

# PROGRAMA DE APOYO AL SISTEMA DE CAJAS DE CREDITO Y BANCOS DE LOS TRABAJADORES

(TC-00-03-02-4)

## RESUMEN EJECUTIVO

<b>Beneficiarios/ Agencia Ejecutora:</b>	Los beneficiarios directos del Programa son: de una parte, los usuarios del Sistema de Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores; de otra parte, las cooperativas afiliadas (49 Cajas de Crédito y 7 Bancos de los Trabajadores; y la Federación del Sistema (FEDECREDITO). Esta última entidad (FEDECREDITO) será el organismo ejecutor del proyecto.	
<b>Objetivos y Componentes:</b>	El objetivo general del proyecto es promover el acceso a los recursos financieros por parte de las pequeñas y micro empresas a través de la modernización y fortalecimiento institucional del Sistema de Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores, facilitando la incorporación al sector financiero regulado de las entidades afiliadas al Sistema (Cajas de Crédito y los Bancos de los Trabajadores), dentro del contexto de la nueva Ley de Intermediarios Financieros no Bancarios. La modernización y fortalecimiento institucional comprenderán la implementación del plan estratégico de FEDECREDITO con el fin de dar cumplimiento a los requisitos de la nueva Ley para el fortalecimiento y transformación de la entidad, en beneficios de las entidades y de todos los usuarios del Sistema, los pequeños ahorradores y quienes utilizan los servicios de crédito. El desarrollo de dicho plan se ejecutará en las cinco áreas principales que son: 1) desarrollo organizacional; 2) manejo financiero; 3) desarrollo de atención al cliente; 4) control interno y auditoría; 5) desarrollo de comunicaciones e informática.	
<b>Costo y Financiamiento:</b>	FOMIN Donación: Ventanilla III-A	US\$2,000,000
	Contrapartida:	<u>US\$1,300,000</u>
	Total	US\$3,300,000
	Período de Ejecución:	30 meses
	Período de Desembolso:	36 meses
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b>	Ninguna	

**Condiciones  
Contractuales  
Especiales**

Como condición previa al primer desembolso, el organismo ejecutor (FEDECREDITO) deberá presentar al Banco evidencia de: 1) el establecimiento de la Unidad de Ejecución Institucional (UEI) a ser dirigida por un asesor externo que se integrará por representantes de: la Administración de FEDECREDITO, la Junta Directiva de FEDECREDITO (Junta de Gobierno), las Cajas de Crédito y los Bancos de los Trabajadores; 2) la selección del asesor externo permanente, quien se encargará de la gestión del proyecto para proporcionar servicios de orientación estratégica y técnica; 3) la elaboración de los Términos de Referencias (TOR) para la contratación de los consultores requeridos para el desarrollo de los diferentes componentes del proyecto; 4) un cronograma de actividades para los primeros 12 meses del Programa; 5) Se contará con un manual de implementación y los criterios de selección y elegibilidad de las firmas consultoras. (Ver párrafo 9.1)

**Comité de Impacto  
Ambiental y Social:**

El programa fue revisado por el CESI, en su reunión de octubre 13 de 2000. Las recomendaciones han sido incluidas en el Proyecto (ver párrafo 4.7)

## **I. ELEGIBILIDAD DEL PAIS Y DEL PROYECTO**

- 1.1 El Comité de Donantes declaró a El Salvador país elegible para todas las modalidades de financiamiento previstas por el FOMIN, el 3 de diciembre de 1993. El proyecto es elegible para financiamiento del FOMIN en el marco de la Facilidad de Desarrollo de la Pequeña Empresa (Facilidad III-A) dado que permitirá la modernización del sistema salvadoreño de Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores, promoviendo un mejor acceso a los servicios financieros por parte de los pequeños ahorradores y a la micro y pequeña empresa del país.

## **II. ANTECEDENTES**

- 2.1 Durante la década de los años noventa, el esfuerzo de las autoridades salvadoreñas estuvo enmarcado por el proceso de reconstrucción requerido después del conflicto civil de la década de los ochenta. No obstante los avances logrados durante los 90, que se reflejaron en importantes cambios económicos y políticos, reformas estructurales que han permitido un manejo macroeconómico estable, la modernización del estado y la apertura económica; aún hoy subsisten importantes retos sociales y económicos que permiten una reducción efectiva de los índices de pobreza. Para ello es necesario propiciar un crecimiento económico más acelerado, lo cual demanda mejoras sustanciales la eficiencia en el uso de los factores de producción, de forma tal que se revierta la tendencia reciente de desaceleración económica y que ha incrementado la expansión de la ya significativa economía informal. En particular, adquiere la mayor relevancia la prioridad del Gobierno de El Salvador (GOES) a la consolidación de una estrategia de servicios a la micro y pequeña empresa.
- 2.2 Uno de los principales obstáculos al desarrollo de la microempresa es la poca facilidad de acceso a recursos de crédito para la financiación de sus inversiones y el capital de trabajo. Al mismo tiempo, cada vez es más clara la importancia de movilizar los ahorros para mantener el desarrollo sostenible de intermediación microfinanciera. En El Salvador, además de los avances obtenidos en el fortalecimiento de las entidades bancarias y en particular del Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) y la Financiera CALPIA<sup>1</sup>, con el desarrollo de cooperativas financieras se ha venido cubriendo en forma importante esta actividad, al punto que el sistema de Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores cuenta con 56 entidades (49 Cajas de Créditos y 7 Bancos de los Trabajadores) con un cubrimiento geográfico que abarca la totalidad del país.
- 2.3 Al finalizar 1999, el sistema afiliado a FEDECREDITO tenía créditos vigentes por Col\$1,137.8 millones (US\$130 millones) representados en 119.352 préstamos concedidos. Los activos consolidados de las Cajas y los Bancos crecieron de US\$78,7 millones en 1995 a US\$151,8 millones en 1999, mientras la cartera consolidada se expandió de US\$ 69.3 millones a US\$130,5 millones entre 1995 y

