considerable si se toma en cuenta que en la cosecha anterior la razón precio oficial/precio de frontera había sido aproximadamente de 1,4.

¹⁶ En 1978 se aprobó el Reglamento a la Ley de Fomento de Exportaciones (Decreto Ejecutivo No. 7930-MEIC), en el que se regula, entre otras cosas, todo lo relativo al Certificado de Abono Tributario (CAT) y al Régimen de Importación Temporal. En 1984 se aprobó la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público (No. 6995, del 24 de febrero de 1984),

se resalta el apoyo del estado a la producción exportable, a través de crédito, facilidades de almacenamiento, extensión e investigación. El PAE II estableció una serie de estímulos a la exportación de productos no tradicionales, entre los que sobresalen exenciones de impuestos, reembolso del impuesto de ventas y subsidios compensatorios (Lizano).

Sin embargo, para el pequeño productor agropecuario, la transición de granos básicos a nuevos productos para la exportación no ha sido fácil. En general, no ha tenido ni asistencia técnica acceso a los Certificados de Abono Tributario (CAT). Adicionalmente, algunos agricultores han tenido problemas con las compañías procesadoras y comercializadoras. Pequeños productores de raíces y tubérculos en la Zona Atlántica, por ejemplo, no han logrado cumplir con los estándares de calidad que las plantas procesadoras exigen, por lo que sus cosechas no han sido recibidas o han sido penalizadas con un pago menor.¹⁷ Por otra parte, empresas comercializadoras fantasmas han estafado a otros productores o les pagan muchos meses después de entregar la cosecha.

Estas experiencias de algunos productores reflejan las dificultades de diversificación que la estructura productiva costarricense ha experimentado, la información relativamente escasa que se posee sobre las nuevas actividades y los riesgos mayores asociados a la producción agrícola. Estos problemas de información y de riesgo no sólo han afectado a los productores, sino también a las instituciones que los financian y tendrán que pasar muchos años para que exista, en forma

mediante la cual se adicionan varios artículos a la Ley del Impuesto sobre la Renta, con el fin de incentivar las exportaciones.

¹⁷ Muchos agricultores tuvieron problemas por la existencia de estándares de calidad poco claros y por porcentajes de rechazo elevados.

generalizada, un mejor conocimiento acerca de la tecnología apropiada para producir, procesar y comercializar los nuevos productos.¹⁸

3.7 Contracción en el número de productores

La contracción reciente de las Juntas Rurales obedece principalmente a la disminución en las operaciones de granos básicos y, específicamente, a la reducción en el financiamiento de maíz y frijol. La disminución en el financiamiento a los productores de maíz y frijol puede obedecer a factores de demanda, a factores de oferta o a una combinación de ambos. Es decir, puede ser el resultado de una reducción en la demanda de crédito por parte de los productores de maíz y frijol o puede ser el resultado de una decisión del Banco Nacional de restringirle el financiamiento a esta clientela.

Una disminución en la demanda de crédito para financiar maíz y frijol estaría reflejando una reducción en el número de productores de esos dos cultivos. No hay datos para determinar la evolución en el número de productores de maíz y frijoles. Sin embargo, la información sobre el número total de pequeños productores rurales no refuerza esa tesis. El Gráfico 7 muestra una estabilidad, entre 1987 y 1992, en el número de patronos (o socios activos) y en el número de trabajadores por cuenta propia.

La reducción en la demanda de crédito y en el número de productores podría ser el resultado de una política de precios que no estimuló al agricultor de estos cultivos. Como ya se indicó, un examen de los precios de sustentación que se fijaron a partir de 1984, en términos reales, muestra un desincentivo a la producción de maíz blanco y de frijol. Si se consideran los

¹⁸ En la sección sobre fortalecimiento de la administración central se detallan los esfuerzos que desde mediados de los ochentas ha venido haciendo el Banco Nacional para servir a esta nueva clientela.

precios de frontera, los precios internos han sido siempre un estímulo al productor de maíz blanco y un desestímulo para el productor de frijol a partir de la cosecha de 1988-89.

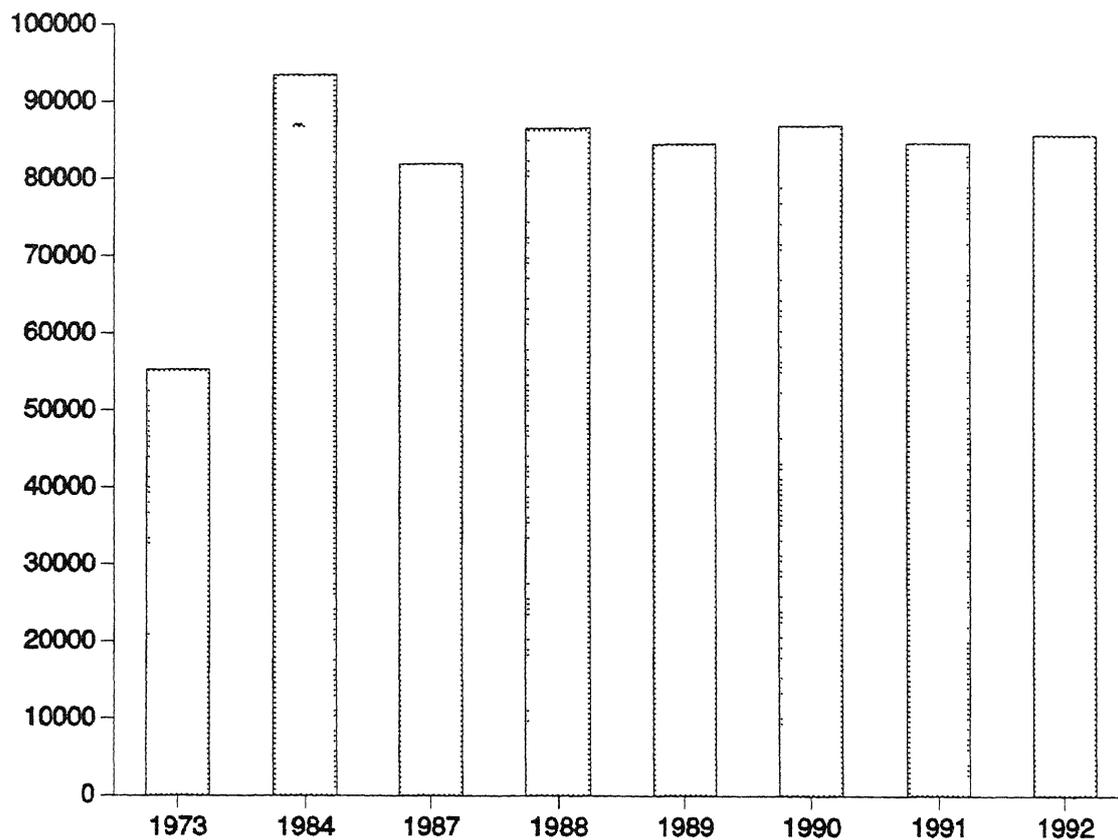


Gráfico 7. Número trabajadores independientes en agricultura (patronos y cuenta propia), 1973, 1984 y 1987-1992.

