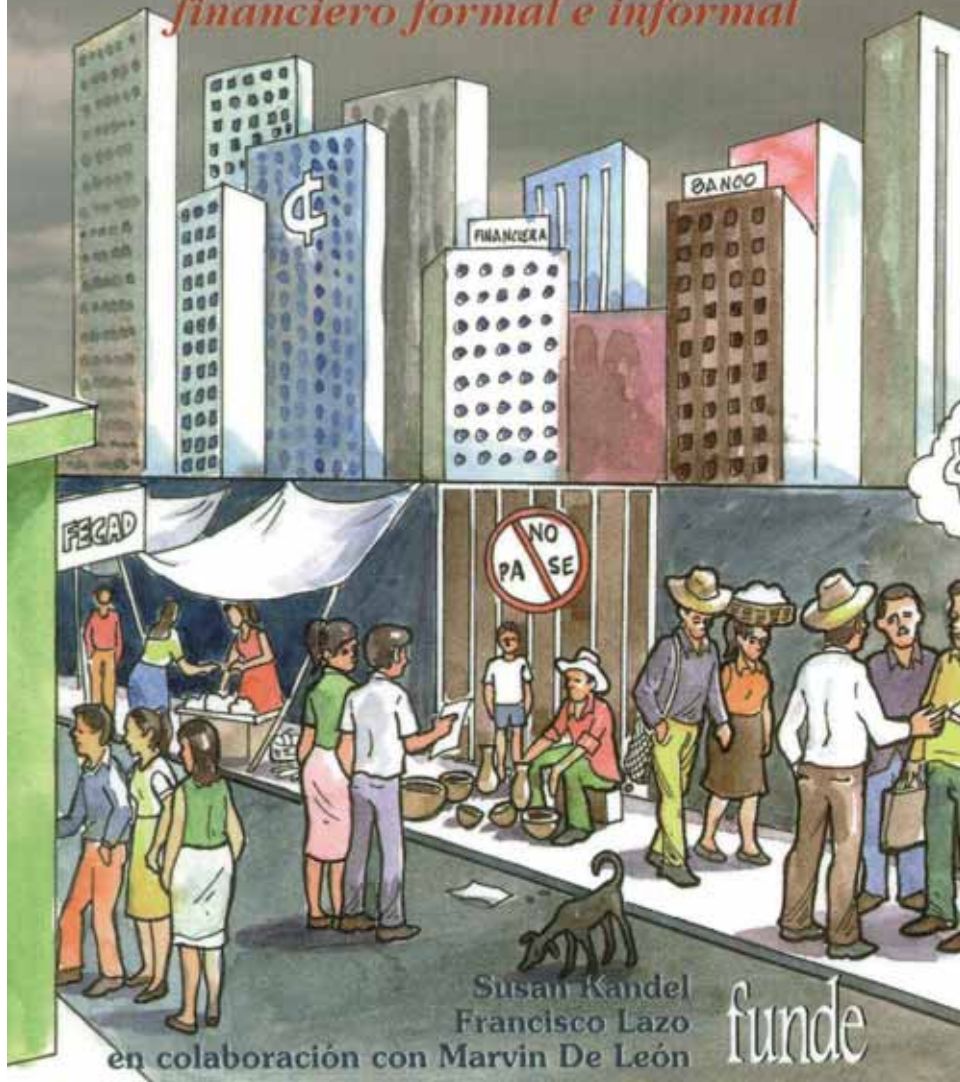


Créditos para los sectores populares en El Salvador

Ampliando el acceso al sistema financiero formal e informal



Susan Kandel
Francisco Lazo
en colaboración con Marvin De León

funde

**Créditos para
los sectores populares
en El Salvador:**

*ampliando el acceso al sistema
financiero formal e informal*

funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

Créditos para
los sectores populares
en El Salvador:

*ampliando el acceso al sistema
financiero formal e informal*

Susan Kandel

Dr. Francisco Lazo

en colaboración con Marvin De León.