---

<sup>1</sup> FOMIN tenía la operación de inversión de capital en la Financiera Calpiá. En 2000, el FOMIN salió de dicha inversión, habiendo vendido sus acciones con éxito

1999. Sin embargo, el sistema muestra una fuerte dependencia de recursos externos, particularmente de BMI, el banco estatal de segundo piso. A finales de 1999, más del 37% de la cartera se financia con líneas de crédito de bancos y donantes internacionales. Los aportes de los miembros constituyeron, en el mismo ejercicio, el 10% del fondeo del sistema. Es importante resaltar que si bien el sistema FEDECREDITO tiene un nivel de significancia y cubrimiento geográfico importante como mecanismo de financiación de la microempresa y los ahorradores de muy bajos recursos, el grado de desarrollo financiero de la gran mayoría de las entidades afiliadas es bastante rudimentario, haciéndose evidente la necesidad de soporte técnico para el buen desarrollo de su gestión <sup>2</sup>. FEDECREDITO, como una entidad que agrupa a sus afiliados crediticios, ha sido reconocido como uno de los promotores más importantes de microfinanzas prestando de manera constante servicios tanto financieros como no financieros.

- 2.4 El sistema bancario salvadoreño está conformado en la actualidad por 13 bancos y una financiera, siendo esta última institución la que principalmente dedica sus operaciones a la atención de la micro y pequeña empresa; la cartera de préstamos del sistema bancario ascendió alrededor de US\$5,000 millones. La función crediticia que desarrolla el Sistema de FEDECREDITO, en el mercado salvadoreño, es importante. En efecto, el sistema de Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores presentó operaciones de cartera por \$1,137.8 millones de colones al finalizar el año 2000, que equivalen al 3.0% de la cartera del sistema bancario. De otra parte, de acuerdo con las cifras de la cartera activa, reportadas por el Banco Multisectorial de Inversiones, FEDECREDITO ocupa el 7º lugar en monto redescontado (¢158.3 millones) y el primer lugar en número de créditos elegibles otorgados (4,390). Ello ratifica el compromiso del Sistema de FEDECREDITO para atender y apoyar con una filosofía cooperativista solidaria a los sectores de escasos recursos, que por su condición económica están prácticamente imposibilitados de acceder a la banca tradicional.
- 2.5 En términos relativos, dentro del mercado del microcrédito, FEDECREDITO se compara de la siguiente manera con la Financiera CALPIA y FEDECACES: Al finalizar 1999, el nivel de activos el Sistema de FEDECREDITO alcanzó los ¢1,247.0 millones, al tiempo que CALPIA presentó ¢255.9 millones, equivalentes a un 20.5%. Por otra parte, el Sistema de FEDECREDITO acumuló obligaciones por ¢999.2 millones, mientras CALPIA alcanzó los ¢199.1 millones. A nivel patrimonial el Sistema de FEDECREDITO alcanzó los ¢327 millones y CALPIA ¢56.9 millones. Los resultados fueron de ¢26.4 millones y ¢8.9 millones de utilidades, respectivamente. Respecto al volumen de créditos financiados con recursos del BMI, CALPIA otorgó 2,903 créditos por un monto de ¢116.6 millones, lo cual comparado con Sistema de FEDECREDITO representa en volumen de operaciones el 66.1% y en monto el 73.7%. CALPIA ocupa el segundo lugar en atención de usuarios por número de operaciones y el noveno en función de los montos otorgados con recursos BMI. Con respecto a la Federación de Cooperativas FEDECACES, esta última cuenta con 30 cooperativas financieras ubicadas en

---

<sup>2</sup> Los datos detallados de situación financiera de los miembros están disponibles en el archivo de RE2/FI2.

ciudades principales del país. A diciembre de 1999, el Sistema de FEDECACES presentó activos por ₡949.0 millones, que comparados con los del Sistema de FEDECREDITO representa el 76.1%, mientras que sus pasivos fueron de ₡665.0 millones, equivalentes a un 66.8% de las obligaciones del Sistema de FEDECREDITO. A nivel patrimonial el Sistema de FEDECACES logró los ₡284 millones y el Sistema de FEDECREDITO ₡327 millones. Respecto a la cobertura del mercado crediticio, el Sistema de FEDECACES alcanzó una cartera de ₡737 millones y el Sistema de FEDECREDITO ₡1,137.8 millones.

- 2.6 Los estados financieros consolidados del año 2000 demuestran que las Cajas y los Bancos, en su conjunto, lograrán generar un retorno neto sobre la cartera de un 3.0% en promedio, lo que representa un retorno del 11.2% sobre el patrimonio consolidado del sistema. Sin embargo, la escala de operaciones y el desempeño financiero varía significativamente entre las distintas instituciones. La relación cartera vencida a total de préstamos se sitúa en 10.0% en septiembre del 2000, al tiempo que la relación de utilidades a patrimonio era de 13% en igual fecha, mientras la relación de patrimonio a activos totales se ubicó en 27%. En el pasado, debido a la falta de un marco legal apropiado, la actividad financiera no bancaria presentaba un desarrollo limitado.
- 2.7 Con el propósito de mejorar el acceso y la disponibilidad de servicios financieros para el desarrollo de las actividades rurales y urbanas del país, y en particular la captación de pequeños ahorros y el financiamiento de la micro y pequeña empresa, las autoridades impulsaron en la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley de Intermediarios Financieros no Bancarios, el cual fue aprobado y convertido en Ley (Decreto 849) el pasado mes de marzo 2000 y cuya vigencia será a partir del 1o de julio del 2001, la entrada en vigencia de la nueva Ley fue pospuesta en razón a los ajustes necesarios en la economía salvadoreña como secuela del nuevo marco de Integración Monetaria (dolarización).
- 2.8 La nueva Ley fortalece y fomenta el carácter privado y la naturaleza cooperativa de las Cajas de Crédito y de los Bancos de los Trabajadores, así como la Federación que las agrupa. El nuevo marco legal faculta a las Cajas de Crédito para intermediar ahorros financieros con una orientación de mercado (se autoriza la captación de ahorros de terceros, no afiliados al sistema), creando así una ventana de oportunidad para un mayor desarrollo de las Cajas de Crédito. El desarrollo reglamentario, que la nueva ley asigna a la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF), permitirá proteger a los pequeños ahorradores del Sistema, al tiempo que se logrará satisfacer las demandas de servicios financieros de las personas de escasos recursos, las microempresas y las pequeñas empresas, segmento generalmente desatendido por el sistema bancario tradicional.
- 2.9 Bajo la nueva Ley, casi 90% de los miembros de FEDECREDITO estarían calificados como entes de intermediación financiera no bancaria en términos del monto de patrimonio mínimo requerido por la nueva Ley, y se sujetarán a los requisitos y supervisión de la SSF, de forma que queden facultados para captar ahorros públicos. En la actualidad, los Bancos de Trabajadores ya captan ahorros de terceros en un pequeño porcentaje de su pasivo. A pesar de que los afiliados de