3.8 Reestructuración del Banco Nacional

En la década de los ochentas el sistema bancario costarricense se volvió más competitivo.

Las principales razones que explican este fenómeno son:

- (a) el auge de la banca comercial privada, en la primera mitad de los ochentas y
- (b) las reformas financieras, que comienzan en 1984.

La aparición y fortalecimiento de la banca privada hicieron que las reformas impulsadas posteriormente desde el Banco Central obligaran a la banca estatal a hacer esfuerzos por modernizarse. Como parte de este proceso, el Banco Nacional puso en marcha un programa de reestructuración, en el que sobresalen tres aspectos:

- (a) la tecnificación del proceso de entrega de crédito,
- (b) la regionalización,
- (c) la búsqueda de la rentabilidad y
- (d) la creación de la Subgerencia Corporativa.

Seguidamente se analizarán estos cuatro elementos.

(a) Tecnificación en la entrega de crédito

La evaluación de las solicitudes de crédito se volvió más compleja. Se comenzaron a hacer análisis de viabilidad financiera y técnica, que vinieron a encarecer el proceso de otorgar un préstamo.

Los primeros pasos de este proceso de reforma se remontan a los años sesentas, con la contratación del primer préstamo externo.¹⁹ A raíz de la llegada de este tipo de préstamos, y en particular los empréstitos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Nacional creó la Sección de Planeamiento y Proyectos, que constaba de tres unidades:

- (i) Unidad de asistencia técnica,
- (ii) Unidad de seguimiento y evaluación y
- (iii) Unidad directora y coordinadora (UNDICO).

¹⁹ En la época de las erupciones de ceniza del Volcán Irazú, el Banco Nacional recibió el primer préstamo del exterior para financiar la reubicación de las lecherías de Cartago en San Carlos.

Esta Sección revolucionó el mecanismo para analizar las solicitudes de crédito. La aprobación de una solicitud pasó a depender menos del conocimiento que se tenía del cliente y más del uso de instrumentos de evaluación financiera, como por ejemplo el cálculo de la tasa interna de retorno y del valor actual neto del proyecto.

También hubo un cambio importante en la metodología de la institución en el área de asistencia técnica. Los análisis de las solicitudes, que hasta ese momento se hacían con base en cálculos aproximados, comenzaron a apoyarse, por ejemplo, en análisis de suelos y proyecciones de hato. En su mejor momento (años 1980-1984), la Sección llegó a tener 50 profesionales en agronomía distribuidos por todo el país, muy bien remunerados, dotados de vehículo y jerárquicamente autónomos de los encargados de las oficinas en las zonas rurales.

Pese a este esfuerzo por brindar asistencia técnica, funcionarios del Banco Nacional estiman que ésta llegó únicamente al dos por ciento de los deudores de la institución. Además, con la diversificación actual de la estructura productiva costarricense, resulta imposible para el Banco tener un especialista para cada cultivo, mucho menos un grupo de técnicos para cada zona. Un problema adicional de todo el formalismo que resultó del proceso de tecnificación, es que se hizo muy costoso para la institución darle crédito al pequeño productor.²⁰

(b) Regionalización

En 1989 se puso en marcha un plan de centralización regional que hizo que las Juntas Rurales perdieran la autonomía que poseían. Como parte del plan se dividió al país en siete regiones y se nombró un administrador para cada una de ellas, poniendo de esta forma a la Junta Rural, a los técnicos de UNDICO y al gerente (o al agente) bajo un mismo mando.

²⁰ El costo por colón prestado es mayor conforme disminuye el monto del préstamo.

El proyecto comenzó en Alajuela y ha ido avanzando lentamente. Como parte de él se están elaborando presupuestos parciales, se preparó un manual de crédito, se ha extendido el uso de equipo de cómputo y se han contratado más analistas financieros. En las oficinas regionales se han ubicado analistas mejor preparados, que están en capacidad de evaluar solicitudes por montos altos.

Con la reforma desapareció la autonomía que hasta el momento habían tenido las Juntas y, con ello, disminuyeron los roces entre el personal de la sucursal o de la agencia y el personal de la Junta.²¹ El delegado pasó a ser el jefe de crédito de toda la oficina, a la vez que se mantuvo como jerarca de la Junta Rural. La reforma fue incompleta porque, aunque permitió reducir los roces entre el personal y aumentar la eficiencia en el funcionamiento de la oficina como un todo, no estableció incentivos adecuados para apoyar el funcionamiento de la Junta.

A nivel del personal, los incentivos salariales se basan en la antigüedad y no en la eficiencia.²² Varios de los funcionarios entrevistados se quejaron del volumen de trabajo del jefe de crédito y se mostraron temerosos de como éste podría aumentar con el programa de pequeño empresario.

A la falta de incentivos al personal hay que agregarle los esfuerzos del Banco por aumentar los montos de los préstamos (como parte de su política de aumento de la rentabilidad). Al no cambiar la tecnología para servir al pequeño productor, el jefe de crédito y la oficina

²¹ Antes de la reforma había un banco dentro de otro banco. Si en la Junta había poco trabajo, el personal no colaboraba con sus compañeros de la agencia o sucursal.

²² El tema de los incentivos y otras deficiencias de carácter institucional en el Banco Nacional fueron examinados por Cedeño.

como un todo prefirieron darle prioridad a las operaciones grandes, con el consecuente perjuicio para los clientes de las Juntas Rurales.

A nivel de las agencias y sucursales, el Banco ha tratado de apoyar el funcionamiento de la Junta devolviéndole a la oficina el 60 por ciento de sus ingresos brutos. Esta proporción se entrega independientemente del nivel de mora o de los costos de prestar en la Junta. Este incentivo, sin embargo, no ha sido suficiente. En las oficinas visitadas se observó que la menor contracción o la estabilidad en el número de operaciones de una Junta dependen más que todo de la actitud del personal hacia el programa de crédito al pequeño productor.

(c) Búsqueda de rentabilidad

El norte de la institución en los últimos años ha estado dominado por la búsqueda de rentabilidad. Hay tres medidas que prueban lo anterior:

- (i) **Control de mora.** En 1987 se reformó el procedimiento de cobro, con el fin de controlar aumentos crecientes en la mora (Von Pischke). En la Junta Rural había operaciones con atrasos mayores de lo normal, particularmente en maíz.
- (ii) **Clasificación de los préstamos.** En 1985 se puso en práctica un sistema de clasificación de los préstamos, con el fin de mejorar la calidad de la cartera así como el análisis y la administración de los préstamos (Von Pischke). En las visitas se pudo comprobar que la medida no afecta a las operaciones de la Junta.²³

²³ A toda operación superior a los dos millones de colones (monto máximo para operaciones de Junta) se le debe hacer un análisis financiero, por disposición de la Auditoría General de Entidades Financieras (AGEF). Esta operación requiere un balance de apertura y un análisis de los estados de los dos últimos períodos fiscales. La mayor parte de las zonas cuentan con sólo un analista para realizar esta labor. En las oficinas visitadas se quejaron de que esta práctica

