

**CAPITULO II. LIBERALIZACION DEL SISTEMA FINANCIERO EN EL  
SALVADOR**

**Investigador: Oscar Dada.**

## INTRODUCCION

La investigación sobre desregulación financiera persigue cubrir, de manera general, el estudio de las políticas, las medidas y el marco regulatorio que se realiza con la liberalización del sistema financiero. A partir de los cambios que se realizan, se toma en consideración que las modificaciones que se producen en la década de los noventa son parte integral del Programa de Ajuste Estructural implementado en El Salvador.

De hecho, a partir de junio 1989 comienzan a ejecutarse los programas de Estabilización Económica (PEE) y de Ajuste Estructural (PAE), respetando el contenido programático de los organismos internacionales responsables de su ejecución, tales como el Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI).

El Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994 incorporaba entre otros, la modernización y reestructuración del sistema financiero y sus instituciones, es decir “la organización bajo la cual funciona todo el mecanismo financiero y se realizan todas las operaciones activas y pasivas de un país”,<sup>1</sup> y una de sus funciones es la intermediación financiera, es decir el objetivo económico por el cual se persigue la captación de dinero para que con posterioridad éste sea otorgado en forma de créditos.

El objetivo principal de la investigación lo representa el análisis de las repercusiones sobre la micro, pequeña y mediana empresa del comportamiento de esta intermediación.

Analizar la liberalización del sistema financiero desde la perspectiva de desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa implica destacar si la eficiencia de esta intermediación ha favorecido el desarrollo de este sector. Determina si la intermediación financiera se ha constituido en un elemento que colabora con las necesidades y requerimientos financieros de este sector, y por ende si la liberalización ha contribuido para que estas empresas estén en mejores condiciones de competitividad.

A su vez analiza si esta función se ha realizado respetando los criterios de eficiencia, es decir a través de las condiciones de funcionamiento de las empresas financieras y de su desempeño, procurando de que estas sean sanas, solventes, rentables y realicen una adecuada prestación de servicios.

La investigación ha utilizado el análisis cuantitativo y cualitativo, para lo cual se procedió a reordenar la información estadística publicada por las instituciones oficiales y privadas nacionales y los organismos internacionales. A su vez se procedió a la realización de un conjunto de talleres

---

<sup>1</sup> Brand, Salvador Orlando. Diccionario de las Ciencias Económicas y Administrativas.

con pequeños y medianos empresarios y personalidades vinculadas con las actividades de este sector para recopilar información cualitativa y así analizar y evaluar las ventajas y desventajas de la liberalización del sistema financiero en El Salvador.

El análisis de la liberalización financiera se realiza a partir de los objetivos básicos que este se ha propuesto, a saber: a) observar si el funcionamiento del sistema financiero se ha traducido en tasas de interés de mercado positivas, competencia adecuada entre instituciones intermediarias y una prudente supervisión financiera; y b) el mejoramiento de las capacidades productivas de la pequeña y mediana empresa.

El análisis de estos objetivos se realiza a su vez evaluando el comportamiento de los instrumentos de liberalización financiera, a saber: a) el control del crédito bancario; y b) la desregulación de las tasas de interés.

Igualmente se analiza si la eliminación de los programas de crédito dirigidos a los sectores populares beneficiarios de estos han disminuido o si esta liberalización ha producido nuevas posibilidades para reforzar la concentración a favor de familias y empresas que ya poseían total o parcialmente el control del capital nacional y se han apoderado del capital financiero a partir de la privatización de la banca.

Se investiga a su vez si existen normas que limiten la concentración de préstamos y el otorgamiento de créditos a empresas o individuos vinculados con la propiedad o la administración de la entidad financiera y si existen marcos legales con condiciones estrictas y transparentes para la creación de nuevas entidades financieras, con mecanismos y acciones precisas a seguir.

Tomando en consideración la metodología de investigación asumida por SAPRIN para los objetivos de análisis de los programas de estabilización y ajuste, se investigan los objetivos de las políticas de estos programas y discusión de estos objetivos en relación a las repercusiones de ajuste y la liberalización del sistema financiero sobre la micro, pequeña y mediana empresa, tomando en consideración la base de las condiciones de corto y mediano.

A su vez intenta descubrir las repercusiones del ajuste y la liberalización del sistema financiero en términos de capacidad productiva, específicamente en relación a la inversión y la transferencia de tecnología.

Se responde a la vez si los resultados económicos de la desregulación solamente han reflejado de manera incompleta los efectos de las reformas o si es necesario concederles un período de tiempo de maduración mayor para que las economías se adecuen a las nuevas reglas del juego, aprovechen las nuevas oportunidades de mercado y logren los objetivos de crecimiento, la generación de empleo, la estabilidad y equidad para lo cual la reforma fue propuesta.

De ser cierta esta última propuesta se mantendría en este caso la teoría del “rebalse futuro” por medio del cual, a partir de la maduración de estas condiciones, el crecimiento y el desarrollo lograrían penetrar en la mayoría de la población, originando la mejora de las condiciones de vida.

El período de análisis finaliza en Septiembre de 1998. De ahí que, de ser correcta la información proporcionada por las fuentes encargadas de supervisar al sistema financiero, la mayoría de la información utilizada podría identificar la maduración de la crisis financiera que diferentes sectores de la vida nacional identifican a partir de principios de 1999. Se podrá comprobar si la información proporcionada por la SSF pasa la prueba.

Para la exposición y análisis de la investigación se ha procedido a seguir el siguiente camino metodológico:

La primera parte de la investigación define el marco teórico de las políticas de liberalización del sistema financiero. En esta parte se analiza la privatización del sistema financiero como etapa requerida para la liberalización del sistema financiero, el marco regulatorio y normativo en esta liberalización, el contexto nacional del proceso y las instancias de supervisión constituidas para vigilar este proceso.

La segunda parte analiza el funcionamiento del sistema financiero, describiendo y evaluando el comportamiento de la banca formal, la banca estatal y la banca de fomento. Este análisis se realiza a partir de su estructura y determinados indicadores. Se incorpora un acápite para análisis los efectos de la liberalización del sistema financiero con respecto al medio ambiente.

La tercera parte refiere el análisis de los efectos de la liberalización del sistema financiero sobre la micro, pequeña y mediana empresa, tomando en consideración los criterios perturbadores de la actividad financiera (concentración, acumulación y otros), la liberalización financiera y la capacidad productiva. El análisis de la micro, pequeña y mediana empresa se realiza a partir del comportamiento del sistema financiero formal, la banca de fomento y el sistema no formal. En esta parte se analizan igualmente las condiciones de acceso al crédito vinculado a la problemática de género.

La segunda y tercera parte se desarrolla abordando las siguientes preguntas metodológicas: a) ¿Fueron alcanzados los objetivos delineados en los documentos del Banco Mundial y los gobiernos?; b) ¿Era necesaria la liberalización del sistema financiero en El Salvador?; c) ¿Ha logrado la eficiencia y competitividad el sistema financiero?; d) ¿Son correctos los reclamos de éxitos o fracaso?; e) ¿Para quién fueron estas políticas beneficiosas?; f) ¿Qué sectores y grupos sectoriales han sido los más favorecidos con el PAE?; g) ¿Fueron corregidos los impactos negativos?; h) ¿Cuáles han sido los efectos secundarios?; i) ¿Cuales han sido resultados del PAE referente a concentración de bienes y poder?.

Se concluye la investigación estableciendo propuestas alternativas o modificaciones en la aplicación de los PAE para que rindan los resultados esperados en armonía con el mejoramiento del bienestar económico y social de la micro, pequeña y mediana empresa.

## **1. EL MARCO TEORICO DE LAS POLITICAS DE LIBERALIZACION DEL SISTEMA FINANCIERO**

De acuerdo a la definición del ajuste estructural del Banco Mundial, éste es “aquél conjunto de reformas económicas, políticas e institucionales que aproximen la economía a su crecimiento potencial, asegurando la viabilidad de mediano plazo de su balanza de pagos”. (Banco Mundial)

Este programa maneja como lineamiento básico la creciente confianza en el mercado y en el sector privado como agentes racionales y eficaces, capaces de llevar al equilibrio a la economía nacional. Por otra parte se defiende la tesis de la ineficiencia del sector público y de los instrumentos de planificación para resolver la problemática macroeconómica.

Esta postura ideológica de los PAE y PEE ha conllevado a serias discusiones a nivel mundial aún no resueltas, especialmente porque parten de la premisa de que los mecanismos de mercado son suficientes para resolver, en el tiempo, los problemas económicos de una sociedad, sin tomar en consideración las enormes diferencias estructurales que están inmersas en estos países.<sup>2</sup>

En lo que compete al campo de investigación específico, se presentan, con el objetivo de lograr el crecimiento potencial de la economía, una serie de acciones pertenecientes a la esfera financiera y requeridas para el éxito de estos programas. Entre los objetivos del ajuste estructural que corresponden a la liberalización del sistema financiero, mencionados en diferentes ensayos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, se señalan:

- a) las modificaciones en política económica de los países deudores;
- b) la creciente desregulación de la actividad económica;
- c) la privatización de las instituciones pertenecientes al sistema financiero;
- d) la liberalización de los mercados comerciales y financieros;
- e) la apertura de la Inversión extranjera y

---

<sup>2</sup> Pareciera que los teóricos de estos programas olvidan que ha sido la clase empresarial de los países subdesarrollados la que ha manipulado el libre funcionamiento del mercado, estableciendo comportamientos económicos que se distancian enormemente de los planteamientos tradicionales de las leyes del mercado. Más que las sociedades o los gobiernos, son los empresarios nacionales los que han generado serias deformaciones históricas en el funcionamiento de la economía, fenómeno económico pocas veces estudiado por los institutos idóneos en esta materia.

- f) el mantenimiento de un sistema financiero eficiente y competitivo, lo que implica, de acuerdo a los entes internacionales, tasas de interés de mercado reales, una adecuada competencia entre instituciones intermediarias y una prudente supervisión financiera.

Por otra parte, otras instituciones destacan que la incidencia de un programa financiero, (BID por ejemplo), como elemento central del programa de ajuste estructural es fundamental dado que, para el éxito del mismo, es requerida la restauración de la estabilidad macroeconómica, y la liberalización del sistema de incentivos.

Entre estos se incluyen el manejo de eficiencia de mercados de bienes y servicios y una mejor asignación de recursos, como parte determinante para lograr niveles adecuado de competitividad, incrementos de la inversión o mejoramiento de la capacidad productiva.

De ahí que la liberalización del sistema financiero es una de las acciones contempladas en estos programas tendientes a la desregulación de las actividades y medidas económicas.

Las ideas que están a la base para la implementación de un programa de liberalización financiera, de acuerdo a otros autores (Ronald McKinnon y Edward Shaw) son por ejemplo que: a) la monetización de la economía y la intermediación financiera promueven el proceso de desarrollo económico; b) las políticas de intervenir en las tasas de interés y de dirigir el crédito a sectores limitan el desarrollo de la intermediación financiera; c) la necesidad de eliminación de los controles sobre las tasas de interés, para que estas sean determinadas por el mercado y actúen más eficientemente en la asignación de los recursos y d) el aumento de las tasas de interés resulta en mejoramiento en la calidad de las inversiones y genera inversiones con rendimientos altos. Por el contrario, el crédito dirigido provoca rendimientos bajos en las inversiones, con serias dificultades para competir adecuadamente en el mercado mundial.<sup>3</sup>

Puede entenderse entonces porqué la desregulación financiera es una medida esencial para el éxito de los programas de liberalización financiera. Los Bancos Centrales deberán modificar su comportamiento tradicional de intervención y permitir que el mercado actúe libremente en la definición de los procesos y competitividad económica.

Nuevamente se destaca que el principio rector en el proceso de liberalización y privatización del sistema financiero, dentro de los objetivos y mecanismos de un Programa de Ajuste Estructural, establece que los mecanismos de mercado son los más eficientes para la asignación de los recursos económicos (ventajas del sector privado sobre el sector público) y que a través de estos se logra mejorar la competitividad y se lleva a la economía a la utilización potencial de la misma.

---

<sup>3</sup> Esta investigación debe aclarar si los planteamientos de estas instituciones internacionales se corresponden en la realidad con el desenvolvimiento de las economías menos desarrolladas.

Evidentemente para su funcionamiento era requisito, de acuerdo a sus enunciados, que la libertad de mercado estableciera los criterios de eficiencia y racionalidad y que la empresa privada superara las limitaciones de funcionamiento de las empresas públicas.

Siendo así, el proceso de liberalización del sistema financiero requería la privatización de la banca como la primera etapa de su implementación.

## **1.2 LA PRIVATIZACION DEL SISTEMA FINANCIERO COMO ETAPA REQUERIDA PARA LA LIBERALIZACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO**

La nacionalización de la banca en El Salvador se realiza en marzo de 1980, destacándose en ésta el predominio de criterios políticos y militares sobre los necesarios criterios técnicos, económicos y administrativos que deberían de haber prevalecido. Evidentemente los intereses del conflicto político militar determinan la dirección de esa nacionalización bancaria.

El funcionamiento de un sistema bancario contrapuesto a la racionalidad y eficiencia empresarial redundan en una crisis del sistema, el cual no se derrumba gracias a la sostenibilidad y ayuda gubernamental y a la concepción contrainsurgente de su desenvolvimiento.

En esas condiciones no es extraña la importante contracción de los depósitos bancarios (-26.3% entre 1979-1989) y de los créditos totales (-31.8% en términos reales y en 43.6% los dirigidos al sector privado). El monto de la mora se triplicó en un período de 10 años, pasando de 245.2 millones en 1980 a 786.7 millones en 1988. El coeficiente de liquidez sufre una importante caída, haciendo que los bancos no logren siquiera cubrir el encaje legal, muestra evidente de la crisis financiera creciente que observaba el sistema bancario salvadoreño.<sup>4</sup>

A pesar de los problemas de liquidez bancaria, la banca nacionalizada continuó canalizando sus recursos mayoritariamente a las grandes empresas de exportación tradicionales, al comercio y la industria manufacturera y en base a períodos de concesión fundamentalmente cortoplacistas y con el predominio de garantías hipotecarias.

Esta forma de funcionamiento, el aumento permanente de la mora bancaria y las condiciones propias de desenvolvimiento de la economía de ese entonces, hace que se incremente la desconfianza al sistema bancario salvadoreño y se produzca una fuga permanente de capitales hacia el exterior.

Estas condiciones facilitaron la reprivatización de la banca nacionalizada como condición previa para iniciar el proceso de liberalización del sistema financiero. Ello por dos razones básicas: 1) La liberalización del sistema financiero se realiza bajo el supuesto de que el sistema privado es más eficiente y competitivo que el sistema público (ver infra) y 2) la liberalización es concebida

---

<sup>4</sup> Góchez, Roberto. "Evaluación de Bancos y Financieras a partir de los objetivos de la privatización del Sistema Financiero 1992-1996". Tesis de grado, UCA, Septiembre 1997

exclusivamente con el predominio y dominio del capital bancario privado.

Evidentemente estos dos supuestos y el predominio político de la clase empresarial dirigente más conservadora del país, determinará una forma de privatización que recordará los procesos de acumulación y uso del aparato estatal similares a las formas de apropiación del siglo pasado. Obviamente los organismos internacionales (FMI, Banco Mundial) no hacen eco de estas formas.

El empresariado salvadoreño, especialmente el vinculado al gobierno en funciones, utilizaron, como era lo normal de su comportamiento, el funcionamiento de las nuevas autoridades bancarias para lograr una privatización más favorable a sus intereses económicos, especialmente en sus vacíos legales y regulatorios.

Para asumir la privatización de la banca era menester lograr con anterioridad su saneamiento. Esta tarea le correspondería al gobierno, para lo cual se aprueba la “Ley de saneamiento y fortalecimiento de bancos comerciales y asociaciones de ahorro y préstamo”, en noviembre de 1990. Se aducía en la ley que los bancos comerciales y las asociaciones de ahorro y préstamo se encontraban en situación de insolvencia y que le correspondía al estado asumir el saneamiento de esas instituciones financieras, para lo cual fue creado el Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento Financiero.

En ese mismo período se crea la “Ley de privatización de los bancos comerciales y de las asociaciones de ahorro y préstamo”, (Diciembre 1990), a efecto de transformar la composición accionaria de las instituciones afectadas por la nacionalización bancaria y establecer los criterios de la privatización de ese sistema.

En esta ley se establece la autorización de la venta de acciones, las limitaciones tanto para el sector público como el privado, la categoría de compradores, las modalidades de venta, el precio de las acciones, las facilidades crediticias y otras disposiciones. Sin embargo en la práctica, la privatización se realizó de acuerdo a lo programado por los principales accionistas privados. Todo les fue favorable para iniciar la nueva época del capital bancario salvadoreño.

Evidentemente en los propósitos de la privatización, aparte del saneamiento y fortalecimiento del sistema financiero, se perseguía la democratización del sistema a través de la venta de las acciones bancarias a la mayor cantidad de nuevos accionistas. La ley pretendía vender parte de las acciones a los trabajadores bancarios y a pequeños inversionistas, para lo cual se establecieron líneas de crédito especiales. Además perseguía que no existiese ningún propietario con más del 5% de las acciones.

Sin embargo el proceso de venta de acciones ha sido criticado fuertemente, sobre todo porque a pesar que se le dió participación a los trabajadores de dichas instituciones y a pequeños inversionistas, es sabido que el sistema financiero terminó nuevamente controlado por los grupos económicos dominantes.

Estos grupos, utilizando todo tipo de subterfugios que aparentemente no iban en contra de la ley, han logrado evadirla y han obtenido buena parte del capital accionario de los bancos y financieras; mientras que las autoridades en lugar de aclarar y de explicar aquellos puntos en los cuales ha existido anomalías, ha hecho caso omiso de las críticas, incluso han defendido el proceso<sup>5</sup>, lo que ha puesto en tela de juicio la transparencia del proceso, así como la democratización de la propiedad.

Según datos del BCR de 1994 el 23.9% del número de accionistas de la banca privada y el 23.0% del número de accionistas de las financieras correspondió a empleados que compraron acciones. Sin embargo esta relación fue disminuyendo considerablemente sea porque ha sido aumentado el número de acciones en las instituciones bancarias, han sido vendidas acciones por parte de los accionistas y han sido puestas a disposición del público en la bolsa de valores.

Llama la atención, como se tendrá oportunidad de observar más adelante, de que las juntas directivas de los bancos y financieras aparecen solamente las familias tradicionalmente acomodadas del país, sin que se manifieste un solo nombre de estos trabajadores bancarios en esas juntas directivas.<sup>6</sup>

De hecho, por sus resultados, la venta de acciones estuvo manipulada por los grandes accionistas del sistema financiero actual. La concentración de estos capitales es consecuencia de la forma poco transparente en que el sistema se privatizó, pudiendo ser considerado este proceso como un mecanismo nuevo de acumulación originaria del capital salvadoreño para la época de postguerra y de globalización mundial.

Para 1992 ya habían sido privatizados ocho bancos y cuatro financieras. Dichos bancos eran el Banco Agrícola Comercial, el Banco Cuscatlán, el Banco Salvadoreño, el Banco de Comercio, el Banco de Desarrollo entre otros y las financieras Casa, Ahorromet, Credisa y Atlacatl.

En 1998 existían más de 15 bancos comerciales y 5 financieras, aparte de la compleja estructura financiera creada en esta última década del presente siglo, en las que sobresalen los bancos privados, las financieras, las sociedades de seguros y fianzas, las casas corredoras de bolsa, las casas de cambio y las administradoras de fondo de pensiones.

Con la privatización de la banca se produce un nuevo marco de concentración de capitales en El Salvador y da origen a un cambio en la composición de los grupos económicos dominantes.

---

<sup>5</sup> Sorto Rivas Francisco, CENITEC, Ajuste Estructural y el Sistema Financiero en El Salvador, Cuaderno de Investigación. Año III, Marzo 1992. Pág. 16.

<sup>6</sup> En la concatenación de los procesos económicos históricos llama la atención el apareamiento de concepciones de especialización financiera para el país primero y de un proceso de dolarización después. Es difícil pensar que la privatización de la banca y su instrumentalización se hizo ajena a estas concepciones de los grupos económicos dominantes salvadoreños.

Se destaca, sin pretender realizar un análisis exhaustivo por nombre y apellido, que la mayoría de principales miembros del gobierno vigente a inicios de la década se convirtieron en los principales accionistas de la nueva banca privatizada, logrando la obtención de sus acciones en condiciones bastante favorables de acuerdo a su puesto gubernamental y a la incidencia que contaban en el partido de gobierno, tal como se indicó anteriormente.

Baste repasar el apellido de los accionistas de la banca y las juntas directivas de las diferentes instituciones pertenecientes a este sector, para comprobar esta concentración y las condiciones, poco transparentes en la que se realizó, a pesar de que los interesados pretendan demostrar lo contrario.<sup>7</sup>

Cuando se repasa la privatización o la compra de acciones de otras instancias financieras (seguros, pensiones, valores) se comprueba a su vez que la concentración de capitales del sistema financiero se convierte en el principal movimiento económico de la última década del siglo y asume una importancia para el desarrollo de la economía nacional y regional, aún más importante que los propios programas de ajuste y estabilización que se implementaron.

Recorrer los apellidos de accionistas o miembros de juntas directivas en las instancias bancarias, financieras, de compañías de seguros, de casas de valores, de pensiones, se convierte en un pasatiempo acogedor para la persona interesada en descubrir el interesante proceso de apropiación y concentración de empresas en un corto período de tiempo.

No nos cansaremos de señalar, como se demostrará a lo largo de la exposición, que los procesos de ajuste y estabilización, aun con sus logros de equilibrios macroeconómicos y ventajas de crecimiento, tuvieron como principal objetivo, nunca señalado, la conformación de un proceso de acumulación y concentración por parte del grupo empresarial, el cual que en un lapso de cinco años pasa a convertirse en la principal exposición del capital salvadoreño y ello con la complicidad o ingenuidad de los organismos internacionales involucrados en estos procesos.

## **1.2 EL MARCO REGULATORIO E INSTITUCIONAL EN LA LIBERALIZACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO**

Tanto para la privatización del sistema financiero, como para el funcionamiento de este sector, a partir de la concepción de liberalización, era requerido el ordenamiento y modificación de las instituciones públicas vinculadas al sector, así como la creación de instancias nuevas capaces de favorecer el funcionamiento del sistema como un todo.

En el primer quinquenio de la presente década se produce una importante transformación en el marco regulatorio del sistema financiero, dado que las leyes que conformaban su funcionamiento no respondían a la nueva lógica que el proceso global exigía en el comportamiento financiero.

---

<sup>7</sup> Ver página Web de la Superintendencia del Sistema Financiero ...@..., referente a accionistas y juntas directivas de bancos y financieras.

Ya ha sido mencionado que a finales de 1990 se decreta la Ley de Saneamiento y Fortalecimiento de Bancos Comerciales y Asociaciones de Ahorro y Préstamo, por medio de la cual se constituye un Fondo de Saneamiento y de Fortalecimiento financiero por parte del Estado para sanear las instituciones financieras que estaban en insolvencia, para su reestructuración y fortalecimiento. Esta ley era necesaria dado que no existía un marco legal que permitiera la conversión de la banca estatal en un sistema financiero privatizado.

Correspondía al Banco Central de Reserva el seleccionar a los Bancos Comerciales y asociaciones de ahorro y préstamo que serían objeto de saneamiento y fortalecimiento. El saneamiento de los bancos era requerido para que estos fueran privatizados en condiciones adecuadas para los nuevos accionistas.

En esa misma fecha se decreta la Ley de Privatización de los Bancos Comerciales y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, pretendiendo la conformación de un sistema financiero para que esté integrado por instituciones que sean capaces de efectuar una sana y eficiente intermediación de los recursos (adecuada organización, solvencia y dinamismo), transformando y ampliando su composición accionaria, por lo cual deberían volver a manos privadas. A partir de esta Ley se autoriza la venta de acciones al sector privado.

Como parte del proceso de transformación del sistema financiero se realizan dos modificaciones que repercutirán en el nuevo desenvolvimiento del sistema. La ley que permite la constitución de la Superintendencia del Sistema Financiero y la ley que permite la modificación del Banco Central de Reserva.

La Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero, aprobada en Noviembre de 1990, se constituye para garantizar un sistema financiero ágil y solvente. Para garantizar la vigilancia preventiva se “constituye la Superintendencia del Sistema Financiero, la cual está integrada al BCR, aun cuando cuenta con autonomía en lo administrativo, el presupuesto y en el ejercicio de sus funciones.

En sus inicios esta institución tenía “como finalidad principal vigilar el cumplimiento de las disposiciones aplicables a las instituciones sujetas a su control y le corresponde (...) la fiscalización del Banco Central, de los Bancos Comerciales, de las asociaciones de Ahorro y Préstamo, de las instituciones de seguro, de las Bolsas de Valores y Mercancías (en esa época), de la Financiera Nacional de la Vivienda, del Fondo Social para la Vivienda, del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos, del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada, del Banco de Fomento Agropecuario, del Banco Nacional de Fomento Industrial, del Banco Hipotecario de El Salvador, de la Federación de Cajas de Crédito, del FOGAPI, del ISSS y de otras instituciones”.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero. Art. 2

Las atribuciones principales que establece la ley para la Superintendencia Financiera son “a) Cumplir y hacer cumplir las leyes, Reglamentos y demás disposiciones legales aplicables al BC y demás entidades sujetas a vigilancia;

b) Dictar normas, dentro de las facultades que expresamente le confieren las leyes, para el fortalecimiento de las instituciones bajo su control; c) Autorizar la constitución, funcionamiento y cierre de los bancos, asociaciones de ahorro y préstamo, instituciones de seguros y demás entidades (...); d) Vigilar y fiscalizar las operaciones de las instituciones mencionadas; e) Otras funciones de inspección y vigilancia”.<sup>9</sup>

Paralelamente se modifican varias atribuciones y funciones del BCR a través de la Ley orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador, constituida en Abril de 1991, en donde se establecen como objetivos principales la orientación de la política monetaria, con estabilidad y crecimiento de la economía, el estímulo del ahorro interno, la autonomía institucional del BCR y las limitaciones de crédito del BCR al estado para financiamiento del déficit fiscal, entre otras.

Las funciones introducidas son: “a) Ejercer con carácter de exclusivo la facultad de emitir especies monetarias; b) Mantener la estabilidad del valor interno y externo de la moneda y su convertibilidad; c) Prevenir o moderar las tendencias inflacionarias y deflacionarias; d) Mantener la liquidez y estabilidad del sistema financiero; e) Propiciar el desarrollo de un sistema financiero eficiente, competitivo y solvente; f) Regular la expansión del crédito del sistema financiero; g) Velar por el normal funcionamiento de pagos internos y externos; h) Adecuar el nivel de los medios de pago al desarrollo de las actividades productivas; i) Administrar las reservas internacionales del país y el régimen de operaciones de cambios internacionales; j) Dictar las políticas y las normas correspondientes en materia monetaria, crediticia, cambiaria y financiera y k) Coordinar estas políticas con la política del gobierno”.<sup>10</sup>

En la ley se establece además que el BCR no podrá transferir de sus utilidades netas fondos especiales a favor de instituciones públicas y privadas.

En ese mismo período se aprueba la Ley de Bancos y Financieras (Abril 1991), la cual prepara el funcionamiento del sistema financiero privado a partir de la privatización de la banca nacional, aduciendo que se persigue la constitución de un sistema financiero solvente, con una organización adecuada y eficiente, tendiente a la estabilidad.

En la ley son definidos los bancos y financieras como aquellas instituciones que realizan la intermediación financiera, la cual es definida como aquellas “acciones de los bancos y financieras que actúan de manera habitual en el mercado financiero, haciendo llamamiento público para obtener fondos a través de depósitos, la emisión y colocación de títulos valores o cualquier otra operación pasiva de crédito, quedando obligados directamente a cubrir el principal, interés y otros accesorios, para su colocación en el público en operaciones activas de crédito”.<sup>11</sup> Se

---

<sup>9</sup> Ibid, Art. 3

<sup>10</sup> Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador. Art. 3

<sup>11</sup> Ley de Bancos y Financieras. Art. 2

determinan los límites mínimos de capital social para su funcionamiento, definiendo 50 millones de colones para bancos y 25 millones para financieras.

Las operaciones de bancos que establece la ley son entre otros, “recibir depósitos a la vista, depósitos retirables por medio de cheques, recibir depósitos a plazo, recibir depósitos de ahorro, captar fondos mediante emisión de títulos de capitalización de ahorros, emisión y colocación de cédulas hipotecarias, emisión de bonos, emisión de certificados de depósito, cédulas hipotecarias, aceptar letras de cambio, descontar letras de cambio, pagarés, facturas, aceptar y manejar fideicomisos, contratar créditos y contraer obligaciones con el BCR, mantener activos y pasivos en moneda extranjera, cartas de crédito y rédito documentario, emitir letras, cobranzas, órdenes de pago y giros, efectuar cobranzas, pagos, transferencias de fondos y emitir tarjetas de crédito, (...)”.<sup>12</sup>

Se establecen en la ley el funcionamiento de la banca privada los procesos de organización, administración y funcionamiento bancario, las limitaciones de la propiedad accionaria, las negociaciones y transferencia de acciones, el inicio de operaciones, la constitución de sucursales, filiales y agencias en el extranjero, el capital mínimo y las reservas de capital de funcionamiento, el fondo patrimonial y su relación con los activos ponderados, las obligaciones de encaje, las operaciones y servicios financieros, los criterios legales de regularización, intervención y liquidación, las limitaciones, sanciones y delitos y otras operaciones.

