

SAPRIN / EL SALVADOR

**LA LIBERALIZACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO
EN EL SALVADOR**

RESUMEN

La liberalización del sistema financiero en El Salvador

Introducción

La liberalización del sistema financiero constituye uno de los ejes prioritarios en los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y de Estabilización Económica (PEE), que se enmarca en la búsqueda de la desregulación de las actividades económicas, dada su trascendencia en el “logro de niveles adecuados de competitividad, incremento de la inversión y mejoramiento de la capacidad productiva”¹.

Los principales planteamientos teóricos² en los que se ha fundamentado la liberalización del sistema financiero sostienen que la monetización de la economía y la intermediación financiera promueven el desarrollo económico, que las políticas de control sobre las tasas de interés y el direccionamiento del crédito limitan el desarrollo de la intermediación financiera, y que el aumento de las tasas de interés propende inversiones con rendimientos más altos.

Al igual que los proceso de privatización, la liberalización del sistema financiero también descansa en el mismo principio rector, el cual enfatiza en los mecanismos de mercado como los vehículos más eficientes para la asignación de los recursos económicos, y en el hecho que a través de éstos se lograría mejorar la competitividad, y así aproximar a la economía a su utilización potencial.

En este contexto, el proceso de liberalización del sistema financiero requería de la privatización de la banca como la primera etapa de su implementación, para pasar a continuación al establecimiento de un nuevo marco jurídico e institucional, en el cual se modificaría el rol tradicional de los Bancos Centrales, de manera que permitan que el mercado “actúe libremente” en la definición de los procesos y en la promoción de la competitividad.

El proceso de liberalización del sistema financiero

La re-privatización de la banca estatal

La nacionalización de la banca en El Salvador se llevó a cabo en marzo de 1980, en medio de una guerra civil que le imprime a dicha reforma criterios políticos-militares, los cuales a la postre condujeron a una crisis en el funcionamiento del sistema financiero, que no se derrumbó gracias a la ayuda gubernamental y a la concepción contrainsurgente de su desenvolvimiento.

A diez años de la nacionalización de la banca, la situación de crisis del sistema bancario era inobjetable, los depósitos bancarios se habían contraído en una cuarta parte, los créditos totales

¹ Según se expresa en el Plan de Desarrollo Económico y Social (1989/994) del Gobierno de El Salvador.

² Según Ronald McKinnon y Edward Shaw

en una tercera parte, el nivel de mora se había triplicado y el coeficiente de liquidez sufría una drástica caída al grado que limitaba a los bancos cubrir el encaje legal requerido³.

A pesar de los problemas de liquidez, la banca nacionalizada continuó canalizando sus recursos mayoritariamente hacia las grandes empresas de exportación tradicional, el comercio y la industria manufacturera, a través de la concesión de préstamos de corto plazo y con el predominio de garantías hipotecarias.

Estas condiciones financieras y el propio desenvolvimiento de la economía, incrementaron aceleradamente la desconfianza en el sistema bancario salvadoreño, con consiguiente fuga permanente de capitales hacia el exterior. Estaban servidas las condiciones que justificaron la re-privatización de la banca nacionalizada, pues con la intermediación privada se “garantizaría” mayor eficiencia y competitividad, y además, que la liberalización fue concebida exclusivamente desde el predominio del capital bancario privado.

La preeminencia política de la clase empresarial más conservadora del país, determina la forma que asume la re-privatización de la banca, recordando los procesos de acumulación y de aprovechamiento del aparato estatal típicos a los observados durante los siglos pasados. El empresariado salvadoreño, especialmente el vinculado al gobierno en funciones, recurrió a sus influencias con las nuevas autoridades bancarias para lograr una privatización favorable a sus intereses económicos, aprovechando especialmente sus vacíos legales y regulatorios.

Para asumir la privatización de la banca era menester lograr previamente el saneamiento de su cartera morosa, tarea que fue asumida por el gobierno, y para lo cual se aprueba la “Ley de Saneamiento y Fortalecimiento de Bancos Comerciales y Asociaciones de Ahorro y Préstamo” en noviembre de 1990. En esta Ley se aducía que dada la situación de insolvencia, el Estado asumía su saneamiento mediante la creación del Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento Financiero (FOSAFFI).

En diciembre de 1990 se crea la “Ley de Privatización de los Bancos Comerciales y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo”, entre cuyos propósitos destacaban el saneamiento y fortalecimiento del sistema financiero, la democratización del sistema a través de la venta de las acciones bancarias a la mayor cantidad de nuevos accionistas –incluyendo trabajadores bancarios y pequeños inversionistas–, para evitar así la concentración de la propiedad –pues ningún propietario podría poseer más del 5% de las acciones--. En la práctica, la privatización privilegió los intereses de los principales accionistas privados, el proceso de venta de acciones ha sido fuertemente criticado, sobre todo porque a pesar que se le dio participación a los trabajadores de dichas instituciones y a pequeños inversionistas, es sabido que el sistema financiero terminó nuevamente bajo el control de los grupos económicos dominantes.