- (iii) **Minimización de operaciones pequeñas.** Había que darle énfasis a las operaciones grandes y se debía hacer un esfuerzo para aumentar el monto de los préstamos al pequeño agricultor. Además, los pequeños productores solicitaban varios préstamos al año, lo que se trató de evitar otorgándoles uno de mayor tamaño o una línea de crédito.
- (iv) **Historial del cliente.** Se puso en práctica el uso de carpetas (*dossiers*) por deudor. En ellas se recopila información general sobre el cliente, como por ejemplo cédula de identidad y certificación de sus propiedades, así como información sobre las distintas operaciones crediticias que ha tenido con la institución. En las visitas se pudo comprobar que el uso de las carpetas está muy generalizado.
- (v) **Contabilidad de costos.** En 1991 se inició un programa de centros de costos. Este plan llegó en una época en que el Departamento Comercial era la principal fuente de fondos frescos para las Juntas, lo que vino a mostrar lo poco rentable que resultaba financiar a las Juntas con fondos propios. Ello ocurrió, además, en un período de cambio dentro del Banco (1986-1987), época en la que se exigió rentabilidad a todas las oficinas regionales.

Todas estas medidas formaron parte, entonces, de un proceso de búsqueda de mayor rentabilidad. Este proceso, sin embargo, no estuvo acompañado de un cambio en la tecnología para otorgar el crédito. Posiblemente era necesario complementar la tecnología anterior, basada

alarga innecesariamente el período de desembolso, pues con frecuencia el analista toma su decisión con base en el análisis del jefe de crédito.

en el manejo de información a nivel local, pero no se le sustituyó con una nueva tecnología que tomara en cuenta las características de la clientela servida.

En varias de las oficinas visitadas consideraron que los procedimientos para controlar la mora implicaban mucho formalismo, en especial con respecto a clientes que no lo requieren, por su buen comportamiento en operaciones anteriores o por su capacidad de pago.²⁴

Junto al mayor formalismo, existe también el agravante de la tasa de interés subsidiada para los clientes de la Junta Rural, lo que viene a encarecer la atención de este tipo de deudores (pues los intereses no cubren los costos) y a dificultar el acceso al crédito por parte de los pequeños productores. Según funcionarios del Banco Nacional, al pequeño productor no se le cerraron las puertas pero ahora tiene que competir contra clientes más rentables cuando quiere ser atendido por un funcionario del Banco.

(d) Creación de la Subgerencia Corporativa

La Subgerencia Corporativa se creó como parte de una estrategia de segmentación del mercado. La atención de esta clientela también buscaba competir con la banca privada en los nichos que ésta estaba atacando.

IV. Políticas actuales de crédito

4.1 Estructura actual de las Juntas Rurales

La máxima autoridad en cada región es el administrador y ante él se reportan los gerentes y los agentes. El organigrama de la estructura administrativa de las sucursales se muestra en

²⁴ Algunos de los entrevistados calificaron la labor de los auditores como muy mecánica. Por ejemplo, operaciones que están al día son cuestionadas por algún requisito que se obvió durante la formalización.

el Gráfico 8. El correspondiente a las agencias es similar, sólo que en lugar del gerente hay un agente y desaparece la figura del subgerente.

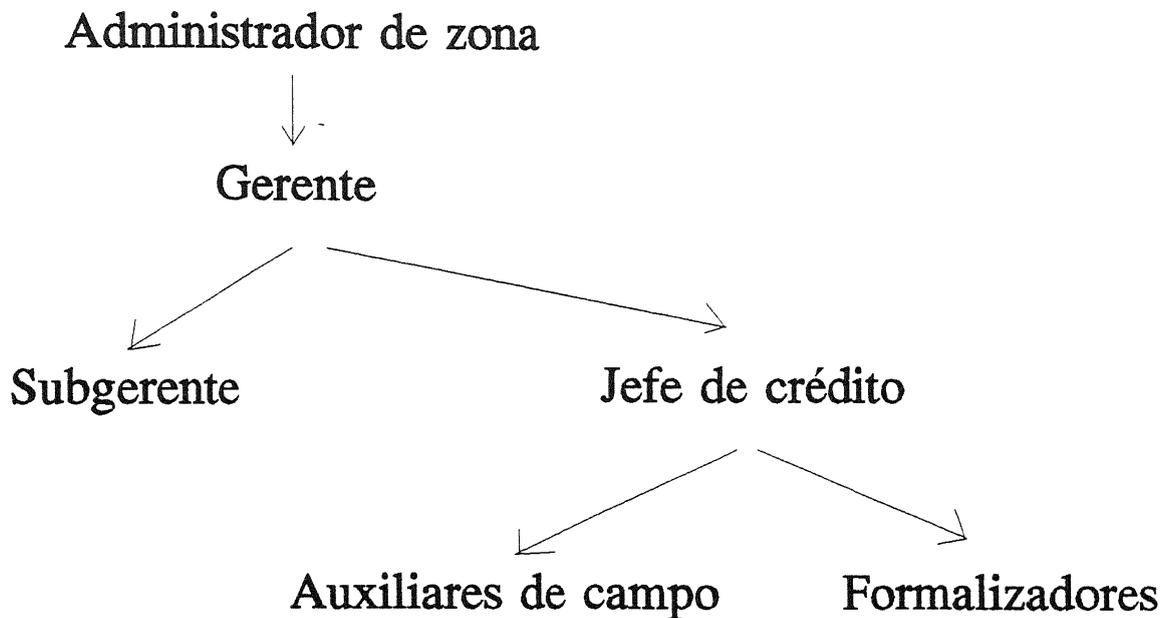


Gráfico 8. Organigrama de la estructura administrativa de una sucursal.

Con la regionalización desaparecieron las estructuras paralelas y con ello la autonomía que tenían las Juntas Rurales de Crédito. El único vestigio que queda a nivel administrativo de la organización anterior es la obligación de llevar la contabilidad de la Junta por separado. El antiguo jerarca de la Junta (el delegado) se convirtió en el jefe de crédito de toda la oficina, a la vez que continuó a cargo de la Junta. Esta dualidad de funciones del jefe de crédito, sin embargo, no se observa en la práctica. En las sucursales y agencias visitadas lo que hay es un único funcionario (el jefe de crédito) encargado de examinar todas las solicitudes, algunas de las

cuales tienen condiciones preferenciales (las de Junta y, más recientemente, las de pequeño empresario).²⁵

Los jefes de crédito cuentan con auxiliares de campo, quienes se encargan de hacer las inspecciones y los avalúos, aunque es común que el jefe de crédito también realice estas labores.²⁶ Cuentan también con formalizadores quienes tienen a su cargo, entre otras cosas, recibir las solicitudes de crédito, alistar los contratos (una vez hecho el análisis por el jefe de crédito) y atender los arreglos de pago. Las sucursales visitadas cuentan con dos formalizadores, uno que le da prioridad a las operaciones de la Junta y otro que le da prioridad a las operaciones de la sección comercial.

(a) Estructura de crédito

La estructura de crédito de las sucursales es mucho más compleja que la administrativa (Gráfico 9). El organigrama para las agencias es similar al de las sucursales: en lugar del gerente está el agente y desaparece el subgerente, sin que exista el cargo de subagente.