FEDECREDITO expresan sus intenciones de expandir sus negocios de intermediación financiera de manera gradual y prudente, es necesario mejorar la capacidad de gestión de cada afiliado, sobre todo en las áreas de riesgo financiero y control interno, que son elementos fundamentales para la nueva intermediación financiera que se autoriza bajo la nueva Ley. Igualmente será más efectivo implementar estos nuevos requisitos mediante el fortalecimiento de FEDECREDITO, dado que FEDECREDITO mismo necesitará la revisión organizacional, de tal manera que pueda facilitar, en el contexto de la nueva Ley, los mejores servicios a sus afiliados, promoviendo al mismo tiempo, la estandarización de procedimientos, control interno y evaluación de desempeño de los miembros beneficiarios, en el contexto de la nueva Ley.

- 2.10 El fomento por parte del Banco de esta actividad claramente se enmarca dentro de la política de promoción de la micro y pequeña empresa como condición necesaria para el logro de un desarrollo económico sostenible de largo plazo, tomando en consideración el preservar y mejorar las condiciones de competitividad de los sectores menos favorecidos, de forma tal que se promueva la generación de empleo y la lucha contra la pobreza.

### **III. OBJETIVOS DEL PROYECTO Y SUS COMPONENTES**

- 3.1 El objetivo general del proyecto es promover un mejor acceso a los recursos financieros por micro y pequeña empresa a través de la modernización y fortalecimiento institucional del Sistema de Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores, facilitando la incorporación al sector financiero regulado de las entidades afiliadas a FEDECREDITO, dentro del contexto de la nueva Ley de Intermediarios Financieros no Bancarios que entra en vigencia a partir de julio del 2001. Con ello se pretende fomentar la competencia y eficiencia del sistema financiero en su conjunto. Asimismo, el proyecto intenta consolidar la situación patrimonial y funcional de las Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores de forma modernizada, asegurando la adopción efectiva del marco normativo y la eficiencia de los sistemas de fiscalización y supervisión. Según la gerencia de FEDECREDITO, todos los miembros adscritos han expresados sus intenciones de convertirse en las entes reguladas, manteniendo su afiliación a la Federación.
- 3.2 La modernización y el fortalecimiento institucional comprenderá principalmente la implementación del plan estratégico (organizacional y operativo) de FEDECREDITO con el fin de dar cumplimiento a los requisitos de la nueva Ley de Intermediarios Financieros no Bancarios para el fortalecimiento y transformación de la federación, en beneficio de las entidades afiliadas –Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores- y de todos los usuarios del Sistema, los pequeños ahorradores y quienes utilizan los servicios de crédito –personas de escasos recursos económicos, micro y pequeñas empresas. En el desarrollo de dicho plan se han detectado cinco áreas principales que se ejecutarán como los componentes del Proyecto para conseguir el objetivo arriba mencionado: 1) desarrollo organizacional; 2) manejo financiero; 3) desarrollo de atención al

cliente, entidades afiliadas; 4) control interno y auditoría; 5) desarrollo de comunicaciones e informática.

**A. Componente 1 - Desarrollo Organizacional (FOMIN US\$350.400; Local US\$233.600)**

3.3 FEDECREDITO no es parte de la Administración Pública y reconocen que se trata de una sociedad cooperativa de economía mixta puesto que sus accionistas son únicamente las Cajas de Crédito y los Bancos de los Trabajadores, los recursos con los que cuenta no provienen del Gobierno y está sujeta a la fiscalización de un auditor externo y al control y vigilancia de la SFF. En el contexto de la Ley de Intermediarios Financieros no Bancarios se contempla el desarrollo organizacional profundo, ya que saldrán los representantes del Gobierno de la Junta de Gobierno de FEDECREDITO. Respecto al desarrollo organizacional, se han identificado dos aspectos fundamentales: El primero se refiere al desarrollo interno de la Federación, en el cual además de revisar el organigrama interno tendiente a delimitar y modernizar las funciones para los diferentes departamentos se hace necesario el desarrollo de herramientas administrativas y de integración, como son la implantación de programas de desarrollo profesional a través de la capacitación, análisis y rediseño de los procedimientos administrativos y operativos; asimismo, es necesario desarrollar un sistema de benchmarking orientado al diagnóstico integral de la Federación y al apoyo en la toma de decisiones. Con los elementos mencionados y los previstos en los demás componentes, se conformará el plan estratégico de FEDECREDITO. Este componente financiará la contratación de consultores especializados en estos temas, de manera que a diciembre del 2001 el sistema (FEDECREDITO y sus afiliadas) contará con manuales de procedimientos administrativos y operativos debidamente implementados.

3.4 El segundo corresponde a la organización sectorial, la cual demanda un mejor diagnóstico del sector de la microempresa, con el fin de atender adecuadamente las demandas y necesidades del mismo. De igual forma, es necesario el diseño e implantación de estándares de productividad y eficiencia en un sistema de benchmarking que permita dar seguimiento a la situación de las Entidades Afiliadas y la toma de medidas para mejorar la ejecutoría de las mismas.