Editado por:

Fundación Nacional para el
Desarrollo, FUNDE. 15 Calle
Poniente nº 4362. Col. Escalón.
Apartado postal 1774, Centro de
Gobierno.
Teléfonos: 264-4938, 264-6440.
San Salvador, El Salvador.
e-mail: funde@es.com.sv

Primera edición, marzo de 1998.

Investigación:

Susan Kandel
Dr. Francisco Lazo
Marvin De León.

Edición gráfica:

Equipo Maíz

Fotografías interiores:

Imágenes Libres

Impreso en El Salvador por Alier's
Impresores

© Derechos Reservados:
FUNDE

Prohibida la reproducción total o
parcial sin la autorización expresa
de los autores.

Deseamos agradecer a la Fundación
John D. and Catherine T. MacArthur
y a la Organización de Estados
Americanos (OEA) por su financia-
miento y apoyo para la realización de
esta investigación y su publicación.

ÍNDICE

Presentación	7
Introducción	9
Capítulo 1	19
Descripción del sistema financiero formal.	
Capítulo 2	45
Descripción del sistema financiero informal.	
Capítulo 3	67
Comportamiento del crédito del sector financiero formal hacia los microempresarios, las cooperativas y los pequeños productores agropecuarios.	
Capítulo 4	79
Opciones de acceso a créditos, de los microempresarios urbanos, cooperativas y pequeños productores agropecuarios: análisis de encuestas.	
Capítulo 5	113
Experiencias exitosas de microcréditos en otros países.	
Capítulo 6	137
Propuestas para mejorar el acceso a créditos.	

Anexos 167

Anexo A: Estructura del sistema financiero salvadoreño...

Anexo B: El Salvador: Ganancias e impuestos sobre la
renta de los bancos y financieras.....

Anexo C: Programas financieros informales específicos en
El Salvador

Anexo D: Lista de fuentes de información y asistencia

Bibliografía 196

PRESENTACIÓN

"Lo pequeño es hermoso" es el título de un famoso libro de Schumacher, en el cual se destaca lo estratégico que para los procesos de desarrollo tienen las pequeñas obras y proyectos, las micro unidades, los esfuerzos y la creatividad local. "Lo pequeño puede ser rentable" es el subtítulo que podría acompañar este libro, en el cual se revela que la micro y pequeña empresa no sólo deben sino que también pueden ser sujetos confiables de crédito para el sistema financiero, sea éste formal o informal.

Ese es uno de los planteamientos que ha venido sosteniendo la FUNDE, desde su perspectiva de hacer propuestas de política socioeconómica que favorezcan a los sectores populares. Estamos convencidos del importante rol que la micro y pequeña empresa deben jugar en el desarrollo, y lo esencial que resulta su integración y participación en la dinámica económica nacional. Más aún, consideramos que la micro, y sobre todo la pequeña y mediana empresa, deben convertirse en un eje fundamental del proceso de acumulación endógeno que el país necesita. Ello a través del establecimiento de cadenas de valor agregado, de la constitución de un sólido tejido productivo, donde también la gran empresa constituye un importante eslabón.

Un elemento básico para fortalecer ese rol de la micro, pequeña y mediana empresa en el desarrollo, aunque no el único, es el acceso al crédito, especialmente dentro del sistema formal. Pero tal como se analiza en los primeros capítulos del libro, este estratégico sector empresarial ha estado prácticamente marginado del sistema financiero formal, y recurre a un sistema informal más accesible pero con altos costos financieros y desventajosas condiciones.

La falta de acceso al crédito a los sectores populares se debe (entre otras razones), por un lado, a las mismas estructuras excluyentes y a los obstáculos que se encuentran en el sistema financiero formal, así como a las limitaciones y deformaciones que se presentan en el sistema financiero informal. Por el otro lado, otra razón la encontramos en la misma falta de confianza que existe en trabajar con los micro y pequeños empresarios por parte del sistema financiero formal.

Con respecto a esta última razón, los autores nos muestran una serie de experiencias exitosas de micro-créditos, tanto nacionales (como Calpiá), y sobre todo internacionales (Bangladesh, Nepal, Indonesia, Tailandia, Bolivia), que constatan que los micro y pequeños empresarios pueden ser sujetos confiables de crédito, y que el sistema formal puede seguir siendo rentable y tener un buen cliente en estos sujetos del desarrollo; los cuales, bien posicionados y bien dirigidos, usan adecuadamente sus créditos y los devuelven oportunamente.