La máxima autoridad en la zona es el coordinador regional de crédito. Este funcionario debe coordinar todo lo relativo a crédito y, en particular, debe darle seguimiento a la cartera, debe evaluar el riesgo de cartera y debe participar en la evaluación de solicitudes de crédito por montos significativos. El coordinador no tiene potestad para aprobar préstamos, pero forma parte de un cuerpo colegiado (el comité de crédito regional) que sí la tiene. Este comité está ubicado en una de las sucursales regionales y lo integran seis personas, a saber, el

²⁵ Una excepción es la sucursal de San Isidro de Pérez Zeledón, que cuenta con dos jefes de crédito, uno encargado de la sección comercial y otro responsable del crédito de la Junta.

²⁶ En la mayor parte de las oficinas visitadas hay dos auxiliares de campo. En la sucursal de Santa Cruz hay solo uno y trabaja únicamente medio tiempo.

administrador, el coordinador regional, tres funcionarios de la sucursal sede (gerente, subgerente y jefe de crédito) y un gerente rotativo (escogido entre los restantes gerentes de la región). La función de este comité es examinar las solicitudes de crédito cuyo monto sobrepasa los límites de aprobación de las juntas directivas de las sucursales o agencias.

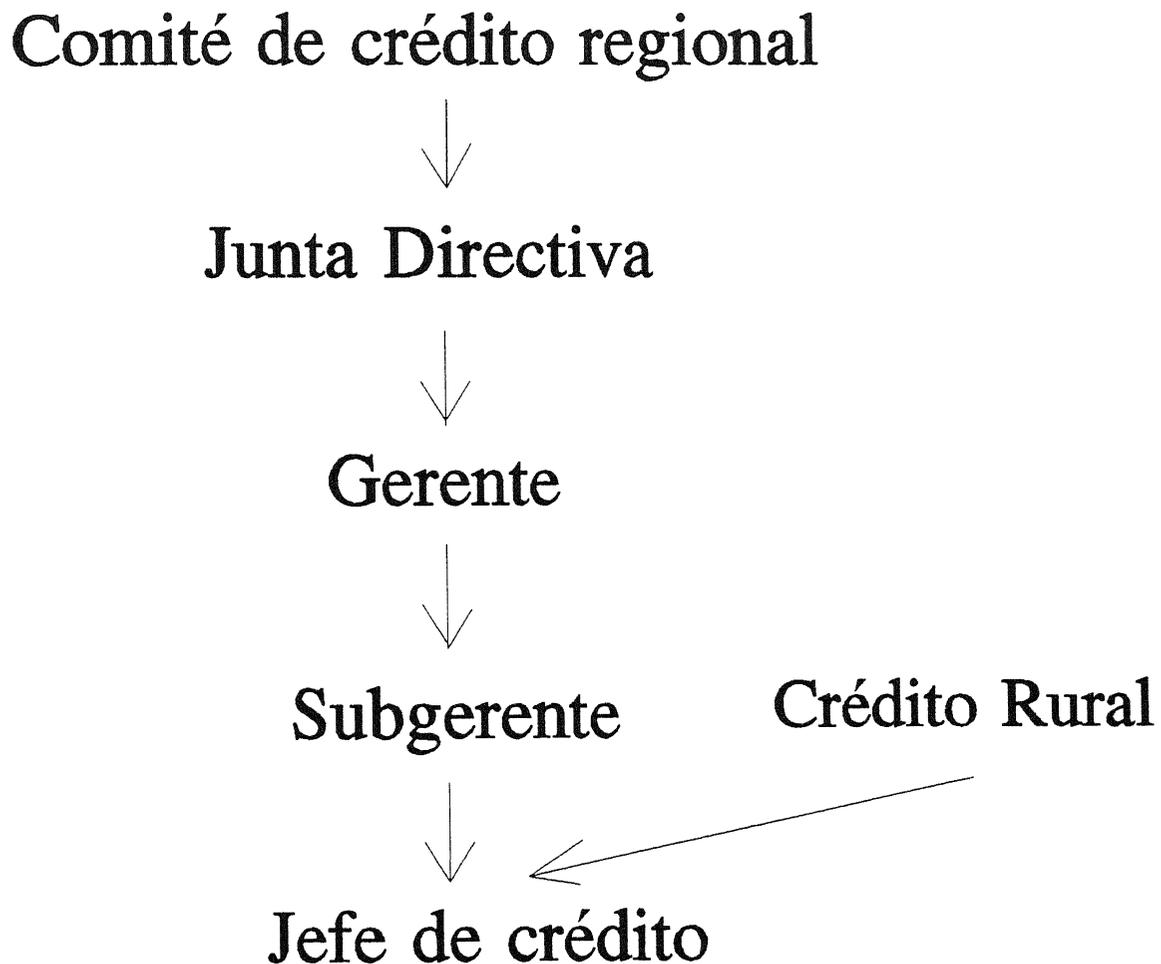


Gráfico 9. Organigrama de la estructura de crédito.

En forma similar al comité regional, las juntas directivas de sucursales y agencias son convocadas únicamente para que conozcan las operaciones aprobadas y para que decidan sobre

solicitudes que exceden los montos de aprobación de gerentes y agentes. El Banco no tiene interés en mantener las juntas directivas de las agencias: las ha venido sustituyendo con comités de crédito local, integrados por el agente, el jefe de crédito y el contador.²⁷ Este comité tiene a su cargo el estudio y aprobación de préstamos y la negociación de prórrogas y arreglos de pago.

Una vez que el cliente cumple con todos los requisitos, la solicitud es examinada por el jefe de crédito, quien debe hacer un análisis financiero sencillo. Este análisis consiste básicamente en un flujo de caja.²⁸ Si el jefe de crédito decide otorgar el préstamo, pasará la solicitud al formalizador para se encargue del papeleo y fije fecha para la firma del contrato. Antes de ello, sin embargo, es necesario pedir una autorización de desembolso, la cual se plantea al coordinador regional de crédito o directamente al Departamento de Crédito Rural en San José. Más que una autorización, lo que la oficina que consulta recibirá es una indicación para que contablemente el préstamo aparezca como financiado bajo una de las líneas de fondos con que cuenta el Banco Nacional (recursos propios, BID, AID, entre otras).²⁹

(b) Límites de aprobación

Los límites de aprobación, por otra parte, varían de una oficina a otra. El Banco tiene clasificadas a todas las oficinas en distintas categorías, de acuerdo al volumen de negociación. Además, las sucursales están autorizadas a otorgar préstamos más altos que las agencias.

²⁷ No todas las agencias tienen contador. Hay sucursales, como la de Nicoya, en las que también hay un comité de crédito local.

²⁸ Si el préstamo es para ganadería se hará, además, una proyección de hato.

²⁹ En la actualidad este trámite ha sido eliminado.

Los funcionarios entrevistados se mostraron conformes con la mayor parte de los límites de aprobación. Casi todos ellos afirmaron, sin embargo, que el jefe de crédito debería estar autorizado a aprobar montos mayores, pues es la persona que mejor conoce a los clientes.