Con esta ley se concluía la etapa primera de los aspectos de normación y reglamentación del sistema financiero. Se garantizaba la privatización y el funcionamiento de la banca privada y de las instituciones financieras del país.

Una de las principales modificaciones que se realiza en este quinquenio es la disminución del papel que jugaba la banca de fomento. La creación del Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), como institución financiera de segundo piso, es un ejemplo claro de lo antes dicho. En Abril de 1994 se promulga la ley de creación de esta organización.

Los objetivos teóricos señalados para el BMI son la promoción del crecimiento y desarrollo de todos los sectores productivos; el desarrollo y competitividad de las empresas; propiciar el desarrollo de la micro y pequeña empresa; la generación de empleo y el mejoramiento en los servicios de educación y salud.<sup>13</sup>

Las facultades del BMI que se establecen son: a) “Otorgar préstamos a través de instituciones elegibles (doble intermediación) para ejecutar proyectos de inversión ejecutados por el sector privado en territorio nacional; b) Invertir en títulos valores emitidos por BCR, bancos y financieras; c) Mantener depósitos; d) Mantener depósitos en moneda extranjera; e) Administrar fondos de garantía y e) Recibir y administrar fondos especiales”.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Ibid, Art. 50

<sup>13</sup> Ley de Creación del Banco Multisectorial de Inversiones. Art. 2

<sup>14</sup> Ibid. Art. 4

Entre las prohibiciones que contempla la Ley, de acuerdo al Art. 5 de la misma, se establece que para al BMI le “queda prohibido financiar directa o indirectamente al Estado o a instituciones o empresas estatales, ni podrá otorgar avales, fianzas o garantías; captar depósitos a la vista ahorro o a plazos, otorgar créditos o financiar entidades no calificadas e invertir en acciones de cualquier clase”.

Mas adelante se analizarán las repercusiones de las modificaciones habidas con la banca de fomento y su vinculación con el crecimiento y desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, así como las ventajas que tiene para el sistema financiero privado las limitaciones a la banca de desarrollo.

Otras leyes que se aprueban son la Ley de Casas de Cambio de Moneda extranjera (Abril 1990) y su instructivo para la aplicación de esta ley. El objetivo que se persigue es el de “regular la autorización y operaciones de las casas de cambio de moneda extranjera (sociedad anónima cuya actividad habitual es la compra y venta de moneda extranjera en billetes, Giros bancarios, cheques de viajero y otros instrumentos de pago)”. El instructivo tiene por finalidad regular la autorización y funcionamiento de las casas de cambio de conformidad con lo dispuesto por la Ley.<sup>15</sup>

En la ley se establece que es el BCR el encargado de la aplicación de ley y de la apertura de las casas de cambio, mientras que la Superintendencia del Sistema Financiero fiscalizará las operaciones de las casas de cambios.

En Abril de 1994 es aprobada la Ley del Mercado de Valores, siendo el objeto de la ley “regular la oferta de valores y a estos, sus transacciones, sus respectivos mercados e intermediarios y a los emisores, con la finalidad de promover el desarrollo eficiente de dichos mercados y velar por los intereses del público inversionista”.<sup>16</sup>

Aunque es regulada por la superintendencia del sistema financiero hasta septiembre de 1996, la superintendencia de valores vigilará el cumplimiento de las disposiciones de la ley y fiscalizará las bolsas de valores, en el depósito y custodia de valores y las sociedades clasificadoras de riesgo.

<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Las casas de cambio en moneda extranjera son muy importantes en el país dado el alto volumen de remesas familiares procedentes de los países del norte del continente, con un valor aproximado de 1,200 millones de dólares anuales.

<sup>16</sup> Ley del Mercado de Valores. Art. 1

<sup>17</sup> Para criterios de la ley, se incorpora lo relacionado con valores (acciones, obligaciones negociables y demás títulos valores), valores seriados, mercado primario, operaciones de colocación y suscripción primaria, mercado secundario, bolsas de valores, ruedas, intermediación de valores, casas de corredores de bolsa, agente corredor, sociedad vinculada, sociedad filial, clasificadores de riesgo, grupo empresarial, relaciones empresariales.

La ley especifica que las bolsas de valores se “constituirán como sociedades anónimas de capital variable. Serán de duración indefinida y tendrán por finalidad el desarrollo del mercado de valores y proveer a sus miembros los medios necesarios para realizar eficazmente transacciones de valores a través de mecanismos continuos y concurrentes de subasta pública y para que puedan efectuar las demás actividades de intermediación de valores que autoriza la ley. (...) Las casas de corredores de bolsa se constituirán como sociedades anónimas, de conformidad con las normas mercantiles vigentes (...) y tendrán como finalidad principal intermediar valores. (...) Pueden organizarse sociedades especializadas en el depósito y custodia de valores, constituidas como sociedades anónimas, previa autorización de la superintendencia”.<sup>18</sup>

En Febrero de 1996 se aprueba el Reglamento General Interno del Mercado de Valores en el que se establecen las normas generales de funcionamiento de las bolsas de valores, de las casas de corredores y corredores, así como otras normas sobre sesiones de negociación y de operaciones, de liquidación, de denuncias, infracciones y sanciones, de tarifas y publicaciones de bolsa.

Se finaliza el marco legal y de reglamentación del funcionamiento de valores constituyendo la ley del ente supervisor, aprobando la ley orgánica de la Superintendencia de Valores en Septiembre de 1996. La Superintendencia de Valores, entidad especializada con conocimiento en mercado de valores, tiene por finalidad la fiscalización del mercado de valores y de sus participantes.

Entre las instituciones a fiscalizar por la superintendencia se encuentran las Bolsas de Valores, las Casas de corredores de bolsa, los Almacenes Generales de Depósito, las Sociedades especializadas en Depósito y Custodia de Valores, las Sociedades Clasificadoras de Riesgo y otras instituciones relacionadas con el mercado bursátil.

Las funciones de la superintendencia de valores que establece la ley son: “a) Fiscalizar, vigilar y controlar a entidades anteriores; b) Normar la forma en que se debe llevar contabilidad para ejercer fiscalización; c) Imponer sanciones; d) Autorizar, suspender o cancelar la oferta pública de valores; e) Establecer criterios técnicos para determinar operaciones y actos que se consideren contrarios a los usos bursátiles; f) Ordenar suspensión de cotizaciones de valores; g) Ordenar suspensión temporal de entes especializados; h) Velar porque existan situaciones de libre competencia evitando prácticas oligopólicas”. (Art. 5)

Como parte del proceso de liberalización, entiéndase desregulación y privatización de algunas de las operaciones que eran manejadas por instituciones públicas, se procede a crear el sistema de ahorro para pensiones para los trabajadores del sector privado, público y municipal. Este sistema comprendería al conjunto de instituciones, normas y procedimientos mediante los cuales se administrarán los recursos destinados a pagar las prestaciones que deben reconocerse a los afiliados para cubrir los riesgos de invalidez común, vejez y muerte. La Ley del Sistema de

---

<sup>18</sup> Ibid, Art. 24 y 56

Ahorro para Pensiones viabilizar la continuidad de ese proceso y es aprobada en Diciembre de 1996.

La ley establece que las “instituciones administradores de fondos de pensiones serán instituciones previsionales de carácter financiero que tendrán por objeto exclusivo administrar un fondo que se denominará Fondo de pensiones, gestionar y otorgar las prestaciones u beneficios que establece la ley. Se constituirán como sociedades anónimas de capital fijo, dividido en acciones nominativas con no menos de diez accionistas, de plazo indeterminado, domiciliadas en El Salvador y obligadas a mantener a lo menos una agencia u oficina nacional destinada a la atención al público”.<sup>19</sup>

El sistema es fiscalizado por la Superintendencia de Pensiones, la cual norma la afiliación, el traspaso y las cotizaciones, las instituciones administradoras de fondos de pensiones, la administración de las mismas, así como su disolución y liquidación. Para ello se aprueba la Ley de la Superintendencia de Pensiones en ese mismo mes.

De acuerdo a esta ley, la Superintendencia tiene como finalidad principal fiscalizar, vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables al funcionamiento del Sistema de Ahorro de Pensiones y del Sistema de Pensiones Público (ISSS, INPEP e Instituciones administradoras).

Sus funciones principales consisten en: “a) Fiscalizar, vigilar y controlar a las empresas dedicadas a esa actividad; b) Autorizar la constitución, operación, modificación al pacto social y fusión de instituciones administradoras del fondo de pensiones; c) Impartir instrucciones técnicas para presentación de estados financieros; d) Fiscalizar las inversiones con recursos del fondo; e) Fiscalizar las inversiones con recursos de fondos de pensiones; f) Fiscalizar la constitución, mantenimiento, operación y aplicación de las garantías de rentabilidad mínima y g) Evitar prácticas oligopólicas”.<sup>20</sup>

Para fiscalizar y vigilar a las sociedades de seguros, lo que le corresponde a la Superintendencia del Sistema Financiero, se aprueba la Ley de Sociedades de Seguros en Octubre de 1996. La ley tiene por finalidad regular la constitución y el funcionamiento de las sociedades de seguros y la participación de los intermediarios de seguros, norma la constitución, organización y administración de estas sociedades, así como sus operaciones. Igualmente norma la regulación, intervención y liquidación de estas sociedades.

Con esta ley queda completado el cuadro de reglamentación y normación del sistema financiero de El Salvador.

---

<sup>19</sup> Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones.

<sup>20</sup> Ley de la Superintendencia del Fondo de Pensiones.

Después de este proceso de modificaciones del marco legal y de funcionamiento, a mediados de la década el Sistema Financiero de El Salvador queda constituido de la siguiente manera:

*Autoridad monetaria.* Le corresponde al Banco Central de Reserva de El Salvador, siendo su misión consolidar y mantener la estabilidad monetaria y desarrollar un sistema financiero solvente y competitivo.

*Entidades supervisoras:*

*Superintendencia del Sistema Financiero:* Su función principal es vigilar el cumplimiento de las disposiciones aplicables al Banco Central, Bancos, Financieras y sociedades de seguro e instituciones Oficiales de Crédito, correspondiéndole además su fiscalización.

*Superintendencia de Valores:* Su función principal es vigilar el cumplimiento de las disposiciones aplicables a las bolsas de valores, las casas de corredores de bolsa, los almacenes generales de depósito, sociedades especializadas en el depósito y custodia de valores, sociedades corredoras de riesgo, etc., correspondiéndole, además, su fiscalización.

*Superintendencia de Pensiones:* Su función principal es vigilar el cumplimiento de las disposiciones aplicables al Sistema de Ahorro para Pensiones y al Sistema de Pensiones, y, especialmente las instituciones administradoras de Fondos de Pensiones, al INPEP y al programa de Invalidez, Vejez y muerte del Seguro Social, correspondiéndole, además, su fiscalización.

*Bancos Privados:* (Se constituyen como sociedades anónimas, con capital mínimo de ¢ 50.0 millones. Necesitan autorización previa de la Superintendencia del Sistema Financiero para iniciar sus operaciones). Banco Agrícola Comercial SA, Banco Ahorromet Scotiabank SA, Bancasa, banco Capital SA, Bancorp SA, Banco Corporativo Corfinsa SA, Promérica SA, Citibank SA, Banco de Construcción y Ahorro SA, Banco de Comercio SA, Banco Cuscatlán SA, Banco de Desarrollo e Inversión SA, Banco Salvadoreño SA, Banco de Crédito Inmobiliario SA y Unibanco SA.

*Financieras Privadas:* (Se constituyen como sociedades anónimas con capital mínimo de ¢ 25.0 millones; pueden efectuar todas las operaciones de un banco, excepto la captación de depósitos en cuenta corriente). Atlacatl SA, Carpía SA, Credisa, Ficsa, Fincomer SA, Finsepro SA y Multivalores SA.

*Instituciones oficiales:* Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) (Institución pública de crédito, creada para promover el desarrollo de proyectos de inversión del sector privado por medio de la concesión de préstamos en condiciones de mercado, a través de las instituciones financieras del sistema), Hipotecario de El Salvador SA, Banco de Fomento Agropecuario (Institución oficial de crédito cuyo objetivo es crear, fomentar y mantener facilidades financieras y servicios conexos necesarios para contribuir al fomento)..

*Oficinas de Información Extranjeras:* Desdner Bank Latinoamérica, A.G., Popular Bank of Miami, Banco Santander SA.

*Instituciones Oficiales de Crédito:*

*Federación de Cajas de Crédito* (Institución autónoma de utilidad pública, propiedad de las Cajas de Crédito Rural y de los Bancos de los Trabajadores, constituidas para atender necesidades crediticias de los socios de dichas instituciones),

*Fondo de Garantía de la Pequeña Empresa* (Figape) (Institución autónoma cuyo objetivo es conceder créditos a pequeños comerciantes e industriales)

*Fondo Nacional de la Vivienda Popular* (Fonavipo) (Su objetivo es facilitar a las familias salvadoreñas de más bajos ingresos, el acceso a crédito que les permita solucionar su problema de vivienda, y procurar las condiciones más favorables para el financiamiento habitacional de interés social).

*Fondo Social para la Vivienda:* (Su objetivo es la prestación de servicios financieros para solucionar el problema habitacional de la población)

*Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada.*

*Almacenes Generales de Depósito* (Tienen por objeto principal encargarse de la custodia y conservación de mercaderías depositadas a su cuidado, emitiendo certificados de depósito y bono de prenda sobre dichas mercaderías): Almacenes de Desarrollo, Bodegas generales de Depósitos. Almacenadora Agrícola e Industrial, Almacenes del Istmo Centroamericano, Almacenes Generales de Depósito de Occidente.

*Sociedades de Seguros y Fianzas:* Aseguradora Agrícola Comercial SA, Compañía Anglo Salvadoreña SA, Aseguradora Salvadoreña SA, Aseguradora Suiza Salvadoreña SA, Central de Fianzas y de Seguros SA, Compañía General de Seguros SA, La Centroamericana, Internacional de Seguros SA, Aseguradora Popular SA, Pan American Insurance Company, Seguros del Pacífico SA, Seguros Universales, Sisa SA, Unión y Desarrollo SA, Seguros e Inversiones SA, Garantías y otros Servicios SA de CV.

*Casas Corredoras* (Sociedades anónimas que tiene por finalidad proveer a sus miembros los medios necesarios para realizar eficazmente transacciones de valores y que puedan efectuar actividades de intermediación de valores): ABC Valores SA de CV, Accival SA de CV, Adis SA de CV, Ahorromet SA de CV, Boncel SA de CV, Bursabac SA de CVVC, Capotales SA de CV, Citivalores de El Salvador SA de CV, Corceval SA de CV, Credival SA de CV, IBC SA de CV, Insepro Valores SA de CV.

*Casas Corredoras de Bolsa* (Son sociedades anónimas cuya finalidad es intermediar valores, pueden realizar además, operaciones de administración de cartera, previa autorización de la Superintendencia de Valores): Interval SA de CV, Intertecnic SA de CV, Lafise de El Salvador SA de CV, Multifondos SA de CV, OBC SA de CV, Omnivalores SA de CV, Roble Acciones y Valores SA, Salvadoreña de valores SA de CV, SGB SA y Univalores de El Salvador SA de CV.

*Casas de cambio* ( Sociedades anónimas cuya actividad habitual es la compra y venta de moneda extranjera en billetes, giros bancarios, cheques de viajero y otros instrumentos de pago expresados en divisas, a los precios que determine la oferta y la demanda): Corfinge SA de CV, Mercambio SA de CV, Servicambio SA de CV, Odisa SA de CV, Cambia SA de CV, Desarrollo SA de CV, Multicambios SA de CV, Tauro SA de CV, Manelsa SA de CV, Didea SA de CV, CYC SA de CV, Inversiones Salazar SA de CV, Dina SA de CV, Lafise SA de CV, Gigante SA de CV, Divisamatic SA de CV, Sausalito SA de CV, Aguirre SAA de CV, El Cairo SA de CV, Camvensa SA de CV; Club Cambia SA de CV.

### **1.3 Instancias de supervisión**

La superintendencia del sistema financiero se constituye a principios de la década de los noventa, asumiendo determinadas funciones que con anterioridad le correspondía desempeñar al Banco Central de Reserva.<sup>21</sup>

La superintendencia inicia su funcionamiento con atribuciones muy específicas, ya mencionadas, hacer cumplir las leyes y reglamentos, dictar normas y regulaciones, autorizar la constitución y funcionamiento de intermediarios financieros, vigilar las operaciones de intermediación y la labor de los auditores externos, garantizar la transparencia de la información, contribuir a conciliar diferencias, aplicar sanciones e intervenir a entidades financieras con problemas.

Estas funciones de los entes de regulación y supervisión corresponden en su mayoría a los principios de los Acuerdos de Basilea. Sin embargo algunos de estos principios no se han manejado adecuadamente por diferentes razones entre las que se mencionan:

- a) En primer lugar habría que destacar la supuesta autonomía de la Superintendencia del Sistema Financiero y del Banco Central de Reserva. De hecho el presidente y el consejo directivo del BCR son nombrados por el ejecutivo (nombramiento presidencial), perdiendo autonomía en

---

<sup>21</sup> Esta institución (SSF) ha estado acéfala durante un largo período de 1999, al haber suspendido las funciones el anterior supervisor. Llama la atención que en una época en que se aduce que el sistema financiero presenta problemas de liquidez y dificultades de funcionamiento, las autoridades nacionales no hayan nombrado al nuevo supervisor, sin señalar razones para que esta certera permanezca sin liderazgo.

el desempeño de su función y fácilmente actuando bajo la presión de los grupos financieros más fuertes del sistema.<sup>22</sup>

- b) Otra deficiencia que se observa en el manejo del BCR es la posibilidad de que en el Consejo Directivo puedan participar miembros de las instituciones financieras. Ello lógicamente origina conflicto de intereses a la hora de aplicar adecuadamente las funciones y leyes que le conciernen.
- c) El manejo autónomo de la superintendencia del sistema financiero puede ser discutido con facilidad al observar que uno de los entes a los que tiene que fiscalizar, el BCR, se encuentra integrado a éste y funciona con parte del presupuesto del mismo. Queda en entredicho su independencia y capacidad supervisora. Por otra parte el superintendente es designado por el Presidente de la República, por lo que se señala que ésta es una de las razones principales por las que jugó un papel tan débil en el proceso de saneamiento y privatización de la banca. (Góchez, 1996)<sup>23</sup>
- d) No ha existido independencia operativa suficiente ni recursos adecuados para el funcionamiento de la Superintendencia del Sistema Financiero. De hecho parte del presupuesto de funcionamiento proviene del sistema bancario formal.
- e) Los sistemas de información gerencial no han permitido identificar concentraciones o movimientos de capital que permitan el funcionamiento del sistema dentro de límites prudenciales. De hecho los casos de quiebras de financieras y abusos multimillonarios en el manejo de las colocaciones de particulares corroboran estas deficiencias.

En este sentido la calidad de la supervisión bancaria y financiera ha tenido limitaciones, especialmente en la primera mitad de la década de los noventa. No obstante, habría que reconocer que se ha producido un mejoramiento de la capacitación y profesionalidad de los funcionarios de las superintendencias para el manejo de regulaciones prudenciales, en especial con posterioridad a las primeras quiebras financieras debido a una inadecuada supervisión y seguimiento bancario, como ha sido en los casos de FINSEPRO – INSEPRO, FINCOMER Y CREDISA.

La superintendencia del sistema financiero se constituye con un Consejo Directivo, conformado por un presidente, los Directores propietarios y suplentes. Además cuenta con un intendente de

---

<sup>22</sup> De hecho el presidente del BCR que fungió durante más de 7 años como tal, resultó ser accionista y miembro de la Junta Directiva de uno de los principales bancos del país.

<sup>23</sup> Se aduce conflicto de intereses por parte de la Superintendencia dado que el expresidente Alfredo Cristiani se constituyó en uno de los principales accionistas del sistema financiero. La FUNDE señala que “es importante que los superintendentes y miembros del Consejo Directivo sean ratificados y/o removidos por voto calificado de la Asamblea Legislativa, de manera que pueda garantizárseles una mayor independencia en el ejercicio de sus funciones con respecto a grupos económicos, políticos y de poder”. Documento de trabajo “La Reforma del Sistema Financiero Salvadoreño y el Fortalecimiento de sus Instituciones Reguladoras y supervisoras”. Funde, Mayo 1998.

Banco y Financieras, un intendente de seguros y previsión social, un jefe de estudios económicos, un jefe de la división jurídica, un gerente de administración, un asesor económico y administrativo, un auditor externo, un jefe de comunicaciones y un jefe de informática. Cuenta además con una intendencia de supervisión, una intendencia de análisis y una intendencia de inspección.

Se han establecido un sinnúmero de normas prudenciales de bancos y financieras, a partir de la apertura de establecimientos, auditorías y controles financieros y normas contables, las cuales van mejorando en su funcionamiento la supervisión bancaria. (Anexo No. 1)

Sin embargo, a pesar de los avances en la supervisión, la relación casi directa entre cargos públicos, carteras gubernamentales y accionistas financieros, impide que se practique una supervisión financiera ajena a los intereses del capital bancario y por lo general, los intereses de estos grupos se impone sobre la transparencia en el manejo de la supervisión bancaria.

De acuerdo a información de la superintendencia del sistema financiero la recopilación de la información estadística proporcionada por la SSF refleja la situación económica – financiera de todos los entes fiscalizados por ésta, permitiendo establecer comparaciones durante diferentes períodos. El objetivo de la información estadística, de acuerdo a la SSF, es poner en manos de los usuarios una herramienta que sirva para el mejor estudio y conocimiento de la situación financiera de El Salvador e intenta proteger los intereses del público usuario de los servicios del Sistema Financiero.

Sin embargo cuando se analiza la información de los institutos financieros que han presentado comportamientos ajenos a un sano funcionamiento bancario, las estadísticas reflejan un comportamiento eficiente y racional, una cartera sana y unos indicadores financieros ampliamente favorables, como se podrá demostrar más adelante. No obstante, estos institutos son declarados en quiebra de forma abrupta, contradiciendo la información que la SSF proporcionaba y poniendo en tela de juicio la veracidad de esa información.

La independencia de funcionamiento de la SSF, así como la voluntad política de modificar la forma de supervisión, se convierte en uno de los instrumentos esenciales para lograr la transparencia de sus propósitos.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> A principios de 1999 el BCR otorga un millonario préstamo a tres de los principales bancos del país por un valor de 1,300 millones de colones, aduciendo que esta decisión evitaría una seria crisis del sistema financiero. Esta actitud de las "autoridades monetarias" contradiciendo el nuevo papel que se le había asignado al BCR y comprueba como el manejo de esta institución está ampliamente relacionada con el interés del capital financiero. El préstamo que se otorga a estos tres bancos comerciales se realiza a través de un importante subsidio, con un interés del 1% y en condiciones de largo plazo, contradiciendo y violando la lógica y principios contemplados en los PAE y PEE, en el sentido de que sea el mercado y las condiciones de competitividad los instrumentos adecuados para determinar el funcionamiento de las empresas. No son entonces los mismos instrumentos o criterios de medición los que se utilizan para identificar la eficiencia del sistema financiero y no importa si a los otros sectores de la economía se les hayan suspendido los subsidios existentes o se les exija a estos un comportamiento que no es similar al exigido a las empresas del sistema financiero.

## **2. EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA FINANCIERO**

### **2.1 EL SISTEMA FINANCIERO FORMAL**

#### **2.1.1 Estructura e Indicadores Generales del Sistema Financiero Formal**

Ya se ha mencionado que el sistema financiero está compuesto por los bancos comerciales, las financieras, las compañías de seguros, las casas corredoras de bolsa, los almacenes generales de depósito, las instituciones oficiales de crédito y las casas de cambio. Sin embargo como se comprueba la banca comercial representa casi la expresión mayoritaria del sistema.

Los activos totales del sistema financiero representaron en 1995 un valor de 49 465 millones elevándose en 1997 a 64 253 millones de colones. Al observar la participación de los activos de estas instituciones se establece que los Bancos presentaban en 1995 un valor de 42 miles de millones de colones aumentando a 58 miles de millones de colones en 1997, con una participación del 84.9 y del 91.6%. Ello demuestra que la mayoría de activos del sistema financiero pertenece a la banca comercial. Si a estos activos se le suman las instituciones financieras este porcentaje se elevaría al 94.3% en 1995 y al 95.4% en 1997.

Por su parte las Compañías de Seguros participaban únicamente en el 2.8% en 1997, las Instituciones Oficiales de Crédito en el 1.62% y las Casas de Cambio en el 0.15%.

Respecto a los pasivos corresponde igualmente a los bancos casi la totalidad de los mismos. Estos pasivos representaban 38.6 miles de millones en 1995 y 54.2 miles de millones en 1997. Las financieras ven reducidos sus pasivos desde 4,2 miles a 2.1 miles.

Como más adelante se explicará ello es debido fundamentalmente a la conversión de algunas financieras a bancos y por la quiebra resultante de algunas de ellas.<sup>25</sup> El conjunto restante del sistema participa en la estructura de pasivos solamente en el 4.5% en 1995 y en 3.37% en 1997. (Anexo No. 2)

Referente al patrimonio los bancos comerciales participaban en el 73.5% en 1995, aumentando al 78.3 en 1997. Las financieras disminuyen del 9.32% al 5.01% respectivamente por razones

---

<sup>25</sup> Cuando se repasa la privatización o la compra de acciones de otras instancias financieras (seguros, pensiones, valores) se comprueba a su vez que la concentración de capitales del sistema financiero se convierte en el principal movimiento económico de la última década del siglo y como ya se indicó, asume una importancia para el desarrollo de la economía nacional y regional, aún más importante que los propios programas de ajuste y estabilización que se implementaron.

similares a las apuntadas anteriormente. Le sigue en orden de importancia las Compañías de Seguros (10.5% en 1997), las instituciones oficiales (5.8% en ese mismo año) y las Casas de Cambio. Respecto a la sumatoria del pasivo mas el patrimonio se refleja una situación similar. (Anexo No. 3)

Llama la atención la disminución de las utilidades de operación para el conjunto del sistema, aun cuando esto no se refleje para la banca privada. De hecho las utilidades de operación aumentan de 1948 millones en 1996 a 3008 en 1997 para la banca comercial. Sin embargo las financieras las disminuyen de 268 millones a 184. Habría que resaltar la pérdida incurrida por las instituciones oficiales de crédito de -30.0 millones en 1995, aun cuando se recuperan con posterioridad. (Anexo No. 4)

La banca privada ha visto aumentadas sus utilidades de 1019 millones en 1995 a 1251 millones en 1997. Sin embargo esta banca privada ve reducidas estas utilidades antes de la reserva legal de 675 a 456 millones; las financieras lo hacen de 90 a 36 y las compañías de seguros de 105 a 30 millones.

Se produce entonces una disminución de 341 millones para todo el sistema, del orden del 38.2%, lo que muestra las dificultades en los últimos años para realizar las utilidades acostumbradas en los primeros años de funcionamiento el sistema y de alguna manera explicativo del comportamiento recesivo de la economía de los últimos años. (Anexo No. 5)

Con lo antes descrito, se observa en la descripción apuntada que los bancos comerciales y las financieras representan el grueso del comportamiento del sistema financiero y que por tanto su análisis es determinante para comprobar los resultados de la liberalización bancaria.

### **2.1.2 Capital inicial y actual de los bancos comerciales**

El total de activos bancarios ha aumentado significativamente. De 18 miles de millones en 1992 éste ha pasado a 58 miles de millones en 1997, con un crecimiento de 122%, lo cual es satisfactoriamente importante, lo que demuestra que el grupo financiero no solamente adquirió los bancos del sistema a partir de la privatización sino que ha realizado fuertes inversiones financieras. Del total de activos la mayoría de estos estaban representados por activos de intermediación (94.6% en 1998). El activo fijo solo participa en el 4%.