³ 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

Con la privatización de la banca se produce un nuevo marco de concentración de capitales, dando origen a un nuevo proceso de acumulación originaria de capital, que permite la recomposición de los grupos económicos dominantes del país. Para 1992 ya habían sido privatizados ocho bancos y cuatro financieras, en 1998 existían más de quince bancos comerciales y cinco financieras, aparte de la compleja estructura financiera que dio paso a la consolidación de grupos financieros integrados por bancos privados, financieras, sociedades de seguros y fianzas, casas corredoras de bolsa, casas de cambio y administradoras de fondo de pensiones.

Pese al logro de equilibrios relativos en algunas variables macroeconómicas, los PAE y PEE, contribuyeron firmemente en la conformación de un proceso de acumulación y concentración de un grupo empresarial, que en cinco años pasó a convertirse en el principal detentor del capital salvadoreño.

El marco regulatorio e institucional en la liberalización del sistema financiero

Tanto en la privatización del sistema financiero como en su proceso de liberalización se requería del ordenamiento y de la modificación de las instituciones públicas vinculadas al sector, así como la creación de instancias nuevas capaces de favorecer el funcionamiento del sistema.

Durante el primer quinquenio de la década de los noventa se producen importantes transformaciones en el marco regulatorio del sistema financiero, dado que las leyes que regulaban su funcionamiento no respondían a la nueva lógica que el proceso global exigía en el comportamiento financiero.

El saneamiento de la cartera morosa de los bancos era una condición requerida para avanzar en la privatización de los mismos. En el marco del funcionamiento del FOSAFFI le fue el Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR) quien llevó a cabo la selección de los bancos comerciales y asociaciones de ahorro y préstamo que serían objeto de saneamiento y fortalecimiento.

Como parte del proceso de transformación del sistema financiero se realizan dos importantes modificaciones que repercutirán en el desenvolvimiento del sistema: se crea la Superintendencia del Sistema Financiero y se modifican las funciones y competencias del Banco Central de Reserva.

Con la Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero, aprobada en Noviembre de 1990, se pretende garantizar un sistema financiero ágil y solvente, su finalidad principal era vigilar el cumplimiento de las disposiciones aplicables a las instituciones sujetas a su control, incluyendo 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”⁴.

Paralelamente se modificaron varias atribuciones y funciones del BCR a través de la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador, de 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 otras⁵.

En ese mismo período (abril de 1991) se aprueba la Ley de Bancos y Financieras, con la cual se 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.

Otra de las modificaciones llevadas a cabo durante este quinquenio es la redefinición del papel que jugaba la banca de fomento y la creación, en 1994, del Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), como institución financiera de segundo piso, cuya misión sería 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.⁶

También se aprobaron otras leyes en el proceso de liberalización del sistema financiero, éstas son: la Ley de Casas de Cambio de Moneda Extranjera (abril 1990), la Ley del Mercado de Valores --siendo su objeto “regular la oferta de valores, 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”⁷--, y la Ley Orgánica de la Superintendencia de Valores (septiembre 1996).

La Superintendencia de Valores fiscalizaría el mercado de valores y de sus participantes, entre los que destacaban: las Bolsas de Valores, 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.

Algunas de las operaciones manejadas por instituciones públicas son transferidas a empresas privadas. Así, en el marco de las reformas al sistema financiero se aprueba en diciembre de 1996 una Ley para la creación de un sistema de ahorro para pensiones, rompiendo la lógica del sistema anterior basado en la solidaridad intergeneracional por la lógica de la capitalización individual,

⁴ Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero. Art. 2

⁵ Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador. Art. 3

⁶ Ley de Creación del Banco Multisectorial de Inversiones. Art. 2

⁷ Ley del Mercado de Valores. Art. 1

creando para ello un intermediario privado denominado Administradora de Fondos de Pensión (AFP).

Las AFP se definen como “instituciones previsionales de carácter financiero que tendrán por objeto exclusivo administrar un fondo denominado Fondo de Pensiones, gestionar y otorgar las prestaciones o 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”.⁸

El sistema es fiscalizado por la Superintendencia de Pensiones, la cual normar 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. Con la aprobación de esta Ley esta Superintendencia asume la finalidad principal de 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 (Instituto Salvadoreño de Seguridad Social, Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos y AFP).

Por otro lado, para fiscalizar y vigilar el funcionamiento de las sociedades de seguros, responsabilidad de la Superintendencia del Sistema Financiero, se aprueba la Ley de Sociedades de Seguros en octubre de 1996; con ello se buscaba 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.