Este problema surge de la dualidad de funciones que administrativamente tiene el jefe de crédito. Como es el encargado de la Junta, el Banco no desea aumentar el límite de aprobación de este funcionario por encima del monto máximo de los préstamos para pequeño empresario. Pero como también es el jefe de crédito de la sección comercial, debe analizar muchas solicitudes superiores al límite de préstamo en la Junta.

4.2 Financiamiento

Los fondos prestables de las Juntas provienen de dos fuentes: las recuperaciones y el Departamento Comercial en San José. Este último financia la mitad de la cartera. En el Cuadro 3 se muestra la composición de las fuentes de fondos de este departamento.

Cuadro 3. Departamento de Crédito Rural del Banco Nacional de Costa Rica. Origen de fondos, a diciembre de 1992 (miles de colones).

Fuente	Monto
Depósitos en cuenta corriente	7.508,7
Depósitos en otras instituciones financieras bancarias	1.454.349,1
Otros depósitos no monetarios	164.098,3
Capital y reservas	16.569,8
Crédito recibido	1.209.750,0
Del Banco Central con recursos externos	630.511,4
Del exterior a mediano y largo plazo ^a	578.911,3
De entidades oficiales	327,2
Total de fondos	2.837.258,7

a Tipo de cambio de 136,74 colones por dólar.

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Según la información recogida en las visitas, durante 1991 las Juntas no tuvieron suficientes recursos para satisfacer la demanda. Durante 1992 y 1993, por el contrario, contaron con fondos suficientes para satisfacer la demanda.

4.3 Características de los préstamos

Las principales características de los préstamos de Junta son:

(a) Montos e ingreso bruto máximo del pequeño agricultor

En la Junta Rural el tamaño máximo de un préstamo no debe pasar de dos millones de colones, monto al que recientemente se llegó como parte del Programa de Pequeño Empresario. En las visitas se observó, sin embargo, que hay un desconocimiento del aumento en el monto y temor de aplicar los límites del nuevo programa a los préstamos de Junta Rural. Los funcionarios entrevistados se mostraron satisfechos con el nuevo monto máximo de préstamo, pues aseguraron que difícilmente alguien iba a solicitar un préstamo superior a los dos millones.

También se pudo observar que es común que los funcionarios fijen montos mínimos de préstamo. Estos variaban entre 50.000 y 100.000 colones, pero en todos los casos se indicó que siempre hacían excepciones, en particular si se trataba de buenos clientes.

El programa de Junta Rural también establece que sus deudores no pueden tener un ingreso bruto superior a los 2,5 millones de colones.³⁰ En la mayoría de las oficinas visitadas se criticó este nivel, pues se le considera bajo, si se toma en cuenta que los deudores tienen varias actividades productivas.

³⁰ Recientemente se aumentó el tamaño máximo del préstamo y el ingreso máximo a 3,5 millones y 5 millones, respectivamente.

(b) Plazos y actividades

La Oficina Central sugiere que los préstamos de Junta sean a cuatro años plazo; no hay impedimento para plazos mayores, siempre que no pasen de ocho años.³¹

Existe, por otra parte, mucha libertad en cuanto a las actividades que pueden ser financiadas. Hay en cada zona, sin embargo, unos pocos cultivos que no se financian ya sea por política del Banco o por decisión de los funcionarios locales. Por ejemplo, luego de realizar estudios sectoriales, el Banco suspendió el financiamiento de la producción de cardamomo y de banano. En Guácimo, por otra parte, un cantón con una larga tradición en la producción de maíz, los funcionarios de la agencia del Banco Nacional dejaron de financiar este producto cuando trasladaron la planta secadora de granos que había en esa comunidad.³² Esto quiere decir que los funcionarios locales tienen cierto grado de libertad para establecer su política crediticia en relación a determinados productos.

(c) Garantías y tasas de interés

En los préstamos de Junta Rural lo más común es pedir garantía prendaria y fiduciaria y, en muy pocos casos, hipotecaria. Hubo coincidencia en las oficinas visitadas en cuanto a la conveniencia de exigir este tipo de garantías.

Respecto a la tasa de interés, en 1992 el Banco Central dejó en libertad a los intermediarios financieros para que fijaran la tasa de interés activa al pequeño productor

³¹ Sin embargo, en algunas oficinas se ha tomado esta la sugerencia como una orden.

³² El traslado de la planta secadora encareció los costos de transporte del productor y, a juicio de los funcionarios del Banco en Guácimo, hizo poco rentable la producción de maíz.

agropecuario. El Banco Nacional ajustó la tasa cobrada a los clientes de Junta, pero siempre la fijó a un nivel preferencial.³³

La tasa de interés fue el elemento del programa de Juntas que más criticaron los funcionarios visitados. Aseguraron que el nivel actual es demasiado elevado y desestimulante para el pequeño productor agropecuario. Estas afirmaciones revelan una falta de preocupación por la viabilidad financiera de la Junta. Los funcionarios entrevistados están analizando el costo del crédito únicamente desde el punto de vista del cliente, cuando en realidad debería enfocarse tanto desde la perspectiva del deudor como de la institución que lo financia.

(d) Requisitos

Seguidamente se presenta una recopilación de todos los requisitos que potencialmente se piden en los préstamos de Junta Rural, en las oficinas visitadas, para personas físicas y jurídicas:

- (a) fotocopia de la cédula del deudor,
- (b) constancia de pago de impuestos municipales,
- (c) constancia de deudas con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS),
- (d) constancia de deudas con otros bancos estatales,
- (e) depósito para estudios de Registro,
- (f) depósito para peritaje e informe y
- (g) depósito de 50 por ciento de gastos administrativos;

Cuando lo requiere la naturaleza del préstamo o de la garantía, también se solicita:

- (h) fotocopia de la cédula de los fiadores,
- (i) certificación del fierro,

³³ En octubre de 1993 era igual a la tasa básica más cinco puntos porcentuales.

- (j) planos catastrados del terreno,
- (k) constancia de pago de impuesto territorial,
- (l) presupuesto de costos de la construcción,
- (m) permiso de construcción y
- (n) certificación del Ministerio de Agricultura y Ganadería sobre permiso de pesca.

En cada formalización de un préstamo solo se pide una parte de estos requisitos (los pertinentes según la naturaleza de la operación). Además, el uso de carpetas por deudor y las líneas de crédito permiten solicitar algunos de estos requisitos una sola vez o esporádicamente (dependiendo de la naturaleza de la garantía). Ambas innovaciones son un avance, pues permiten aligerar el proceso de evaluación de las solicitudes de crédito, reduciendo de esta forma los costos de transacción tanto para la institución como para el cliente.

4.4 Evaluación de la solicitud

En varias oficinas indicaron que lo que importa es la capacidad de pago del solicitante. Sin embargo, pareciera que no la analizan de manera global (para todas las actividades del cliente) sino que se limitan a evaluar la rentabilidad del proyecto a ser financiado.