En cuanto a los pasivos el crecimiento es bastante similar, al aumentar de 18 miles de millones a 55 miles de millones en 1997. La relación entre pasivos y activos financieros refleja un porcentaje del 97.4% en 1994 y del 96.9% en 1997, relación que indica que el aumento de activos responde también a un mayor compromiso de las obligaciones bancarias. Respecto a las financieras se observa la disminución que las caracteriza tanto en los activos totales como en los pasivos totales, disminuyendo aproximadamente en un 50% en ambas cuentas. (Anexos No. 6 y 7)

La participación de activos por banca privada refleja una estructura oligopólica, tradicional del sistema financiero salvadoreño. Los cinco principales bancos del sistema acumulan en 1994 el 77.3% de los activos del sistema: el Banco Agrícola (24.8%), el Banco Cuscatlán (21.3%), el Banco Salvadoreño (13.7%), el Banco de Comercio (10.4%) y el Banco de Desarrollo (7.1%). Este total acumulado disminuye al 69.3% en septiembre 1998, pero siempre mantiene la característica oligopólica señalada.

Cuadro No. 2  
Estructura de activos por bancos del sistema

BANCOS	1994	1995	1996	1997	1998
AGRICOLA	24.78	23.60	23.00	21.76	22.49
CUSCATLAN	21.30	21.49	21.97	20.04	19.49
SALVADOREÑO	13.74	13.73	13.69	12.43	12.10
COMERCIO	10.43	9.85	8.92	8.29	8.51
DESARROLLO	7.10	7.53	7.49	6.70	6.69
OTROS BANCOS	22.65	23.80	24.93	30.78	30.72
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: En base a Boletín Estadístico de la SSF

Es de indicar que la participación de pasivos presenta similar comportamiento a como lo hacen los activos.

### 2.1.3 Patrimonio

El patrimonio del sistema bancario privado aumenta de 1360 millones de colones en 1992 a 4715 millones en septiembre de 1998. El crecimiento mostrado representa una tasa de 147%, nueva constatación del dinamismo de este sector. Respecto a la concentración del patrimonio los 5 bancos principales mencionados representan el 59.3% de éste en 1994 (con el Banco de Fomento Agropecuario este porcentaje se eleva hasta el 80.9%) y el 60.3% en 1998, sin incluir al BFA.

Cuadro No. 3  
Estructura del patrimonio por bancos del sistema

BANCOS	1994	1995	1996	1997	1998
AGRICOLA	17.28	17.30	17.71	15.92	17.80
CUSCATLAN	18.10	17.90	17.91	17.14	18.10
SALVADOREÑO	10.71	11.63	12.05	10.60	10.98
COMERCIO	7.78	7.47	8.03	7.81	8.38
DESARROLLO	5.43	5.95	5.98	5.54	5.06
OTROS BANCOS	40.70	39.75	38.32	42.99	39.68
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: En base a Boletín Estadístico de la SSF

Llama la atención el comportamiento desordenado de la disminución de las variables hasta ahora analizadas, en donde sobresale el hecho de que el patrimonio en términos relativos disminuye más que los activos y pasivos, lo que muestra, como se detallará más adelante, cierta pérdida en la

liquidez bancaria. El patrimonio total de las financieras disminuye de 383 millones en 1994 a 293 millones en 1998. Este representa únicamente el 6.2% del patrimonio de la banca comercial.

#### **2.1.4 Depósitos bancarios**

Los depósitos del sistema bancario privado han observado un aumento permanente y considerable. De 26,181 millones de colones en 1994 han pasado a 44,576 en septiembre de 1998, con un crecimiento del 70.2% en ese período. Lo anterior muestra la confianza depositada por el público al sistema.

Al analizar la estructura de estos depósitos, los depósitos de corto plazo (ahorro, títulos de ahorro de hasta 30 días y depósitos a plazo menores de 1 año) representaban el 74.2% de los depósitos totales. Le siguen en orden de importancia las cuentas corrientes con una participación del 16.8%. La participación en la estructura permanece prácticamente invariable en el tiempo referido a los depósitos de corto plazo al representar en 1997 el 74.5%. Por el contrario las cuentas corrientes disminuyen hasta un 12.9%.

La colocación de depósitos de largo plazo es prácticamente insignificante. Solamente el 6.1% en 1994 y el 11.2% en 1997. Posiblemente lo anterior refleje un temor de parte del público en la colocación de depósitos a largo plazo, sobretodo con posterioridad a las quiebras financieras que han sucedido después de 1995. De hecho el crecimiento de estos es insignificante en los últimos años del período de análisis.

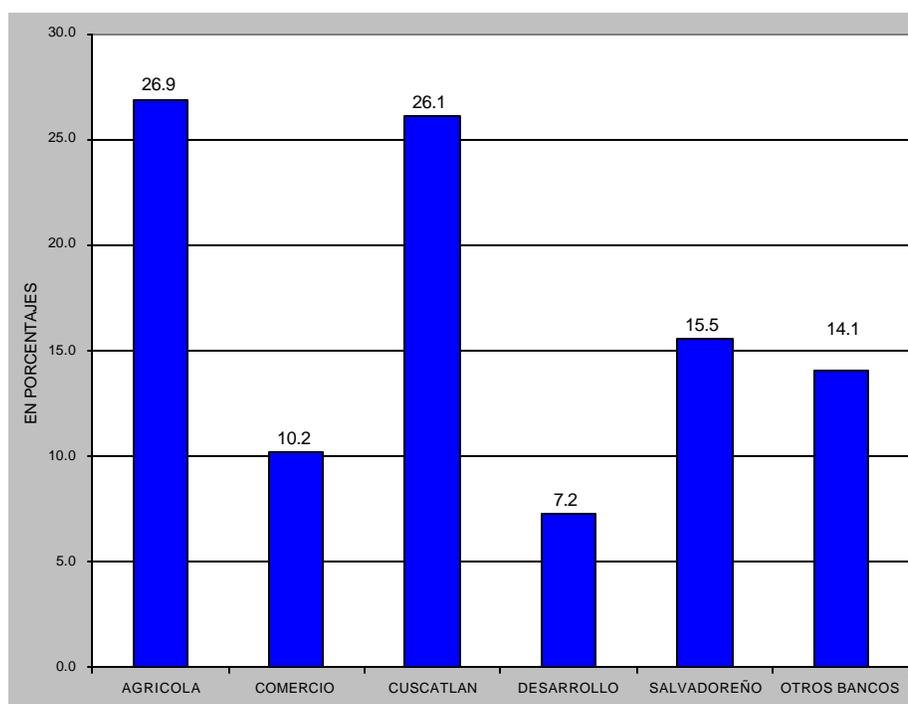
El crecimiento de las cuentas corrientes ha sido permanente en el tiempo al igual que la de ahorros de corto plazo. Sin embargo depósitos a más de 1 año han ido observando un crecimiento decreciente (79.3% en 1994, 42.7% en 1995 y 14.4% en 1997) para llegar en el último período de análisis a un decremento del -1.59%, pudiéndose destacar la desconfianza del público aludida con anterioridad. (Anexo No. 8)

La participación de los bancos en la estructura de depósitos en cuenta corriente refleja la importancia de los principales bancos del país. Entre los 5 bancos principales se manejaban el 87.2% del total de depósitos en cuenta corriente en 1994, con una participación del 83.8% de estos depósitos en 1998.

De este porcentaje el Banco Agrícola y el Banco Cuscatlán manejaban más del 50% de estas cuentas, mostrando que dentro de la característica oligopólica del sistema financiero salvadoreño, existen condiciones para ciertos bancos aún más favorables para manejar e incidir en el desenvolvimiento del sector financiero.

#### Gráfico No. 1

Participación de los bancos en la estructura de depósitos captados



De hecho el oligopolio debe entenderse cuando “unos pocos vendedores se dividen la parte mayor del mercado”, y la concentración se mide “comparando la relación de las ventas totales o de los activos de las principales cuatro compañías o las ocho principales, contra las ventas totales o activos de su industria”.<sup>26</sup> Se está entonces hablando de cinco bancos que concentran la mayor cantidad de operaciones del sistema comercial.

Cuadro No. 4  
Estructura de depósitos por bancos del sistema

BANCOS	EN CUENTA CORRIENTE		EN CUENTAS DE AHORRO	
	1994	1998	1994	1998
AGRICOLA	26.75	28.21	30.35	29.80
CUSCATLAN	25.75	24.01	18.79	17.11
SALVADOREÑO	16.14	15.40	14.85	12.66
COMERCIO	11.36	8.95	11.81	9.10
DESARROLLO	7.26	7.26	7.37	5.95
OTROS BANCOS	12.74	16.17	16.83	25.38
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: En base a Boletín Estadístico de la SSF

Referente a cuentas de ahorro se da una situación similar: 83.2% en 1994 y 74.5% en 1998. Los dos bancos principales participaban en el 46.9%. No obstante es importante reconocer que en el período en discusión los cinco principales bancos del país han disminuido su porcentaje de

<sup>26</sup> Heilbroner, R. y Thurow, L. Economía. 7a. Edición. Petrice-Hall Hispanoamericana, S.A.1987.

participación, lo que puede estar demostrando un pequeño avance en la democratización y competitividad bancaria.<sup>27</sup>

De acuerdo a la información de la SSF los depósitos de las instituciones financieras representaban 3,634 millones en 1994, disminuyendo a 2,028 millones en 1998, es decir una tasa de disminución del 44.2%. Indiscutiblemente el manejo inadecuado de algunas financieras, en las que un sinnúmero de depositantes perdieron elevadas sumas de dinero puede explicar esta disminución.

Los depositantes pueden haber trasladado esos depósitos hacia el sistema bancario privado. Para 1998 los depósitos de las instituciones financieras representaban solamente el 4.5% de los depósitos de la banca comercial, mostrando su incidencia marginal dentro del sistema financiero total.

### **2.1.5 Distribución geográfica de los depósitos**

Respecto a los bancos privados del sistema, los depósitos en cuenta corriente representaban un número de usuarios de 168 mil personas y un valor de 3,745 millones en 1992, elevándose a 214 mil personas y un valor de 4,729 millones en 1998.

Contrariamente, las financieras muestran una situación totalmente adversa al tener prohibido, por ley, la captación de depósitos en cuenta corriente. Representaban 474 mil personas y un valor de 1,662 millones en 1992. Esta característica se modifica al disminuir los depositantes a solamente 18 mil personas, lo que representó un valor de 49 millones. La mayoría de los usuarios y el valor de estos depósitos son dirigidos a la banca comercial.

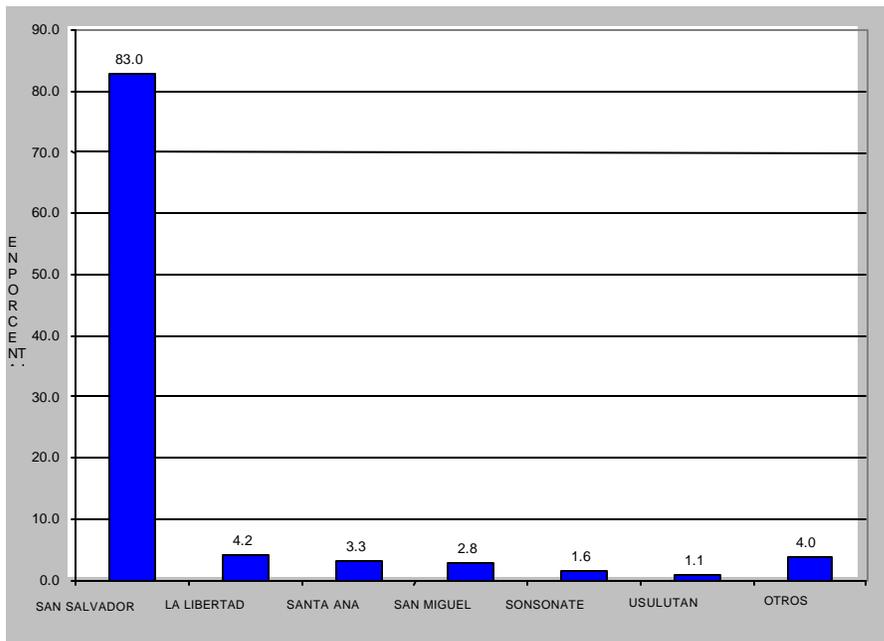
Referido a la colocación de depósitos por departamento se observa una importante concentración en cuatro de los departamentos del país. Así San Salvador, La Libertad, Santa Ana y San Miguel detentan el grueso de estas cuentas corrientes con el 91% de las personas con depósitos en cuenta corriente y el 99% del valor de estas cuentas en 1992.

Esta relación pasa al 85% de los depositantes y el 98.1% del valor de estas cuentas. Las financieras presentan una situación similar, al constatar que en 1992 estos cuatro departamentos percibían el 89.0% de los usuarios en cuenta corriente y el 85.6% del valor de las mismas. A pesar de la importante disminución la participación en la estructura se mantiene relativamente estable con un 82.2% en usuarios y un 97.8% en su valor. Es importante constatar que el grueso de los movimientos en cuenta corriente se concentra en San Salvador. (Anexos No. 9)

---

<sup>27</sup> Se ha comprobado la existencia accionaria de acciones comunes entre bancos del sistema, por lo que la democratización aludida podría ser discutida. La profundización de las relaciones accionarias podría aclarar aún más las condiciones oligopólicas del sistema.

Gráfico No. 2  
Estructura de depósitos en Cuenta Corriente por departamento



Referente a los depósitos de ahorro estos pasan de 1,4 millones de ahorrantes y un valor de 5,809 millones en 1992 a 2,5 millones de ahorrantes y un valor de 12,391 millones en 1998 en el sistema bancario privado, mostrando nuevamente la confianza bancaria por parte de los depositantes.<sup>28</sup>

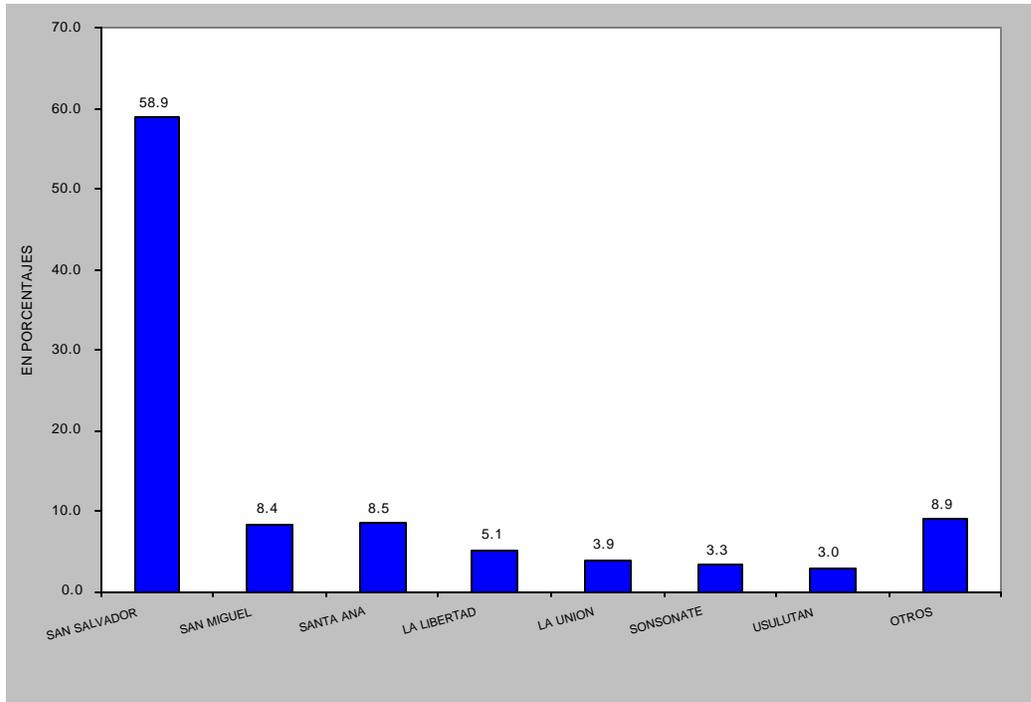
A nivel de financieras se presenta similar disminución de como se señaló para las cuentas corrientes. De 55 mil ahorrantes y un valor de 1,721 millones en 1992 se disminuye a solamente 2.6 mil ahorrantes y un valor de 718 millones, es decir un decremento del orden del 96.4% en los usuarios de ahorros y del 58.3% del valor de estos.

La concentración en los cuatro departamentos referidos es similar. En 1992 los usuarios del sistema bancario privado representaban el 74.8% de los ahorrantes y el 80.4% del valor (75.8% y 85.8% para las instituciones financieras), mientras que en 1998 estos porcentajes cambiaron hasta el 93.1% en relación a los usuarios y al 78.4% en relación a su valor (93.1% y 99.8% para las financieras).

Solamente el departamento de San Salvador representaba en términos de la banca comercial el 47% de los usuarios y el 56% de los saldos en cuentas de ahorro en el último año del período, destacándose la fuerte concentración de las actividades económicas en espacios territoriales determinados. (Cuadro No. 10)

<sup>28</sup> Incluye a los bancos estatales en estos cálculos.

Gráfico No. 3  
Estructura de depósitos en Cuentas de Ahorro por departamento



En lo que corresponde a los depósitos a plazo corriente, referido exclusivamente para el sistema bancario privado existían 120 mil usuarios de ahorro a plazo corriente con un valor de 5,903 millones, pasando a 321 mil usuarios y 22,533 millones en 1998. Ello expresa un crecimiento del orden de 167% para usuarios y de 281% para su valor. Los cuatro departamentos descritos representaban el 82.6% de ahorrantes y el 91.9% en 1992 y el 72.2% y 83.8% en 1998. (Cuadro No. 11)

Sin duda alguna la concentración de los depósitos a nivel departamental refleja la disparidad existente a nivel de desarrollo, la marginalidad del desarrollo local y la insuficiente capacidad del sistema financiero para mejorar las condiciones de crecimiento económico. La deformación estructural de la economía salvadoreña difícilmente puede superarse con el comportamiento bancario tradicional.

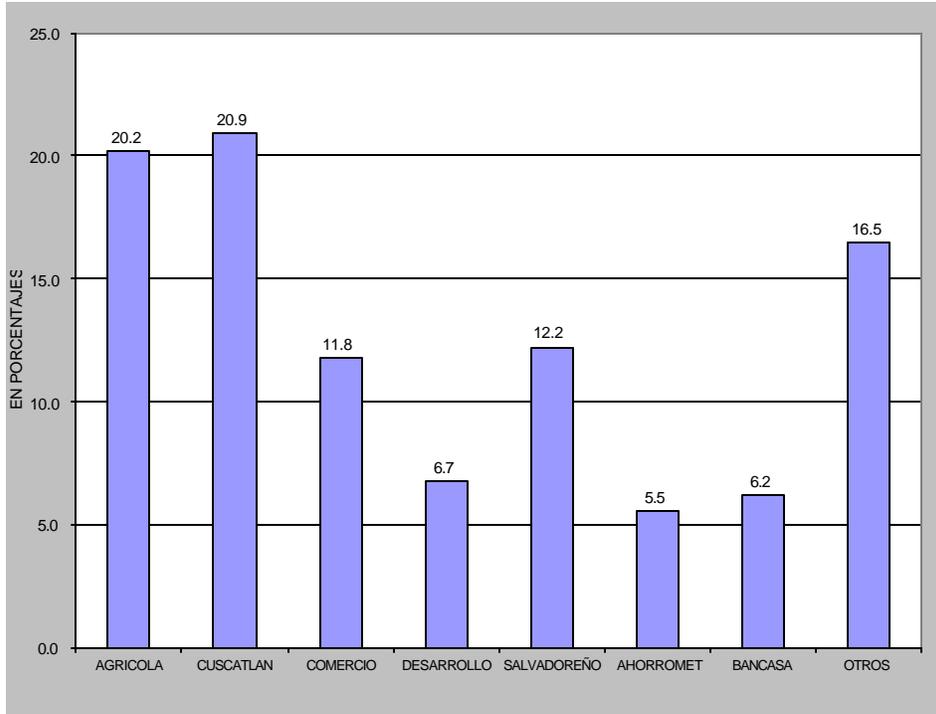
### **2.1.6 Crédito Bancario ((Monto, destino, condiciones de crédito, eficiencia de recursos, usuarios)**

Los créditos de los bancos comerciales han ido en aumento permanente desde que se efectúa la privatización de los bancos estatales. Estos créditos pasan de 26,513 millones de colones en 1994 a 30,041 millones en 1998, con un crecimiento aproximado del 11.7%.

La mayoría de los préstamos otorgados se han dirigido a las empresas privadas con 10,460 millones y reembolsables en el corto plazo (26.8%) y 18,760 millones de largo plazo (21.2%), lo cual representa el 81.2% de los préstamos bancarios. Los préstamos vencidos representan un porcentaje menor del 5.0%, lo que muestra la importante recuperación y sanidad del sistema bancario privado. (Cuadro No. 12)

Nuevamente resalta la fuerte concentración de los préstamos en cinco de los bancos más importantes del sistema. El Banco Agrícola, con 8,141 millones de colones en cartera de préstamos a septiembre de 1998, representaba el 19.3% de las colocaciones en préstamos del sistema y el Banco Cuscatlán, con 7,903 millones de colones, una participación del 20.5%, presentando entre los dos un porcentaje del 39.8%. Con respecto a los otros tres principales bancos del sistema este porcentaje se eleva hasta el 67.3%.

Gráfico No. 4  
Estructura de préstamos por bancos del sistema



Las financieras disminuyen considerablemente sus colocaciones de créditos al bajar desde 3,327 millones den 1995 a 1,799 millones en 1998. En este caso se explica por la transformación de algunas de las financieras más importantes a categoría de bancos, mencionando a Credisa y Ahorromet, así como la desaparición de las financieras Finsepro y Fincomer. De hecho el total de préstamos concedidos por las financieras no alcanza al 5% de los créditos concedidos por los bancos comerciales. (Anexo No. 13)

Asumiendo un análisis de un estudio reciente para 1996 sobre el plazo de los créditos concedidos por los principales bancos del sistema se concluye que en promedio el 86.6% de la cartera en créditos representan préstamos de hasta 3 años plazo, lo que es considerado como corto plazo, un 6.1% al mediano plazo (3-5 años) y un 6.9% al largo plazo.

En el caso del sistema financiero en su conjunto se presenta una situación similar al comprobar que el 85.7% representan préstamos de corto plazo, el 6.0% préstamos de mediano plazo y el 8.3% préstamos de largo plazo. (Cuadro No. 5)

Cuadro No. 5  
Estructura de la cartera de préstamos por plazos montos en porcentajes

al 31 de diciembre de 1996

<b>Bancos</b>	<b>Menos de 1 año</b>	<b>1-2 Años</b>	<b>2-3 Años</b>	<b>3-5 Años</b>	<b>5-10 Años</b>	<b>Mas De 10 años</b>	<b>Total</b>
Cuscatlán	57.7	29.6	1.7	5.7	4.0	1.2	100.0
Agrícola	49.0	35.5	1.0	5.2	7.7	1.5	100.0
Salvadoreño	46.0	40.1	2.7	3.4	5.8	2.0	100.0
Comercio	59.6	29.7	0.9	4.1	5.5	0.1	100.0
Desarrollo	28.3	42.1	10.2	12.3	6.4	0.7	100.0
<b>Subtotal</b>	<b>48.1</b>	<b>35.4</b>	<b>3.3</b>	<b>6.1</b>	<b>5.8</b>	<b>1.1</b>	<b>100.0</b>
Bancasa	27.8	16.5	8.7	10.0	34.0	2.9	100.0
Atlacatl	0.0	50.3	9.9	33.2	6.4	0.2	100.0
Ahorromet	49.5	44.9	0.1	3.6	1.0	0.8	100.0
Credisa	0.0	0.0	1.6	23.6	36.1	38.6	100.0
Otras instituciones	45.8	29.4	3.1	9.3	9.9	2.4	100.0
<b>Total sistema</b>	<b>51.0</b>	<b>33.4</b>	<b>1.3</b>	<b>6.0</b>	<b>6.7</b>	<b>1.6</b>	<b>100.0</b>

Nota: El crédito por plazos se ha calculado en base al crédito otorgado sólo para el sector agropecuario, la industria y el comercio de exportación para 1996.

FUENTE: Elaborado en base a datos del BCR. Tomado de Roberto Góchez, 1997

El análisis de la mora de los préstamos otorgados por el sistema bancario es importante dado que detecta condiciones de iliquidez. La mora de los créditos y préstamos otorgados por las instituciones financieras puede ser entendida cuando a la fecha de vencimiento de sus contratos no han sido cancelados en un cien por ciento por sus deudores.

Las condiciones de recuperación de los créditos del sistema bancario privado han sido bastante favorables y mejora en el período de investigación. Así mientras en 1992 los créditos normales representaban el 48.6% de la cartera y los créditos subnormales el 36.4 (75.0% entre ambos) en 1998 este porcentaje había mejorado al 92.0% en 1998.

Por su parte los créditos deficientes y de difícil recuperación representaban el 11.5% en 1992, mientras que en 1997 disminuían al 5.0% y al 6.0% en 1998. Los créditos irrecuperables pasaron del 4.5% al 1.8 en 1998, mostrando una cartera de créditos bastante sana. (Anexo No. 14)

Por lo general todos los bancos presentan un porcentaje inferior al 5.0% de créditos deficiente, de difícil recuperación e irrecuperables, mostrándose una mejora en todos los bancos del sistema, con la excepción de la banca estatal, la cual presenta niveles de morosidad muy significativa como se detallará más adelante. Lo anterior sin embargo puede ser explicativo de las fuertes condiciones de garantía que son exigidas a los usuarios de crédito y al uso crediticio de la banca formal por un porcentaje reducido de la población salvadoreña.

En el caso de las financieras se presenta una situación bastante similar que en la banca comercial, mejorando los porcentajes de créditos normales y subnormales, el cual alcanza el 92.8% a septiembre de 1998.

### 2.1.7 Destino del crédito por montos usados

El destino del crédito por montos usados de acuerdo al BCR ha representado un valor de 16,082 millones de colones en 1992, pasando a 35,271 millones en 1997, con un crecimiento en ese período del 119.3%. Los sectores con mayor dinamismo en la explicación de este crecimiento son el sector comercio, con un 252.84% de crecimiento, el sector servicios con un 783.8% y el sector construcción con el 183.8%. El sector agropecuario observa una importante disminución en el uso del crédito entre 1992 y 1996. (Anexo No. 15)

En términos de participación en la estructura crediticia resaltan tres sectores con un importante crecimiento: el sector comercio que pasa del 24.6% al 39.5%; el sector servicios (incluido el financiero) el cual mejora su participación del 3.0% al 4.6% y el sector construcción del 10.1% al 13.1%. Es notoria la disminución en esta estructura del sector agropecuario al modificar su participación del 21.0% al 9.2% y el sector manufacturero, al disminuir desde el 28.7% al 17.1%. (Anexo No. 16)

En términos de la relación crédito usado/PIB esta relación disminuye desde un 29.3% del PIB en 1992, hasta el 18.5% en 1994, aumentando nuevamente al 27.3% en 1997.

De los datos anteriores se puede concluir que el sector financiero está dejando de lado a los principales sectores productivos y priorizando a otros sectores de la economía, dejando desamparados a sectores que tradicionalmente han colaborado más estrechamente en la generación de ingresos y de empleo, tal como ha sido el caso del sector agropecuario y la industria manufacturera. La incidencia de la banca comercial en el destino del crédito ha sido notoria, al privilegiar a los sectores no productivos.

Asumiendo el año de 1996 como representativo de este movimiento se tiene que el Banco Cuscatlán destinó el 23.3% de los créditos concedidos al sector agropecuario, mientras que el Banco Agrícola lo hacía en un 24.1%. Por el contrario existen otras fuentes bancarias y financieras de créditos cuyo volumen principal de concesiones se dirige a otros sectores. (Cuadro No. 6)

Cuadro No. 6  
Composición de la cartera de préstamos por sectores económicos  
saldos al 31 de diciembre de 1996 en porcentajes

	Agropecuario	Industria	Construcción	Comercio	Vivienda
Cuscatlán	23.3	23.2	22.9	27.6	11.3
Agrícola	24.1	25.9	18.8	28.2	14.5
Salvadoreño	11.3	18.9	8.5	6.2	0.0
Comercio	3.7	7.8	5.4	8.6	4.8
Desarrollo	10.2	5.8	5.7	2.3	1.0
Bancasa	0.1	0.0	2.1	3.6	22.0
Hipotecario	4.8	2.1	4.2	2.6	2.6

BFA	18.4	0.7	0.7	1.8	0.4
Ahorromet	0.0	1.6	11.0	3.6	13.0
Credisa	0.5	1.2	4.2	1.8	18.7
Atlacaatl	0.0	0.0	5.2	0.0	9.7
Otras instituciones	3.6	12.8	11.3	13.7	2.0
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: Elaborado en base a datos de la Superintendencia del Sistema Financiero. Tomado de Góchez, 1997.

### 2.1.8 Préstamos recibidos por la banca comercial

Los préstamos recibidos por los bancos del sistema representaron 3,648 millones en 1994, elevándose estos a 7,936 millones a septiembre de 1998. De estos recursos la mayoría provinieron de fuentes externas con un 35.2% en 1994 y un 62.4% en 1998.