El marco normativo e institucional que requería el sistema financiero para consolidar el proceso de liberalización queda completado con esta última Ley. Después de este proceso la autoridad monetaria la representa el Banco Central de Reserva de El Salvador; los entes supervisores: las Superintendencias del Sistema Financiero, de Valores y de Pensiones; los intermediarios financieros: los Bancos Privados⁹, Financieras Privadas¹⁰, Instituciones oficiales, Oficinas de Información Extranjeras, Instituciones Oficiales de Crédito, Almacenes Generales de Depósito, Sociedades de Seguros y Fianzas, Casas Corredoras, Casas Corredoras de Bolsa y las Casas de Cambio.

⁸ Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

Caracterización y funcionamiento del sistema financiero

La estructura de los activos, pasivos y patrimonio

La estructura de los activos del sistema financiero, está predominantemente constituida por los activos bancarios, en 1997 estos representaban más del 90% del total (58 mil millones de colones), mientras que las Financieras alcanzaban el 5%, las Compañías de Seguros participaban únicamente con el 2.8%, las Instituciones Oficiales de Crédito en el 1.6% y las Casas de Cambio el 0.2%.

La estructura de los pasivos mantenía el mismo esquema: la casi totalidad de los pasivos corresponde a los bancos (54.2 miles de millones en 1997), mientras que las sólo representaban 2.1 miles de millones. Esto por la quiebra de algunas de ellas¹¹, pero fundamentalmente por la transformación de financieras en bancos; mientras que el conjunto restante del sistema participa en la estructura de pasivos solamente en el 3.4% durante 1997.

En cuanto al patrimonio, los bancos comerciales tienen el 78.3% en 1997, las Financieras el 5.0% y les siguen en orden de importancia las Compañías de Seguros (10.5%), las instituciones oficiales (5.8%) y las Casas de Cambio.

La participación de activos por banca privada refleja una estructura oligopólica, rasgo característico del sistema financiero salvadoreño. Los cinco principales bancos acumulan en 1994 el 77.3% de los activos totales 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%); sin embargo, el total acumulado disminuye al 69.3% en septiembre 1998, lo cual no implica que el rasgo oligopólico haya sido superado.

La composición y distribución geográfica de los depósitos

Los depósitos bancarios han observado un aumento permanente y considerable durante el proceso de liberalización financiera. Al analizar su estructura en 1997 tenemos que los depósitos de corto plazo (cuentas de ahorro y depósitos a plazo menores de un año) representaban el 74.2% de los depósitos totales, le siguen en orden de importancia las cuentas corrientes (16.8%) y los depósitos de largo plazo (11.2%). Posiblemente dicha estructura refleje cierto temor por parte del público en la colocación de sus depósitos a largo plazo, sobre todo con posterioridad a las quiebras financieras que han sucedido después de 1995.

¹¹ 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.

La participación de los bancos en la estructura de depósitos también confirma el carácter oligopólico del mercado financiero. Entre los cinco bancos principales manejaban en 1998 el 83.8% del total de depósitos en cuenta corriente; de este porcentaje sólo el Banco Agrícola y el Banco Cuscatlán manejaban más del 50% de estas cuentas.

Al analizar la colocación de depósitos por departamento, se observa una importante concentración en cuatro de los catorce departamentos del país, de manera que San Salvador, La Libertad, Santa Ana y San Miguel detentan en 1998 el 91.0% de las cuentas corrientes y solamente el departamento de San Salvador concentra el 47.0% del total de los usuarios de la banca comercial.

La composición y destino del crédito

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

Resalta también la fuerte concentración de los créditos entre los 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% del total de créditos y el Banco Cuscatlán, con 7,903 millones de colones, tenía una participación del 20.5%, acumulando presentando entre los dos bancos el 39.8%. Si adicionamos a éstos los créditos otorgados por los Bancos de Comercio, Salvadoreño y de Desarrollo, la participación se elevaría al 67.3%.

Revisando el plazo de los créditos concedidos por los principales bancos del sistema se concluye que en promedio el 86% 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 a 5 años) y un 6.9% al largo plazo.

El destino del crédito por montos otorgados se ha incrementado en un 119.3% entre 1992 y 1997. Los sectores que han registrado mayor dinamismo son comercio (252.8%), servicios (783.8%) y construcción (183.8%), mientras que el sector agropecuario observa una importante disminución en el uso del crédito durante el mismo período. Es evidente la incidencia que la banca comercial ha tenido en el destino del crédito al privilegiar a sectores no productivos, relegando del crédito a sectores que tradicionalmente han constituido las más importantes fuentes de generación de valor agregado, divisas y empleo.