Con respecto a la primera razón, los autores del libro nos exponen varias recomendaciones para, tal como se indica en el título del libro, ir "ampliando el acceso al sistema financiero formal e informal" a los sectores populares, y sugieren una serie de cambios en estos sistemas financieros, de tal forma que sean sensibles a las dinámicas y necesidades de los pobres.

En fin, valga señalar que para la FUNDE lo pequeño no sólo es hermoso y puede ser rentable, sino también necesario: necesario al buen funcionamiento y articulación de la economía, necesario para la solidez de su crecimiento, necesario para elevar la calidad de vida de las mayorías, necesario para la estabilidad socio política del país, en definitiva, imprescindible para el desarrollo nacional.

Por último, quisiéramos agradecer a la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur, cuyo apoyo y financiamiento hicieron posible la elaboración y publicación de este libro.

*Roberto Rubio Fabián,
Director Ejecutivo*

INTRODUCCIÓN

Este libro enfoca el acceso al crédito, de los pobres en El Salvador. Examinando el sistema financiero formal e informal del país, intentamos buscar estrategias que incrementen dicho acceso. Nuestro interés en este libro es fortalecer estilos de desarrollo que ofrezcan alternativas a las políticas tradicionales basadas en el neoliberalismo.

Desde 1990, los gobiernos han tratado intensamente de aplicar el programa neoliberal en la economía nacional¹. Este ha puesto un énfasis especial en el crecimiento de los sectores financieros y de servicios de la economía, con la esperanza de lograr un espacio en la economía global mundial. Este programa, sin embargo, ofrece poca esperanza de aliviar las condiciones de pobreza que sufre la mayoría de la población salvadoreña². Así por ejemplo, entre otras cosas, la oferta de empleo en el sector financiero y de servicios es limitada porque éste requiere trabajadores altamente calificados y ofrece pocas oportunidades de empleo.

Para iniciar un proceso de desarrollo que reduzca la pobreza en El Salvador, el financiamiento deberá ser accesible a los sectores más pobres de la población. Sin capital, las formas alternativas de desarrollo dirigidas hacia estos sectores no pueden ser impulsadas. El sistema financiero oficial actual aplica criterios tradicionales para otorgar préstamos, tales como ingresos regulares o garantías. De esta manera, los pobres son clasificados no sujetos de crédito, por el sistema financiero oficial, y se confirma que éste no soluciona sus necesidades de

servicios financieros. En un país donde la mayoría de personas es empleada por el sector informal, es vital el adoptar un nuevo criterio para facilitar el desarrollo orientado a mejorar las condiciones de las grandes mayorías de la población.

Las instituciones financieras han negado históricamente a la mayoría de los salvadoreños el acceso a las líneas de crédito y préstamos. En los años setenta y ochenta, se realizaron intentos para resolver estos problemas con la nacionalización de las instituciones financieras. A finales de los ochenta, la mayoría de los bancos se encontraba con altas tasas de mora que amenazaban con quebrar el sistema financiero. Desde principios de los noventa, el sistema financiero de El Salvador ha sufrido grandes cambios. El más notable de ellos es la reprivatización. El fracaso del sistema financiero en los ochenta y la consecuente necesidad para reestructurarlo ha sido frecuentemente asociado a la nacionalización de los bancos. Sin embargo, otro factor que contribuyó a la insolvencia del sector financiero salvadoreño, y que a menudo ha sido descuidado en las discusiones políticas, ha sido la práctica de préstamos relacionados³. En el primer capítulo, "Descripción del sistema financiero formal", se resume brevemente esta historia del sistema financiero, sus principales deficiencias y las leyes actuales en las regulaciones que controlan la formación y operación de las instituciones financieras formales.