La participación de los préstamos recibidos con fuentes nacionales está representada básicamente por los préstamos del BMI, los cuales representaron 2,126 millones en 1994 (58,3%) y 2,798 millones en 1998 (25.3%), mostrando la importancia que esta banca de segundo piso ha representado para el sistema en cuanto a disponibilidad de capital y canalización de fondos. El crecimiento anual de estos préstamos ha sido sin embargo bastante errático, al mostrar crecimientos anuales del 64% (1994/1995), 9.5% (1995/1996), -0.17% (1996/1997) y 21% (1997/1998). (Anexo No. 17)

La participación en la estructura de prestamos recibidos en 1994 era así: Agrícola 16.9%, Cuscatlán 30.0%, Salvadoreño 16.7%, Comercio 7.2% y Desarrollo 6.6%, mostrando el conjunto de estos cinco bancos el 77.4% del total de préstamos recibidos por la banca comercial. Este porcentaje de participación había disminuido al 72.6% en 1998, pero continuaba mostrando el criterio oligopolio de los recursos del sistema. (Anexo No. 18)

Se menciona que de los fondos del BMI se han convertido cada vez más en préstamos a plazos mayores a un año y se han concentrado en los bancos tradicionalmente más fuertes. En 1998 el Banco Cuscatlán asumió el 22.1% de los fondos del BMI, el Salvadoreño el 17.3%, el Agrícola el 10.2% y el Banco Desarrollo el 6.9%. En conjunto representó el 56.5% de los fondos de esta institución de segundo piso.

La relación de préstamos recibidos con respecto a los depósitos captados se sitúa por lo general entre el 10% y el 25% con la excepción de los bancos Citibank y Capital, los cuales presentan una relación muy significativa, en algunos caso superior al 100%. Se detecta que esta relación tiende a aumentar en el período, lo que muestra que la banca privada funciona cada vez más con recursos ajenos a los depósitos bancarios y a su capital propio y muestra una debilidad de la banca comercial en su funcionamiento. (Anexo No. 19)

Referente a la relación préstamos recibidos y total de activos ponderados se indica que el consolidado total de la banca privada tiende a bajar del 21% (1995) hasta el 17.9% (1998). Relaciones con un porcentaje mayor al 25% lo representan solamente el Banco Capital, Citibank

y Unibanco. Respecto al fondo patrimonial, la relación aumenta significativamente dado que el total de activos ponderados resulta en la mayoría de las veces más de 10 veces respecto al Fondo Patrimonial.

### **2.1.9 Créditos relacionados**

En la Ley de bancos y Financieras en la parte correspondiente a créditos relacionados se indica que: “Los bancos y financieras, así como sus filiales, no podrán tener en su cartera créditos y avales otorgados, a personas naturales o jurídicas relacionadas directa o indirectamente con la propiedad y administración de la respectiva institución, ni adquirir valores emitidos por éstas en un monto que exceda del quince por ciento del capital social pagado y reservas de capital de dicha institución. Para estos efectos la propiedad de las acciones del banco o financiera deberá ser un mínimo del tres por ciento, incluidas las acciones de su cónyuge y parientes dentro del primer grado de consanguinidad. (...)”

Se consideran personas relacionadas las instituciones o empresas de carácter autónomo y si los cónyuges o parientes de segundo grado de consanguinidad o primero de afinidad, así como las sociedades en que un accionista del banco o financiera, su cónyuge y parientes del primer grado de consanguinidad posean como mínimo el tres por ciento de las acciones de la institución, las sociedades en las que un director o gerente del banco o financiera, si cónyuge o parientes del primer grado de consanguinidad posean el diez por ciento o más, las sociedades en las que dos o más directores o sus gerentes, sus cónyuges o parientes dentro del primer grado de consanguinidad tengan en conjunto el veinticinco por ciento o más de las acciones y las sociedades en las que los accionistas, directores o gerentes de un banco o financiera sus cónyuges o parientes dentro del primer grado de consanguinidad, posean en conjunto el diez por ciento más de las acciones del banco o financiera de que se trate y el veinticinco por ciento o más de las acciones de la sociedad referida.”<sup>29</sup>

De acuerdo a la información proporcionada por la SFF el sistema bancario privado ha disminuido el porcentaje de créditos relacionados en los últimos años, posiblemente debido a los casos especiales de quiebra que se han detectado en instituciones del sistema, evitando cualquier movimiento que pueda poner en entredicho su credibilidad. Así de 636 millones de colones en 1995 en montos de créditos relacionados estos han disminuido a 367 millones en 1998, lo cual indica una disminución porcentual en relación al capital y reservas del capital del 27.3% al 10.5%.

Esta disminución se observa igualmente para cada banco del sistema en una proporción altamente significativa. Las principales disminuciones se observan en los principales bancos del sistema: Banco Agrícola, del 34.3% al 13.8%; Banco de Comercio, del 38.9% al 13.7%; Banco Cuscatlán, del 43.8% al 8.9%; Banco Salvadoreño, del 36.1% al 14.8%. Lo cierto es que durante los primeros años de privatización y funcionamiento del nuevo sistema bancario, los

---

<sup>29</sup> Ley de Bancos y Financieras. Art. 110

bancos recurrieron significativamente al uso de créditos relacionados, reduciéndolos con posterioridad como se ha indicado. (Anexo No. 20)

Respecto a las financieras se observa similar comportamiento que el referido para la banca comercial, al disminuir desde 51 millones de colones en 1995 hasta 22.9 millones en 1998, con una relación de 10.3%. (Anexo No. 21)

Es de indicar que los accionistas de los bancos comerciales y las financieras pueden recurrir a una serie de subterfugios para obtener financiamiento, de forma tal que éste no sea considerado como crédito relacionado, siendo muy difícil que la Superintendencia del Sistema Financiero pueda controlar adecuadamente esos movimientos. Las quiebras millonarias de Finsepro, Insepro, Fincomer y últimamente la situación de Credisa, permiten confirmar lo anterior.

### **2.1.10 Líneas de crédito por sectores**

Las líneas de crédito de la banca privada son variadas y dirigidas a diferentes sectores de actividad tal como se señaló con anterioridad. Estos préstamos se realizan en base a créditos con fondos propios, fondos del BMI y otras fuentes, que son dirigidos a la concesión de préstamos personales, prendarios, hipotecarios, créditos a la microempresa, créditos rotativos y líneas de crédito especiales.

Los préstamos del Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) son “otorgados al usuario final (...) por medio de los Bancos Comerciales, Financieras, Banco de Fomento Agropecuario, Fondo de Financiamiento para la Pequeña Empresa (FIGAPE), Federación de Cajas de Crédito, las sucursales de bancos Extranjeros que operan en el país con las regulaciones legales vigentes y cualquier otra institución de crédito que el BMI autorice para intermediar sus recursos, utilizando los programas creados por el BMI. (...) Son elegibles para la concesión de crédito, los proyectos de la iniciativa privada, cuya ejecución se realice dentro del territorio nacional, preferiblemente aquellos cuya producción se destine al mercado externo y no contenga implicaciones ambientales adversas, y las personas naturales o jurídicas que justifiquen su capacidad empresarial y la factibilidad técnica y económica del proyecto”.<sup>30</sup>

Las líneas de crédito del BMI y que corresponden a líneas específicas de la banca comercial son: a) Financiamiento para la reconversión industrial (empresas privadas división 3 de la CIU; eficiencia y competitividad); b) Financiamiento a empresas industriales y agroindustriales (generación de divisas, empleo, inversión y bienestar económico, empresas varias); c) Financiamiento para reconversión industrial (eficiencia y competitividad; empresas privadas división 3 de CIU); d) Financiamiento para el desarrollo de zonas francas (empleo y divisas; empresas varias); e) Financiamiento para la explotación de minas y canteras (proyectos de inversión); f) Financiamiento para la comercialización de productos industriales y artesanales de exportación (generación de divisas; personas y empresas varias); g) Financiamiento para la conservación,

---

<sup>30</sup> BMI, página WEB, ...@...

distribución y mercadeo de productos agropecuarios y sus derivados industriales (ampliar infraestructura de almacenamiento; personas y empresas); h) Financiamiento para la industria turística (mejorar capacidad instalada turística, personas y empresas); i) Financiamiento para empresas exportadoras de servicios fuera del área centroamericana (exportación de servicios, personas y empresas); j) Financiamiento para empresas de servicios de reparación y mantenimiento de maquinaria y equipo (servicios de reparación y mantenimiento; personas y empresas); k) Financiamiento para el cultivo del café (reactivación de la caficultura nacional; personas); l) Financiamiento para la acuicultura y la pesca (explotación de recursos naturales; personas y empresas); m) Financiamiento para el desarrollo agrícola (producción y diversificación agrícola; personas y empresas); n) Financiamiento para el desarrollo pecuario (mejorar e incrementar explotaciones de ganado mayor; personas y empresas) y o) Financiamiento para la siembra de cultivos forestales (especies forestales; personas y empresas).<sup>31</sup>

Con los fondos del BMI se han realizado 74,481 créditos por un valor de 5,275 millones de colones en el período 1990-1997. La mayoría de estos préstamos corresponden a la micro y pequeña empresa (86.4% de los préstamos), lo que representa el 16.2% del monto total de créditos. De acuerdo a su importancia por montos le corresponde a la industria y la agroindustria y a los servicios la participación mayor. (Cuadro No. 7)

Cuadro No. 7

Destino del crédito otorgado por el Banco Multisectorial de Inversiones (Acumulado 1990-1997)

Concepto	Número	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto promedio
Industria y Agroindustria	1,151	1.5	2,171.1	41.1	1.9
Construcción y Vivienda	303	0.4	282.1	5.3	0.9
Agropecuario	3,999	5.4	448.1	8.5	0.1
Desarrollo Social	723	1.0	310.5	5.9	0.4
Servicios	3,764	5.1	1,129.3	21.4	0.3
Micro y Pequeña Empresa	64,332	86.4	856.6	16.2	0.01
Medio Ambiente	208	0.3	78.3	1.5	0.4
Total	74,481	100.0	5,276.1	100.0	0.7

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCR. 1997

Por el monto promedio de créditos concedidos se observa que las cantidades promedio son muy reducidas al representar un monto menor a los 500 mil colones, con la excepción de la industria y la agroindustria y la construcción.

Los créditos para Medio Ambiente están representados para cultivos permanentes nuevos, para siembra de nuevas áreas de cultivos forestales (café) y para recuperación y conservación del medio ambiente. Este último participa solamente con el 4.1% del crédito medio ambiental, es

<sup>31</sup> Ibid. Tomado de información del BMI en página WEB.

decir 3.2 millones de colones. De esta cartera del BMI el crédito medio ambiental solamente implica el 0.06% crédito total, lo que indica el reducido esfuerzo en esta materia.

Respecto al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), los programas a atender por éste como Banco de segundo piso están dirigidos a las iniciativas y necesidades del sector productivo privado otorgando recursos mediante el financiamiento de líneas de crédito y programas de corto, mediano y largo plazo a las instituciones financieras intermediarias.

Entre las líneas de crédito se mencionan: a) Fondo de apoyo a la pequeña y mediana industria de Centroamérica (menos de \$25,000 para pequeña empresa y hasta \$250000 para mediana, que representen hasta 30 empleados para pequeña y hasta 60 empleados para la mediana); b) Fondo de fortalecimiento para el fortalecimiento de las exportaciones centroamericanas (empresas exportadoras); c) Programa de apoyo a la micro y pequeña empresa centroamericana, con un máximo de 5 empleados para la microempresa y de 6 a 40 empleados para la pequeña, priorizando los (proyectos productivos para la mujer. <sup>32</sup> )

#### **2.1.11 Tasas de interés (activas, pasivas, reales)**

De acuerdo a la definición tradicional las tasas de interés activas son las que cobran los bancos o instituciones financieras como recargo a los préstamos o créditos que otorgan. Por el contrario las tasas pasivas de interés son aquellas que pagan los bancos a los depositantes (ahorrantes). Para que los bancos mantengan una situación de estabilidad económica es necesario que las tasas activas sean superiores a las tasas pasivas. Esta diferencia representa la ganancia básica del sistema financiero.

Las tasas activas, con posterioridad a la privatización, muestran un movimiento mensual ascendente en los primeros años de funcionamiento, para bajar con posterioridad nuevamente. Las tasas activas (préstamos de hasta un año) presentaban una tasa de interés del 13.81% en enero 1991, subiendo al 20.24% en febrero de 1996 y bajando posteriormente al 14.56 en septiembre 1998. Las tasas activas a más de un año presentan similar movimiento, desde el 10.27% en enero de 1991, al 21.48% en enero 1996 y disminuyendo al 16.03% en septiembre 1998.

Las tasas de interés pasivas han presentado por el contrario una oscilación mensual hacia la baja. Así en Junio 1993 la tasa pasiva (a 30 días) representaba el 16.27% anual, en Junio 1996 un 13.7% y en junio 1998 un 10.10%. Similar sucede con las tasas pasivas a 60, 90 y 180 días, bajando del 11.3%, 11.4% y 11.98% en enero 1991 hasta el 10.09%, 9.53% y 10.1% respectivamente en junio 1998. (Anexo No. 22)

---

<sup>32</sup> BCIE, página WEB, ...@...

En términos de los movimientos anuales de las tasas de interés igualmente bajan. Para las tasas pasivas a 30 días, del 13.14% en 1993 al 10.67% en 1998; las tasas pasivas a 60 y 180 días del 11.47%, 11.48% y 11.51% en 1993 al 10.44%, 9.94% y 10.30% en 1998. Las tasas activas anuales muestran similar tendencia que lo referido a las tasas mensuales. Aumentan primeramente y disminuyen en los últimos años del período. Del 11.0% en 1991 al 19.38% en 1995 y al 15.00 en 1998 para préstamos menores a un año y del 10.81% en 1991 al 19.77% en 1996 y al 16.44% en 1998 para préstamos mayores a un año. (Anexo No. 23)

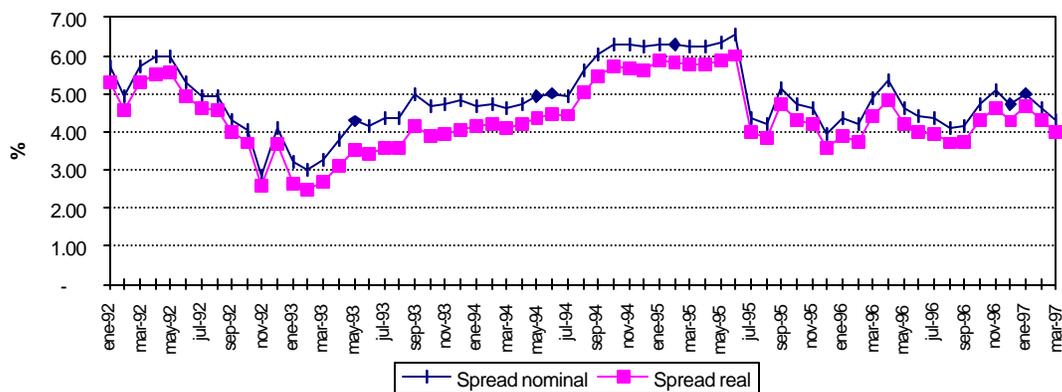
El diferencial de las tasas activas con respecto a las pasivas presenta una estabilidad en los últimos años del período, con una diferencia promedio de 4.48 puntos entre los préstamos menores de un año y las tasas activas de hasta 30 días y de 4.60 puntos de diferencia entre las tasas de préstamos mayores de 1 año y las tasas de hasta 30 y 60 días.

Es de indicar que las diferencia entre las tasas de interés de los depósitos a plazo de 180 días con respecto a los créditos a corto plazo menores de un año expresan el margen de intermediación del sistema financiero, lo que se conoce como spread. En este indicador la inflación juega un importante papel para determinar las condiciones nominales y reales del mismo. De hecho una disminución del spread indica que pueden estar mejorando las condiciones de competencia bancaria.

El cálculo del spread indica que éste presenta un movimiento ascendente a principios del período de privatización para luego descender a partir de mayo 1995, tanto a niveles nominales como reales.

Gráfica No. 5

Diferencial de las Tasas de interés de bancos y financieras



FUENTE: Elaborado en base a datos del BCR. Tomado de Roberto Góchez, 1997.

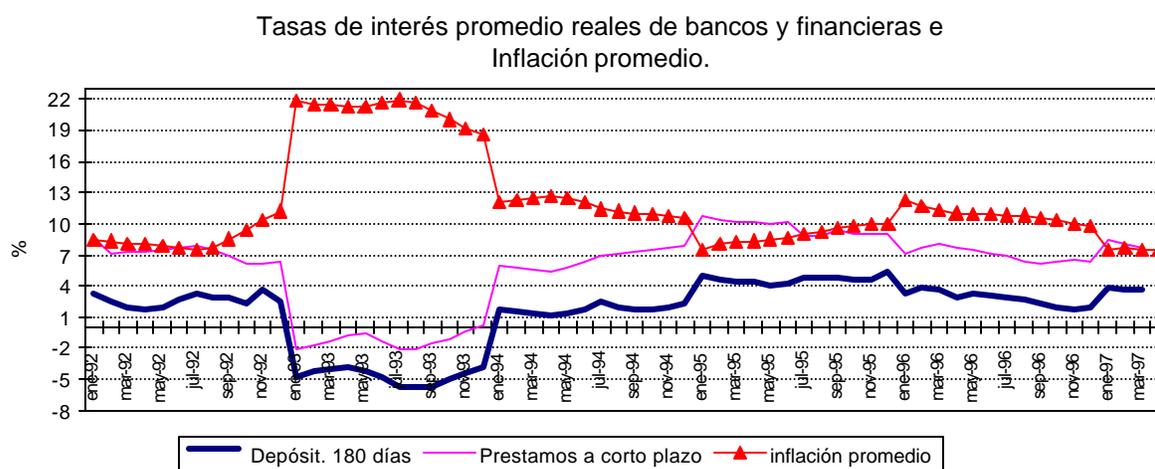
Es de considerar que la diferencia a nivel centroamericano entre las tasas activas y las pasivas es mucho más favorable para el usuario del crédito de El Salvador que para el usuario de cualquier otro país de la región de acuerdo a la información proporcionada por el Consejo Monetario Centroamericano.

La diferencia entre las tasas activa y la tasa de ahorro corriente era en El Salvador inferior a dos dígitos mientras que en el resto de los países centroamericanos era superior a dos dígitos y en varios casos mayor al 20%. La diferencia entre las tasas activas de largo plazo y la tasa de interés para depósitos mayores a 180 días es para los años 1997 y 1998 inferior en El Salvador que en los restantes países de la región. (Anexo No. 24)

El mejoramiento de las tasas de interés en buena medida se explica por las diferencias inflacionarias de la región, siendo El Salvador el país con mayor estabilidad de precios. Así el Índice de Precios al Consumidor (IPC) disminuye permanentemente del 19.9% en 1992 al 1.9% en 1998. En los últimos años del período las tasas de inflación son significativamente inferiores a las tasas activas de interés, siendo esta situación una de las causas de la disminución de las tasas de interés en el país.

Al observar la relación de las tasas de interés de depósitos a 180 días y las tasas de interés de préstamos de corto plazo, para hacer el cálculo de las tasas de interés nominales anuales, se observa que se han logrado tasas de interés reales positivas, siendo este uno de los principales objetivos de la liberalización financiera.<sup>33</sup>

Gráfico No. 6



FUENTE: Elaborado en base a datos de la SSF, el BCR y Fusades. Tomado de Roberto Góchez, 1997

Es importante indicar que las tasas de interés prevalecientes en los EEUU en relación a las tasas de interés nacionales presentan diferencias significativas, mostrando en la mayoría de los casos diferencias superiores, en algunos casos del doble a las imperantes en los EEUU. Este hecho muestra que se ha estado favoreciendo la colocación especulativa en contra de inversiones dirigidas a la esfera productiva.

<sup>33</sup> Las tasas de interés reales (r) se calculan restandole a las tasas de interés nominales anuales (i) la tasa anual de inflación promedio (p) del respectivo mes, dividiendo el resultado entre el factor uno más la tasa anual de inflación promedio del mismo mes (1+p). La formula es la siguiente:  $r = (i-p)/(1+p)$ .

Para el caso, las tasas de interés de certificados de depósitos en el mercado de USA a 180 días en el mes de marzo 1996 representaron 4.9% mientras que en ese mes en El Salvador las tasas de interés para depósitos a 180 días indicaban un 10.44%, es decir 2.1 veces más. Respecto a las tasas de interés para préstamos de corto plazo en El Salvador en el mes de Mayo 1995 representaban un 10.3%, mientras que en EEUU las tasas de interés preferencial (prime rate) indicaban un 5.55%, es decir 1.85 veces mayor, favoreciendo las colocaciones especulativas a nivel nacional.

### **2.1.12 Garantías bancarias y comisiones**

Una de las grandes debilidades y limitaciones del sistema bancario salvadoreño privado con respecto al usuario del crédito lo representan las altas garantías exigidas para los préstamos otorgados. Lamentablemente no se tienen estadísticas que permitan hacer un seguimiento sobre las garantías obligatorias, pero y de acuerdo a un análisis en base a un aproximado de 10 usuarios de crédito de diferentes bancos, las garantías exigidas son por lo general superiores al valor de los préstamos concedidos.

Por su parte en casi la mayoría de préstamos son exigidos dos o más fiadores para otorgar el crédito. De esta forma, sin importar la procedencia de los solicitantes (origen urbano o rural, microempresarios, pequeños, medianos o grandes, con funciones sectoriales diferentes), serán las garantías y los fiadores que estén a la disposición los que determinarán las posibilidades de aprobación del crédito.

Estas exigencias pueden ser explicativas de los reducidos niveles de morosidad o pérdida de créditos irrecuperables. Las garantías exigidas son hipotecarias, prendarias y fiduciarias.

Inciden igualmente las comisiones y gastos administrativos y legales que cobran los bancos para los exámenes anteriores a la aprobación del préstamo. Como ejemplo de las tarifas y comisiones se presenta ejemplo de un banco comercial en donde se destacan diferentes comisiones para cartas de crédito de importación, de exportación, transferencias, cobranzas de importación y exportación y por servicios.<sup>34</sup>

### **2.1.13 Gastos operativos**

Los gastos operativos (administrativos) representaron para la totalidad del sistema bancario privado 1,031 millones en 1994 y 1,917 millones de colones en 1997, mostrando un crecimiento del orden de 86.9% en ese corto periodo de tiempo, el cual se considera anormal, posiblemente realizado para esconder ganancias bancarias. De lo contrario se estaría en presencia de una estructura obsoleta en el gasto administrativo.

---

<sup>34</sup> Ver Página WEB del Banco Agrícola Comercial. ...@...

Con respecto a los ingresos de las operaciones de intermediación representan el 29.1% en 1994 y del 27,8% en 1997, relación que es considerada igualmente elevada. (Anexo No. 25)

De hecho esta relación a nivel de banco específico presenta fuertes diferencias y movimientos contradictorios. Así el Banco Agrícola entre 1994 y 1997 la aumenta del 19.9% al 26.6%; el Banco Salvadoreño las disminuye del 45.3% al 22.8%; Promérica las reduce de 109.3% a 36.4%. Si estos movimientos obedecieran a inversiones para la modernización del sistema su desarrollo sería contradictorio y disparate y reflejaría uso de técnicas fuertemente diferenciadas. Se podría suponer que estos gastos están aumentados para disminuir o disfrazar las ganancias financieras. Es además un ejemplo de la intervención que debe realizar la superintendencia del sistema financiero para armonizar criterios en los gastos operativos de la banca comercial. (Cuadro No. 8)

Cuadro No. 8

Relación gastos de administración e ingresos de operaciones de intermediación 1994 y 1997

Bancos	Relación gastos de administración e ingresos de operaciones de intermediación 1994	Relación gastos de administración e ingresos de operaciones de intermediación 1997
Agrícola	19.9	26.5
Ahorromet	24.0	29.3
Bancasa	31.0	26.7
Bancorp	29.9	29.4
Capital	23.7	31.9
Citibank	39.2	37.2
Comercio	28.7	28.8
Credisa	17.4	22.6
Cuscatlán	24.8	25.9
Desarrollo	25.7	26.6
Multivalores	11.4	17.4
Promérica	109.3	36.4
Salvadoreño	45.3	22.8
Unibanco	73.2	23.3
Total	29.1	27.7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SSF

### 2.1.14 Disponibilidades Bancarias

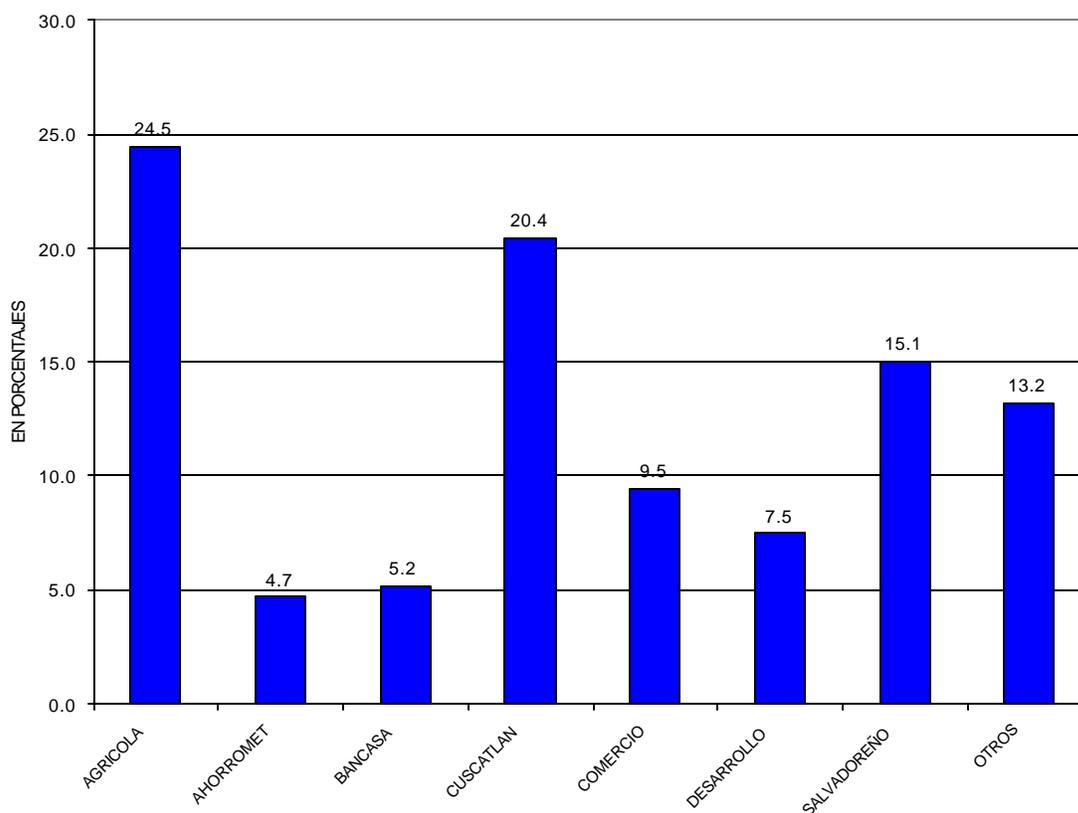
Las disponibilidades miden la capacidad bancaria para responder a las obligaciones de corto plazo, siendo bastante favorables para el sistema bancario comercial. Así, el total de disponibilidades del sistema bancario privado representó 8.4 miles de millones de colones en 1994. Estas se dividían en 7.1% en caja, 74.6% en depósitos en el BCR, 23.6% en depósitos en instituciones financieras nacionales y el 18.5% en depósitos en instituciones financieras internacionales en 1994.

Para 1997 estas disponibilidades habían aumentado a 9.4 miles de millones y se dividían en 10.6% en caja, 68.5% en depósitos en el BCR, 13.3% en depósitos en instituciones financieras nacionales y el 7.5% en depósitos en instituciones financieras internacionales. (Anexo No. 26)

Puede observarse que los depósitos en el BCR han disminuido en un 6.1% en la estructura de disponibilidades, así como los depósitos en instituciones financieras nacionales e internacionales, aumentando las disponibilidades en caja. No obstante estas aumentan en relación a 1994, mostrando la solvencia para responder a las obligaciones a corto plazo.

Referido a la concentración bancaria de estas el Banco Agrícola mantenía el 25.9%, el Banco Cuscatlán el 22.4%, el Salvadoreño el 14.4%, el Banco de Comercio el 10.6% y el Banco de Desarrollo el 7.0%, para un conjunto de 80.3% en 1994. Esta participación se modifica al 20.7% para el Banco Agrícola, al 20.0% para el Banco Cuscatlán, al 13.3% para el Banco Salvadoreño, el 8.3% para el Banco de Comercio y el 6.8% para el Banco de Desarrollo, disminuyendo hasta el 69.1% en su participación en 1997.

Gráfico No. 7  
Estructura de Disponibilidades por Bancos del Sistema (Promedio 1994-1998)



Las cifras de la SSF indican que las disponibilidades de las financieras disminuyeron sensiblemente desde 906 millones de colones en 1994 a 397 millones en 1998. Como ya se ha mencionado anteriormente, esta contracción refleja la desaparición de algunas de las financieras más importantes y la conversión de algunas de estas en bancos.