**B. Componente 2 - Manejo Financiero (FOMIN US\$471,000; Local US\$314,000)**

3.5 Con relación al manejo financiero, FEDECREDITO fortalecerá todos sus esquemas de administración financiera, lo cual requerirá en principio contar con un sistema de contabilidad integral que sea confiable y eficiente para registrar las operaciones en forma adecuada y que permita conocer la situación financiera tanto de FEDECREDITO como de las Cooperativas Afiliadas en forma oportuna. También se contará con un sistema de administración de la cartera de préstamos que permita manejar en forma ordenada y efectiva las operaciones crediticias tanto de FEDECREDITO como de las Cooperativas Afiliadas.

3.6 Adicionalmente, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida la Superintendencia del Sistema Financiero SSF, será necesario diseñar e

implementar un sistema de tesorería que permita la administración de los excedentes de liquidez, la administración de títulos valores, el encaje legal y los registros auxiliares de estas operaciones, proporcionando la generación automática de los comprobantes y partidas contables, así como la generación de los reportes correspondiente. Como parte de los mecanismos establecidos en la Ley de Intermediarios Financieros no Bancarios, se contempla el diseño e implementación del Fondo de estabilización<sup>3</sup> con la finalidad de proporcionar un respaldo financiero para las entidades afiliadas a FEDECREDITO, y finalmente, dentro de las herramientas para mejorar la administración financiera del Sistema, se desarrollará e implementará un sistema de administración de riesgos, cuya finalidad principal estará orientada al control de los riesgos de tasa de interés, liquidez y tipo de cambio. A junio del 2002 se habrá dado capacitación a por lo menos 100 funcionarios de las 56 entidades afiliadas en el tema de captación de depósitos y transacciones en red.

**C. Componente 3 - Atención a las cooperativas afiliadas (FOMIN US\$ 309.000; Local US\$ 206.000)**

- 3.7 En cuanto a la atención a las Cooperativas Afiliadas, se consideran necesarias acciones en dos áreas: La primera está orientada a proporcionar a las Cooperativas Afiliadas el soporte técnico requerido para hacer más efectiva su gestión de negocio. Para este fin es pertinente desarrollar y estandarizar estrategias y procesos de negocio, así como productos financieros y no financieros en el Sistema, acordes con las necesidades actuales de la microempresa, pequeños ahorradores y demandantes de crédito de sectores pobres de la población y su demanda potencial; en consecuencia se diseñará e implantará un programa sistemático para la asesoría administrativa y financiera de las Cooperativas Afiliadas, a fin de fomentar su capacidad y gestión de negocio para satisfacer la demanda principalmente de la micro y pequeña empresa, y los pequeños ahorradores. Se contratarán los capacitadores especializados en dichos temas de modo que a junio del 2002 se contara con un programa de formación de directores para las 56 entidades afiliadas y se habrá dado instrucción a por lo menos 2 directivos de cada una de las entidades afiliadas.
- 3.8 La segunda área de acción se relaciona con el diseño de esquemas que fomenten el cooperativismo, en este sentido se diseñará e implementará un esquema para promover la afiliación y fidelización de los clientes del Sistema, éste es un elemento sumamente valioso en el fortalecimiento del sistema cooperativo como una alternativa para apoyar a los sectores de escasos recursos de la población, por su filosofía solidaria y de apoyo en el desarrollo económico de la población.

---

<sup>3</sup> El Fondo de Estabilización es un fondo destinado a proporcionar asistencia financiera a las cooperativas que experimenten problemas que las puedan llevar a la insolvencia o que se encuentren insolventes (Art. 107 LIFNB), el cual será constituido con aportes de los afiliados y destinación de parte de las utilidades de FEDECREDITO, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida la SSF.



**D. Componente 4 - Control interno y auditoría (FOMIN US\$103.800; Local US\$69.200)**

- 3.9 En el área de control interno y auditoría se fortalecerá el actual sistema de control interno, lo cual se realizará mediante la actualización de manuales, reglamentos y procesos de control interno, considerando como marco de referencia lo establecido en la Ley de Intermediarios Financieros no Bancarios y la reglamentación que para tal efecto expida la SSF. Se incluirá también el desarrollo de un sistema integral de supervisión, basado en la uniformidad del sistema contable de las Cooperativas Afiliadas, y se fortalecerá el esquema de auditoría interna de las Cajas de Crédito y de los Bancos de los Trabajadores a fin de lograr una mayor consistencia en sus aspectos de control interno. Asimismo, para completar la modernización del sistema de supervisión se diseñará e implementará un sistema de alerta temprana, el cual a través de indicadores de referencia como estándares de evaluación y fiscalización de las Cooperativas Afiliadas, permitirá dar seguimiento y tomar decisiones oportunas para salvaguardar la integridad financiera de las mismas.

**E. Componente 5 - Desarrollo de comunicaciones e informática (FOMIN US\$594.000; Local US\$396.000)**

- 3.10 FEDECREDITO modernizará sus sistemas de comunicación e informática con el desarrollo de plataformas compatibles que permitan la interacción de todos los sistemas de las entidades afiliadas, con los esquemas de la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) que ejerce la fiscalización de FEDECREDITO. Este componente del proyecto considera el aprovechamiento de las economías de escala en la selección, compra e instalación de la solución informática que mejor cumpla con los requerimientos de la Federación, Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores, lo cual permitirá estandarizar procesos de operación, equipos, sistemas operacionales y softwares de base, con la finalidad de conformar una red financiera entre los miembros del Sistema. Para el logro efectivo de los beneficios derivados de la modernización informática se tendrá la capacitación correspondiente, a fin de que todas las Cooperativas Afiliadas cuenten con las herramientas tecnológicas modernas y el apoyo para su mejor y más eficiente utilización. En todo caso, el valor de este componente del proyecto no superará el 30% del costo total del proyecto y se financiará como mínimo un 30% de este componente con recursos de contrapartida.