Las líneas de crédito establecidos por la banca privada se financian con fuentes diversas: fondos propios, fondos del BMI y de otras fuentes, y en general son dirigidos a la concesión de préstamos personales, prendarios, hipotecarios, créditos a la microempresa, créditos rotativos y líneas de crédito especiales. Durante el período 1990-1997, se canalizó hacia micro y pequeñas empresas el 16.2% del monto total de créditos, además se constata que los montos promedio de crédito otorgados son muy reducidos, pues éstos representan cantidades menores a los 500 mil

colones, con la excepción de aquellos orientados hacia la industria y la agroindustria y la construcción.

Los créditos destinados para medio ambiente están incluidos en las líneas para nuevos cultivos permanentes, para siembra de nuevas áreas de cultivos forestales (café) y para recuperación y conservación del medio ambiente. Este último rubro participa solamente con el 4.1% del crédito medio ambiental, es decir 3.2 millones de colones, y representa escasamente el 0.06% del crédito total de la cartera del BMI.

La mora del sistema bancario

El análisis de la mora bancaria es un instrumento que permite detectar las condiciones de liquidez o iliquidez del sistema. Ésta se calcula en base de los créditos y préstamos otorgados por las instituciones financieras que no han sido cancelados en su totalidad antes de la fecha de vencimiento de sus contratos.

Las condiciones de recuperación de los créditos del sistema bancario privado han sido en general bastante favorables y han mejorado durante el período de la investigación. Para 1998 la cartera de créditos era bastante sana, los créditos normales y subnormales representaban el 92.0%, mientras los créditos deficientes y de difícil recuperación eran 6.0% y los créditos irrecuperables sólo alcanzaron el 1.8%.

Por lo general, todos los bancos presentan una tasa de morosidad inferior al 5.0%, incluyendo en este rubor a los créditos deficientes, de difícil recuperación e irrecuperables. Esto da una idea de la situación de liquidez del sistema, con la excepción de la banca estatal, la cual presenta niveles de morosidad muy significativa.

Las tasas de interés

Las tasas activas de referencia, que corresponden a préstamos de hasta un año plazo, observan luego de la privatización de la banca, un movimiento mensual ascendente en los primeros años de funcionamiento, para bajar con posterioridad y luego estabilizarse. Así, en enero de 1991 éstas se ubicaban en torno al 13.8%, subieron hasta el 20.2% en febrero de 1996 y posteriormente se contrajeron hasta 14.6% en septiembre 1998. En contrapunto, las tasas de interés pasivas han presentado una oscilación mensual hacia la baja, de manera que en enero de 1991 la tasa pasiva de referencia (depósitos a 180 días) era de 12.0% y en junio de 1998 alcanzó 10.1%.

La diferencia entre las tasas de interés activas y las tasas pasivas se denomina *spread* y mide el margen de intermediación financiera. El comportamiento del *spread* muestra una relativa estabilidad en los últimos años del período, siendo su margen diferencial promedio entre 4.5 unidades porcentuales para los préstamos menores de un año y las tasas activas de hasta 30 días, y de 4.6 unidades porcentuales entre las tasas de préstamos mayores de un año y las tasas de hasta 30 y 60 días.

Es importante indicar que las tasas de interés vigentes en el país presentan diferencias significativas respecto de las prevalecientes en el mercado estadounidense, siendo en su mayoría las tasas nacionales muy superiores a las internacionales, e incluso en algunos casos hasta el doble de las imperantes en los Estados Unidos. Este hecho demuestra que se ha estado favoreciendo la colocación especulativa en contra de inversiones dirigidas a la esfera productiva.

Sin duda alguna que 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 gracias 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.

Las garantías y las comisiones bancarias

Desde la perspectiva del usuario del crédito una de las grandes debilidades y limitaciones del sistema bancario son las garantías exigidas como condición para el otorgamiento de los préstamos, dado que estas limitan fuertemente el acceso y las posibilidades de aprobación del crédito.

En la mayoría de casos se exigen garantías de tipo hipotecario, prendario y/o fiduciario que obstaculizan fuertemente el acceso al crédito, en tanto son aplicados sin importar la procedencia y origen de los solicitantes, ya sean éstos urbanos o rurales, microempresarios, pequeños, medianos o grandes. Por otra parte, en algunos casos resulta indispensable la presentación de dos o más fiadores y la cumplimentación de un sin número de condiciones para la obtención del crédito, tales exigencias pueden explicar, de alguna manera, los reducidos niveles de morosidad o pérdida de créditos irrecuperables.

Otro aspecto igualmente relevante son las comisiones, los gastos administrativos y legales que cobran los bancos para la evaluación de los préstamos y por el uso de los recursos otorgados en forma de préstamos.

La rentabilidad del sistema bancario

La rentabilidad patrimonial mide la relación entre la utilidad o pérdida después de aplicado el impuesto y el patrimonio neto promedio, e indica el rendimiento después del impuesto para el accionista. El comportamiento de este ratio muestra una disminución del 21.4% en 1994 al 4.2% en 1998, con lo cual se evidencia la drástica disminución en los niveles de rentabilidad financiera reportada.