### 2.1.15 Inversión e infraestructura financiera

Las inversiones del sistema bancario privado pasaron de 3,953 millones de colones en 1994 a 7,594 millones en 1997, mostrando un crecimiento del 92.1% en ese período. La mayoría de estas inversiones se realizan en títulos valores negociables, aún cuando en los últimos años las inversiones en títulos valores no negociables están adquiriendo una importancia significativa al pasar su participación del 14.0% en 1994 al 56.6% en 1997. Los cinco principales bancos del país representan el 74.8% de la inversión financiera total en 1994 y el 76.3% en 1997. Por su parte las financieras mantienen una inversión similar durante el período. (Anexo No. 26)

En lo que respecta a Infraestructura bancaria para 1998 existían un total de 523 agencias y sub-agencias bancarias en el país, de las cuales el 50.5% correspondían a oficinas bancarias radicadas en San Salvador, 11.5% en La Libertad, 7.1% en San Miguel y el 6.7% en Santa Ana, mostrándose similar concentración a lo señalado anteriormente para cuentas corrientes y ahorro corriente. (Anexo No. 27)

En términos de instituciones financieras le corresponde al Banco Agrícola Comercial el 15.7% de las agencias del sistema, al Banco Cuscatlán el 15.5%, al Banco de Fomento Agrícola (Banco Estatal) el 11.1%, al Banco Salvadoreño el 8.6%, al Banco Desarrollo el 7.7% y al Banco de Comercio el 5.9%, haciendo un total del 64.5%. Al resto de instituciones bancarias les corresponde el 35.5% y la mayoría de sus agencias se localizan en los cuatro departamentos de mayor concentración. (Anexo No. 28)

### 2.1.16 Reservas financieras

Las reservas del sistema financiero han aumentado considerablemente en el período analizado, pasando de 849 millones a 1579 millones en 1998, con un crecimiento del 86.0%. En este monto de reservas esta incidiendo el arrastre de la deuda agraria y otro tipo de deudas irrecuperables del Banco de Fomento Agrícola, la cual alcanza un valor de 773 millones de colones.

Sin tomar en consideración al Banco de Fomento Agrícola y al Hipotecario (ambos bancos estatales) el aumento de las reservas del sistema pasan de 325 millones hasta 907 millones, con un crecimiento de 179.1%, mostrando la importancia del uso de reservas por los bancos.

Cuadro No. 9  
Consolidado de Bancos: Reservas (en miles de colones)

	SUBNORMAL	DEFICIENTE	DIFICIL RECUPERA- CION	IRRECUPE- RABLE	RESERVAS VOLUNTA- RIAS	TOTAL
TOTAL						
1992	0	86,849	208,000	644,505	0	849,576
1993	0	85,242	175,040	449,636	0	709,918
1994	387,911	62,892	159,070	486,905	0	747,777

1995	49,700	87,986	236,616	547,851	0	918,181
1996	44,578	102,486	291,068	499,738	0	937,870
1997	49,318	120,780	322,412	565,973	90,876	1,149,358
1998	69,777	183,016	404,445	773,301	148,750	1,579,288
TOTAL (SIN BANCO DE FOMENTO AGRICOLA E HIPOTECARIO)						
1992	0	56,607	141,443	227,287	0	325,559
1993	0	55,460	103,431	118,842	-4,782	272,867
1994	29,899	34,533	87,526	160,777	0	312,735
1995	40,588	61,976	168,612	216,952	0	484,156
1996	38,978	83,243	187,611	303,104	0	612,937
1997	44,733	97,519	235,944	236,451	77,528	692,173
1998	63,906	154,764	303,303	272,457	112,539	906,968

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la SSF

Del total de estas reservas los bancos que más colaboran en su crecimiento son el Agrícola con 231 millones (25.4%), Comercio con 90.7 millones (10.0%), Cuscatlán con 154 millones (17.0%), Desarrollo con 159 millones (17.5%) y Salvadoreño con 133 millones (14.7%). En estas reservas participan fundamentalmente los de difícil recuperación con 303 millones (33.4%) y los irrecuperables con 272 millones (30.0%).

### 2.1.17 Fondo patrimonial

Por fondo patrimonial o patrimonio neto se entiende la “suma del capital primario y el capital complementario, menos el valor de los recursos asignados o invertidos en las operaciones (financieras a través de sucursales, agencias o filiales, siempre que en estos exista regulación y supervisión prudencial), así como el valor de las participaciones en acciones de sociedades (...) y otras participaciones de capital en cualquier sociedad.”<sup>35</sup>

El objetivo del fondo patrimonial, según la Ley, es “mantener constantemente su solvencia, (...) para lo cual deben presentar en todo tiempo una relación de por lo menos el diez por ciento entre su fondo patrimonial y la suma de los activos ponderados (...) En todo caso el fondo patrimonial de un banco o financiera no podrá ser inferior al cinco por ciento de sus obligaciones o pasivos totales con terceros ...”.<sup>36</sup>

Posteriormente este porcentaje disminuye hasta el 8.9% en lo que respecta al porcentaje exigido respecto al total de activos ponderados. Este fondo mide la relación entre el fondo patrimonial y el total de activos ponderados y el total de pasivos más contingencias, de acuerdo al nivel de riesgo

Para el conjunto del sistema bancario privado el fondo patrimonial se incrementa de 3,228 millones en 1994 a 4,493 millones en 1998 y representaba el 11.4% en relación al total de activos ponderados y el 8.3% en relación al total de pasivos y contingencias en 1994. Esta relación pasa

<sup>35</sup> Ley de Bancos y Financieras. Art. 21, 22 y 41

<sup>36</sup> Ibid. Art. 40

al 10.2% y al 7.8% respectivamente en 1998, es decir ha bajado, sin que se aparte del postulado del artículo respectivo, por lo que la solvencia es resguardada. (Cuadro No. 10)

**Cuadro No. 10**  
**Consolidado de Bancos: Requerimientos de Fondo Patrimonial**  
**(En Miles de colones)**

Requerimiento de Activos Ponderados					
Años	Fondo Patrimonial	Total de activos ponderados	Requerimientos 8.9% activos ponderados	Coficiente patrimonial	Excedente o Deficiencia
1995	3,228,629	28,425,809	2,274,070	11.36	954,559
1996	3,791,978	34,036,032	2,874,791	10.95	917,187
1997	4,359,644	43,124,552	3,708,711	10.11	650,933
1998	4,493,901	44,249,746	3,938,227	10.16	555,674
Requerimiento sobre Pasivos y Contingencias					
Años	Fondo Patrimonial	Total de Pasivos y Contingencias	Requerimientos 5% de Pasivos y Contingencias	Coficiente Patrimonial	Excedente o Deficiencia
1995	3,228,629	38,978,297	1,559,132	8.28	1,669,497
1996	3,791,978	46,471,796	2,323,691	8.18	1,468,387
1997	4,359,644	56,501,318	2,825,066	7.72	1,534,578
1998	4,493,901	57,867,375	2,893,369	7.77	1,600,532

Fuente: Elaborado en base a Boletín Estadístico de la SSF 1992-1998

Referente a los bancos del sistema las mejores relaciones las presentan el Banco Capital, el Citibank y Promérica. Sin embargo ningún banco del sistema presenta una relación inferior a la contemplada en la ley, con la excepción del Banco Agrícola y en Banco Cuscatlán en 1996 y el Bancorp en 1997. Con respecto al porcentaje relacionado con el total de pasivos y contingencias ningún banco presenta una relación inferior a la establecida por Ley.

### **2.1.18 Ingresos y Costos de intermediación del Sistema Financiero Formal**

Los ingresos de operaciones de intermediación pasan de 3,537 millones en 1994 a 6,637 millones en 1998, lo que indica un crecimiento de 87.6% en ese período. Las utilidades de operación una vez descontados los costos de operaciones de intermediación, las reservas de saneamiento y el castigo de activos alcanzan un valor de 1,253 millones de colones en 1994 elevándose a 2,163 millones en 1997.

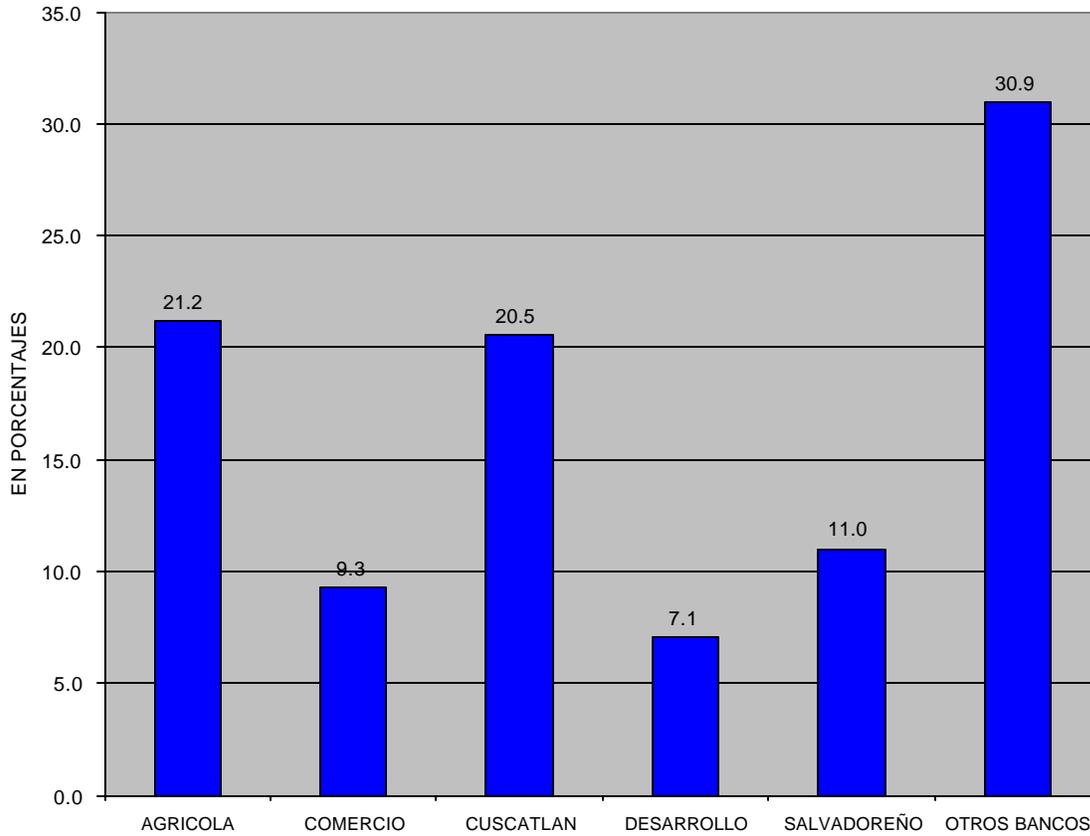
Los ingresos percibidos por los bancos continúan reflejando la estructura oligopólica varias veces mencionada. El Banco Agrícola percibía el 24.7% de los ingresos bancarios totales, el Banco Cuscatlán el 23.9%, el Banco Salvadoreño el 7.2%, el Banco de Comercio el 10.6% y el Banco de Desarrollo el 7.4%, haciendo un total conjunto del 73.8% en 1994. Este porcentaje disminuye hasta el 58.5% en septiembre 1998, lo cual muestra una disminución en la concentración de los ingresos bancarios.

Por su parte los costos de operaciones de intermediación aumentan de 2,509 millones de colones a 4,090 millones en esos años del período, presentando una disminución en la relación entre los costos e ingresos operacionales del orden de 70.9% en 1994 y de 59.2% en 1997. Esta disminución refleja supuestamente una mejora en los niveles de competitividad bancaria.

La relación entre los costos e ingresos de operación por banco del sistema refleja movimientos hacia la disminución en la mayoría de bancos. Así el Banco Agrícola disminuye la relación desde el 67.2% al 57.3%, el Banco Capital de 71.4% a 66.1% y el Banco Salvadoreño del 62.3% al 57.9%. Por el contrario Multivalores y Promérica aumentan esta relación, probablemente debido a sus inicios de operación.

#### Gráfico No. 8

Estructura de Ingresos de Operación de Intermediarios por Bancos del Sistema (Promedio 1994-1998)



El control de esta relación por parte de la superintendencia y su comparación con normas promedio a nivel mundial, se convierte en un control necesario para vigilar abusos por parte del sistema. Evidentemente el carácter oligopólico de funcionamiento permite que la banca incurra en estas pautas especialmente por lo elevado del aumento del costo de operación en un período tan reducido de tiempo.

Cuadro No. 11  
Relación entre los costos e ingresos de operación por banco del sistema:  
1994 y 1997

BANCOS	INGRESOS DE OPERACIONES DE INTERMEDIACION		COSTOS DE OPERACIONES DE INTERMEDIACION		RELACION COSTOS / INGRESOS	
	1994	1997	1994	1997	1994	1997
AGRICOLA	950	1372	638	786	67.2	57.3
AHORROMET	243	392	164	231	67.5	58.9
BANCASA	260	429	172	257	66.2	59.9

BANCORP	10	115	7	76	70.0	66.1
CAPITAL	49	62	35	41	71.4	66.1
CITIBANK	39	86	22	49	56.4	57.0
COMERCIO	408	580	261	329	64.0	56.7
CREDISA	402 (1996)	429	300 (1996)	305	74.6	71.0
CUSCATLAN	919	1306	581	810	63.2	62.0
DESARROLLO	285	459	194	273	68.1	59.5
MULTIVALORES	179	196	66	89	36.9	45.4
PROMERICA	4	50	0.2	32	5.0	64.0
SALVADOREÑO	705	783	439	453	62.3	57.9
UNIBANCO	4	114	0.2	82	5.0	71.9
TOTAL	3537	6907	2509	4090	70.9	59.2

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SSF

## 2.1.19 Principales indicadores financieros

### a) Indicadores de liquidez y solvencia

La liquidez bancaria es la capacidad que tiene una institución financiera para pagar los pasivos en el corto plazo en el momento que los requieran sus depositantes. El coeficiente neto de liquidez calcula la relación entre la disponibilidad neta y los depósitos totales. El sistema financiero observa altos niveles de liquidez, aun cuando el coeficiente haya disminuido en el quinquenio 1994-1998, al bajar del 38% a 28%, pero manteniendo niveles adecuados. Ello es consecuencia de altos niveles de depósitos.

La morosidad de cartera (préstamos vencidos entre préstamos brutos) también muestra la capacidad del sistema financiero privado, aun cuando éste aumenta ligeramente entre 1994 y 1998, de 3.87% a 4.25%.

Referente al riesgo crediticio medido a través de las reservas de saneamiento entre activos de riesgo bruto también se indica que presenta una relación bastante favorable. Este indicador muestra el porcentaje de reservas de saneamiento que ha sido necesario constituir ante eventuales pérdidas de los activos de riesgo. Es de indicar que el sistema privado presenta una relación inferior al 4.0%. No existe un banco del sistema que supere una relación del 5.0%, mostrando la solvencia de este indicador.

Cuadro No. 12  
Consolidado de Bancos: Principales Indicadores Financieros

AÑOS	LIQUIDEZ	SOLVENCIA		CALIDAD DE LOS ACTIVOS		
	Coeficiente de liquidez neta	Fondo patrimonial / activos ponderados	Fondo patrimonial / pasivos más contingencias	Morosidad de cartera (Préstamos vencidos/	Riesgo Crediticio (Reservas de saneamiento /	Inmovilizados de Patrimonio (Activos Inmovilizados)

		totales		Préstamos brutos)	Activos de Riesgo Bruto)	/ Patrimonio Neto)
1994	38.01	9.34	6.21	3.87	3.33	32.97
1995	25.55	11.16	8.21	3.31	3.07	29.32
1996	28.70	10.95	8.16	4.12	2.77	31.04
1997	25.70	10.50	8.02	4.36	3.07	40.57
1998	28.06	10.16	7.77	4.25	3.68	43.92

Fuente: Elaborado en base a Boletín Estadístico de la SSF

El indicador inmovilizados del patrimonio, el cual se mide a través de la relación entre los activos inmovilizados y el patrimonio neto, indica la proporción del patrimonio neto que representan los activos inmovilizados. Los activos inmovilizados presentan la suma de los préstamos vencidos y los activos extraordinarios.

Estos activos representaban el 33.0% en 1994 y el 43.9% en 1998. Superior a este porcentaje se encuentran los bancos Ahorromet en 1996, 1997 y 1998, Bancasa en 1998, Bancorp en 1998 y Credisa en 1997 y 1998.

#### b) Indicadores de eficiencia administrativa

Referente a los Indicadores de eficiencia administrativa se mencionan tres relaciones: los gastos de administración entre los préstamos netos más las inversiones netas promedio, la relación entre los gastos de administración y los activos promedio y la relación entre los ingresos de intermediación y los activos de intermediación promedio.

Referente a la relación entre los gastos de administración/préstamos e inversiones neto promedio, lo cual refleja el costo administrativo en que ha incurrido una institución financiera por cada colón colocado en cartera de préstamos e inversiones promedio<sup>37</sup>, indica que los gastos administrativos disminuyen su porcentaje respecto a los préstamos netos e inversiones promedio del 4.26% en 1994 al 1.06% en 1998.

Por lo general todos los bancos privados presentan similar tendencia que la observada para el conjunto, mostrando mejores niveles de eficiencia respecto al uso de los gastos administrativos (o han disminuido). (Anexo No. 56)

Lo relativo a gastos de administración/activos promedio, relación que muestra la proporción que representan los gastos de administración respecto al total de los activos promedio<sup>38</sup>, indica que los gastos administrativos disminuyen su porcentaje respecto a los activos promedio del 3.48% en 1994 al 0.86% en 1998.

Cuadro No. 13  
Consolidado de Bancos: Indicadores de Eficiencia Administrativa y Rentabilidad

<sup>37</sup> Superintendencia del Sistema financiero. Boletín Estadístico Septiembre 1997. p. 41

<sup>38</sup> Ibid

AÑOS	EFICIENCIA ADMINISTRATIVA			RENTABILIDAD	
	Gastos de Administración / Préstamos Netos + Inves. Promedio	Gastos de Administración / Activos promedios	Ingresos de Intermediación / Activos de intermediación promedios	Rentabilidad Patrimonial	Rentabilidad de Activos
1994	4.26	3.48	13.93	21.37	1.85
1995	4.67	3.36	14.55	22.22	1.84
1996	4.83	3.45	14.74	20.1	1.70
1997	1.17	0.85	3.38	4.03	0.35
1998	1.06	0.83	3.24	4.17	0.35

Fuente: Elaborado en base a Boletín Estadístico de la SSF

Todos los bancos privados presentan similar tendencia que la observada para el conjunto, mostrando una disminución significativa en ese período de cinco años. Destaca el Banco Promérica el cual en 1994 presentó una relación del 11.7% y en la actualidad observa un 1.2%.

A su vez la relación de los ingresos de intermediación/activos de intermediación promedio, lo cual indica el rendimiento bruto que han producido durante el período de análisis los activos de intermediación promedio<sup>39</sup> observa una disminución del 13.9% en 1994 al 3.24% en 1998. La tendencia ha sido a la disminución generalizada. Curiosamente casi todos los bancos presentan similar situación, disminuyendo esta relación de dos dígitos en 1994 a una relación inferior al 5.0% en 1998.

En términos teóricos los indicadores de eficiencia administrativa presentan relaciones bastante favorables, mostrando incluso una mejoría en el período analizado.

### c) Indicadores de rentabilidad

Los indicadores de rentabilidad principales son la rentabilidad patrimonial y la rentabilidad de los activos.

El primer indicador (relación entre la utilidad o pérdida después de impuesto/patrimonio neto promedio) indica el rendimiento después del impuesto para el accionista; es decir, el porcentaje de ganancia o pérdida antes de impuesto sobre el patrimonio neto promedio.<sup>40</sup> La rentabilidad patrimonial disminuye del 21.4% en 1994 al 4.2% en 1998, lo que indica que los niveles de rentabilidad financiera han disminuido significativamente.

Este resultado se observa para la generalidad del sistema privado, lo que indica que es una caída recesivo o que la competitividad entre bancos ha mejorado. En determinados bancos es tan significativa la caída de la rentabilidad patrimonial que disminuye desde el 41.7% al 6.6%, como es el caso del Banco Agrícola, el banco más fuerte del sistema.

<sup>39</sup> Ibid

<sup>40</sup> Ibid

El indicador utilidad después del impuesto/activos de intermediación promedio: refleja al rendimiento neto obtenido en el proceso de intermediación; es decir, el grado de eficiencia con que se han intermediado los recursos de una institución financiera.<sup>41</sup> La utilidad después del impuesto respecto a los activos de intermediación disminuyen del 1.85% en 1994 al 0.35% en 1998, mostrando una situación similar a la explicada para el caso de la rentabilidad patrimonial.

## **2.2 LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO Y LA BANCA DE FOMENTO**

Las instituciones del estado que se identifican en este estudio son el Banco de Fomento Agropecuario y el Banco Hipotecario, los cuales han fungido como banca estatal y aún no han sido privatizados y las instituciones oficiales de crédito Fedecredito (federación de Cajas de Crédito), Figape y Fonavipo.

Es de indicar que con el proceso de liberalización la participación de estas instituciones ha disminuido en la estructura crediticia del país, no tanto por la disminución en la participación financiera, sino sobre todo por la particular concepción en que son percibidas por el estado, aún cuando los usuarios que atiende son completamente diferentes a los que atiende la banca comercial.

### **2.2.1 Capital, depósitos, préstamos, gastos operativos, disponibilidades e inversiones financieras**

De acuerdo a datos de la SSF, el capital inicial de las dos primeras instituciones (BFA e Hipotecario), observaban un total de activos de 3,655 millones de colones en 1994 aumentando a 4,323 millones en 1998. Por su parte los activos de intermediación aumentan de 3,385 millones de colones en 1994 a 3,826 en 1998, lo que indica que a pesar de la liberalización financiera estas instituciones han aumentado su capital de operación.

Referente al total de pasivos estos observaban un valor de 2,910 millones de colones en 1994 aumentando a 3,649 en 1998, mientras que el patrimonio disminuía de 748 millones en 1994 a 609 millones en 1998, debido a su disminución por parte del BFA; el hipotecario en este período lo aumenta.

La participación en la estructura bancaria representa el 10.3% del total de activos en 1994 (el 7.2% en 1998) y el 8.9% de los pasivos (6.7%). Respecto al patrimonio este observa una disminución muy significativa, superior a las variables anteriores, bajando del 27.6% en 1994 hasta el 13.2% en 1998.

Referido a las instituciones oficiales de crédito estas observaban un total de activos de 736 millones en 1995 aumentando a 1,041 millones en 1997, básicamente debido al importante

---

<sup>41</sup> Ibid

aumento de los activos de Fedecrédito. Estos activos están representados fundamentalmente por la cartera de préstamos. (Anexo No. 29)

Por su parte los pasivos representaban 479 millones en 1995, aumentando a 747 millones en 1997, mostrando aumentos de patrimonio de 258 millones en 1995 a 345 millones en 1997.

En cuanto a los depósitos bancarios, el BFA presentaba un valor de 300 millones en 1994 aumentándolos hasta 1,132 millones en 1998. Esto expresa un importante crecimiento, superior a la mayoría de bancos comerciales, del orden de 177%. Por su parte el Hipotecario mantenía un valor similar de depósitos al pasar de 1,703 millones a 1,758 millones en 1998.

Para ambos bancos los depósitos hasta de un año representan el grueso de la cartera de depósitos. Sin embargo su participación con respecto al sistema bancario privado presenta una disminución desde el 9.2% en 1994 al 6.7% en 1998, referidos a depósitos en cuenta corriente.

Los créditos concedidos por estas instituciones han aumentado. El BFA ha pasado de 1,066 millones en 1994 a 1,228 millones en 1998, mientras que el Hipotecario lo hacía de 1,128 millones a 1,277 millones en 1998. Los préstamos a más de un año representan el grueso de la cartera de préstamos para el Hipotecario, no así para BFA, dadas las características agrícolas, en donde los créditos de avío y de corto plazo representan la mayoría de esta cartera. Su participación con respecto al sistema bancario privado representaba el 7.3% en 1994, disminuyendo al 6.7% en 1998 respecto a cuenta corriente.

En términos de categoría de créditos tanto el BFA como el hipotecario presentan las peores condiciones de recuperación crediticia del sistema. De hecho en 1992 los créditos deficientes, de difícil recuperación e irrecuperables representaban el 68.5% de los créditos totales del BFA y el 34.3% en el hipotecario, pasando en 1998 al 43.6% y al 10.0% respectivamente, muestra evidente del saneamiento de su cartera de préstamos.

Esto es resultado de un sinnúmero de préstamos realizados en la época del conflicto, los cuales no han sido recuperados y otros que han sido trasladados a esa cartera. Lejos de expresar esta situación una condición de incapacidad en el manejo financiero, muestra por el contrario una capacidad de manejo financiero a pesar de las condiciones adversas en que operan y de la especialización en créditos de más riesgo alto riesgo que los atendidos por la banca comercial, debido al sector al que están dirigidos.

Las instituciones oficiales presentan una morosidad de cartera bastante contradictoria. De hecho Fedecrédito y Fonavipo observan relaciones insignificantes, mostrando un nivel de cartera bastante sana, mientras que Figape tiene niveles de morosidad superiores al 40%.

En atención a los préstamos recibidos por estos bancos estatales de diferentes fuentes estos sumaban 376 millones en 1994 y 432 millones en 1998 para el BFA y de 200 millones en 1994 y 215 millones en 1998 para el Banco Hipotecario. La mayoría de estos préstamos han sido

recibidos de parte del BMI (definido como de segundo piso), representando el 93.6 (1994) y el 60.0% (1998) de los préstamos totales adquiridos por el BFA y el 93.6% (1994) y el 46.0% (1998) para el Hipotecario. Su participación en la estructura de préstamos recibidos por los bancos del sistema representa en conjunto el 15.5% en 1994 y el 8.7% en 1998.

La relación de préstamos recibidos con respecto a los depósitos captados representa para el Banco de Fomento una relación cercana o superior al 100% lo que muestra que este banco funciona cada vez más con recursos ajenos a los depósitos bancarios y a su capital propio.

Respecto a los créditos relacionados se indican dos observaciones. El Banco de Fomento Agrícola presenta los menores niveles de relación con menos del 3% en cualquiera de los años de estudio dado que siendo un banco público no recurre a préstamos a socios del mismo. Por el contrario, llama la atención la participación del Banco Hipotecario en lo que respecta a créditos relacionados al observan porcentajes del 28.9% en 1995. Esta relación disminuye al 12.7% en 1998. Ello a pesar de ser un banco estatal, lo que puede sugerir un financiamiento al gobierno central.

La morosidad de cartera, relación entre préstamos vencidos y préstamos brutos, presenta niveles de morosidad muy significativos. El Banco de Fomento Agrícola observaba en 1994 una relación del 24.8% pasando en 1998 al 25.8%, mostrando las serias dificultades de recuperación de los préstamos otorgados a pesar de los esfuerzo ya indicados. El Banco Hipotecario presenta igualmente una relación superior al sistema bancario privado, con un 6.9% en 1995 y un 5.5% en 1998.

En cuanto a las instituciones oficiales de crédito (Fedecredito, Figape y Fonavipo) los productos financieros representaban 137 millones en 1998, siendo la cartera principal la de Fedecredito. Esta cartera representa un monto insignificante si se compra con los montos que mueve el sistema bancario formal. (Anexo No. 30)

Las tasas de interés, las líneas de crédito por sectores, las comisiones y gastos administrativos presentan condiciones similares a las expresadas para la banca formal al funcionar en los últimos años con criterios cada vez más cercanos a las condiciones del mercado financiero.

Los gastos operativos (administrativos) representaron para el Banco de Fomento 114 y 180 millones y para el Banco Hipotecario 72.5 y 80.2 entre 1994 y 1997, mostrando un crecimiento del orden del 57.9% para el primero y del 10.6% para el segundo, valor demasiado elevado para un período de tiempo tan corto y sin que se produzcan modificaciones importantes en la estructura de funcionamiento.

Con respecto a los ingresos de las operaciones de intermediación los gastos de operación representaban el 58.5% para el BFA y el 29.1% para el hipotecario en 1994. Estos se elevan hasta el 68.2% y el 30.4% en 1997, lo que se considera un porcentaje demasiado elevado.