#### **IV. AGENCIA EJECUTORA Y BENEFICIARIOS**

- 4.1 **Agencia Ejecutora.** La Federación del Sistema FEDECREDITO será la agencia ejecutora del proyecto. "FEDECREDITO fue constituida a través de la Ley de Crédito Rural de diciembre de 1942 como "Federación de Cajas de Crédito" o "Cooperativa Central" y definida como una entidad autónoma de utilidad pública en forma de sociedad corporativa por acciones, formada con un aporte del Estado. La Ley de Crédito Rural fue derogada por la Ley de las Cajas de Crédito y los Bancos de los Trabajadores en 1991. Esta nueva Ley reconoce a la Federación de Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores Limitada con la misma definición

de entidad autónoma de utilidad pública, sin embargo, varios fallos de Tribunales Administrativos y de la Corte Suprema de Justicia concluyen que FEDECREDITO no es parte de la Administración Pública y reconocen que se trata de una sociedad cooperativa de economía mixta puesto que sus accionistas, de acuerdo a la misma ley, son únicamente las Cajas de Crédito y los Bancos de los Trabajadores, los recursos con los que cuenta no provienen del Gobierno Central y está sujeta a la fiscalización de un auditor externo y al control y vigilancia de la Superintendencia del Sistema Financiero. En el contexto de la Ley de Intermediarios Financieros no Bancarios se contempla la salida de los representantes del Gobierno de la Junta de Gobierno de FEDECREDITO. Dentro de los objetivos de FEDECREDITO se encuentra el promover el desarrollo del movimiento cooperativo de la República, esencialmente en lo relativo al crédito para los trabajadores, productores, artesanos, industriales y comerciantes en pequeño, para lo cual está facultada a desarrollar actividades crediticias.

- 4.2 **Mecanismo de ejecución.** Dentro de FEDECREDITO se creará una Unidad Ejecutora Institucional (UEI) la cual será dirigida por un asesor externo que permanecerá durante la ejecución del programa. Aparte del asesor externo, la UEI será integrada por representantes de: la Administración de FEDECREDITO, la Junta Directiva de FEDECREDITO (Junta de Gobierno), las Cajas de Crédito y los Bancos de los Trabajadores; la UEI tendrá a su cargo la ejecución técnica del proyecto. Tanto la integración de la UEI como la designación del asesor externo, serán condiciones previas para el primer desembolso. Además, el departamento administrativo existente de FEDECREDITO actuará como una Unidad Administrativa para la gestión del proyecto, y reportará a la UEI sobre los asuntos relacionados a la ejecución del proyecto.
- 4.3 **Beneficiarios.** Los beneficiarios directos del Programa son: de una parte, los usuarios del Sistema de Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores; de otra parte, las Cooperativas Afiliadas (49 Cajas de Crédito y 7 Bancos de los Trabajadores; y necesariamente la Federación del Sistema (FEDECREDITO).
- 4.4 **Seguimiento.** El Anexo I proporciona los elementos para la ejecución, seguimiento y evaluación del proyecto a través de un Marco Lógico. FEDECREDITO, una vez conformada la Unidad Ejecutora Institucional, deberá elaborar el plan operativo del año para el Directorio del FEDECREDITO y del BID-FOMIN. Anualmente se presentará adicionalmente un plan de acción operativo y financiero para el siguiente período de ejecución. Además deberá presentar informes financieros por parte de la auditoría externa contratada por el programa a la satisfacción del Banco, así como estados financieros de FEDECREDITO debidamente auditados.
- 4.5 La UEI presentará los informes de progreso (técnico y financiero) 60 días después de culminado cada semestre. El acompañamiento de la ejecución será realizado por la Representación del Banco mediante los informes de progreso, los informes de los consultores, los desembolsos y los estados financieros que la UEI deberá presentar al Banco, además de los resultados de las evaluaciones que prevé el Proyecto. La Representación usará estos reportes para hacer el seguimiento del

progreso del proyecto y para preparar un Informe de Cumplimiento dentro de los 3 meses siguientes al último desembolso.

- 4.6 **Estado de la preparación del Proyecto.** El proyecto se encuentra en un estado avanzado de preparación, habiéndose elaborado con los técnicos de la FEDECREDITO el borrador del manual de implementación y los criterios de selección y elegibilidad de las firmas consultoras. Su puesta en vigencia será una condición previa al primer desembolso. Asimismo, se han preparado proyectos de los términos de referencia para la licitación internacional de la firma consultora. Cabe destacar que FEDECREDITO ya ha realizado algunas experiencias en las áreas de servicios de información, asistencia técnica y capacitación, las que se busca fortalecer y expandir bajo el proyecto propuesto. Por lo tanto, se espera que no demore más de dos meses a partir de la firma de Convenio con el Banco en cumplir con las condiciones previas.
- 4.7 **Comité de impacto ambiental y social.** El Proyecto fue revisado por el CESI, en su reunión de octubre 13 de 2000. De acuerdo con las recomendaciones del mismo comité, se ha incorporado en el componente de atención a las Cooperativas Afiliadas como la tercera área íntimamente vinculada a las otras actividades, la capacitación para los afiliados a las cooperativas en las técnicas básicas de salud ocupacional, medio ambiente y seguridad, en particular divulgando tanto las disposiciones de la Ley de Medio Ambiente de 1998 junto con los reglamentos que la desarrollan expedidos durante el 2000, como las “Guías para Mejorar la Calidad Ambiental de la Operaciones de Crédito para Microempresas” elaboradas por el Banco. Asimismo, el desarrollo de esta actividad se hará atendiendo a las instrucciones de la PR-103 apend. 4.

## V. COSTO Y FINANCIAMIENTO

- 5.1 Se estima que el proyecto tendrá un costo total de US\$3,3 millones, de los cuales el 40% (US\$1,3 millones) será financiado con recursos a ser aportados por el FEDECREDITO, de los cuales la mitad serán en efectivo y la otra mitad en especie, y el 60% restante del costo (US\$2,0 millones) sería financiado con recursos del FOMIN según la distribución por categoría de inversión y fuente de financiamiento que se presenta de manera resumida a continuación.