Estos resultados son observables para la generalidad del sistema privado, lo que sugiere la existencia de una tendencia recesiva o el notable incremento de la competitividad entre bancos. Vale señalar que en determinados bancos es tan significativa la caída de la rentabilidad

patrimonial que ésta disminuye desde el 41.7% al 6.6%, como es el caso del Banco Agrícola Comercial.

En otro plano, el indicador utilidad después del impuesto entre los 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. Este indicador observa una disminución del 1.9% en 1994 al 0.4% en 1998, mostrando así una situación similar a la explicada para el caso de la rentabilidad patrimonial.

La banca de fomento y las instituciones financieras del Estado

Los créditos concedidos por estas instituciones han observado algún aumento entre 1994 y 1998. El Banco de Fomento Agropecuario (BFA) pasó de 1,066 millones en 1994 a 1,228 millones en 1998, mientras que el Banco Hipotecario lo hacía de 1,128 millones a 1,277 millones en 1998; sin embargo, ambos bancos 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, aunque en 1998 pasaron al 43.6% y al 10.0% respectivamente, evidenciando así un importante saneamiento en su cartera de préstamos.

La morosidad de la cartera de estos intermediarios públicos es muy significativa: el BFA observaba en 1994 una relación del 24.8% pasando en 1998 al 25.8%, mientras que el Banco Hipotecario, con un ratio de morosidad superior al sistema bancario privado, pasaba de 6.9% en 1995 a 5.5% en 1998. Las tasas de interés, las líneas de crédito por sectores, las comisiones y los gastos administrativos observan condiciones muy similares a las expresadas para la banca privada, dado que la banca de fomento y las instituciones financieras del Estado pasaron a funcionar en los últimos años con criterios cada vez más cercanos a las condiciones del mercado financiero.

El indicador que mide la utilidad después del impuesto respecto a los activos de intermediación no presenta una diferencia significativa respecto del comportamiento del sistema privado. Éste disminuye del 1.2% en 1994 al 0.3% en 1998 en el caso del BFA y del 0,4% al 0.03% para el Banco Hipotecario, lo que demuestra la existencia de graves problemas de rentabilidad para estos bancos. Igualmente grave resultan los niveles de rentabilidad para las instituciones oficiales de crédito, entre las cuales destacan Figape con una rentabilidad sobre el patrimonio neto promedio negativa, Fedecédito con un ratio inferior al 10% y una notable disminución del indicador en los últimos años para Fonavipo.

Repercusiones de la liberalización del sistema financiero en el medio ambiente

El funcionamiento de la economía salvadoreña no reconoce los requerimientos medioambientales que demandan los recursos naturales para su sostenibilidad y recuperación. De hecho, El Salvador es uno de los países más degradados de Latinoamérica, solamente superado por Haití; sin embargo, no existe una adecuada legislación ambiental –se carecen de los reglamentos necesarios para la aplicación de la ley- ni interés real para solucionar los problemas ecológicos.

Si el proceso de liberalización del sistema financiero ha incidido en el deterioro medioambiental ha sido básicamente por la ausencia de políticas claras en este campo, esto por la presencia de factores como la inexistencia de líneas de crédito específicas para el medio ambiente; la ausencia de criterios ambientales para la concesión de los préstamos; la ausencia de una adecuada supervisión en la aprobación de préstamos destinados al uso de tecnologías no degradables, contaminantes o peligrosas; la disminución de la protección efectiva a la agricultura y su incidencia con el deterioro medio ambiental y los impactos que la disminución de la participación de la banca de fomento generan sobre el manejo ambiental.

Igualmente, resulta clara la inexistencia de criterios para armonizar la mejora 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 podría 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, que ha derivado en 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.

Repercusiones de la liberalización del sistema financiero sobre la micro, pequeña y mediana empresa

La participación de micro, pequeñas y medianas empresas en la estructura crediticia del sistema financiero formal ha sido muy reducida, la cartera de préstamos del oligopolio bancario hacia el sector escasamente alcanza el 23.3% del total de créditos otorgados, siendo el 13.4% correspondiente a la micro empresa, el 5.0% para la pequeña empresa y el 4.9% para la mediana empresa.

El sistema financiero formal ha financiado a 97,737 micro y pequeñas empresas 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 y lograr un adecuado nivel de inversión, pese a que dicho monto promedio se elevó a ¢9,600 en 1996.

El sector financiero formal no ha sido capaz de cubrir las necesidades crediticias de los microempresarios urbanos. En un estudio realizado para este sector, se indica que su fuente principal de financiamiento son los prestamistas (38.8%), le sigue Fedecrédito con 18.8%, los bancos comerciales con 15.0%, los recursos familiares con 8.8%; las ONG's de crédito con 7.5%, los bancos comunales con 1.2% y otras formas de financiamiento con 10.0%.