#### Cuadro No. 14

##### Bancos estatales: Relación gastos de administración e ingresos de operaciones de intermediación 1994 y 1997

BANCOS	Relación gastos de administración e ingresos de operaciones de intermediación 1994	Relación gastos de administración e ingresos de operaciones de intermediación 1997
Banco de Fomento		
Agropecuario	58.5	68.2
Banco Hipotecario	29.1	30.4

Fuente: Elaborado en base a datos de la SSF

En cuanto a la incidencia de los gastos administrativos en la venta total de productos financieros se tiene una relación de 24.3% para Fedecrédito, un 55.5% para Figape y un 29.5% para Fonavipo, relación bastante adecuada si se la compra con el grueso de la banca comercial. (Anexo No. 31)

La disponibilidad del BFA han pasado de 153.2 millones en 1994 a 322 en 1998, de los cuales el 78.4% representaban colocaciones en el BCR. El banco hipotecario disminuye sus disponibilidades desde 549.8 millones en 1994 a 362.4 en 1997, ello debido básicamente a la disminución de los depósitos en el BCR e instituciones financieras nacionales, lo que puede estar mostrando una disminución de la liquidez bancaria. Los depósitos en el BCR disminuyen en 109 millones y 161 millones los depósitos en instituciones financieras nacionales.

En lo que respecta a las inversiones financieras realizadas por estas instituciones públicas el BFA invierte un total de 1,026 millones entre 1994 y 1998, mientras que el banco hipotecario lo hace en un monto de 2,093 millones en ese mismo período, inversiones consideradas importantes para ser bancos públicos. A pesar de este esfuerzo en las inversiones financieras la participación de estos disminuye en la estructura de inversiones financieras totales.

### 2.2.2 Principales indicadores financieros

#### a) Indicadores de liquidez y solvencia

Los ingresos de operaciones de intermediación presentan un movimiento ascendente en el BFA pasando de 195 millones en 1994 a 264 millones en 1997 y el banco hipotecario de 249 millones en 1994 a 264 hipotecario en 1997, crecimiento que representa un aumento del 35.4% y del 6.0% respectivamente. Utilidades de operación una vez descontados los costos de operaciones de intermediación, las reservas de saneamiento y el castigo de activos representó un valor de 325 millones para el BFA y de 277 millones para el Banco Hipotecario entre 1994 y 1998.

La relación entre costos e ingresos operacionales presenta un aumento en el período para el BFA y una disminución para el Hipotecario. En cuanto a las instituciones oficiales de crédito la relación entre los costos financieros y los productos financieros refiere una relación del 63.1% para Fedecrédito, un 52.7% para Figape y un extraordinario 5.7% para Fonavipo, tan reducido que incluso se duda de la veracidad de esta relación.

Cuadro No. 15

## Relación entre costos e ingresos operacionales

BANCOS	INGRESOS DE OPERACIONES DE INTERMEDIACION		COSTOS DE OPERACIONES DE INTERMEDIACION		RELACION COSTOS / INGRESOS	
	1994	1997	1994	1997	1994	1997
FOMENTO AGRICOLA	195	264	54	104	27.7	39.4
HIPOTECARIO	249	264	179	165	71.9	62.5

Fuente: Elaborado en base a datos de la SSF

El coeficiente de liquidez que presenta el BFA y el banco hipotecario muestra una disminución de la misma, acorde con algunas de las argumentaciones ya referidas. Disminuye en el caso del primero del 512% al 21.7% y del 39.5% al 23.6% en el caso del segundo.

Las instituciones oficiales muestran un coeficiente de liquidez bastante reducido al observar una relación entre el activo y el pasivo circulante de 0.4% para Fedecrédito, 1.47% para Figape y de 1.4% para Fonavipo. (Anexo No. 31)

En relación a los indicadores de solvencia<sup>42</sup> estos igualmente disminuyen en el BFA e Hipotecario. Las instituciones oficiales mantienen una relación bastante similar en el período.

b) Indicadores de eficiencia administrativa:

Respecto a los gastos de administración/préstamos e inversiones neto promedio los bancos estatales disminuyen su porcentaje respecto a los préstamos netos e inversiones promedio. El Banco de Fomento del 8.0% al 3.0% y el hipotecario del 5.0% al 1.43% e indica una mejora en relación a los gastos de administración.

Lo mismo sucede en la relación de gastos administrativos/activos promedio, al disminuir desde el 9.15% al 2.18% para el de fomento agrícola y del 3.5% al 1.04% para el hipotecario, mostrando igualmente una relación favorable.

La relación entre los ingresos de intermediación y los activos de intermediación promedio indican una importante disminución. Del 15.6% al 4.8% para el primero y del 13.0% al 3.0% para el segundo, lo que comprueba el esfuerzo realizado en materia de disminución relativa de costos.

c) Indicadores de Rentabilidad

<sup>42</sup> Los indicadores son: i) Fondo patrimonial / activos ponderados totales y ii) Fondo patrimonial/pasivos más contingencias.

Referido al fondo patrimonial resaltan los altos porcentajes que presentan los bancos del estado. El coeficiente patrimonial del Banco de Fomento Agropecuario se sitúa entre el 46.9% en 1996 y el 26.54% en 1998, porcentaje que supera en creces a los otros bancos del sistema. El Hipotecario presenta coeficientes superiores al 13.0%, mostrando algunas dificultades de liquidez.

Los bancos estatales presentan una situación muy diferente en su comparación con el sistema privado. A inicios del período esta relación era muy reducida, 2.6% para el de fomento y 5.7% para el hipotecario en comparación con el 21.4% para el sistema bancario privado. Esta relación disminuye aún más para llegar al 1.2% y 0.2% respectivamente en 1998.

La utilidad después del impuesto respecto a los activos de intermediación no presenta una diferencia significativa respecto al comportamiento del sistema privado. Disminuyen del 1.24% en 1994 al 0.26% en 1998 para el banco de fomento y del 0,41% al 0.03% para el hipotecario, lo que demuestra la existencia de graves problemas de rentabilidad para estos bancos.

Es igualmente cierta la gravedad de la rentabilidad para las instituciones oficiales de crédito. La rentabilidad sobre el patrimonio neto promedio es negativa para Figape y menor del 10% para Fedecrédito y disminuye en los últimos años para Fonavipo.

En el caso de la rentabilidad sobre los activos totales promedio Figape observa una relación igualmente negativa en los últimos años, mientras que Fedecrédito mantiene una relación insignificante y Fonavipo disminuye esa relación a un dígito, mostrando nuevamente las dificultades de capitalización que observan las instituciones oficiales de crédito.

### **2.3 LA LIBERALIZACION DEL SISTEMA FINANCIERO Y SUS REPERCUSIONES EN EL MEDIO AMBIENTE**

El funcionamiento de la economía salvadoreña toma poco en consideración los requerimientos medioambientales que demandan los recursos naturales tanto para su sostenibilidad como para su recuperación. De hecho El Salvador es uno de los países más degradados del continente latinoamericano, solamente superado por Haití, lo que explica los importantes trabajos que debe de realizarse en esta materia.

Sin embargo si no existe legislación ni interés real para solucionar los problemas ecológicos, es normal que la liberalización arrastre esos considerandos sin tener posibilidades de incidencia real, sobretodo porque la base del deterioro ambiental del país se encuentran las condiciones estructurales imperantes, léase grandes limitaciones y deficiencias en las condiciones de vida de su población, y el ajuste estructural si bien no ha contribuido a un deterioro mayor, no ha tenido la característica de tomar en consideración esos importantes problemas.

Si el proceso de liberalización del sistema financiero ha incidido en el deterioro medioambiental ha sido básicamente por ausencia de políticas claras en este campo. Ya se ha referido la inexistencia de líneas de crédito específicas para el medio ambiente y la ausencia de criterios ambientales para

la concesión de préstamos. Influye también la ausencia de supervisión para la aprobación de préstamos para tecnologías no degradables, contaminantes o peligrosas, así como también la disminución de la protección efectiva a la agricultura y su incidencia con el deterioro medio ambiental, la incidencia de la disminución de la participación de la banca de fomento en el manejo ambiental,

Igualmente resulta claro la inexistencia de criterios para armonización entre mejoramiento de la competitividad y eficiencia empresarial y su relación con la recuperación o deterioro de las condiciones ambientales en el país. Es importante considerar que los costos ambientales no son asumidos ni por la empresa privada ni por el estado y su incorporación puede modificar los criterios de competitividad y eficiencia.

Por su parte la superintendencia del sistema financiero no tiene dentro de sus funciones análisis que tomen en consideración criterios ambientales.

De manera indirecta se puede decir que si el sistema financiero formal ha estado financiando el actual modelo de crecimiento del país, resultante de un permanente deterioro medioambiental, la liberalización bancaria ha contribuido a la degradación mencionada. Proyectos financiados a través de la banca privada para construcción, instalación de empresas nocivas al medio ambiente, instalaciones turísticas, créditos para la importación de material contaminante, confirman la actitud cómplice del sistema bancario en esa dirección.

### **III. EFECTOS DE LA LIBERALIZACION DEL SISTEMA FINANCIERO SOBRE LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA**

Se ha expuesto el desenvolvimiento del Sistema Financiero en El Salvador, destacando el avance mostrado en la década de los noventa, las transformaciones que ha observado la banca comercial en su comportamiento y la importante recuperación de este sector en la economía, para pasar a ser el sector más dinámico en la última década del siglo. Ha sido notoria la capacidad de acumulación y de expansión del sistema financiero a partir de la privatización y liberalización realizada, al menos hasta Septiembre de 1998, período de cierre de la investigación. Se analiza a continuación la incidencia en la micro, pequeña y mediana empresa de este proceso.<sup>43</sup>

#### **3.1 EL SECTOR FINANCIERO Y SU RELACION CON LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA EN LA DECADA DE LOS OCHENTA**

---

<sup>43</sup> A partir de 1999 el sistema financiero empieza a observar serios problemas de liquidez, de recuperación de créditos y por lo tanto, muestra un aumento en su cartera de morosidad, sin que se observara ese movimiento en las estadísticas presentadas por la Superintendencia del Sistema Financiero con anterioridad a ese año. Analizar este nuevo período supera el alcance de este estudio. Sin embargo debe de tomarse en consideración que los resultados positivos descritos en el funcionamiento del sistema financiero son menores que lo expuesto si se toman en cuenta los ritmos de desaceleración y disminución de las variables financieras en los últimos meses de 1999.

En la década de los ochenta se producen importantes transformaciones en la economía salvadoreña. Dentro de los cambios realizados, se destacan la Reforma Agraria, la nacionalización del Sistema Financiero y el importante papel que adquiere la banca de fomento como instrumento del crecimiento económico. Instituciones como el Banco de Fomento Agropecuario, especializado en el apoyo agropecuario y el FIGAPE, especializado en el apoyo a empresario urbanos, adquieren un importante papel durante ese período.

Habría que indicar, no obstante, que a pesar de los esfuerzos mostrados por la banca de fomento, los avances en términos de reconversión o renovación productiva son muy incipientes en ese período. Baste observar las cifras de importación de maquinaria y equipo que se dirigen a la esfera productiva en la década de los ochenta para comprobarlo.

Lo anterior puede ser explicativo del período de guerra existente, del alto riesgo en la inversión productiva y financiera, la inseguridad existente a nivel nacional, así como la posibilidad de un triunfo revolucionario. Todo ello evidentemente afectó el funcionamiento del aparato productivo del país y limitó el manejo empresarial existente.

Lo cierto es que esta década se caracteriza por un aumento considerable del papel de la banca de fomento y de desarrollo, acompañada de una disminución de las actividades económicas. La excepcionalidad del período como consecuencia del conflicto armado impide realizar generalizaciones teóricas, como en efecto han hecho los principales exponentes de la corriente neoliberal.

Como consecuencia del período de incertidumbre propio de economías en desequilibrio político-militar, se produce una importante disminución de los depósitos bancarios, resultado de la inseguridad prevaleciente y del temor a la banca nacionalizada, así como del traslado realizado por importantes capitales nacionales hacia el extranjero.

Los depósitos a la vista disminuyen desde 2,250 millones de colones en 1979 a 987 millones de colones en 1989, es decir una disminución del 56.1%. Los depósitos de ahorro lo hacen de 1900 millones hasta 1,280 millones en el mismo período, los depósitos a plazo disminuyen 845 millones entre 1989 y 1986. En una década los depósitos totales observan una disminución del orden de 1,530 millones de colones.<sup>44</sup>

Esta disminución de los depósitos repercute significativamente en los montos de crédito en disposición del sistema nacionalizado. En relación al crédito total este disminuye en 6,482 millones de colones entre el año de mayor crédito y el de menor crédito; referente al crédito dirigido al sector privado la disminución es del orden de 3,122 millones de colones.

---

<sup>44</sup> CENITEC; La reforma del sistema financiero: ¿Es oportuna la privatización?; Política Económica o. 2. Vol. 1, 1990. Colones salvadoreños de 1978 han sido trasladados a colones de 1985, para permitir comparación con fuentes de la SSF.

Este nivel de contracción ha implicado una disminución en términos reales del orden de 31.8% para el crédito total y los destinados al sector privado 43.6%.<sup>45</sup> Por razones suficientes, la micro, pequeña y mediana empresa se ven afectadas significativamente por esta disminución de la actividad financiera a pesar de contar con condiciones favorables en el uso del financiamiento.

Los criterios de funcionamiento del sistema nacionalizado referente al uso de crédito variarán considerablemente con la privatización del sistema, no estando la pequeña y mediana empresa preparada para asimilar este cambio de criterios en el uso del financiamiento en el corto plazo, en especial en un período de expansión financiera, como lo representó la primera mitad de la década de los noventa..

Con posterioridad a la privatización y liberalización del sistema financiero los depósitos del sistema bancario observan un aumento muy significativo, del orden de 18,395 millones de colones, con un crecimiento del 70.2% entre 1994 y 1998. Por su parte los créditos otorgados por los bancos comerciales aumentan desde 26.5 miles de millones a 30.0 miles millones en ese mismo período.<sup>46</sup>

Lo anterior refiere, a diferencia del período de nacionalización de la banca, que el nuevo sistema financiero cuenta con las posibilidades de financiamiento para la micro, pequeña y mediana empresa. Por el contrario, las condiciones de financiamiento para la pequeña y mediana empresa son menos favorables que en el período anterior.

### 3.2 PARTICIPACION DE LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA EN LA ESTRUCTURA CREDITICIA

Al observar la participación de la micro, pequeña y mediana empresa en la estructura crediticia en la época de nacionalización de la banca se observa que ésta se mantiene relativamente estable, a pesar de la contracción económica y financiera considerada. El año de mayor participación lo representó 1987 con el 16.6% para la pequeña y el 8.1% para la mediana, presentando una participación de forma conjunta entre el 23.1% y el 25.2%.

Cuadro No. 16  
Estructura de la cartera de préstamos por tamaño económico del usuario  
(en porcentajes)

AÑOS	PEQUEÑOS ACTIVOS HASTA ¢750,000	MEDIANOS ACTIVOS ENTRE ¢750,000 HASTA 2,000,000	GRANDES ACTIVOS MAYORES DE 2,000,000
1984	16.3	8.5	75.2
1985	15.0	8.7	76.3
1986	14.6	7.6	77.8
1987	16.6	8.1	75.3
1988	15.4	7.7	76.9

<sup>45</sup> Ibid

<sup>46</sup> Ver infra

FUENTE: Granadino R, Hernández O, Arévalo A. "Análisis comparativo de la banca privada y la banca nacionalizada en El Salvador: 1971-1988. Tesis de grado, UCA, Septiembre 1990

A pesar de su relativa estabilidad en su participación, en valores absolutos se produce una disminución significativa. La participación de la micro y pequeña empresa baja desde 920.2 millones de colones en 1984 a 671,1 millones en 1988 y de ¢478.1 millones en 1984 a 335.7 en 1988 para la mediana empresa, lo que observa una disminución total de 1,398.3 millones en 1984 a 1,007.4, es decir una disminución de 390.9 millones de colones, es decir una disminución del orden del 28.0%.

Si se analiza, con posterioridad a la liberalización del sistema financiero, la cartera de préstamos dirigidos a la micro, pequeña y mediana empresa por los cinco bancos más grandes se observa que el porcentaje de los mismos continúa siendo reducido, ya que la mayoría de los préstamos corresponden a aprobaciones para la gran empresa. De hecho solamente conceden el 13.4 % de su cartera a la micro empresa, el 5.0% de la misma a la pequeña empresa y el 4.9% para la mediana empresa, con un total de participación del 23.3%.

Cuadro No. 17

Composición de la cartera de préstamos por tamaño de empresa  
montos en porcentajes al 31 de diciembre de 1996

BANCOS	MICRO EMPRESA	PEQUEÑA EMPRESA	MEDIANA EMPRESA	GRAN EMPRESA	TOTAL
AGRICOLA	5.7	5.5	1.0	87.9	100.0
CUSCATLAN	4.4	0.4	0.7	94.6	100.0
SALVADOREÑO	0.1	15.8	19.7	64.5	100.0
DE COMERCIO	36.4	0.4	1.4	61.9	100.0
DESARROLLO	20.3	0.2	1.7	77.7	100.0
SUBTOTAL BANCOS	13.4	5.0	4.9	77.3	100.0
BANCASA	0.9	3.7	1.0	94.5	100.0
ATLACATL	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0
AHORROMET	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0
CREDISA	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0
OTRAS INSTITUCIONES	37.6	3.9	1.2	57.4	100.0
TOTAL SISTEMA	12.66	5.12	4.73	77.49	100.00

Nota: El crédito por tamaño de empresa se ha calculado en base al crédito otorgado sólo para el sector agropecuario, la industria y el comercio de exportación, para 1996.

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del B.C.R. Tomado de Roberto Góchez, 1997

Sin embargo, la diferencia de esta participación resulta ser mucho mayor ya que para realizar estos cálculos para la nueva banca comercial las empresas han sido clasificadas por el B.C.R con otros criterios sobre el tamaño de sus activos, considerándose microempresa, aquella empresa que sus activos máximos llegan a ¢ 130,000, como pequeña empresa aquella que sus activos máximos ascienden a ¢ 1,000,000 y como mediana empresa con activos máximos hasta ¢ 3,500,000.

No obstante en los resultados anteriores a la liberalización el monto total de activos que correspondía a la mediana empresa representaba un máximo de ¢ 2,000,000 de colones, por lo

que la participación entre ambos períodos es mayor que lo señalado. Si se toma en consideración que el grueso del crédito proviene de la banca comercial se puede confirmar que la micro, pequeña empresa y mediana ha disminuido su participación en la estructura crediticia y ha estado desatendida por el sistema financiero comercial.

Es de reconocer que con posterioridad a la privatización y liberalización del sistema los montos destinados a la micro y pequeña empresa no son nada satisfactorios. De hecho, los préstamos concedidos a la micro y pequeña empresa por el sistema financiero formal representaron un total de 657 millones en 1995, aumentando estos hasta 785 millones en 1996.

Es de indicar que la diferencia con la década de los ochenta es insignificante en los préstamos concedidos a la micro y pequeña empresa. Compárese los 785 millones de colones de 1995 con los 920 millones concedidos en 1984, sobretodo si se toma en consideración que los movimientos de activos y los depósitos, con posterioridad a la liberalización presentan un comportamiento mucho más favorables que como aconteció con el funcionamiento de la banca nacionalizada.

El sistema financiero formal ha financiado a 97,737 micro y pequeños empresarios en 1995, con un valor promedio de solamente ¢ 6,720 colones por préstamo, insuficiente para permitir inversiones que favorezcan el desarrollo de las capacidades productivas de estas empresas. Este promedio se eleva hasta ¢9,600 al año siguiente, pero continúa siendo insuficiente para lograr una adecuada inversión.

Cuadro No. 18

Indicadores comparativos sobre el crédito otorgado a la micro y pequeña empresa por el sistema financiero formal

Institución	Promedios Colones		1995 (%)		1996 (%)		Montos Mínimos
	1995	1996	Número	Monto	Número	Monto	
Agrícola C.	36,320	48,233	5.5	20.5	2.9	14.3	¢1000
Bancasa	64,935	100,000	0.2	1.5	0.1	1.1	¢10000
Credisa	82,353	85,965	0.1	0.9	0.1	0.6	¢5000
Comercio	109,037	101,429	0.8	8.4	0.1	1.8	¢10000
Cuscatlán	151,012	282,286	1.1	17.0	0.4	11.3	¢10000
Desarrollo	82,534	45,545	0.4	3.7	0.2	1.1	¢10000
Hipotecario	77,000	65,698	0.4	3.5	0.2	1.3	¢5000
Salvadoreño	80,617	108,696	0.7	5.6	0.1	1.4	¢10000
Fincomer	145,455	175,000	0.0	0.2	0.0	0.2	¢10000
Bandifex		88,889	0.0	0.0	0.0	0.1	
Promérica		37,383	0.0	0.0	0.4	0.5	¢5000
Calpia		5,087	0.0	0.0	18.0	9.5	¢500
Bancorp		221,920	0.0	0.0	0.8	17.7	¢50000
Subtotal I	64,627	25,115	9.2	61.4	22.9	59.9	
Fedecrédito	3,050	4,132	87.0	27.3	74.4	32.0	¢100
BFA	31,516	26,846	2.4	7.7	1.9	5.2	¢1000
Figape	24,221	34,897	1.5	3.7	0.8	2.9	¢2000
Subtotal II	4,132	5,001	90.8	38.6	77.1	40.1	

Total (I + II)	9,708	9,607	100.0	100.2	100.0	100.0	
Número			97,737		91,136		
Monto (millones de ¢)				657.4		875.5	

Fuente: BMI. "Informe de programas de apoyo a la pequeña empresa". Julio 1996 y Diario de Hoy 24/Sept/1996. Tomado de Créditos para los sectores populares...

Las instituciones estatales otorgan la mayoría del número de préstamos, específicamente Fedecrédito al observar el 87% del número de créditos en 1995 y el 27.3% de los montos concedidos. La banca comercial colaboraba con el 9.2% de los créditos y el 61,4% del monto total concedido. En términos de bancos son el banco agrícola, el Cuscatlán y la financiera Calpia los que más colaboran con estos montos.<sup>47</sup> Sin embargo el grueso de las pequeñas empresas no es atendida por la banca formal de la economía.

En un reciente estudio realizado para microempresarios urbanos, se indica que la fuente principal de financiamiento lo representaba el prestamista (38.75%); Fedecrédito (18.75%); banco (15.00%); Familia (8.75%); ONG (7.5%); Banco Comunal (1.25%) y otras formas (10.00%). El sector financiero formal no atiende las necesidades crediticias de los microempresarios urbanos, lo que indica que más del 60% de los préstamos de los microempresarios urbanos no son atendidos por el sector formal de la economía..

Este sector es socialmente muy importante dado que predominaban mujeres, en su mayoría ubicadas en el sector comercio y servicios. Los hombres son la totalidad en el sector artesanal. Un 29.1% de los entrevistados de ese estudio aduce la falta de crédito como uno de los problemas principales, a pesar de que el 72.3% de estos lo utiliza. El 71.4% de los comerciantes y el 60% de los servicios usan continuamente el crédito.<sup>48</sup>

De acuerdo a la misma fuente, en el sector agrícola el 61.5% de los productores de granos básicos no reciben crédito; el 50% de los productores en la actividad ganadera, el 53.4% de los productores no tradicionales y el 4% de los cultivos tradicionales.

En el sector cooperativo las fuentes principales de crédito han sido el BFA con el 59%, las ONGs con el 15.3%, los bancos y financieras el 11.4% y las federaciones el 10.6%. Para los productores individuales más de la mitad dependió de las cooperativas y federaciones; la segunda fuente fue el BFA con el 26.7%, las ONGs con el 4.1% con una participación casi nula de la banca formal.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> El BMI utiliza el concepto de microempresa cuando ésta no supera los ¢260,000 de activos y no cuentan con más de 10 trabajadores; la pequeña empresa no excede los ¢1,000,000 de activos. Los créditos del BMI son de 4 años para capital de trabajo permanente, 10 años para maquinaria, equipo e instalaciones y 15 años para edificaciones y el período de gracia es de 1 año, 2 años y 5 años respectivamente.

<sup>48</sup> Créditos para los sectores populares en El Salvador, op. cit. ps 81 y 86

<sup>49</sup> Ibid. ps 95 - 97

Es indiscutible que muchos agrupamientos sectoriales se encuentran en la actualidad desprotegidos e imposibilitados a utilizar el crédito. En consulta con estos sectores se indican serias dificultades para que los empresarios accedan al crédito agrícola y rural, lo cual se muestra en la disminución del porcentaje de participación del sector agropecuario respecto a los créditos totales concedidos por el sistema financiero.

El acceso al crédito formal es debido básicamente a la existencia de requisitos muy restrictivos para muchos sectores, entre los que se mencionan a los productores con pequeños ingresos rurales y urbanos, excombatientes, etc.

Precisamente por las dificultades en el acceso o acceso limitado de determinados sectores al uso del crédito, ha aparecido prestamistas no autorizados (usureros), los cuales realizan préstamos sobre la base de altas tasas de intereses y en condiciones poco favorables para los micro y pequeños empresarios, y a pesar de ello se ven obligados a recurrir a ese financiamiento por la falta de acceso al mismo.

### **3.3 LINEAS DE CRÉDITO PARA LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA**

Con anterioridad se mencionó que el país cuenta con un sinnúmero de líneas de crédito que pueden ser ampliamente utilizadas por la micro, pequeña y mediana empresa. Entre otras, en acápite anteriores fueron expuestas líneas de crédito y sus montos disponibles a partir de los programas de la banca de segundo piso (BMI, BCIE).

Entre las líneas de crédito del BMI detalladas se mencionan el financiamiento para la reconversión industrial, financiamiento para el desarrollo de zonas francas, comercialización de productos industriales y artesanales de exportación, conservación, distribución y mercadeo de productos agropecuarios y sus derivados industriales, financiamiento para empresas de servicios de reparación y mantenimiento de maquinaria y equipo, desarrollo agrícola y pecuario, así como la siembra de cultivos forestales.

El monto en disposición de fondos BMI representó un monto superior a los 2 mil ochocientos millones de colones en 1998, expresando que el sistema financiero privado cuenta con fondos suficientes para financiar a la micro, pequeña y mediana empresa y por tanto si este financiamiento no se ha producido en los montos adecuados no se ha debido a un problema de liquidez financiera. De hecho en la cartera de fondos del BMI se ha canalizado a la micro y pequeña empresa únicamente el 16.2% del monto total de créditos.

Por su parte, como ya se explicó, el BCIE ha contado a la vez con fondos disponibles para la pequeña y mediana empresa. Para la primera con montos menores de \$ 25,000 dólares y de hasta \$250,000 dólares para la segunda. Sin embargo estos fondos no han sido utilizados favorablemente por estos agrupamientos empresariales, resaltando nuevamente la disponibilidad de fondos disponibles.

Sin duda alguna las nuevas garantías exigidas por el sistema comercial a partir de la privatización de la banca y los criterios de asignación de créditos explican el débil dinamismo mostrado por el sistema financiero para el financiamiento a la pequeña y mediana empresa, así como la ausencia de la banca de fomento en esta materia.

### 3.4 DESTINO DEL FINANCIAMIENTO

Con el funcionamiento del sistema comercial se produce una importante modificación del destino del crédito en desventaja de las actividades productivas. En efecto, durante la década de los ochenta la participación del crédito dirigido a los sectores agropecuario e industrial representaba aproximadamente el 50.0%.

Cuadro No. 19

Destino del crédito de los bancos comerciales e hipotecario(en porcentajes)

	AGROPECUARIO	IND. MANUFACTURERA	CONSTRUCCION	COMERCIO	OTROS
1979	28.3	16.4	13.5	32.4	9.4
1984	31.6	20.2	10.3	23.2	14.7
1987	27.3	25.7	8.0	23.2	15.8
1989	21.4	29.5	10.1	23.6	15.4

FUENTE: CENITEC; La reforma del sistema financiero: es oportuna la privatización?; Política Económica. No. 2. Vol. 1, 1990.

Con posterioridad a la liberalización del sistema financiero la estructura de préstamos se modifica bruscamente en favor de las actividades del terciario, en especial del comercio y los servicios. Baste mencionar que los sectores agropecuario e industria disminuyen en su participación hasta el 28.8%, es decir una disminución mayor del 22%, lo que expresa un cambio significativo en la economía salvadoreña. Esta disminución ha afectado indiscutiblemente las capacidades productivas de la micro, pequeña empresa y mediana empresa.