Como parte de la evaluación de la solicitud se requieren:

- (a) **Proyecciones.** Aunque es **simplemente** un flujo de caja, este generalmente solo lo sabe hacer el jefe de crédito.
- (b) **Constancias de deudas.** Para cada operación al solicitante se le piden constancias de deudas con otros bancos, con la Municipalidad (impuesto territorial y servicios municipales).

- (c) **Autorización de egresos.** Este procedimiento consiste en el envío de una nota a San José o al coordinador regional de crédito, para que asignen la fuente de recursos a utilizar. Según el procedimiento establecido, la autorización de egresos se hace mientras se procesa la solicitud de préstamo.³⁴

Conviene agregar que para endeudamientos totales de dos millones o más, el Banco Nacional tiene en práctica un sistema de evaluación del riesgo que incluso abarca niveles de endeudamiento inferiores a los exigidos por la Auditoría General de Entidades Financieras (AGEF).³⁵ Para los préstamos de Junta (endeudamientos totales inferiores a dos millones) el Banco no tiene un sistema de evaluación.

³⁴ En dos de las oficinas visitadas, se indicó que cuando la autorización se pide a través del coordinador de crédito, el proceso se atrasa un par de días. Este trámite ya ha sido eliminado.

³⁵ El Banco posee dos criterios para la clasificación de la cartera crediticia:

- (a) **Deudores con endeudamiento total mayor a 5.000.000.** La calificación del riesgo se hace, al formalizar el primer préstamo, con base en la capacidad de pago estimada y la calidad de las garantías y posteriormente durante la vigencia de ese deudor como cliente de la institución. Se excluyen de esta categoría los préstamos para vivienda.
- (b) **Deudores con endeudamiento total entre 2.000.000 y 5.000.000 y préstamos para vivienda.** La calificación del riesgo utiliza los mecanismos establecidos para los endeudamientos superiores a los 5.000.000, pero con algunas modificaciones que permiten mayor flexibilidad según se trate de personas físicas o jurídicas y agilidad en el trámite y en el seguimiento de los créditos. De esta forma se utiliza un criterio flexible pero más rígido que el exigido por la AGEF, según el cual durante la vigencia de un deudor como cliente del Banco, la clasificación se hace considerando únicamente su comportamiento de pago.

En ambos casos, la calificación es del cliente. Es decir, si un deudor tiene varias operaciones vigentes, se le califica de acuerdo a su peor comportamiento. Este sistema de clasificación aun no ha sido evaluado; no se han hecho análisis para verificar si la pérdida esperada ocurre o no.

4.5 Regulación e información interna

Los funcionarios no dominan todas las normas que regulan el proceso de crédito en Junta Rural. En las visitas se observó lo siguiente:

- (a) **Manual de crédito complejo.** El manual de crédito es un folleto voluminoso, que hace poco atractivo su uso.
- (b) **Directrices nuevas.** Hay nuevas directrices que los funcionarios no dominan.

Este panorama podría estar reflejando la existencia de regulaciones muy detalladas para enfrentar situaciones heterogéneas.

Además, en varias de las oficinas visitadas no suministraron información sobre el número y el monto de las nuevas colocaciones en 1992 y en algunas de ellas no proporcionaron cifras sobre la cartera morosa en Junta, sino únicamente datos a nivel global (Junta y sección comercial en forma conjunta). Esta situación refleja, nuevamente, la falta de preocupación por el manejo financiero de la Junta. Los funcionarios de las oficinas visitadas, en general, ven la situación financiera de la oficina como algo que debe ser atendido a nivel central, cuando en realidad debería manejarse a todos los niveles.

Junto al desconocimiento de nuevas regulaciones, hay también un **temor al cambio** y a flexibilizar las normas o poca comunicación con las oficinas centrales. Algunos ejemplos detectados en las entrevistas son:

- (a) No dan préstamos a parceleros del IDA por no tener al menos 10 años de poseer la propiedad.
- (b) No acumulan los límites de aprobación.

- (c) No trabajan con los límites de préstamo y de ingreso bruto estipulados en el programa de pequeño empresario.

4.6 Tarjeta de cliente preferencial

En 1987 el Banco Nacional estableció el programa de cliente preferencial, que consistía en una línea de crédito y un trato especial en todos los trámites en la institución. El participante recibía, además, una libreta que le permitía ir a ciertos negocios (en particular de insumos agrícolas) y adquirir bienes con cargo a su cuenta en el Banco Nacional; es decir, la libreta era una tarjeta de crédito pero de uso restringido. Para que un productor tuviera derecho a participar en el programa debía haber tenido una relación de varios años con la institución y un historial ejemplar.

En las oficinas visitadas el programa no estaba funcionando. Según manifestaron los funcionarios entrevistados, las características del programa hicieron que este nunca lograra arrancar o que lo hiciera durante un período corto. Las principales críticas fueron:

- (a) **Cliente antiguo.** Debían ser clientes con varios años de trabajar con el Banco.
- (b) **Sin atrasos.** Debían ser clientes que nunca se hubieran atrasado en sus pagos (ni un solo día).
- (c) **Mucho papeleo.** Había que preparar informes periódicos.
- (d) **Indisposición de otros clientes.** Al cliente preferencial se le debía dar un trato especial en las oficinas. En éstas, sin embargo, no había espacio ni personal para ello. Además, tampoco había disposición de los funcionarios por temor a que otros clientes se molestaran.

- (e) **Dificultades con la tarjeta de crédito.** Los funcionarios del Banco no estaban de acuerdo con la exigencia de pago inmediato por parte de los negocios en que la tarjeta se usaba.

Estas dificultades con el Programa de Cliente Preferencial plantean el problema del centralismo. Aunque el proyecto fue diseñado por tres funcionarios de oficinas regionales no existió una retroalimentación con funcionarios del resto del país una vez que se inició el programa. Algo que se quiso que fuera innovador, funcionó sólo parcialmente, al fijarse, desde San José, reglas muy específicas pero uniformes para todas las oficinas del país.

Ante estos problemas, la consecuencia lógica no se hizo esperar: en aquellas oficinas con funcionarios más atrevidos, se definió una nueva línea de crédito, que tomaba elementos tanto de la línea de crédito tradicional como del programa de cliente preferencial. La iniciativa de las oficinas es importante, es un activo valioso que el Banco está desaprovechando y debe llamar la atención sobre iniciativas que parten de arriba hacia abajo.

En las oficinas visitadas, el uso de la línea de crédito es muy limitado, excepto en Palmares de Pérez Zeledón, donde el 47 por ciento de los clientes de Junta trabajan bajo este esquema.

Las características de la línea de crédito en esta agencia son:

- (a) Al menos un año de trabajar con el Banco.
- (b) Buen agricultor.
- (c) Buen cliente. Buen pagador, atrasos razonables.
- (d) Cobro de 1.500 colones más kilometraje, por cada subpréstamo, para cubrir el costo de la inspección.

Como se puede apreciar, lo que se hizo en esta oficina fue flexibilizar las características del plan definido desde San José. El jefe de crédito insistió en que lo único que se necesita para tener una proporción tan alta de clientes bajo línea de crédito es utilizar los límites de aprobación que la institución les ha fijado.