Componentes/valores expresados en US\$	FOMIN	LOCAL	TOTAL	%
Componente 1				
<b>Desarrollo Organizacional</b>	<b>350.400</b>	<b>233.600</b>	<b>584.000</b>	<b>18%</b>
Componente 2				
<b>Manejo Financiero</b>	<b>471.000</b>	<b>314.000</b>	<b>785.000</b>	<b>24%</b>
Componente 3				
<b>Atención a las Cooperativas Afiliadas</b>	<b>309.000</b>	<b>206.000</b>	<b>515.000</b>	<b>16%</b>
Componente 4				
<b>Control Interno y Auditoría</b>	<b>103.800</b>	<b>69.200</b>	<b>173.000</b>	<b>5%</b>
Componente 5				
<b>Desarrollo de Comunicaciones e Informática</b>	<b>594.000</b>	<b>396.000</b>	<b>990.000</b>	<b>30%</b>
<b>Coordinación General del Proyecto</b>	<b>57.600</b>	<b>38.400</b>	<b>96.000</b>	<b>3%</b>
<b>Evaluaciones externas (intermedia y final)</b>	<b>40.000</b>	<b>0</b>	<b>40.000</b>	<b>1%</b>
<b>Auditoría</b>		<b>20.000</b>	<b>20.000</b>	<b>1%</b>
<b>Subtotal</b>	<b>1.925.800</b>	<b>1.277.200</b>	<b>3.203.000</b>	<b>97%</b>
<b>Imprevistos</b>	<b>74.200</b>	<b>22.800</b>	<b>97.000</b>	<b>3%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2.000.000</b>	<b>1300.000</b>	<b>3.300.000</b>	
<b>%</b>	<b>60%</b>	<b>40%</b>	<b>100%</b>	

- 5.2 El proyecto será ejecutado en un período de 30 meses, con un período de desembolso de 36 meses. Conforme a las necesidades estimadas de ejecución del proyecto, se constituirá un fondo rotatorio equivalente al 10% de la contribución FOMIN. Los recursos del FOMIN y los del aporte local serán manejados en cuentas bancarias independientes y que permitirá disponer en forma oportuna de los fondos para realizar distintas actividades previstas.
- 5.3 **Contabilidad y auditoría.** FEDECREDITO, a través de la Unidad Ejecutora Institucional y la Unidad Administradora asumirá las siguientes responsabilidades: 1) establecer y mantener adecuados sistemas contables, financieros, de control interno y de archivo que permitirán determinar detalladamente las fuentes y la

utilización de los fondos del proyecto. Los registros del Proyecto deberán ser llevados de manera que: a) permitan identificar las sumas recibidas de distintas fuentes; b) incluyan información sobre los gastos del Proyecto, distinguiendo entre las contribuciones del FOMIN y los fondos de otras fuentes; y c) provean los detalles necesarios para determinar los bienes adquiridos y los servicios contratados; 2) abrir cuentas separadas y específicas de banco para la administración de la contribución del FOMIN y de los fondos locales de contrapartida. Esto será una condición previa al primer desembolso; 3) procesar los pedidos de desembolso del Banco; y 4) preparar y presentar al Banco los informes semestrales del fondo rotatorio y los estados financieros anuales del Proyecto, debidamente auditados por auditores independientes aceptables al Banco, durante la ejecución del proyecto.

- 5.4 **Sostenibilidad.** La sostenibilidad del proyecto y de FEDECREDITO depende de su capacidad para generar recursos para cubrir sus costos de operación, atendiendo a sus clientes que son Cajas de Crédito y Bancos de Trabajadores. FEDECREDITO se ha estipulado un plan de incremento gradual de los ingresos propios que provendrían de cuotas por afiliados y del pago por servicios de asistencia financiera, técnica y capacitación. El programa financiero de FEDECREDITO es aprobado anualmente por su junta Directiva y ratificado en la asamblea de afiliados. Asimismo, FEDECREDITO debe presentar a la SSF su plan de fortalecimiento y adecuación a la nueva Ley de Intermediarios Financieros no Bancarios. Dada la larga trayectoria en la que los miembros de FEDECREDITO recibían varios tipos de asistencia técnica y capacitación, no habría problema de pago por los servicios a ser prestados por el proyecto.

## VI. JUSTIFICACION Y RIESGOS

### A. Justificación

- 6.1 El fomento por parte del Banco del proyecto aquí presentado es compatible con los lineamientos generales enunciados en el actual Documento País, y en particular con la política de promoción de la micro y pequeña empresa como condición necesaria para el logro de un desarrollo económico sostenible de largo plazo, tomando en consideración el preservar y mejorar las condiciones de competitividad de los sectores menos favorecidos, de forma tal que se promueva la generación de empleo y la lucha contra la pobreza.
- 6.2 El GOES, en interés del desarrollo financiero del país, ha venido actualizando el marco legal de operación, tanto de los bancos comerciales como el de las denominadas instituciones financieras no bancarias. El proyecto aquí propuesto, busca el desarrollo y fortalecimiento de Cooperativas Afiliadas a FEDECREDITO, en el marco de la nueva Ley de Intermediarios no Bancarios recientemente aprobada por la Asamblea Legislativa de El Salvador.
- 6.3 La nueva Ley fortalece y fomenta el carácter privado y la naturaleza cooperativa de las Cajas de Crédito y de los Bancos de los Trabajadores, así como la Federación

que las agrupa. El nuevo marco legal, junto con su desarrollo reglamentario que es un complemento fundamental del proyecto aquí presentado, permitirá a los pequeños ahorradores, la micro y la pequeña empresa, participantes activos del Sistema FEDECREDITO (la Federación, las Cajas de Crédito y los Bancos de los trabajadores) de El Salvador contar con un sistema de intermediación financiera que cuente con entidades financieramente sólidas, solventes, competitivas y funcionales. Con ello se logrará proteger a los pequeños ahorradores del Sistema, al tiempo que se logrará satisfacer las demandas de servicios financieros, de las personas de escasos recursos, las microempresas y las pequeñas empresas, segmento generalmente desatendido por el sistema bancario tradicional.