Cuadro No. 20

Composición de la cartera de préstamos por sectores económicos  
Saldos en porcentajes al 31 de diciembre de 1996

	Agropecuario	Industria	Construcción	Comercio	Vivienda	Otros	Total
Cuscatlán	11.6	17.3	17.2	26.6	7.0	20.4	100.0
Agrícola	12.9	20.9	15.2	29.3	9.7	12.0	100.0
Salvadoreño	10.5	26.1	11.8	11.1	0.0	40.5	100.0
Comercio	5.5	17.3	12.0	24.4	8.7	32.1	100.0
Desarrollo	18.6	16.0	15.7	8.1	2.1	39.5	100.0
Bancasa	0.2	5.6	15.2	12.4	48.1	18.6	100.0
Hipotecario	15.8	10.7	21.0	16.8	10.5	25.2	100.0
BFA	48.2	3.0	3.1	9.5	1.4	34.9	100.0
Ahorromet	0.0	4.9	34.1	14.3	32.7	14.0	100.0
Citibank	0.0	52.5	0.0	23.1	0.9	23.6	100.0
Capital	4.6	30.2	14.1	27.2	0.4	23.5	100.0
Bancorp	12.8	17.3	14.6	29.2	0.9	25.2	100.0
Unibanco	1.7	7.6	4.2	50.9	0.0	35.7	100.0

Promérica	2.9	21.9	22.1	19.9	1.4	31.8	100.0
<b>Total bancos</b>	<b>11.6</b>	<b>17.2</b>	<b>15.4</b>	<b>21.4</b>	<b>10.2</b>	<b>24.1</b>	100.0
Credisa	1.0	3.4	18.7	6.5	43.0	27.5	100.0
Atlacatl	0.0	0.0	32.5	0.0	57.6	9.9	100.0
Calpia	15.6	12.6	0.0	58.7	0.0	13.1	100.0
Finsepro	1.2	5.8	5.9	22.0	0.0	65.1	100.0
Fincomer	0.3	8.7	4.8	30.4	1.1	54.7	100.0
Multivalores	1.3	3.8	6.8	19.5	0.0	68.6	100.0
Ficsa	0.1	0.6	0.0	5.5	0.0	93.8	100.0
<b>Total financieras</b>	<b>1.1</b>	<b>3.1</b>	<b>16.7</b>	<b>10.0</b>	<b>31.3</b>	<b>37.8</b>	100.0

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia del Sistema Financiero.

Por el contrario, los sectores más dinámicos en el destino del crédito son el sector comercio, el cual pasa durante la década de los noventa del 24.6% al 39.5%; el sector servicios (incluido el financiero) el cual mejora su participación del 3.0% al 4.6% y el sector construcción del 10.1% al 13.1%. Es notoria la permanente disminución en esta estructura del sector agropecuario al modificar su participación del 21.0% al 9.2% y el sector manufacturero, al disminuir desde el 28.7% al 17.1%.

Habría que indicar que la distribución geográfica de los préstamos concedidos, en donde se observa la fuerte concentración de estos préstamos otorgados en San Salvador y en las dos ciudades urbanas más importantes del país (Santa Ana y San Miguel), muestran a su vez la marginación que el sistema financiero privado realiza sobre el sector agropecuario. La mayoría de los préstamos son de uso urbano. (Ver infra)

Se reconoce entonces que existe discriminación y marginalización en la canalización del crédito para determinados de sectores económicos y por tanto vacíos en el manejo democrático del financiamiento en el país. No existe amplitud en el destino de los créditos, afectando la diversificación de la actividad económica requerida por el país en atención al aprovechamiento de las oportunidad del mercado nacional y mundial.

A la vez se señala que se otorgan pocos créditos para infraestructura, lo cual es requerido para mejorar las condiciones de competitividad de la empresa nacional, a través de la modernización, la reconversión y la reactivación sectorial, identificándose la ausencia de líneas de fomento agrícola e industrial que estén dirigidas al aumento del capital de trabajo de las empresas.

Se cuestiona igualmente el papel de los bancos de segundo piso, tales como el BMI y la política definida para estos por parte de las autoridades gubernamentales, al considerárseles al servicio de los intereses de los grandes bancos del país, en contradicción con las funciones de fomento para los que fueron creados.

Por otra parte, se hace referencia de que las actuales políticas de fomento tienden a favorecer a la gran empresa, marginando la participación del micro y pequeño empresario y favoreciendo la

concentración y centralización de las diferentes actividades económicas en beneficio de empresas fácilmente identificables.

### 3.5 TASAS DE INTERES

Una de las principales diferencias que se producen y distinguen el comportamiento de la banca nacionalizada y la banca comercial lo representa el manejo de las tasas de interés. De hecho el proceso de liberalización pretendía manejar tasas reales de interés positivas, tal como se explico en acápite anteriores.

Mientras que en la década de los ochenta las tasas activas eran negativas (antes el poder lo tenía el usuario del crédito), en la década de los noventa resalta el crecimiento indiscriminado de las tasas de interés, favoreciendo el margen entre tasas activas y pasivas, a favor del capital bancario. El spread positivo será uno de los grandes logros en el nuevo proceso de privatización bancaria.

Cuadro No. 21  
Tasas activas y pasivas prevalecientes

AÑO	TASAS ACTIVAS	TASAS PASIVAS	MARGEN
1981			
1983			
1985			
1987			
1989			
1991	16.43	11.47	4.96
1993	14.61	13.14	1.47
1995	19.38	13.95	5.43
1997	16.02	11.58	4.44

Fuente: Revista del BCR

Las tasas activas, con posterioridad a la privatización, muestran un movimiento mensual ascendente en los primeros años de funcionamiento, para bajar con posterioridad nuevamente. Las tasas de interés pasivas han presentado por el contrario una oscilación mensual hacia la baja, mejorando la diferencia entre las mismas a favor del capital bancario.

Sin duda alguna las diferencias entre las tasas activas y pasivas reflejan que el capital bancario ha experimentado ganancias extraordinarias, no solamente debido al margen de las mismas sino a un período de relativa estabilidad de precios, en donde las tasas de inflación han sido reducidas y no se ha reflejado en las tasas activas de los préstamos.

No es casual que los representantes de la micro y pequeña indiquen que con posterioridad a la privatización las tasas de interés activas (para préstamos) son mucho mayores, mientras que al haber disminuido las tasas pasivas de interés, se ha incidido en la baja capitalización de las empresas, observando éstas una disminución en la capacidad de ahorro por disminución de sus ganancias.

Aducen además que las tasas moratorias que se imponen a las empresas por atrasos en sus pagos, acumulan intereses que dañan aun más a la pequeña y mediana empresa. El mayor porcentaje que se impone a las empresas por mora hace disminuir la liquidez de las empresas y muchas de estas caen en insolvencia, observando grandes dificultades para resolver su problemática crediticia ante los entes financieros.

Por otra parte la renegociación de los nuevos plazos de pago por mora se realiza sin que se definan nuevas alternativas de capacitación a la micro, pequeña y mediana empresa a efecto de brindar mejores posibilidades productivas para compensar las desventajas que estos pagos adicionales ocasionan.

El descontento de muchos representantes gremiales se identifica cuando mencionan que las tasas de interés no están definidas a partir de las condiciones de producción y comercialización de los productos agrícolas ya que al ser establecidas, no se toman en consideración los altos precios de los insumos agrícolas y los bajos precios de los diferentes cultivos prevalecientes, convirtiéndose esta política en un freno a la inversión y desarrollo del sector agropecuario.

Por lo anterior el sistema financiero estaría afectando la diversificación de la actividad económica requerida por el país en atención al aprovechamiento de las oportunidades del mercado nacional y mundial, de la generación de empleo e ingresos. Ello es aun más claro cuando se trata de productores agropecuarios.

Pero no solamente eso. El comportamiento del sistema financiero, vía tasas de interés, ha originado un efecto perverso de precios relativos en detrimento de los sectores productivos, lo que va en desmedro no solamente del importante nivel de empleo generado por estos (agropecuario e industria), sino que como resultado del deterioro de los precios relativos y de las consecuencias sobre la esfera productiva, se ha generado una expulsión de fuerza de trabajo en esos sectores, con resultados muy negativos sobre el ingreso familiar. Como resultante del comportamiento del sistema financiero los niveles de vida de la población han salido seriamente afectados.

### **3.6 GARANTIAS Y COMISIONES**

Una de las principales explicaciones para comprobar la disminución del uso del crédito por la micro, pequeña y mediana empresa lo representan las exigencias de garantía para los usuarios del crédito, dado que con posterioridad a la privatización de la banca estas han observado un importante aumento y exigencias. De hecho con posterioridad a la liberalización del sistema financiero disminuye considerablemente la garantía prendaria, desaparece del sistema privado la garantía solidaria y asume su función básica la garantía hipotecaria.

Bancos comerciales nacionalizados estructura de la cartera  
de préstamos por tipo de garantía (en porcentajes)

AÑOS	HIPOTECARIA	PRENDARIA	SOLIDARIA
1984	38,5	20,6	40,9
1985	40,6	22,1	37,3
1986	41,9	21,7	36,3
1987	43,0	23,3	33,6
1988	44,8	23,3	31,8

FUENTE: Granadino R, Hernández O, Arévalo A. Análisis comparativo de la banca privada y la banca nacionalizada en El Salvador: 1971-1988. Tesis de grado, UCA, Septiembre 1990

Posiblemente debido a la situación de conflicto y el funcionamiento de la reforma agraria, la garantía solidaria observó un importante papel en la década de los ochenta. Ello se explica igualmente por el funcionamiento del sistema financiero con criterios de banca de fomento y desarrollo. Con la privatización esta garantía es suprimida por la banca comercial, sin que la micro, la pequeña y la mediana empresa estuvieran preparados para hacerle frente a la nueva situación.

Tal como se explicó en la parte respectiva una de las grandes debilidades y limitaciones del sistema bancario salvadoreño privado con respecto al usuario del crédito lo representan las altas garantías exigidas para los préstamos otorgados. Por su parte en casi la mayoría de préstamos son exigidos dos o más fiadores para otorgar el crédito.

De esta forma, sin importar la procedencia de los solicitantes (origen urbano o rural, microempresarios, pequeños, medianos o grandes, con funciones sectoriales diferentes), serán las garantías y los fiadores que estén en la disposición de determinar las posibilidades de aprobación del crédito.

Las condiciones de garantía existentes con posterioridad a la liberalización explican el importante cambio ocurrido en los porcentajes de mora bancaria y uno de los mayores éxitos del sistema privado, al menos con anterioridad a 1998. En efecto, la mora disminuye considerablemente. Sin embargo esta disminución de la mora expresa a su vez las serias dificultades de la pequeña y mediana empresa para manejar su cartera crediticia.

Por su parte, los pequeños y medianos usuarios del crédito entrevistados indicaban igualmente que cuando los créditos son aprobados al contar con garantías suficientes, los altos intereses que cobra la banca comercial sobre estos préstamos y los recortes obligatorios por pago de comisiones de que son objeto, dañan la capitalización del micro y pequeño empresario, considerándolas exageradas.

Consideran a su vez que los avalúos de las propiedades o bienes que sirven como garantía hipotecaria para la obtención del financiamiento por lo general se realizan con criterios que definen el valor de estas propiedades o bienes por debajo de su valor real y que las exigencias de

garantía actuales son mayores que con anterioridad a la liberalización, obteniendo con ello considerables ventajas la banca comercial.

La aparente facilidad y ventaja para algunos empresarios, al ser aprobadas las solicitudes de crédito con relativa rapidez, si los prestamistas cuentan con garantías suficientes, se revierte al considerar los altos intereses de estos préstamos y los recortes obligatorios de que son objeto, dañando la capitalización del micro y pequeño empresario. Indican que se requiere de un mayor control por parte del al SFF.

En el sistema financiero no existe la posibilidad de cubrir las garantías a través de alternativas diferentes para negocios nuevos, sobretodo en lo que corresponde a las iniciativas de micro o pequeños empresarios jóvenes o mujeres, siendo consideradas estas garantías poca flexibles y muy conservadoras en relación a las nuevas pautas de desarrollo existentes en el mundo.

Resaltaron algunos representantes de la pequeña empresa agropecuaria, que en algunos casos, las garantías están orientadas a generar problemas de insolvencia para los productores, con el objetivo de apoderarse de los bienes y propiedades de estos prestamistas.

Aducen igualmente que las comisiones que cobra son exageradas, repercutiendo desfavorablemente en el costo de las empresas por este servicio, especialmente porque con anterioridad al PAE, los costos de comisión eran asumidos por el sistema y representaban un gasto mucho más bajo que el existente en la actualidad, sin conocerse las causas por las cuales estos costos han aumentado en esos montos y tan rápidamente.

### 3.7 PLAZO DE LOS PRESTAMOS

La estructura de la cartera de prestamos por plazo también observa una disminución considerable en relación a los prestamos de mediano y largo plazo. Los préstamos a un plazo menor a 5 años representaban el 90.7% en 1984 y el 84.4% en 1988, mejorando su participación los préstamos a un plazo mayor a los 5 años.

Cuadro No. 23  
Estructura de la cartera de préstamo de los bancos  
nacionalizados por plazos (en porcentajes)

PLAZOS	HASTA 1 AÑO	1-2 AÑOS	2-3 AÑOS	3-5 AÑOS	5-10 AÑOS	MAS DE 10 AÑOS
1984	47.9	12.3	9.4	21.1	7.3	2.0
1985	45.7	10.3	11.7	22.4	7.5	2.4
1986	46.7	8.7	10.6	21.1	10.4	2.5
1987	45.0	8.5	10.4	22.2	11.4	2.5
1988	40.6	8.7	11.8	23.3	11.8	3.8

FUENTE: Granadino R, Hernández O, Arévalo A. Análisis comparativo de la banca privada y la banca nacionalizada en El Salvador: 1971-1988. Tesis de grado, UCA, Septiembre 1990

Con posterioridad a liberalización del sistema financiero los plazos de los créditos presentan consideraciones de corto plazo, procurando la banca comercial recuperar los préstamos concedidos en el tiempo más favorable posible. Así para la totalidad del sistema el 91.7% de los préstamos representaban períodos inferiores a los cinco años, siendo cada vez más difícil obtener préstamos con plazos mayores a los cinco años.

Para los cinco principales bancos del sistema privado los préstamos entre 5 y 10 años representaban solamente el 5.8% y los préstamos mayores a 10 años el 1.1%. (Ver Cuadro No. 6)

Dados los plazos prevalecientes, la maduración de la inversión que presentan los usuarios del crédito es muy reducida y por tanto con pocas posibilidades de realizar inversiones en infraestructura, maquinaria y equipo que requieren de un período mayor de 5 años para lograr su recuperación.

De ahí que ha resultado muy difícil o inexistente el mejoramiento de las capacidades productivas, especialmente en los sectores especializados en actividades productivas. Los pequeños y medianos empresarios han salido aun mas perjudicados, como o reconocen al afirmar que ha habido pocas oportunidades para mejorar las condiciones productivas de sus empresas.

Lo anterior es igualmente congruente con la modificación del destino del crédito dirigido a sectores con una recuperación de la inversión más rápida como son el comercio y los servicios.

### **3.8 LA MORA BANCARIA Y LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA**

El sistema nacionalizado de la banca, en el período de los ochenta presentó serias dificultades para realizar sus recuperaciones crediticias, con unos niveles de morosidad superiores al 15% del total de préstamos. De hecho el refinanciamiento nominal sobre préstamos siempre fue superior al 25%, lo que demostraba las dificultades de recuperación de ese sistema nacionalizado y mostraba como éste presentaba niveles de insolvencia que se convirtieron en la quiebra de ese sistema financiero.

A la base de esta situación estaban las reducidas exigencias de garantía que presentaban los bancos del sistema, muchas veces concediendo préstamos en condiciones poco adecuadas para su recuperación.

Cuadro No. 24  
Mora y refinanciamiento saldos e indicadores 1980-1988  
(miles de colones y porcentajes)

AÑOS	MORA TOTAL (NOMINAL)	MORA TOTAL EN ¢DE 1978	MORA/ PREST.	REFINANCIA- MIENTO NOMINAL	REFINANCIA- MIENTO EN ¢DE 1978	REFI/ PREST.
1980	245,199.5	192,238.0	17.95	492,619	386,216	23.2
1981	290,897.6	198,836.4	20.83	619,234	423,263	27.8
1982	316,794.6	193,835.0	19.49	828,876	507,206	32.4
1983	331,966.4	179,606.3	17.67	1,009,597	546,231	35.6
1984	367,082.3	177,798.3	16.73	977,902	473,652	32.0
1985	454,533.3	179,863.6	15.15	1,152,500	456,056	29.2
1986	627,027.0	187,935.2	16.19	1,377,849	412,975	28.2
1987	645,947.7	155,011.3	15.32	1,453,417	348,783	27.3
1988	786,709.2	157,587.7	16.49	1,552,131	310,911	25.7

FUENTE: Granadino R, Hernández O, Arévalo A. Análisis comparativo de la banca privatizada y la banca nacionalizada en El Salvador 1971-1988. Tesis de grado, UCA, Septiembre 1990.

Obviamente con la privatización y liberalización del sistema financiero las condiciones de recuperación de los préstamos presentan características muy favorables a la banca privada. Como ya se mencionó estas condiciones de recuperación han sido bastante favorables y mejoran durante la década de los noventa, de forma tal que los créditos deficientes y de difícil recuperación, que representaban el 11.5% en 1992, disminuían al 5.0% en 1997 y al 6.0% en 1998.

Los créditos irrecuperables pasaron del 4.5% al 1.8 en 1998, mostrando una cartera de créditos bastante sana. Este proceso se realiza exigiendo mejores condiciones por arte del prestatario para la aprobación de los préstamos, (garantías, fiadores, etc.), mejorando las condiciones de recuperación en contra del usuario del crédito que existían en la década anterior. Este proceso se produce disminuyendo el papel de la banca de fomento.

### **3.9 LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA Y EL PAPEL DE LA BANCA DE FOMENTO CON LA PRIVATIZACION Y LIBERALIZACION DEL SISTEMA FINANCIERO**

Se ha comprobado que el sistema comercial financiero ha presentado un nivel de patrimonio suficiente como para financiar a la micro, pequeña y mediana empresa. Los indicadores bancarios analizados en el capítulo anterior, tales como disponibilidades, inversión e infraestructura financiera, reservas financieras, fondo patrimonial, liquidez, solvencia y rentabilidad expresan la capacidad bancaria para otorgar montos de financiamiento superiores a la pequeña y mediana empresa.

Sin embargo también se ha comprobado que el financiamiento otorgado por el sistema financiero ha sido insuficiente para cubrir las necesidades de inversión y de operación de la pequeña y mediana empresa.

Comúnmente, cuando el sistema privado no llena las necesidades, le corresponde al Estado, léase Banca de Fomento, llenar esos requisitos. Sin embargo, el papel de la banca de fomento sufre una fuerte contracción durante la década de los noventa, no tanto en su actividad tradicional, sino que asume un papel muy parecido al funcionamiento de la banca comercial.

No es por tanto el desarrollo o el fomento el que caracteriza a estas instituciones sino el objetivo de capitalización y de ganancia. De hecho los activos de las instituciones públicas de financiamiento aumentan considerablemente en el período de análisis.

Ya se mencionó que las instituciones identificadas con el quehacer del financiamiento al desarrollo han sido el Banco de Fomento Agropecuario y el Banco Hipotecario y las instituciones oficiales de crédito Fedecredito (Federación de Cajas de Crédito), Figape y Fonavipo.

El capital de trabajo de estas instituciones aumenta en aproximadamente 973 millones de colones; los créditos otorgados por estas instituciones lo hacen en aproximadamente 311 millones de colones. Sin embargo es difícil mostrar la diferencia de funcionamiento entre estas instituciones y las entidades financieras privadas.

Tanto las exigencias de garantías, como las tasas de interés vigentes para los créditos funcionan en su equivalente con la banca comercial. El papel de fomento y desarrollo ha ido desaparecido paulatinamente aduciendo que es la competitividad y los criterios de mercado los que deben determinar las condiciones crediticias para las empresas beneficiarias.

Ante las condiciones de competitividad y de mercado existentes las grandes empresas están en mejores condiciones que las pequeñas y medianas y por tanto el grueso del crédito se dirige a las mismas, sin tomar en consideración que la mayoría de pequeños y medianos productores presentan condiciones muy desfavorables de competitividad, al no disponer de los recursos, de la tecnología, de la inversión, ni de los mercados para lograr resultados más favorables en su proceso empresarial.

Como resultado de sus nuevas condiciones de financiamiento las instituciones bancarias de fomento han ido mejorando sus condiciones institucionales. Estas instituciones han logrado mejorar los índices respecto a los créditos deficientes, los créditos de difícil recuperación e incobrables, pero este resultado ha sido realizado a costa de ir transformando su vocación natural de fomento y desarrollo y funcionando cada vez más con criterios de banca privada. Esta transformación ha afectado sensiblemente la oportunidad de disponibilidad de créditos para la pequeña y mediana empresa.

De ahí que los usuarios del crédito corroboren que con posterioridad a la privatización de la banca haya ido desapareciendo paulatinamente el papel de fomento y de desarrollo. Lo anterior ha perjudicado sensiblemente a determinados sectores y en el caso de que estas líneas especiales de crédito existan (referidas a las líneas del BMI), las mismas son consideraban equivocadas,

dado que se otorgan sobre la base de tasas de interés ficticias, mayores que las prevaecientes para otros sectores, por lo que cuestionan el actual papel que los bancos de segundo piso están jugando.

Sin embargo más importante que el reducido aporte de la banca formal al financiamiento de la micro y pequeña empresa, repercute la concepción de desarrollo respecto al papel que debe de jugar la banca de fomento, en donde el gobierno e instituciones financieras internacionales se han desligado completamente de la atención a la micro y pequeña, se han ideologizado los criterios de mercado como garantía de la eficiencia y racionalidad, se han establecido compadrazgos con el sistema bancario privado y sobretodo, se ha olvidado la forma tradicional de funcionamiento de este sector de la población.

Más perjudicial que las consecuencias de la liberalización del sistema financiero es la concepción prevaeciente de desarrollo en donde la micro y pequeña empresa, sin haber sido capacitada para lograr una transformación hacia la competitividad media mundial, se le exige un comportamiento de empresa moderna y eficiente, a pesar de que de este sector depende gran parte del empleo e ingresos de la mayoría de la población del país.

Es evidente que no se le puede exigir a la banca privada que actúe como banca de fomento; sus intereses y propósitos son diferentes. Pero a su vez no se le puede exigir a la banca de fomento o desarrollo que actúe bajo los criterios de la banca privada. Sus objetivos son otros y en este equilibrio se fundamenta el éxito del futuro desarrollo del sistema financiero.

No existen políticas de competitividad y eficiencia en el ámbito sectorial para que la micro, la pequeña y la mediana empresa logren mejorar sus capacidades competitivas (condiciones de productividad, eficiencia, organización , mercados) si no es con el claro y decidido apoyo de la banca de fomento y es precisamente por el vacío dejado por esta que a partir los primeros años de los noventa y con posterioridad a los Acuerdos de Paz surgen un sinnúmero de intermediarios financieros informales pretendiendo llenar el vacío dejado por la banca de fomento.

### **3.10 EL SISTEMA FINANCIERO INFORMAL (NO BANCARIO) COMO ALTERNATIVA A LA BANCA COMERCIAL**

Los intermediarios del sistema financiero no formal son todas aquellas instituciones que no son supervisadas por la superintendencia del sistema financiero, aún cuando se rigen por otras leyes de la república. Este sector “incluye una amplia gama de intermediarias que proveen crédito a personas que de otra manera no tendrían acceso a través del sistema financiero formal”.<sup>50</sup>

De acuerdo a este reciente estudio existen cuatro tipos principales de crédito informal:

---

<sup>50</sup> Créditos para los sectores populares en El Salvador. Funde. 1998

- a) Intermediarios financieros individuales, los cuales se subdividen en i) Préstamos no comerciales, los cuales ocurren entre miembros de la familia y amigos en diferentes situaciones y cantidades de dinero diferenciadas y ii) Préstamos comerciales individuales realizadas por prestamistas (usureros), realizando estas operaciones para obtener ganancias. Por lo general son préstamos de corto plazo con altas tasas de interés.
- b) Créditos relacionados al comercio. Las casas de empeño son las formas más explotadoras de los créditos relacionados al comercio (proveen efectivo a cambio de bienes pignorados. Al pagar el crédito se recuperan estos bienes, en caso contrario pasan a manos del prestamista el cual por lo general los vende a un valor muy superior al préstamo concedido).

Es común esta modalidad en la esfera productiva y de agroservicios. A nivel agrícola y producción agropecuaria existe la relación entre el prestamista y el comerciante (intermediario). La garantía es la producción misma. El intermediario garantiza esa producción a precios muy inferiores a los existentes en el mercado.

Cuando la relación se produce a nivel de Agroindustria los créditos son proporcionados a los agricultores por parte de la empresa compradora, los cuales son utilizados en actividades propias de las labores agrícolas (insumos, maquinaria, etc.). El préstamo es cancelado en la época de la producción, vendiendo la producción a la empresa con la cual obtuvo el préstamo.

Cuando se refiere a agroservicios agrícolas (vendedores de insumos) para cultivos y ganadería, la garantía por lo general es un contrato por escrito. El crédito es recuperado con la producción. Esta es la principal y más frecuente forma para la realización de la producción agropecuaria.

- c) Organizaciones no Gubernamentales. Organizaciones intermediarias, la mayoría de las veces funcionando con fondos o donaciones de capital extranjero, donaciones o préstamos con subsidios. (Formas; bancos comunales, asociaciones de ahorro y crédito, préstamos individuales, prestamos colectivos, etc.)

Entre algunos de los programas financieros informales que se manejan en el país y que van dirigidos principalmente a los microempresarios, cooperativas agrícolas y ganaderas y a pequeños agricultores se mencionan: <sup>51</sup>

- ◆ Fedecaces (Federación de Asociación Cooperativas de Ahorro y Crédito); organización de segundo nivel que sirve a otras cooperativas de primer nivel. Esta federación puede recibir depósitos. “Fedecaces está compuesta por 34 cooperativas de ahorro y préstamo que sirven aproximadamente a 38,000 familias. Estas cooperativas tienen aproximadamente 450 millones de colones en activos. (...) La mayoría de cooperativas sirve al sector informal urbano.- El sector agropecuario recibe muy poca atención. Los préstamos de las cooperativas miembros

---

<sup>51</sup> Alguna de la información de este acápite ha sido tomada del trabajo “Crédito para los sectores populares en El Salvador”. Op. Cit. ps 171-187 Anexo C

van desde los 10,000 hasta los 250,00 colones. Sin embargo el promedio de crédito es de 10,000 a 15,000 colones.”

- ◆ Fidecoop (Fondo de Inversión y Desarrollo Cooperativo). Incluye a un sinnúmero de cooperativas. El promedio de préstamos que otorga es de 150,000 y van desde los 25,000 a 1,800,000 colones. Los tipos de garantías requeridas son hipotecarias, prendarias y fiduciarias. En el caso de la agricultura la producción o el equipo sirve de garantía.
- ◆ Fusai (Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral). La mayoría de fondos van dirigidos al financiamiento de vivienda y a la microempresa. En 1995 realizó 3,875 operaciones que beneficiaron a más de 19,000 personas. Los préstamos colectivos oscilan entre los 10,000 y 50,000 colones por grupo y de 1,000 a 5,000 colones por persona, a una tasa de interés nominal del 46% con un 5% adicional sobre mora. Los préstamos personales varían de 3,000 a 300,000 colones. Presenta una cartera de 15 millones de colones con una mora aproximada al 7.5%.
- ◆ Fucad (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Humano Sostenible). Dirigido a microempresarios urbanos con fondos provenientes de Génesis. Los préstamos oscilan de los 5,000 a 20,000 colones, con intereses a tasas de mercado y un cargo por mora del 3%.
- ◆ Propemi (Programa de promoción a la Pequeña y Microempresa). Promueve el desarrollo de la pequeña y microempresa, con fondos provenientes AID, para capital de trabajo y formación de capital. La mayoría de los préstamos van a la industria, con montos de 5,000 hasta 650,000 colones. Funciona con tasas de interés de mercado, con recargo del 3% por mora.
- ◆ Redes (Fundación para la Reconstrucción y el Desarrollo de El Salvador). Maneja un programa para microempresarios urbanos, cuyos montos oscilan entre los 1,000 y 120,000 colones. El otro programa se dirige a financiar créditos agropecuarios, con una tasa de interés entre 12 y 14% y un porcentaje sobre mora del 25-30%.
- ◆ Génesis (Programa Generación de Empleo en el Sector Informal de San Salvador). Programa de la Unión Europea, con un presupuesto de 4.4 millones de dólares, especializada en personas radicadas en zona marginales del área metropolitana de San Salvador que desempeñan actividades características de la economía informal urbana.
- ◆ Fommi (Programa de Fomento de la Microempresa en Zonas Marginales). Programa de cooperación entre Unión Europea y representación nacional. Pretende el fortalecimiento de la microempresa y la generación de empleos. Institución de segundo piso que opera a través de ONGs y Cajas de Crédito. Los préstamos oscilan entre 5,000 y 10,000 colones con un interés promedio de 17%.