Del mismo estudio¹² referido se desprende que un 29.1% de los entrevistados aducen la falta de crédito como uno de sus problemas principales que limitan su desarrollo, esto a pesar de que el 71.4% de los comerciantes y el 60% de las empresas de servicios usan continuamente los servicios de crédito. En el sector agrícola, el 61.5% de los productores de granos básicos no reciben crédito, el 50.0% de los productores en la actividad ganadera, el 53.4% de los productores no tradicionales y el 4.0% de los cultivos tradicionales.

En el sector cooperativo las fuentes principales de crédito han sido el BFA con el 59.0%, las ONGs con el 15.3%, los bancos y financieras el 11.4% y las federaciones el 10.6%. Para los productores individuales su financiamiento dependió en más de la mitad de las cooperativas y federaciones de crédito; la segunda fuente fue el BFA con el 26.7%, las ONGs con el 4.1% y con una participación casi nula de la banca formal.¹³

La principal limitación para el acceso al crédito formal se ubica en la exigencia de requisitos muy restrictivos, que no son acordes a las particularidades de los diversos sectores que demandan crédito. Ésta dificultad en el acceso al financiamiento ha estimulado el apareamiento de prestamistas no autorizados (usureros), los cuales conceden préstamos sobre la base de altas tasas de interés y en condiciones poco favorables para las micro y pequeñas empresas.

Entre las líneas de crédito establecidas por el BMI se encuentran: 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 de los fondos en disposición del BMI para 1998 fue superior a los 2 mil ochocientos millones de colones en 1998, aunque en la práctica la cartera de fondos del BMI que se ha canalizado hacia las micro y pequeñas empresas únicamente alcanzó el 16.2% del monto total de créditos. Por otra parte, la existencia de fondos disponibles en el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) para la pequeña y mediana empresa tampoco han sido utilizados favorablemente por parte de los distintos agrupamientos empresariales.

¹² Créditos para los sectores populares en El Salvador, op. cit. ps 81 y 86

¹³ Ibid. ps 95 - 97

Sin duda alguna, las nuevas garantías exigidas a partir de la privatización de la banca por el sistema financiero 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.

Con la liberalización del sistema financiero la estructura de préstamos se modifica bruscamente en favor de las actividades del sector terciario, en especial del comercio y los servicios, afectando obviamente las capacidades productivas de las micro, pequeñas y medianas empresas. Esto no sólo demuestra una clara discriminación en la canalización del crédito para determinados de sectores económicos, sino también que se otorgan muy pocos créditos para infraestructura -- condición básica para mejorar las capacidades competitivas de la empresa nacional-- y la reactivación sectorial, dada la ausencia de líneas de fomento agrícola e industrial que estén dirigidas al aumento del capital de trabajo de las empresas.

El papel del BMI y la consistencia de sus políticas son muy discutibles, por cuanto se consideran al servicio de los intereses de los grandes bancos del país, en contradicción con las funciones de fomento para los que fueron creados.

El proceso de liberalización pretendía manejar tasas reales de interés positivas y, efectivamente 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 logros en el nuevo proceso de privatización bancaria y no es casual que los representantes de las micro y pequeñas empresas señalen que con posterioridad a la privatización las tasas de interés activas son mucho mayores, mientras que la disminución en las tasas de interés pasivas 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, conllevan a la acumulación de intereses que dañan aun más a las pequeña y mediana empresas, en tanto disminuye su liquidez, elevando la propensión de las empresas a caer en insolvencia, enfrentado con ello importantes dificultades para resolver su problemática crediticia.

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

El descontento de muchos representantes gremiales se identifica en la falta de correlación existente entre las tasas de interés y las condiciones de producción y comercialización de los productos agrícolas, pues en la estimación de éstas 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.

El comportamiento del sistema financiero, vía tasas de interés, ha originado un efecto perverso sobre los precios relativos, en detrimento de los sectores productivos y consecuentemente del empleo generado por éstos, repercutiendo negativamente en los niveles de vida de la población.

Otra de las explicaciones al reducido uso del crédito por parte de las micro, pequeñas y medianas empresas son las garantías exigidas, pues con la liberalización del sistema financiero se disminuye considerablemente la garantía prendaria, desaparece sistema privado la garantía solidaria y se asume su función básica la garantía hipotecaria.

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

Dada la prevalencia de créditos otorgados para plazos menores a los cinco años (más del 93%), 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 a los cinco años para lograr su recuperación; de allí que haya resultado muy difícil o inexistente el mejoramiento de las capacidades productivas de las empresas del sector.

Por otra parte, dado 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, es de esperar que la banca de fomento se encargue de llenar estas necesidades; sin embargo, ésta ha asumido un papel muy parecido al correspondiente a la banca comercial, de manera que los objetivos de fomento y desarrollo han ido desapareciendo con la respectiva justificación que son la competitividad y los criterios de mercado los que deben determinar las condiciones crediticias para las empresas beneficiarias.