- 6.4 El Banco aprobó la cooperación técnica del FOMIN con la Superintendencia (MIF/AT-237), la cual no ha sido puesta en marcha todavía, se tiene pendiente la ratificación del Congreso del país. De otra parte, el banco esta discutiendo con las autoridades la viabilidad de una nueva operación de préstamo del sector financiero (ES-0125). Sin embargo, las dos operaciones, relacionadas con la operación propuesta, no contemplaba el fortalecimiento del sistema de Cajas de Crédito y los Bancos de los Trabajadores. Además, bajo la nueva Ley, la FEDECREDITO se convertirá en una entidad de carácter privado, haciendo el proyecto propuesta compatible con las operaciones existentes. Por otro lado, el FOMIN está apoyando el proyecto con CONAMYPE (la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa) para articular la política general de apoyo al sector (MIF/AT-321). El proyecto con CONAMYPE que está en ejecución con un énfasis sobre el marco regulatorio de registros de micro y pequeñas empresas y servicios no financieros, supone una plena complementariedad al proyecto propuesto.

## **B. Riesgos**

- 6.5 El nuevo marco legal adoptado por las autoridades para las entidades financieras no bancarias, si bien representa un proceso de formalización de la actividad de intermediación, también representa una ventana de oportunidad para un mayor crecimiento de las instituciones financieras no bancarias al permitirles la captación de ahorro de agentes no vinculados al Sistema. Un crecimiento desmedido de la actividad de intermediación, en particular de la cartera de préstamos, puede conducir a una selección adversa de los riesgos, lo cual puede comprometer no sólo la solvencia de la entidad financiera en particular si no también la del Sistema de Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores en su conjunto, e incluso generar problemas financieros sistémicos que comprometan el sistema financiero en su totalidad y en consecuencia la situación económica del país. La realización del proyecto con énfasis en un manejo interno prudencial junto con la importancia que la nueva Ley de Intermediarios Financieros no Bancarios le dan a la supervisión y control de estas entidades apuntan hacia el desarrollo del Sistema de Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores en un esquema que disminuye los incentivos a asumir riesgos excesivos.

## **VII. EVALUACION**

- 7.1 El proyecto tendrá dos evaluaciones externas contratadas y financiadas por el Banco con recursos del FOMIN. Se contratarán consultores independientes una vez se haya desembolsado el 50% de los recursos del financiamiento del FOMIN para realizar una evaluación de medio término que contemple: i) el avance en el logro de los objetivos del proyecto, utilizando para ello los indicadores de seguimiento e impacto de la operación; ii) los logros alcanzados.
- 7.2 Dentro de los 90 días de completada la ejecución del proyecto se realizará una evaluación final que contemplará entre otros: el grado de cumplimiento de los objetivos específicos del proyecto; la calidad de los servicios ofrecidos; la sostenibilidad del proyecto; y el impacto del proyecto.

## **VIII. EXCEPCIONES A POLITICAS Y PROCEDIMIENTOS DEL BANCO**

- 8.1 No se contempla ninguna excepción a las políticas y procedimientos del Banco.

## **IX. CONDICIONES CONTRACTUALES ESPECIALES**

- 9.1 Como condición previa al primer desembolso, el organismo ejecutor (FEDECREDITO) deberá presentar al Banco evidencia de: 1) el establecimiento de la Unidad de Ejecución Institucional (UEI) integrada por representantes de: la Administración de FEDECREDITO, la Junta Directiva de FEDECREDITO (Junta de Gobierno), las Cajas de Crédito y los Bancos de los Trabajadores; 2) la selección de un asesor externo permanente para proporcionar servicios de orientación estratégica y técnica; 3) la elaboración de los TOR para la contratación de los consultores requeridos para el desarrollo de los diferentes componentes del proyecto; 4) un cronograma de actividades para los primeros 12 meses del Programa; 5) Se contará con un manual de implementación y los criterios de selección y elegibilidad de las firmas consultoras.

**MARCO LOGICO**  
**PROGRAMA DE APOYO AL SISTEMA FEDECREDITO**

SUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTO
mejorado a recursos financieros por pequeña empresas y los pequeños res del país.	Indices de seguimiento financiero de las entidades adscritas al sistema FEDECREDITO. Informes periódicos de FEDECREDITO e Informes de la Superintendencia.	La publicación de todas las normas, regulaciones, estatutos y manuales correspondientes por parte de la Superintendencia y FEDECREDITO	Las autoridades correspon emiten las normas y regul necesarias. La Superintend desarrollará las condiciones necesarias para lograr una supervisión eficiente y pr
<b>SITO:</b> REDITO institucionalmente da con el fin de dar cumplimiento a sitos de la nueva Ley para el miento modernización y nación de la entidad, en beneficio tidades afiliadas –Cajas de Crédito de los Trabajadores- y de todos ios del sistema, los pequeños res y quienes utilizan los servicios o –personas de escasos recursos, micro y pequeñas empresas.	A junio del 2002, el Sistema contará con un sistema contable homogéneo, y habrá presentado a la SSF en forma electrónica sus primeros estados financieros. Al finalizar el proyecto, diciembre del 2003, el Sistema FEDECREDITO manejará su contabilidad y la administración financiera en forma sistematizada. Asimismo el Sistema contará con una Administración Gerencial más técnica y la totalidad de las entidades adscritas se habrán favorecido de la capacitación contemplada en el programa .	Informes de los consultores de evaluaciones de intermedia y final	En diciembre del 2002, el FEDECREDITO (la fede sus afiliados habrán logra ajustarse a las normas y r que establece la nueva LI
<b>ONENTES:</b> ización de FEDECREDITO ada para conformar el plan co de la institución.	A diciembre de 2001 se contará con modernos manuales de procedimientos administrativos y operativos implementados en FEDECREDITO y sus 56 Cooperativas Afiliadas  A junio de 2002 se habrá completado en FEDECREDITO y sus 56 Cooperativas Afiliadas, la capacitación especializada como “captación de depósitos” y “transacciones en red”, derivada de la modernización de procedimientos en el Sistema.	Organigramas y actas de juntas directivas de FEDECREDITO y las Cooperativas Afiliadas en poder la UEI e información de la oficina de representación del BID. La Junta Directiva de FEDECREDITO no tendrá representantes del Gobierno.  Informe de visitas de la SSF a FEDECREDITO y las Cooperativas Afiliadas	Se emiten las normas y regulaciones necesarias (SSF), relacionadas con es componente.  Existen los recursos finan necesarios en forma opor realizar las actividades vi con este componente.
s esquemas de administración a fortalecidos.			