- ◆ Care (ONG internacional), con programas de crédito rural, sirviendo especialmente a los pequeños agricultores. El Banco Salvadoreño es el fiduciario del programa de crédito.
- ◆ CRS (Catholic Relief Services). Institución de segundo piso que proporciona apoyo a ONGs. Opera dos programas: i) Bancos comunitarios para la microempresas, el cual en 1996 servía a 6,835 personas. Este programa es realizado a través de 13 instituciones que operan un total de 620 bancos comunitarios; y II) Programa de crédito al sector agropecuario, el cual trabaja con 26 ONGs y un total de 6,000 familias. Presentaban en 1995 una mora del 40%, aduciendo que las ONGs no pueden ni deben operar créditos ya que surge el conflicto entre ser una organización de desarrollo sin fines de lucro o una institución financiera rentable.
- ◆ CAM (Centro de Apoyo a la Microempresa). Nace con un convenio entre AID y Finca Internacional. Atiende a la población de bajos recursos a través de Bancos Comunales y préstamos individuales a microempresarios. Los créditos oscilan entre 600 y 5,000 colones a una tasa de interés del 3% mensual, con garantía solidaria.

d) Cooperativas de ahorro y crédito. Entidades legales, reguladas por leyes especiales, que se constituyen con mínimo de 15 personas. Existen aproximadamente 300 cooperativas de ahorro y crédito, funcionando aproximadamente 140 con regularidad.<sup>52</sup>

De acuerdo a la Ley de las Cajas de Crédito y de los Bancos de los Trabajadores (Abril de 1991) este es un sistema formado por la Federación de las Cajas de Crédito y los Bancos de los Trabajadores. El sistema de crédito tiene por objeto atender necesidades crediticias de los socios de las cajas y de los bancos, productores y pequeños comerciantes, trabajadores públicos, municipales y privados.

Sus objetivos básicos, de acuerdo a la ley son la promoción del desarrollo de movimiento cooperativo, el fomento de la educación de las cooperativas y la participación y colaboración con instituciones relacionadas con el movimiento cooperativo.

De hecho la falta de acceso al crédito formal permite la existencia del agiotista debido a las garantías y a las exigencias de banca formal. Estas instituciones no pueden llenar el vacío de desarrollo del país, ni tampoco las funciones que corresponden a la banca de fomento; se dirigen a población con mayores riesgos de recuperación crediticia, muchas de las veces cumpliendo funciones sociales y económicas que ni las instancias públicas y los gobiernos llenan.

Es de señalar sin embargo que las líneas especiales de crédito de las ONGs están desapareciendo, otorgándose con mayor frecuencia en función de condiciones más similares a las que aplica el sistema financiero formal. La razón de este procedimiento radica, de acuerdo a los

---

<sup>52</sup> De acuerdo a Héctor Córdova, director de Fedecaces, existe un capital aproximado de 2,000 millones de colones como activos, para un número de 20,000 usuarios, con prestamos promedio de 10,000 colones y garantías con firma solidaria.

participantes, a las medidas regulatorias del funcionamiento de las ONGs que está imponiendo el Ministerio del Interior sobre las organizaciones no gubernamentales.

Lo anterior es aun más evidente lo anterior cuando se quiere incorporar a la supervisión bancaria a las cajas de crédito, a los bancos populares y a las ONGs cuando en su funcionamiento, la lógica de evaluación de estas organizaciones se aparta completamente de la imperante en el mercado formal de la economía financiera y en especial cuando la superintendencia del sistema financiero ha comprobado no tener capacidad para realizar una adecuada supervisión a la banca comercial.

### **3.11 ACCESO DE LAS MUJERES AL CREDITO**

Ya se mencionó que para el sistema bancario formal son los requerimientos de garantía y el historial crediticio de las personas los que determinan el acceso al crédito formal. Por su parte, si bien existen programas de financiamiento en donde la mujer es parte integrante<sup>53</sup>, en la realidad las mujeres no obtienen las necesidades crediticias que demandan.

Desde un punto de vista del mercado financiero formal, “el manejo de las finanzas se encuentra en sociedades bancarias monopólicas, las bolsas de valores nacionales e internacionales, que orientan el crédito hacia las grandes empresas, hacia lo urbano industrial en detrimento de las pequeñas y microempresas, y el sector rural.”<sup>54</sup>

Estos estratos son básicamente en donde se concentra la mayoría de trabajo femenino independiente, en especial mujeres jefas de hogar, de las cuales depende el 100% del ingreso familiar.

Estudios realizados sobre la problemática del financiamiento a la mujer señalan que “a) Una alta proporción de mujeres que entran al mercado informal llegan a competir a un mercado saturado, en el cual las posibilidades de crecimiento son escasas, esto está ligado a la falta de capacitación y conocimientos de técnicas de mercadeo para aquellas actividades que son susceptibles de crecimiento; b) Del total de mujeres que participaron en estos talleres únicamente el 23% reportaron haber recibido algún crédito para el funcionamiento o inversión de su negocio. El 77% restantes indica claramente la falta de cobertura crediticia hacia el sector informal femenino; no obstante la proliferación de programas impulsados por ONGs y por instancias gubernamentales, (...);

c) La situación de las mujeres se convierte en un círculo cerrado: por no garantizar la recuperación del crédito, según criterios de costo beneficio de la banca formal, no reciben crédito para poder invertir en sus negocios y si no invierten no les queda opción alguna que continuar reproduciendo su actividad en niveles que no permiten el paso de la subsistencia a la acumulación;

---

<sup>53</sup> Referirse a programas de financiamiento del BMI, BCIE y otros.

<sup>54</sup> “El acceso de las mujeres al crédito”, Movimiento de Mujeres “Mélida Anaya Montes”, San Salvador, Agosto 1998, p.6

(...); d) Escasez de garantías reales, las mujeres no son propietarias, no tienen documentación ni registros, las tradiciones culturales y la situación cultural la condicionan en esta situación, de manera que cuando le entregan requisitos de garantías hipotecarias son requisitos que difícilmente pueden cubrir.”<sup>55</sup>

Además de lo anterior se identifican otros aspectos que dificultan el acceso de las mujeres al crédito, entre los cuales se mencionan: “a) La falta de oportunidades y exiguos ingresos que no les permiten llevar un registro contable sistematizado y falta de información para una presentación y justificación del proyecto a financiar; b) Elevadas tasas de interés: los créditos a los que las mujeres acceden, que normalmente están fuera de la banca comercial, sin elevados (...);

c) Los montos aprobados a las mujeres para financiar sus negocios son pequeños. El 36.5% de todos los créditos otorgados a mujeres del sector informal no rebasaron los 1500 colones en monto, se trata de microcréditos. El total del 56% de créditos no excede los ₡3,000 c/u y están asociados los más bajos a ventas al menudeo y ventas de comida; d) Retraso en los desembolsos; e) Las mujeres generalmente carecen de garantías para acceder al sistema de crédito formal; f) Falta de coberturas sociales, especialmente cobertura médica lo que obliga a desviar fondos propios para ello; g) Deficiencia administrativa en los agentes productivos.”<sup>56</sup>

Otros estudios y entrevistas realizadas refieren similares problemas para el acceso del crédito a la mujer. Los problemas estructurales de la sociedad salvadoreña no aparecen en las políticas crediticias para la mujer salvadoreña y se pretende resolver esta problemática partir de criterios que no se corresponden con la población a atender.

Lo anterior representa una de las mayores debilidades de los programas de compensación social que supuestamente incorporan los PAE y los PEE. No asumen las deficiencias estructurales y se manejan con criterios empresariales que solamente corresponden a una minoría de la población.

Lo que los diferentes gobiernos y la clase empresarial no han realizado durante décadas de marginación consciente por parte de estos a lo largo de la historia salvadoreña, pretenden solucionarlo con supuestos comportamientos de libre mercado de parte de una población que ha estado alejada del fruto y ventajas del mismo.<sup>57</sup>

### **3.12 RECOMENDACIONES DE LOS REPRESENTANTES DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA RESPECTO AL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA FINANCIERO**

---

<sup>55</sup> Ibid, ps 10.11

<sup>56</sup> Ibid, p.11 y12

<sup>57</sup> Llama la atención que los organismos internacionales asuman las directrices administrativas de estos programas (PAE y PEE) de parte de gobiernos y grupos empresariales dominantes cuando históricamente han mostrado un comportamiento irracional y contrario a criterios fundamentales de funcionamiento de mercados.

A pesar de los importantes avances que se han referido con respecto a la liberalización del sistema financiero comercial, el comportamiento de la banca no ha permitido mejorar las capacidades productivas en la micro, pequeña y mediana empresa y por tanto no han sido alcanzados los objetivos delineados en los documentos del Banco Mundial y los gobiernos respecto a estos agrupamientos empresariales.

De ahí que de manera casi generalizada, representantes de la pequeña y mediana empresa sugieren realizar importantes modificaciones en el funcionamiento de la banca privada o en su caso, de la banca estatal o perteneciente al sector informal bancario.

Referente a las medidas que los participantes tomarían para mejorar las condiciones de crédito en beneficio de la micro, pequeña y mediana empresa urbana y rural, se recogieron las siguientes sugerencias:<sup>58</sup>

#### Referente a la política financiera

- ◆ Es necesario separar los problemas de naturaleza financiera con problemas los de capacitación o empleo, tomando en consideración que no se pueden resolver todos los problemas económicos a partir del crédito.
- ◆ Establecimiento de una superintendencia independiente y realmente autónoma que se desligue de políticas o intereses del capital bancario
- ◆ Establecer los criterios mínimos de eficiencia empresarial con respecto a las instituciones financieras para garantizar posibilidades y expansión en el uso del crédito.
- ◆ No siempre hay que exigir garantías sin se tienen posibilidades de pagar con resultado empresarial. Si no se puede pagar no se proporciona el crédito. Pérdida de ideas empresariales e innovadoras de pequeños empresarios por falta de garantías, especialmente en la banca formal.
- ◆ No se ha desarrollado una adecuada tecnología para el análisis de crédito o para conocer distintas habilidades empresariales.
- ◆ Se requiere capacitación a instituciones que trabajan con la micro, pequeña y mediana empresa para que gocen de manejo de tecnologías de crédito y que mejoren significativamente la capacidad de proyectarse, así como capacitar a microempresarios (usuarios de crédito) en administración y control.

---

<sup>58</sup> Fueron realizados tres talleres (agosto 1998, Febrero y Junio 1999) con representantes gremiales de la pequeña y mediana empresa y organismos e instituciones que atienden a este sector.

- ◆ Reglamentar el rol del Estado en cuanto a política económica y financiera, despolitizando el funcionamiento de la banca, en especial la de desarrollo, enfrentando el nepotismo en base a reglas transparentes.
- ◆ Sector Financiero debe de considerar y evaluar su tecnología de crédito para convertirse en una banca más incluyente y que desarrollen cultura financiera.

Relativo a las tasas de interés:

- ◆ Que sean establecidas tasas de intereses con plazos diferenciados de acuerdo al destino del crédito, procurando que la tasa de interés sea reducida, de forma que permita el acceso a microempresarios y pequeños productores agrícolas y que garanticen condiciones tales que faciliten el pago del préstamo.
- ◆ Es necesario ampliar los plazos de los préstamos para actividades específicas, sobretodo para aquellas dirigidas a la recuperación medioambiental (agroforestería y actividades frutícolas y forestales), procurando que estas líneas se establezcan sobre la base de créditos blandos.
- ◆ Es necesario estudiar y analizar la forma en que se están manejando los intereses moratorios procurando establecer un programa que, además de mejorar sustancialmente las condiciones de estos pagos, disminuyan las tasas de estos intereses y se fomente la capacitación empresarial.
- ◆ Garantizar que las tasas de interés pasivas estén por encima de la tasa de inflación y que las tasas activas se establezcan sobre la base de un diferencial prudencial respecto a las tasas pasivas.

Referente al destino y acceso del crédito:

- ◆ Creación de mecanismos de asesoría y orientación al micro y pequeño empresario del crédito a efecto de capacitarlo para un uso más adecuado del crédito.
- ◆ Definición de líneas de créditos flexibles que se establezcan a partir del patrimonio de las empresas, creando mejores condiciones crediticias tendientes a favorecer el acceso al sistema financiero de la micro y pequeña empresa.
- ◆ Que el sistema financiero revise la situación de las categorías (a, b, c) que afectan al cliente, procurando establecer mecanismos y normas tendientes a flexibilizarlas.
- ◆ Que instituciones encargadas de la supervisión financiera asuman con transparente responsabilidad la función de proporcionar a la población la información adecuada sobre el funcionamiento del sistema crediticio.

- ◆ Promover la cultura del ahorro a través de programas sectoriales, gremiales y grupales específicos, procurando incidir en la población en la identificación del ahorro como valor humano.

Con relación a las garantías:

- ◆ Impulsar el establecimiento de instituciones cuya finalidad sea el asesoramiento y capacitación para el manejo y uso del crédito, en especial para la micro y pequeña empresa, como garantía a los abusos que en la actualidad, comete el sistema financiero.
- ◆ Establecer un estudio por el BCR y superintendencias tendiente a favorecer el impulso de otro tipo de garantías financieras, como ejemplo, los contratos de producción y contratos de venta.
- ◆ Deberá prestarse especial atención al mejor uso de garantías prendarias, evitando trabajar solamente con garantías hipotecarias, tal como sucede en la actualidad
- ◆ Establecer vínculos con la gran empresa de forma tal que empresarios conscientes y respetuosos del desarrollo de la micro y pequeña empresa, favorezcan el apoyo de empresarios innovadores, sirviéndoles de garantía en determinados proyectos productivos y de servicios.
- ◆ Establecer fondos de garantía especiales para inversiones nuevas o para inversiones que se dirijan a la reactivación o reconversión del micro y pequeño empresario.
- ◆ Establecer un fondo para la capacitación empresarial procurando que esta capacitación sirva de garantía para la concesión de préstamos para capital de trabajo.
- ◆ Fomentar la gremialización o asociación de la micro y pequeña empresa para impulsar programas de capacitación y obtención de garantías colectivas o asociativas.
- ◆ Garantizar que el valor que realiza el sistema financiero, sobre propiedades que sirven de garantía para la obtención de créditos de diferente índole, sea objetivo y el valor de la propiedad se realice en función de los precios de mercado prevalecientes a la fecha de la solicitud del préstamo.
- ◆ Dado que no existen reglas financieras claras sobre garantías reales y fiduciarias, es necesario uniformizar los criterios de la banca, tanto en la banca formal como en la informal.
- ◆ Creación de proyecto de Ley para Fondo de Garantía para micro y pequeña empresa.

- ◆ Son requeridos con urgencia estudios de factibilidad que relacionen posibilidades de rentabilidad y mercados, manejando una relación entre garantías, sobrevivencia y posibilidades de absorción de empleo.
- ◆ Compatibilizar las condiciones de competitividad y eficiencia exigidas por la banca formal con la exigencia de garantías para la pequeña y mediana empresa

Con relación a las comisiones bancarias:

- ◆ Que la superintendencia financiera efectúe un estudio sobre las comisiones que en la actualidad cobra el sistema financiero a efecto eliminar, disminuir o reglamentar el valor de estas comisiones.

Referente a líneas de crédito y banca de fomento:

- ◆ Establecer un nuevo perfil y concepción para una nueva banca de fomento de forma tal que financie grandes proyectos económicos sociales, con criterios de competitividad y rentabilidad en proyectos de factibilidad. Se requiere constituir un sistema financiero alternativo con lógica diferente a banca privada.
- ◆ Es necesario canalizar fondos de bancos de segundo piso a otras instituciones que se vinculan con la micro, pequeña y mediana empresa y que garanticen que los márgenes de intermediación disminuyan con esos recursos. No se debe favorecer solamente a la banca privada.
- ◆ No es necesario establecer una tasa subsidiada para banca de fomento. Es requisito establecer una tasa de interés que asegure margen de ganancia y capitalización para micro, pequeña y mediana empresa. Por el contrario los subsidios deben encaminarse al asesoramiento empresarial, generando instituciones independientes especializadas en asesoría empresarial.
- ◆ Banca de fomento debe diferenciarse de la finalidad de la banca privada y vinculada en su funcionamiento con sectores de la banca no formal: red de microfinanzas, determinando marco regulatorio.
- ◆ Debe de existir instancia especializada, con autonomía, dotada de capacidad tecnológica necesaria, y especializada en atención de banca de fomento y ONGs y de sus usuarios: gobierno debe considerar estos esfuerzos no solamente desde el punto de vista de eficiencia y competitividad y recuperación de créditos sino desde criterios sociales o de inversión social.
- ◆ Constituir líneas de crédito especiales que contribuyan al desarrollo de la micro y pequeña empresa urbana y rural y garanticen la diversificación, flexibilización y democratización de las líneas de crédito.

- ◆ Procurar el establecimiento de líneas de financiamiento de acuerdo a la condición socio económica del prestamista y a través de créditos rotativos.
- ◆ Fortalecer nuevamente, de manera vigorosa, a la banca e instituciones de fomento y desarrollo, revisando el papel jugado por los bancos de segundo piso, tales como el BMI .
- ◆ Establecer un marco regulatorio para instituciones alternativas que puedan captar recursos externos, logren una adecuada competencia y funcionen como banca mixta.
- ◆ Garantizar que los organismos financieros que otorgan los recursos económicos al país puedan fiscalizar el uso de los recursos según las condiciones establecidas para el financiamiento, procurando evitar desvíos inapropiados e inoportunos de estos fondos.
- ◆ Que las diferentes superintendencias del sistema financiero, en sus aspectos normativos, prohíban la concesión de préstamos que dañen el medio ambiente.
- ◆ Establecer programas especiales de capacitación para mujeres urbanas y rurales con una elevada carga familiar, cuyo contenido de preparación se dirija al establecimiento de empresas de producción y de servicios y que incorporen líneas especiales de crédito para financiamiento de la instalación de estas empresas.
- ◆ Establecer un programa de capacitación y preparación sobre organización financiera y su funcionamiento para ONGs, de forma tal que se constituyan en fuentes alternativas de financiamiento y de fomento al desarrollo.
- ◆ Establecer un programa de capacitación en inversión financiera a salvadoreños residentes en EEUU para fomentar la inversión financiera a nivel local, incentivando la descentralización de las actividades financieras y el desarrollo local.
- ◆ Capacitar, hacer seguimiento de la inversión y asesoría técnica constante al usuario y que ello se convierta en una garantía de pago del crédito.
- ◆ Auditoría constante, tanto interna como externa de parte de las agencias e instituciones financieras que aportan el capital a instituciones dedicadas a otorgar créditos

## **CONCLUSIONES**

Las intenciones de la democratización en la participación accionaria en la privatización de las instituciones financieras no se realizó y permitió la concentración de la propiedad bancaria en las familias tradicionalmente poderosas del país, siendo estos grupos los más favorecidos con la privatización y liberalización del sistema financiero.

Cuando se repasa la privatización o la compra de acciones de otras instancias financieras (seguros, pensiones, valores) se comprueba que la concentración de capitales del sistema financiero se convierte en el principal movimiento económico de la última década del siglo y asume una importancia para el desarrollo de la economía nacional y regional, aún más importante que los propios programas de ajuste y estabilización que se implementaron.

Lo anterior es aun más evidente al comprobar el funcionamiento del sistema a partir de características oligopólicas en donde de 3 a 5 bancos controlan la mayoría del mercado financiero. Sin embargo es necesario reconocer que a pesar de lo anterior los niveles de competitividad han ido mejorando en los últimos años de análisis.

Los indicadores financieros señalan que el comportamiento de la banca e instituciones financieras comerciales ha sido bastante favorable logrando un crecimiento significativo. Los activos financieros han mostrado un fuerte dinamismo, acompañado este de un aumento de los depósitos del público (aumento del ahorro) y de los montos de préstamos a diferentes sectores del país. Sin embargo estos últimos se han dirigido fundamentalmente al sector comercio y servicios, en deterioro de las actividades productivas.

A lo anterior se añade que los niveles de morosidad son bastante reducidos, mostrando una conveniente relación en la recuperación de créditos y los activos bancarios. Así los indicadores de liquidez y solvencia de la banca comercial son más que satisfactorios, al igual que los indicadores de eficiencia y rentabilidad bancaria.

Es de indicar que se ha logrado alcanzar uno de los principales objetivos de la liberalización al obtener tasas de interés reales, con una diferencia entre las tasas activas y pasivas bastante favorable al capital bancario. Sin embargo en su comparación con los márgenes de intermediación a nivel de la región centroamericana, El Salvador presenta las mejores condiciones para el usuario del crédito en términos de los tipos de interés. Lo anterior posiblemente debido a que El Salvador es el país con los más bajos niveles inflacionarios de la década.

A pesar de estos éxitos, los esfuerzos en materia de financiamiento de largo plazo han sido muy reducidos, por lo que el sistema ha contribuido poco en la transformación y reconversión empresarial y en la transformación tecnológica requerida por el país para lograr mejores niveles de competitividad y eficiencia a nivel mundial. Lo anterior debe de entenderse con énfasis en inversiones de capital fijo y medioambientales. De más esta en decir que en términos medioambientales han sido prácticamente inexistentes los esfuerzos del sistema para la recuperación de los recursos naturales.

Desde esta apreciación, el sistema financiero salvadoreño ha funcionado casi exclusivamente en un esfuerzo de acumulación, totalmente ajeno a los requerimientos que el desarrollo económico demanda, convirtiéndose en el sector dominante de la economía salvadoreña y generando un

proceso de transferencia económica de otros sectores hacia éste, a través de las tasas de interés, comisiones y recargos a los préstamos concedidos a nivel sectorial.

En base a lo anterior se puede concluir que el sistema financiero de El Salvador es eficiente en su comportamiento, pero presenta una gran distancia en cuanto a la suficiencia y a los requerimientos que el país necesita para alcanzar el desarrollo e incluso en mucho de su comportamiento se convierte en un obstáculo al logro de la eficiencia y competitividad nacional.

A lo anterior habría que agregar la desarticulación programada de la banca de fomento, la cual ha desaparecido paulatinamente sin crear alternativas diferentes a los sectores atendidos por ésta y obteniendo un espacio mayor la banca de segundo piso, con criterios de funcionamiento de desarrollo muy cuestionables y favoreciendo de manera significativa a la banca comercial. Los micro y pequeños empresarios han salido fuertemente perjudicados con estos movimientos, repercusión que sería aun mayor si el funcionamiento de la banca no formal de la economía (Cajas de Crédito, Banco de los Trabajadores, ONGs), no se hubiese incrementado significativamente, como realmente sucedió.

No se ha entendido ni en la concepción de la desregulación bancaria ni en el funcionamiento de la realidad económica y social la importancia de la banca de desarrollo como parte fundamental de la inversión social requerida por las sociedades tercermundistas.

Es de señalar que el trabajo de la superintendencia del sistema financiero ha sido pasivo y cuestionable, funcionando casi en función de los intereses de los nuevos propietarios financieros. Siendo así, la mayoría de indicadores financieros utilizados en este trabajo deben ser manejados con mucho cuidado, dado que no reflejan la realidad contable de las empresas financieras como debería de proyectarse. Baste señalar las asombrosas cifras contables de instituciones financieras como Finsepro, Insepro, Fincomer y Credisa, para que en un momento inesperado sean consideradas instituciones en quiebra o con graves problemas de funcionamiento.

Es de indicar que al menos en algunos años del período las estadísticas del sector financiero han sido manejadas en función de interés del capital financiero, sin que este instituto haya actuado con suficiente transparencia y criterios éticos.

Es importante mencionar que los objetivos de los programas de ajuste y estabilización económica se han realizado negando el contexto histórico y estructural de los países en que se realizan, el cual no solamente es desconocido o rechazado por los grupos económicos dominantes o los gobiernos que los representan, con la complicidad o ignorancia de los organismos internacionales que impulsan esos programas, sino que muchas veces a sus opositores o críticos los señalan como contrarios a la democracia y a favor de ideologías revolucionarias. Desde esta perspectiva la clase empresarial conciben la realidad a ser transformada por estos programas a partir de sus propios y únicos intereses.

¿Quién tiene mayor culpa en estas equivocaciones conscientes, los organismos internacionales o los empresarios o gobiernos involucrados? La respuesta a la pregunta anterior es fundamental dado que difícilmente se pueden aplicar exitosamente estos programas y alcanzar sus objetivos con el comportamiento tradicional de los empresarios nacionales, acostumbrados al funcionamiento de la economía a partir de comportamientos ajenos a la lógica liberal de funcionamiento del sistema y utilizando la impunidad, la corrupción, la utilización de mecanismos públicos para su enriquecimiento y con concepciones contrarias a la competitividad y transparencia del sistema, que esos programas persiguen.

Los aplicación de los actuales programas de ajuste y estabilización, no importa cuales sean los objetivos de los organismos internacionales (BM, FMI) se sujetan a los intereses de las personas que tienen el control económico de la economía nacional y es precisamente este comportamiento el que tergiversa los objetivos de los mismos y es justo reconocer que alguna parte del enunciado de estos programas está en contra de los intereses de estos grupos económicos. Para que los mismos tengan el éxito esperado es necesario otorgarle otra lógica económica de funcionamiento, pero las personas encargadas de implementarlos (grupos empresariales tradicionales y gobiernos) se convierten en la principal retranca para su éxito.

De ahí que si la liberalización económica ha tenido un éxito parcial, al sanear el comportamiento del sistema financiero y permitido un funcionamiento más racional y competitivo, los objetivos trazados no han sido alcanzados a satisfacción, presentando el país mayores niveles de pobreza y de necesidades insatisfechas, pocos avances en materia de competitividad sectorial y un vacío en la concepción de desarrollo económico, en donde este desarrollo sea visto en beneficio de todos sus habitantes y no exclusivamente con un prisma limitado de grupos económicos específicos.

Es necesaria entonces, la modificación del manejo y del comportamiento de estos programas para que sus objetivos sean alcanzados a satisfacción y sean corregidos los impactos negativos que estos programas producen así como para evitar sus efectos secundarios.

Los resultados económicos y sociales de la desregulación han reflejado los efectos de las reformas y no es necesario concederles un período de tiempo para que logren madurar y obtengan los resultados esperados. La concepción inmersa en estos programas, en donde se trata a la economía en su conjunto a través de una misma lógica, impide que los objetivos de estos programas sean alcanzados.

## **RECOMENDACIONES**

En términos de la concepción de desarrollo requerida por el país, de las necesidades de generación de empleo e ingresos, es necesario reconsiderar el manejo que se le da a la banca de fomento en la liberalización del sistema financiero y en los programas de ajuste y estabilización, concediéndoles la importancia que esta tiene como banca de desarrollo.

A su vez debe de entenderse a la banca de segundo piso, estrechamente vinculada a los objetivos de crecimiento y generación de empleo e ingresos, en una intermediación a favor de los grupos que garantizan el mejoramiento de las condiciones de vida, lo cual no es requisito del mejoramiento de la competitividad y eficiencia, desvinculándola de la banca formal efecto de disminuir las márgenes de intermediación.

Se hace igualmente importante la modernización de la banca pública, al estar dirigida a sectores que tradicionalmente la banca comercial no atiende y que representan un importante sector de la población con características estructurales muy diferenciadas en relación a los sectores “modernos”. Esta banca puede y debe incluso ser concebida como parte de la compensación socioeconómica sobre los efectos perversos que estos programas generan.

Especialistas en la materia señalan como parte de la modernización de las instituciones públicas y organismos vinculados con los sectores mayoritarios de crédito popular el incremento de las microfinanzas de las instituciones financieras convencionales; las alianzas entre instituciones financieras convencionales y no convencionales; la capitalización del sector financiero no convencional; la formalización del sector financiero no convencional; 5 el fortalecimiento a la estructura de cooperativas de ahorro y crédito y la reinversión comunitaria.

Es requerida la modernización y fortalecimiento de supervisión bancaria, con personal idóneo y desvinculado de los intereses de la banca a fiscalizar, de forma tal que garantice una información verás y transparente sobre el sistema financiero, de forma tal que le permite al público tomar decisiones adecuadas en el manejo de su capital.

En esta dirección, es requerido igualmente, de acuerdo al BID, la adopción de sistemas de contabilidad para clasificación de activos según riesgos, cambios de valoración y seguimiento rápido y preciso; normas que limiten la concentración de préstamos y el otorgamiento de créditos a empresas o individuos vinculados con la propiedad o la administración de la entidad financiera; marcos legales con condiciones estrictas y transparentes para creación de nuevas entidades financieras, con mecanismos y acciones precisos a seguir; La supervisión oficial con auditores externos y agencias privadas de valoración de riesgos y las exigencias de difusión pública de la información contable de las entidades financieras, facilitando el control de mercado.

Los organismos internacionales deben de concebir programas tomando en consideración que países subdesarrollados no se comportan de similar manera que países desarrollados. A su vez deben de comprender que los criterios de desarrollo (eficiencia y competitividad) presentan características diferentes en esos países debido a la posición marginal a la los sectores mayoritarios han estado históricamente expuestos precisamente por los sectores concebidos como modernizantes (clase empresarial dominante y gobiernos).

Los organismos internacionales encargados de aplicar los PAE y PEE deben de clarificar su enfoque sobre el liberalismo y comprender que la clase empresarial tradicional latinoamericana no

es la principal exponente de las condiciones y características de los países en donde se realizan los programas y que en la mayoría de los casos esta clase empresarial utiliza estos programas con criterios casi exclusivos de mejoría de su proceso de rentabilidad y acumulación tergiversando significativamente sus objetivos. Los programas deben de estar vinculados con la sociedad civil para que contextúe y tome en consideración las particularidades de cada sociedad.