El dirigir el crédito hacia los pobres es un punto clave para impulsar el desarrollo humano. Los pobres han probado ser sujetos de crédito confiables. El éxito del Banco Grameen, en Bangladesh, entre otros, ha probado que la gente pobre puede ser sujeto de crédito, lo que da credibilidad y validez para implementar patrones de crédito más flexibles. Por lo tanto, el expandir la disponibilidad de crédito es un objetivo económico factible porque, y contrario a la mítica creencia, los pobres han demostrado ser usuarios de crédito y ahorrantes responsables, como lo demuestran algunos eficientes programas que

se encuentran funcionando y han sido capaces de mantener un bajo porcentaje de retrasos y mora⁴.

Los pobres son también un mercado fuerte e importante porque hay una alta demanda de crédito. Ellos necesitan capital para producir. La mayoría de gente pobre que es autoempleada produce, repara o vende bienes en una escala muy pequeña; sin embargo, carecen de liquidez o de capital para cubrir las operaciones de sus microempresas⁵. La gente pobre también es capaz de acumular ahorros y, por lo tanto, necesita de un lugar para guardarlos. Si se les proveyera de un lugar seguro, accesible y confiable, los pobres colocarían su dinero en una cuenta de ahorros⁶.

El fracaso del sector formal para resolver las necesidades crediticias de la mayoría de la población contribuye significativamente a la importancia del sector informal. Por lo tanto, aparte de que uno acepte o no la afirmación de que la inaccesibilidad al crédito es la causa predominante para la existencia del sector informal, la carencia de crédito formal obviamente es un factor decisivo. Debido a ello, nuestro segundo capítulo define los diferentes tipos de intermediarias financieras informales, y describe las fortalezas y debilidades del sistema financiero informal. En el Anexo C, se presentan varios programas financieros informales específicos en El Salvador.

Un caso que destacar de los programas de crédito es que también pueden contribuir a reducir el nivel de abandono que las mujeres salvadoreñas enfrentan⁷, ofreciéndoles acceso al autoempleo. Ellas constituyen cerca del 50% de las micro empresarias⁸, y son la mayoría de los trabajadores en las actividades económicas a nivel de subsistencia, tales como servicios y comercio en pequeña escala⁹. Sumado a otros problemas que enfrentan las mujeres, ellas sufren de mayor discriminación crediticia¹⁰. Efectivamente, el Reporte Final sobre el sector financiero informal en El Salvador señaló que "las mujeres en

las propiedades rurales representan el caso extremo de exclusión de acceso al crédito institucional". Su encuesta mostró que únicamente el 7% tenía acceso a préstamos formales durante toda la década de los ochenta¹¹.

A pesar de que el acceso al crédito es un elemento importante para el mejoramiento de la calidad de vida económica y social para la gente pobre, no es ni la respuesta ni la herramienta apropiada para cada uno de ellos. Un estudio transnacional de los niveles de impacto meso y micro de los programas de préstamos para la pobreza concluyó que:

"...los créditos que generan ingresos no son de "escala neutral", pero tienen diferentes utilidades y efectos para diferentes grupos de pobres. El estudio encontró que: (i) los esquemas de crédito parecen beneficiar más el ingreso de lo que se puede definir como el pobre "medio" y "alto"; (ii) los más pobres o "núcleo de los pobres" reciben pocos beneficios directos de las iniciativas de crédito generadoras de ingresos, de manera que es necesario desarrollar estrategias alternativas de asistencia (en el sector financiero y otros sectores)¹².

Este estudio no está dirigido a las necesidades de "los más pobres de los pobres"; más bien escogimos concentrarnos en propuestas para incrementar el acceso al crédito productivo, como contraste con el de propósitos personales. Los argumentos persuasivos pueden hacer que tal distinción entre el uso productivo y personal (por ejemplo, domésticos) sea artificial, particularmente cuando son dirigidos a las necesidades de una fuerza de trabajo informal donde la mayoría de salvadoreños pobres trata de subsistir. Sin embargo, escogimos enfocar sobre producción porque creemos que ofrece un gran potencial para lograr beneficios permanentes directos e indirectos en los estándares de vida de la mayoría de salvadoreños y la economía salvadoreña en su conjunto. Las estrategias de crédito para fines productivos potencialmente pueden no

solo proporcionar nuevas oportunidades de empleo, sino también, y al mismo tiempo, crear proyectos de desarrollo alternativos y exitosos que se pueden reproducir.