**MARCO LOGICO**  
**PROGRAMA DE APOYO AL SISTEMA FEDECREDITO**

SUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTO
Cooperativas Afiliadas atendidas.	A junio de 2002 se contará con un programa moderno de formación de Directores, el cual se habrá impartido a 100 de los directores de las 56 Cooperativas Afiliadas.	Informes de FEDECREDITO a su Junta Directiva	
Plan de control interno y auditoría	A diciembre de 2001, se contará con manuales, reglamentos y procesos de control interno actualizados e implementados en FEDECREDITO y sus 56 Afiliadas.	Informes de las entidades afiliadas a FEDECREDITO y a la SSF. Informes de visita de la SSF.	
Plan de comunicaciones e informática	A diciembre de 2002, se contará con la solución informática requerida para la red financiera, instalada en el Sistema de Cajas de Crédito, de Bancos de los Trabajadores y FEDECREDITO.	Informes de FEDECREDITO a su Junta Directiva	
<b>DESA</b>			
<b>DESARROLLO ORGANIZACIONAL</b>			
Analizar y reformular organización administrativa de FEDECREDITO	Presupuesto (\$159,000.00)	Informes anuales de las entidades a su asamblea general	
Analizar y reformular organización de cajas de crédito y de bancos de los trabajadores.	Presupuesto (\$161,000.00)		
Desarrollar modelo y herramientas de capacitación integral	Presupuesto (\$264,000.00)		
<b>Mejoramiento Financiero</b>			
Fortalecer la administración financiera	Presupuesto (\$468,000.00)	Informes de visita de la SSF.	

**MARCO LOGICO  
PROGRAMA DE APOYO AL SISTEMA FEDECREDITO**

SUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTO
Desarrollar nuevos esquemas financieros	Presupuesto (\$317,000.00)	Organigramas y acuerdos de la Juntas Directivas de las Cajas de Crédito y de Bancos de los Trabajadores.	
ATENCIÓN A LAS COOPERATIVAS AFILIADAS			
Brindar soporte técnico en la gestión de socios de las cooperativas afiliadas.	Presupuesto (\$411,000.00)	Registro contables y comprobantes de pagos en poder de la UEI, así como otros registros auxiliares y estadísticos de la coordinación del proyecto.	
Diseñar esquemas de fomento operativo.	Presupuesto (\$104,000.00)		
CONTROL INTERNO Y AUDITORIA			
Reforzar el sistema de control en FEDECREDITO	Presupuesto (\$66,000.00)	Informes de visitas de la SSF.	
Reforzar el sistema de control en las entidades afiliadas Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores	Presupuesto (\$107,000.00)	Publicaciones de información financiera Por parte de FEDECREDITO y la SSF.	
DESARROLLO DE COMUNICACIONES E INFORMÁTICA.			
Adquirir e implementar una Solución financiera para FEDECREDITO, los Bancos de los Trabajadores, Cajas de Crédito	Presupuesto (\$593,000.00)	Informes de FEDECREDITO a su Junta Directiva. Informes de las entidades afiliadas a su Asamblea General y Juntas Directivas.	
Adquirir e implementar una estructura de Base de datos y Sistema Operativo en Fedecredito, Bancos de los Trabajadores y las Cajas de Crédito	Presupuesto (\$80,000.00)		
Implementar la Infraestructura de Hardware y Software de comunicaciones para Fedecredito, los Bancos de los Trabajadores y las Cajas de Crédito	Presupuesto (\$80,000.00)		

**MARCO LOGICO**  
**PROGRAMA DE APOYO AL SISTEMA FEDECREDITO**

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTO
Realizar la Infraestructura de hardware (Servidores, estaciones de trabajo y periféricos) de las redes locales de Fedecrédito, los Bancos de Trabajadores y las Cajas de Crédito	Presupuesto (\$237,000.00)		
ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA MEDIO DE LA UEI.			
Constituir la UEI.	Presupuesto (\$40,000.00) La constitución de la UEI.	Registro contable de la UEI y registros auxiliares y estadísticos de la coordinación del proyecto.  Documentación de la Oficina de Representación del BID.	Existen los recursos financieros necesarios en forma oportuna para realizar las actividades vinculadas con este componente.
Designar a un Coordinador permanente responsable a la UEI.	Presupuesto (\$56,000.00)	Documentación de medición de avances en poder de la unidad ejecutora del proyecto.  Visitas a FEDECREDITO y las Afiliadas	

**PROYECTO DE RESOLUCION**

**EL SALVADOR. COOPERACION TECNICA NO REEMBOLSABLE PARA UN  
PROGRAMA DE APOYO AL SISTEMA DE CAJAS DE CREDITO Y BANCOS DE  
LOS TRABAJADORES.**

El Comité de Donantes del Fondo Multilateral de Inversiones

**RESUELVE:**

1. Autorizar al Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Fondo Multilateral de Inversiones, proceda a formalizar los acuerdos necesarios con la Federación de Cajas de Crédito y de Bancos de los Trabajadores Limitada de El Salvador, y a adoptar las medidas pertinentes para la ejecución del memorándum de proyecto a que se refiere el documento MIF/AT- sobre un programa de cooperación técnica para apoyar al sistema de cajas de crédito y bancos de los trabajadores.
2. Destinar para fines de esta resolución hasta la suma de US\$2.000.000, o su equivalente en otras monedas convertibles, con cargo a los recursos de la Facilidad de Promoción de la Pequeña Empresa del Fondo Multilateral de Inversiones.
3. Establecer que la suma anterior sea otorgada con carácter no reembolsable.