Más importante que el reducido aporte de la banca formal al financiamiento de las micro y pequeñas empresa, es la pérdida de la visión de desarrollo que debería inspirar el funcionamiento de la banca de fomento. Esto se refleja en el divorcio del gobierno y las instituciones financieras internacionales de la atención a las micro y pequeñas empresas, la ideologización de los criterios de mercado como garantía de la eficiencia y racionalidad, el establecimiento de compadrazgos con el sistema bancario privado, pero sobre todo, se ha olvidado la forma tradicional de funcionamiento de este sector que sin haber sido capacitada para lograr una transformación y mejora de su productividad, se le exige un comportamiento de empresa moderna y eficiente, olvidándose del aporte de este sector en la generación de empleo e ingresos.

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.

El acceso de las mujeres al crédito

Como se ha dicho, para el sistema bancario formal los requerimientos de garantía y el historial crediticio de las personas determinan el acceso al crédito formal. Por su parte, si bien existen programas de financiamiento en donde la mujer es parte integrante¹⁴, en la realidad las mujeres no satisfacen las necesidades crediticias que demandan, dado que una buena parte de ellas no son propietarias, carecen de documentación y registros de manera que difícilmente pueden cubrir los requisitos de garantías hipotecarias¹⁵.

Desde el 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”¹⁶. 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 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 se liga con la falta de capacitación y conocimientos de técnicas de mercadeo para aquellas actividades que son susceptibles de crecimiento.

No obstante la proliferación de programas de crédito impulsados por ONGs y por instancias gubernamentales, la cobertura crediticia hacia el sector informal femenino sigue siendo muy escasa, sólo el 23.0% de las mujeres reportan haber recibido algún crédito para el funcionamiento o inversión de su negocio, mientras el 77.0% restante indica claramente la falta de cobertura crediticia hacia su sector.

La situación de las mujeres se convierte en un círculo cerrado, pues al no garantizar la recuperación del crédito, según criterios de la banca formal de costo beneficio, éstas no reciben crédito para poder invertir en sus negocios, reduciéndose sus opciones para continuar reproduciendo su actividad en niveles que no permiten el paso de la subsistencia a la acumulación.

Además de los elementos señalados se identifican otros aspectos que dificultan el acceso de las mujeres al crédito, entre los cuales se mencionan: 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; las elevadas tasas de interés dado que los

¹⁴ Referirse a programas de financiamiento del BMI, BCIE y otros.

¹⁵ Ibid, ps 10.11

¹⁶ “El acceso de las mujeres al crédito”, Movimiento de Mujeres “Mélida Anaya Montes”, San Salvador, Agosto 1998, p.6

créditos a los que las mujeres acceden normalmente están fuera de la banca comercial; los montos aprobados a las mujeres para financiar sus negocios son pequeños –el 92.0% de los créditos otorgados a mujeres no excede los ₡3,000--; y el retraso en los desembolsos¹⁷, entre otros.

Por otra parte, los problemas estructurales de la sociedad salvadoreña no aparecen dibujados en las políticas crediticias para la mujer salvadoreña y se pretende resolver esta problemática a partir de criterios empresariales que no se corresponden con la población a atender. Esta es una de las mayores debilidades de los programas de compensación social que incorporan los PAE y los PEE.

Conclusiones y reflexiones finales

Uno de los propósitos declarados en la privatización de la banca es la democratización en la participación accionaria; sin embargo, ésta no se realizó, y lejos de ello, permitió la concentración de la propiedad bancaria en familias tradicionalmente poderosas del país, siendo estos grupos los más favorecidos con la privatización y liberalización del sistema financiero.

Al revisar la privatización de las instancias financieras se comprueba que la concentración de capitales del sistema financiero se convierte en el principal movimiento económico de la última década del siglo, que permite que el sector financiero se convierta en el eje estratégico y más importante de la economía salvadoreña. Lo anterior se hace más evidente al comprobar el carácter oligopólico del sistema financiero, en tanto menos de cinco bancos controlan la mayoría del mercado financiero; esto no obsta a reconocer que los niveles de competitividad del sistema han ido mejorando en los últimos años de análisis.

Hasta 1998, los indicadores financieros señalan que el comportamiento de la banca y de las instituciones financieras comerciales fue bastante favorable, logrando un crecimiento significativo. Los activos financieros mostraron un fuerte dinamismo, acompañado de un aumento de los depósitos del público (aumento del ahorro) y de los montos de préstamos a diferentes sectores del país; sin embargo, el crédito otorgado durante estos últimos se han dirigido fundamentalmente al sector comercio y servicios, en deterioro de las actividades agropecuarias e industriales.