Dentro de los diversos sectores productivos en los que trabaja la gente pobre, enfocamos en dos sectores particulares: microempresarios urbanos y productores agrícolas rurales (individuales y cooperativistas). El capítulo 3 de este libro analiza el comportamiento del sistema financiero formal hacia dichos sectores. Los dos grupos juntos constituyen la gran mayoría de la población laboral salvadoreña pobre. Sin embargo, como ambos grupos tienen necesidades, características y ambientes distintos, nuestro estudio y recomendaciones para atender sus necesidades financieras reflejan necesariamente esas diferencias naturales. Para entender esas diferencias mejor, en el capítulo 4 presentamos los resultados de dos encuestas realizadas de octubre a diciembre de 1996 para conocer las necesidades y patrones de crédito de estos sectores.

El Libro Blanco de la Microempresa (LBM) describe la creciente importancia de la microempresa: "Su aporte al PIB se ha calculado aproximadamente en 24% en los últimos cuatro años; ofrece ocupación al 31% de la población económicamente activa del país, a nivel nacional, e incide directamente en las vidas de un millón setecientos mil salvadoreños"¹³.

A pesar de su obvia importancia para la economía y para el diseño de estrategias de desarrollo económico y social, el sector de la micro empresa ha sufrido la marginalización del sistema financiero oficial. Una encuesta de FOMMI a 7,000 microempresas, en julio de 1995, reveló que "más de la mitad (52%) de los propietarios encuestados mencionaron la falta de capital como mayor obstáculo al crecimiento de su negocio"¹⁴.

La microempresa no es un grupo homogéneo. "La segmentación productiva determina tres tipos de microempresa: el seg-

mento de subsistencia, que agrupa aproximadamente entre el 50% y 60% del total de microempresas y se caracteriza por escasas o inexistentes utilidades del negocio, sirviendo sólo como fuente de ingresos para consumo inmediato del trabajador; el segmento de acumulación simple, en el que las utilidades son regulares pero pequeñas, de manera que imposibilitan la reinversión productiva y el crecimiento; y el segmento de acumulación ampliada o 'micro-tope', en el que los excedentes son suficientes para permitir ahorro e inversión y, por ende, posibilidad de crecimiento empresarial"¹⁵.

Este estudio pone particular énfasis en el microempresario de subsistencia. Las condiciones económicas de El Salvador, al igual que las de muchos países subdesarrollados, han causado el crecimiento del sector informal dejando como única opción de ganarse la vida para la gente pobre el convertirse en microempresario. Además, el microempresario de subsistencia representa a la mayoría de los microempresarios cuyo segmento es comúnmente representado como la mitad inferior de una pirámide.

La otra área de concentración especial es la agricultura (individual y cooperativa). "Cerca del 50% de la población económicamente activa está relacionada con la agricultura"¹⁶. Todavía, el financiamiento de las instituciones financieras formales para este sector es bajo y ha continuado decreciendo (a precios constantes) en los últimos 14 años. En un estudio de las necesidades financieras del sector rural en El Salvador, se concluyó que en el sector rural únicamente el 45% tiene acceso al crédito y que el 81% de esas transacciones están en el sector financiero informal¹⁷.

El capítulo 5 proporciona una revisión de programas de crédito exitosos –formales e informales– de varios países del mundo y extrae importantes lecciones que pueden ser aplicadas a estas otras experiencias. Finalmente, nuestro último capítulo

intenta exponer algunas propuestas de corto y largo plazo para expandir e incrementar los servicios financieros para los sectores microempresarial y agrícola (individual y cooperativo) en El Salvador. Este capítulo es el resultado de un proceso participativo y consultivo llevado a cabo con representantes de varias intermediarias que facilitan servicios financieros, federaciones de cooperativas y otros interesados en conocer las necesidades de aquellos marginados por el actual sistema financiero formal. ♦

Notas de la introducción

¹ Neoliberalismo se refiere, entre otras cosas, a la liberalización de la economía a través de la desregulación y la privatización. La política económica del neoliberalismo trata de maximizar el papel del mercado libre en la colocación de recursos y servicios, además de limitar el papel del Estado como facilitador del mercado libre.