4.7 Programa de pequeño empresario

En agosto de 1993, el Banco Nacional puso en marcha el Programa de Pequeño Empresario, con el fin de satisfacer las necesidades de crédito del pequeño productor. El programa busca servir a la clientela de las Juntas así como a los pequeños productores en las ramas de artesanía, industria, comercio y servicios.

El proyecto no contempla procedimientos para el otorgamiento del crédito distintos de los actuales. Lo único distinto que contiene el programa son las condiciones preferenciales para el financiamiento del pequeño artesano y el pequeño industrial.³⁶ En las áreas de servicios y comercio no hay condiciones preferenciales y en los préstamos para pequeño productor agropecuario se aumentó el monto máximo de préstamo y el límite de ingreso bruto.

Sobre este programa, los funcionarios entrevistados afirmaron lo siguiente:

- (a) **No cambia las condiciones del cliente de Junta.** Solo aumenta el monto máximo de préstamo y el límite de ingreso bruto.

³⁶ En la actualidad el Banco está a punto de poner en práctica un proyecto para establecer nuevos procesos de crédito en cinco oficinas.

- (b) **No dedica personal a la Junta.** En ninguna de las oficinas visitadas se está asignando más personal a la Junta. Funcionarios del Banco han indicado que en algunas oficinas sí estarán nombrando funcionarios adicionales. Sin embargo, ésta podría ser una visión parcial, producto de la falta de preocupación por el manejo financiero.
- (c) **No incentiva al pequeño comerciante.** A los pequeños productores en las áreas de comercio y servicios se les cobra la misma tasa de interés, comisiones y gastos de tramitación que a los clientes de la cartera comercial.
- (d) **Atrae malos deudores.** Si se le da mucha publicidad, los malos deudores serían los que se acercaría al Banco para participar en el programa. Preferirían que no se le diera publicidad y así buscar ellos directamente a los productores con potencial para recibir un préstamo del programa.

V. Hacia un programa moderno para la atención de los clientes pequeños en el Banco Nacional

Como se documentó anteriormente, las Juntas Rurales del Banco Nacional han reducido fuertemente su nivel de actividad. El proceso de contracción de las Juntas se inició a mediados de la década de los setentas, se acentuó después de la crisis económica a inicios de los ochentas y se aceleró recientemente. Las causas de la contracción son varias. Algunas obedecen a las circunstancias del entorno económico y de la política económica, otras a las respuestas que necesariamente el Banco Nacional ha tenido que plantearse para sobrevivir en un sistema financiero más competitivo y otras a razones internas del Banco.

Todo lo anterior lleva a una conclusión obvia: no es posible resucitar al programa de Juntas Rurales con las mismas características del pasado, porque el país ha cambiado, el Banco

ha cambiado y la clientela también. Sin embargo, en forma realista hay que plantearse una pregunta fundamental: ¿Existe una clientela de pequeños productores que necesiten los servicios del Banco y que puedan ser atendidos en forma rentable? Vale la pena hacer varias observaciones en torno a esta pregunta.

5.1 La rentabilidad del Banco

Hay que partir de la restricción financiera que tiene el Banco Nacional. El Banco no posee la capacidad de mantener un programa **masivo** de crédito si no es rentable. A no ser que el Banco reciba subsidios vía el Presupuesto Nacional-efectivamente y no como una promesa que no se cumple-un programa de crédito subsidiado no pasará de ser algo de dimensiones sumamente modestas, más cercano a un programa de relaciones públicas que a un verdadero programa que busque atender una amplia clientela en forma eficiente. La conclusión es que si el programa de crédito no es rentable, no será **permanente** ni **masivo**.

5.2 ¿Existe clientela para un programa que sea rentable para el Banco?

Esta pregunta no tiene una respuesta única; depende de cuál sea el costo de endeudarse en el programa, esto es, el costo por la tasa de interés y los trámites de la transacción para endeudarse, incluido el costo de oportunidad de gestionar el préstamo. Por ejemplo, FINCA (Fundación Integral Campesina) ha logrado desarrollar un programa de crédito exitoso para campesinos más pobres que los atendidos por el Banco Nacional, a tasas de interés similares a las activas de mercado, pero con costos de transacción comparativamente bajos (González Vega, Jiménez y Quirós). Esto quiere decir que la tasa de interés es importante, pero posiblemente lo más importante es cuál sea la **tecnología** para otorgar crédito que sea rentable para el Banco y a la vez para los clientes.

También es importante tener presente que la clientela de pequeños clientes estará proporcionalmente cada vez más en ramas de actividad económica diferentes al sector agropecuario. El proceso de urbanización y de modernización del agro hace que se requieran menos trabajadores en este sector. Más que un programa para pequeños productores agropecuarios, se requiere de un programa de pequeños **empresarios**.

Adicionalmente, más que buscar una clientela, el Banco debe buscar **las diversas clientelas** (en plural) y más que un producto bancario para los pequeños clientes, deberá producir una diversidad de productos o servicios. Más que una búsqueda de **la** clientela por parte de una oficina central del Banco, se requiere que las diversas oficinas del Banco busquen cada una **su** clientela y le preparen un programa. Si el Banco Nacional tiene oficinas en todo el país, tiene que aprovechar esta ventaja. Si hace un solo programa con reglas dictadas en la Oficina Central y seguidas en forma más o menos automática en las oficinas regionales, está desaprovechando el activo más valioso que tiene: la información de los empleados de las oficinas ubicadas en todo el país. Ellos son los que podrían identificar la clientela y los servicios que ésta necesita.

Por supuesto que la Oficina Central tendría que establecer las reglas generales y los incentivos adecuados para que el conjunto de programas contribuya positivamente a las finanzas del Banco. Las características generales del programa serían las siguientes:

(a) El programa en cada oficina debe ser autosuficiente

Esto quiere decir que cada oficina debe cubrir todos sus costos (financieros, administrativos e incobrables). Debe por lo tanto pagar por los recursos que recibe una tasa de interés igual a la de mercado, independientemente de que los recursos provengan de depósitos de su clientela

o de traspasos de fondos de la Oficina Central o del Departamento Comercial de la misma oficina.

La obligación que tendría cada oficina de ser viable financieramente le establecería la restricción presupuestaria total. La forma de cómo asignar este presupuesto debería ser lo más autónoma posible, dentro de las posibilidades del Banco. También cada programa tendría libertad para asignar la cartera entre diferentes actividades; las restricciones sobre este aspecto deberían provenir únicamente de la preocupación de diversificar la cartera para minimizar el riesgo.

(b) Los programas se desarrollarían de abajo hacia arriba

La iniciativa de los programas en cada oficina partiría de los funcionarios locales. Estos definirían las características más importantes del programa y las condiciones y términos de los préstamos. En la Oficina Central se le daría la aprobación al programa y se le daría seguimiento, para evaluar el cumplimiento de metas relacionadas con la viabilidad financiera del programa en cada oficina. La Oficina Central podría dar unos lineamientos **muy generales**, que todos los programas deban cumplir, fundamentalmente relacionados con la viabilidad financiera y la forma de evaluarla.