Durante el primer quinquenio de los noventas los niveles de morosidad eran 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 eran satisfactorios, al igual que los indicadores de eficiencia y rentabilidad bancaria; pero a partir del segundo quinquenio los niveles de morosidad bancaria observan un leve cambio en su tendencia.

Pese a que se ha logrado alcanzar uno de los principales objetivos de la liberalización, cual es la obtención de tasas de interés reales positivas, con un spread bastante favorable al capital

¹⁷ Ibid, p.11 y12

bancario; El Salvador es el país con las peores condiciones crediticias para los usuarios/as de crédito, dado el margen existente entre las tasas de interés y el nivel inflacionario.

Vale enfatizar que el sistema financiero ha contribuido poco en la transformación, la reconversión empresarial y la transformación tecnológica requerida por el país para lograr mejores niveles de competitividad y eficiencia a nivel mundial. No está de más decir, que en términos medioambientales han sido prácticamente inexistentes los esfuerzos del sistema para la recuperación de los recursos naturales.

Es muy notoria la desarticulación programada de la banca de fomento, la cual ha venido desapareciendo paulatinamente sin crear alternativas diferentes a los sectores atendidos por ésta; por el contrario, la banca de segundo piso ha venido funcionando con criterios de desarrollo muy cuestionables y favoreciendo de manera significativa a la banca comercial. Las micros y pequeñas empresas han resultado fuertemente perjudicadas con esta situación, la cual sería aun mayor si el funcionamiento de la banca no formal no se hubiese incrementado significativamente.

El trabajo de la Superintendencia del Sistema Financiero ha jugado un rol muy pasivo y cuestionable, orientado casi en función de los intereses de los propietarios financieros. Siendo así, la mayoría de indicadores financieros proporcionados por esta Superintendencia y utilizados en este trabajo deben ser manejados con prudencia, dado que no reflejan bien la realidad contable de las empresas financieras. Baste señalar las asombrosas cifras contables de instituciones financieras como FINSEPRO, INSEPRO, FINCOMER y CREDISA, que en un momento inesperado fueron consideradas instituciones en quiebra o con graves problemas de funcionamiento. Las actitudes de las “autoridades monetarias” han contradicho el nuevo papel que se le había asignado al Banco Central de Reserva, y demuestra la indisoluble relación existente entre el manejo de esta institución está ampliamente relacionada con el interés del capital financiero.

El sistema financiero salvadoreño ha funcionado casi exclusivamente en un esfuerzo de acumulación, muy 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, sobre todo a través de las tasas de interés, comisiones y recargos a los préstamos concedidos a nivel sectorial.

En base de todo lo anterior, se puede concluir que el sistema financiero de El Salvador ha sido relativamente eficiente en su desenvolvimiento administrativo y en su rentabilidad; pero presenta una gran insuficiencia en cuanto a los requerimientos que el país necesita para alcanzar el desarrollo; incluso, buena parte de su comportamiento se convierte en un obstáculo al logro de la competitividad nacional y a la eficacia económica a largo plazo.

De ahí que si la liberalización financiera en el primer quinquenio de los noventa tuvo un éxito parcial, al sanear el comportamiento del sistema financiero y haber permitido un funcionamiento más racional y competitivo, los objetivos globales trazados desde la reforma no fueron alcanzados

a satisfacción, presentando el país mayores niveles de pobreza, pocos avances en materia de competitividad sectorial, mayor concentración de la riqueza y bajos niveles de productividad.

En base de lo anterior, en este trabajo resultan relevantes las siguientes reflexiones:

Desde una concepción más amplia del desarrollo es necesario reconsiderar el rol de la banca de fomento en la liberalización del sistema financiero, concediéndole la importancia que ésta tiene como banca de desarrollo. Debería potenciarse a la banca de segundo piso, estrechamente vinculada con los objetivos de crecimiento, generación de empleo e ingresos, en una intermediación a favor de los grupos más vulnerables, que tome en cuenta las necesidades e intereses diversos. Para este tipo de intermediación no es requisito único el avance en términos de competitividad y eficiencia y se hace necesario su desvinculación de la banca formal a efecto de disminuir las márgenes de intermediación.

Sigue siendo un reto la modernización de la banca de desarrollo, ésta debería potenciar sectores que tradicionalmente la banca comercial no atiende y que resultan estratégicos para la economía y la población. Esta banca puede y debe incluso ser concebida como parte de los instrumentos para la compensación socioeconómica sobre los efectos perversos que generan los programas de ajuste.

Finalmente, resulta ineludible también el fortalecimiento de la supervisión bancaria, manteniendo la independencia y autonomía, con personal idóneo y desvinculado de los intereses de la banca a fiscalizar, de forma tal que garantice una información veraz y transparente sobre el sistema financiero, permitiendo al público tomar decisiones adecuadas en el manejo de su capital, así como un adecuado funcionamiento del sistema financiero privado.