² Más de 50% de la población viven en condiciones de pobreza (21.89%) o pobreza extrema (29.8%). (Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1996, República de El Salvador, C.A., Ministerio de Economía, Dirección de Información, San Salvador, abril de 1997, p. 57.).

³ Los préstamos relacionados se refieren a la práctica de las industrias o negocios pertenecientes a los dueños de los bancos, que reciben crédito en cantidades excesivas y a menudo con términos preferenciales. (Drake, Deborah, y María Otero. *Alchemist for the Poor: NGOs as Financial Institutions*. ACCION International, octubre de 1992, p.24.).

⁴ Drake y Otero. *Supra* p.104.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ Hulme, David y Paul Mosley. "Finance for the Poor: Impacts on Poverty, Vulnerability and Deprivation", a publicarse, *Finance against Poverty*, MSS, Routledge, p.161.

⁸ Salazar, Hector. *Elementos para Programas con el Sector Informal Urbano*, Programa Transición y Sociedad Civil, INSIDE- Instituto de Investigación Social y Desarrollo, San Salvador, enero de 1994, p.20.

⁹ *Ibid.*, p.26.

¹⁰ *Ibid.*, p.21.

¹¹ Cuevas, Carlos E., Douglas A. Graham, Julia A. Paxton. *The Informal Financial Sector in El Salvador*. Reporte final, Vol. 1, preparado por USAID El Salvador, Ohio State University y Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), noviembre de 1991, p.i.

¹² Hulme y Mosley. *Opus. cit.*, p.139-144.

13 Libro Blanco de la Micro Empresa, Comité Coordinador - AMPES, BMI, CRS, FOMMI, FUNDE, FUSADES/PROPEMI, GENESISS, GTZ/ANEP, SRN/GTZ, MADE/UCA, MI-ECO, US AID. El Salvador, noviembre de 1996, p.v.

14 Von Hoeflaken, Maaiké (preparado por). Encuesta de la Microempresa Salvadoreña, FOMMI - Programa de Fomento de la Microempresa en las Zonas Marginales, ALA 91/29, U.E. - GOES/FIS, San Salvador, julio de 1995, p.4.

15 Libro Blanco de la Micro Empresa, Opus. Cit., p.vi.

16 "Propuesta para sector agropecuario". Panorama Económico, La Prensa Gráfica, 21 de diciembre de 1994.

17 Mol, Eelco y Arie Sanders. "Who meets the Needs? A case study on the financial landscape in El Salvador", MSC thesis Development Economics, Agricultural University Wageningen, junio de 1995, p.2.



Banco Central de Reserva, San Salvador

Capítulo 1

*Descripción del sistema
financiero formal*

Descripción del sistema financiero formal

1. DESARROLLO DEL SISTEMA FINANCIERO FORMAL

El desarrollo del sistema financiero moderno en El Salvador se inicia con la creación del Banco Central de Reserva (BCR) en 1934, como único ente encargado de la emisión monetaria. Con anterioridad a esa fecha, los diversos bancos comerciales privados: (Banco Salvadoreño, Banco Agrícola Comercial y Banco de Occidente) emitían sus propias monedas; de allí surgió la necesidad de reglamentar, controlar y centralizar la emisión de especies monetarias. En esta primera etapa, el BCR fue un banco privado, es decir, no era una institución de carácter público, mucho menos un ente rector del sistema financiero comercial.

Durante cerca de tres décadas, el BCR continuó siendo un ente privado. En 1961, con la firma del Tratado de Integración a nivel centroamericano, el BCR fue nacionalizado respondiendo a un requerimiento del proceso integracionista, en el sentido de que los países suscriptores del tratado deberían contar con un banco central de carácter público, que fuera el banco de bancos y el banco del gobierno; también fue creada la Superintendencia del Sistema Financiero (SISF) como un organismo supervisor de las operaciones de todo el sistema financiero, aunque dependiente del BCR¹⁸. Esta sujeción que se mantiene le resta eficacia a la actuación de la SISF, ya que dentro de sus atribuciones se encuentra la de fiscalizar al BCR¹⁹, en otras palabras, tiene que fiscalizar a su patrón y ejerce, por lo tanto, funciones de juez y parte.