(c) Los programas deberían atender al pequeño empresario

Los programas no deberían centrarse **únicamente** en pequeños productores agropecuarios. Su cobertura debería ser los pequeños productores y microempresarios, independientemente de su actividad económica.

(d) Los programas deberían contener un fuerte elemento de captación de depósitos

Si el Banco Nacional está tan extendido geográficamente, debería de aprovechar ventajas competitivas en diferentes zonas del país. El Banco Nacional comparativamente parece tener

mayores ventajas para competir por la captación de depósitos en zonas rurales que en zonas urbanas y posiblemente no las está aprovechando óptimamente, con una única política de captación de depósitos.

Los recursos que los programas de crédito rural utilicen, provenientes de la Oficina Central o de otras oficinas, deberían costarle a la oficina que los presta tanto como le cuestan al Banco. Esto significa que se establecerían precios de transferencia por los recursos

(e) Una fuerte dosis de capacitación

Actualmente, los funcionarios de las oficinas no realizan ningún manejo financiero o lo hacen muy parcialmente. La opinión de los ejecutivos de las oficinas de que la tasa de interés que actualmente se cobra en la Junta es muy "alta"--aunque sea subsidiada--y su instancia de contar con más empleados, es reflejo de la ausencia de un manejo financiero optimizador. Aparentemente, los funcionarios locales piensan que el manejo financiero del Banco es un problema de la Oficina Central y no de ellos. En este sentido sería fundamental un entrenamiento de estos ejecutivos en el área de finanzas. En particular es importante el entrenamiento en el área de manejo de riesgo.

También debiera existir un entrenamiento en innovaciones financieras y su mercadeo. En particular sería importante que los ejecutivos vean el funcionamiento de esquemas de crédito a pequeño empresario diferentes a lo tradicional. Cuando los ejecutivos hagan el ejercicio de determinar cuál es la tasa de interés que deben cobrar para que el programa sea viable encontrarán que es una tasa muy alta (posiblemente astronómicamente alta) y que necesariamente tendrán que cambiar la función de producción para lograr un producto de calidad a un costo razonable. Por esta razón, examinar programas de servicios financieros exitosos en otros países podría ser

una fuente importante para la innovación y para la adopción y adaptación de nueva tecnología bancaria.

(f) Incentivos

Los programas en las oficinas debieran ser juzgados de acuerdo con sus resultados y valdría la pena establecer un sistema de incentivos donde, al menos una parte de la remuneración del empleado dependa de estos resultados. Un análisis de las restricciones existentes en el Banco Nacional para hacer esto es indispensable, por lo que aquí no se profundiza en este tema.

(g) Actividades de segundo piso

El Banco Nacional debería estudiar la posibilidad de actuar como institución de segundo piso en la canalización de recursos a los pequeños productores. Algunas organizaciones privadas de desarrollo (FINCA, por ejemplo), cooperativas y otro tipo de organizaciones podrían evaluarse para cumplir el papel de minoristas de crédito. Por supuesto, debería actuarse con cautela para escoger instituciones sólidas.

(h) Proyectos pilotos

Posiblemente, lo más razonable es iniciar la nueva orientación de los programas de crédito al pequeño productor como proyectos pilotos o experimentales en unas cuantas oficinas, para poder evaluar los resultados y hacer correcciones en el camino antes de tratar de extenderlos a todo el Banco. Además, éste podría ser el primer paso hacia un cambio total, no sólo en el programa de pequeño empresario sino que en todo el Banco, con la ventaja que se estaría experimentando con una pequeña porción de la cartera al inicio.

REFERENCIAS

- Araya, Isabel C., Francisco Ibarra y Jorge Rodríguez (1990). "Acceso al crédito agrícola: El caso de Acosta", Universidad de Costa Rica, Tesis de Licenciatura.
- Banco Central de Costa Rica, Sesión 4641-93 del 5 de mayo de 1993.
- Banco Central de Costa Rica, Sesión 4564-92 del 11 de marzo de 1992.
- Banco Central de Costa Rica, Sesión 4544-91 del 18 de diciembre de 1991.
- Camacho, Edna y Luis Mesalles (1994), "Margen de intermediación y eficiencia en la banca", en Claudio González Vega y Edna Camacho Mejía (eds.), *Regulación, Competencia y Eficiencia en la Banca Costarricense*, San José: Ohio State University y Academia de Centroamérica.
- Cedeño, Alvaro (1988), "Banco Nacional de Costa Rica: evaluación institucional", Columbus, Ohio: Ohio State University, Economics and Sociology Occasional Paper No. 1507.
- Castillo, Marta, Carlos Castro y Marjorie Ureña (1991), "El objetivo de crecimiento en los programas de crédito subsidiado: el caso del Banco Nacional de Costa Rica en las agencias de Atenas, Ciudad Quesada y Guápiles", Universidad de Costa Rica, Tesis de Licenciatura.
- Costa Rica, Ley de Modernización del Sistema Financiero, No. 7107 del 22-11-88.
- Costa Rica, Ley Orgánica del Sistema Bancario Costarricense, No. 1644 del 26-9-53.
- Costa Rica, Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, No. 6955 del 24 de febrero de 1984.
- Costa Rica, Reglamento a la Ley de Fomento de las Exportaciones, No. 5162 del 22 de diciembre de de 1972, Decreto Ejecutivo No. 7930-MEIC del 23 de enero de 1978.
- González Vega, Claudio (1973), "Small Farmer Credit in Costa Rica: the Juntas Rurales", en *Small Farmer Credit in Costa Rica*, AID Spring Review of Small Farmer Credit, Washington D.C.: Agency for International Development.
- _____ (1985), "Crisis y el sistema bancario costarricense", *Ciencias Económicas*, Vol. 5, No. 1.

- González Vega, Claudio, Ronulfo Jiménez y Luis Mesalles (1989), "Costa Rica: fuentes de crédito para los agricultores", San José: Academia de Centroamérica y Ohio State University, reporte sin publicar para el Banco Central de Costa Rica.
- González Vega, Claudio, Ronulfo Jiménez y Rodolfo E. Quirós, eds. (1993), *Financiamiento de la Microempresa Rural: FINCA-Costa Rica*, San José: Ohio State University y Academia de Centroamérica.
- Lizano, Eduardo (1990), *Programa de Ajuste Estructural en Costa Rica*, San José: Academia de Centroamérica.
- Mesalles, Luis (1988), "Costa Rica: The Political Economy of Agricultural Credit", Columbus, Ohio: Ohio State University, Economics and Sociology Occasional Paper No. 1513.
- Quirós, Rodolfo y Ronulfo Jiménez Rodríguez (1993), "FINCA y el acceso al crédito para pequeños productores rurales" en Claudio González Vega et al. (eds.), *Financiamiento de la Microempresa Rural: FINCA - Costa Rica*, San José: Ohio State University y Academia de Centroamérica.
- Stewart, Rigoberto (1991), *La Comercialización de Granos Básicos en Costa Rica*. Heredia: Stewart Associates.
- Von Pischke, J. D. (1988). "Banco Nacional de Costa Rica: Risk and Portfolio Management". Columbus, Ohio: Ohio State University, Economics and Sociology Occasional Paper No. 1508.