Dentro de las atribuciones que desde su creación ha tenido el BCR, se encuentran: el monopolio de la emisión monetaria,

controlar la inflación, administrar las reservas internacionales, supervisar al sistema financiero formal (SFF), ser un ente promotor de desarrollo, fijar la estabilidad cambiaria²⁰, etc. En la actualidad, hay una clara presión para reducir las atribuciones de toda banca central y dejarle únicamente las relacionadas con el control de la masa monetaria, con la finalidad de controlar la inflación en por lo máximo un 4%. En El Salvador esta situación ya se ha dejado sentir²¹.

En 1972, bajo la presidencia del Cnel. Molina, fue creada la Junta Monetaria²², con la clara finalidad de que el Estado tuviera una mayor relevancia en la determinación de las políticas monetarias y crediticias, afectando claramente, incluso, al sistema financiero comercial privado, en términos generales.

En 1980, luego del golpe de estado de octubre de 1979, la Junta Militar Demócrata lleva a cabo una serie de reformas estructurales, como fueron la reforma agraria y la nacionalización del comercio exterior y del sistema financiero formal. Las justificaciones de su realización provinieron de consideraciones políticas²³ ante todo, para responder a un clamor general que pedía cambios en todos los ámbitos: económico, social, político, internacional, etc. Uno de los sentimientos consistía en exigir que el crédito se democratizara y que llegara a todos los sectores productivos, dado que se consideraba que únicamente un reducido núcleo poblacional, muchos de ellos vinculados a las juntas de accionistas de los diversos bancos y financieras, se recetaba la mayor parte de los montos concedidos a través de créditos, tal como lo indica la información de que los créditos superiores a ₡500,000 representaban el 47% de las operaciones globales.

“De acuerdo con información disponible, para 1979 la distribución del monto total del crédito otorgado era de la siguiente forma:

- Usuarios hasta.....	¢50,000	12%
- Usuarios entre.....	¢50,000 y ¢100,000	9%
- Usuarios entre.....	¢100,000 y ¢500,000	32%
- Usuarios de más de....	¢500,000	47%

Lo anterior demuestra una alta concentración del crédito en un reducido número de usuarios, situación que denota una falla estructural en el funcionamiento del SFF salvadoreño, ya que está adecuado para atender a un reducido número de usuarios activos, que a su vez solicitan grandes préstamos”²⁴.

Con la nacionalización, a la Junta Monetaria se le agregó la atribución de designar los miembros de las juntas directivas de los bancos y financieras. El BCR, a su vez, asumió la posesión de la mayor parte de las acciones del sistema financiero. Bajo estas condiciones de un mayor control político sobre las operaciones del sistema financiero, se contaba, al menos, con la posibilidad de reorientar el crédito hacia los sectores productivos que tradicionalmente habían sido marginados. De igual manera, se podían ofrecer líneas crediticias de desarrollo, subsidiadas por lo tanto, que tuvieran como objetivo la democratización del crédito y la búsqueda de mejorar los estándares de vida de la población mediante un crecimiento en el producto nacional.

Análisis realizados sobre el funcionamiento del sistema financiero nacionalizado llegan a conclusiones como la siguiente: “En buena medida no se ha llegado a modificar la distribución del crédito; un pequeño grupo de prestatarios sigue concentrando la mayor parte del financiamiento disponible... beneficiándose fundamentalmente a los sectores con mayor base patrimonial y mejores conexiones (corrupción), aprovechando el crédito subsidiado muchos grupos económicos que anteriormente participaban en el capital de los bancos”²⁵. Esto significa que la concentración de las operaciones de crédito continuó siendo uno de los principales problemas que siguió

presentando el SFF y que no pudo ser resuelto o controlado con la nacionalización.

En 1989 triunfa ARENA en las elecciones presidenciales y, contando con el control de la Asamblea Legislativa, pudo poner en marcha, sin muchas dificultades, buena parte de sus promesas de campaña, entre ellas la reprivatización del sistema financiero. El retorno del sistema financiero a manos privadas fue precedido por la emisión de dos leyes: la de Saneamiento y Fortalecimiento de Bancos Comerciales y Asociaciones de Ahorro y Préstamo publicada el 6 de diciembre de 1990 y la de Privatización de los Bancos Comerciales y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo publicada el 12 de diciembre de 1990.

Para facilitar el proceso de privatización, hubo necesidad de readecuar al SFF; varios bancos y asociaciones de ahorro y préstamo desaparecieron y/o se fusionaron²⁶, muchas de ellas con serias dificultades de funcionamiento solvente, producto de la elevada mora en sus operaciones. Pero en general, el sistema se encontraba en serias dificultades de mora; para solventar esta situación es que se dio la Ley de Saneamiento y Fortalecimiento, cuya función era la de sanear la cartera mala de los bancos, aquella clasificada como tipo C y D.

Dentro de los considerandos de dicha ley se encuentran los siguientes, que corresponden al I y III:

"I Que los bancos comerciales y las asociaciones de ahorro y préstamo se encuentran en situación de insolvencia que les impide cumplir adecuadamente con sus obligaciones ante los depositantes, por lo que es urgente recuperar la solvencia de dichas instituciones restituyendo el capital y reservas de capital necesarios de conformidad con la ley.

III Que tanto por su calidad de accionista mayoritario como por su actuación administrativa, corresponde al Estado asumir

la responsabilidad del saneamiento de dichas instituciones financieras, sea directamente o a través del BCR y del Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento Financiero mediante un mecanismo de transferencia de la cartera de riesgos de las instituciones financieras que sean previamente seleccionadas”²⁷.

Del considerando II, se desprende que la quiebra del sistema financiero es achacada al Estado, debido a malas prácticas administrativas y/o problemas de corrupción, pero en nada se menciona uno de los principales problemas de la época, como fue el desarrollo del conflicto armado, así como el grado de responsabilidad de muchos deudores que entre los días anteriores al golpe de Estado del 15-10-79 y la fecha de la nacionalización 05-03-80 se recetaron jugosos créditos que nunca pagaron. De igual manera repercutió la deuda que trajo consigo el proceso de reforma agraria, donde muchas cooperativas no pudieron salir adelante por múltiples razones.

El Fondo de Saneamiento fue autorizado hasta por un monto máximo de mil cuatrocientos millones de colones, es decir, que de acuerdo con el proceso de privatización, la nacionalización del SFF lo hizo incurrir en pérdidas por un monto aproximado al de dicho Fondo, esto es, que la politización en el otorgamiento de créditos de difícil recuperación llegó a ser de dicho monto.

Una vez saneada la cartera crediticia de los bancos y financieras, se procedió a la venta al público de las acciones, situación que repercutió en que el valor en libros de las acciones para ser vendidas fuera menor al verdadero precio de mercado. Por esta situación, el valor de venta de las acciones resultó ser inferior al que dictaba el mercado. A los pocos meses de ser privatizadas, las acciones subieron de precio, en muchos casos más que duplicándose.

La Ley de Privatización, reguló la venta de las acciones, quedando excluido el Estado y las instituciones estatales autóno-

mas de poder comprar algún porcentaje; mientras que el sector privado fue seriamente regulado de la siguiente manera: "Ninguna persona natural o jurídica podrá ser propietaria de más del cinco por ciento de las acciones en cualquiera de las instituciones financieras (privatizadas)... y cuando fuese accionista en más de una, la suma de dichos porcentajes no podrá exceder de cinco. Dentro de este porcentaje, estarán incluidas las acciones de su cónyuge y las de sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad o primero de afinidad... (De igual manera quedan excluidos) los que se encuentren en quiebra o insolvencia, los que fueran deudores cuyos créditos hayan sido considerados como incobrables o de difícil recuperación"²⁸.

Como se desprende de los considerandos y del contenido de la Ley de Privatización, se pretendía una democratización en la adquisición de las acciones, en el sentido de que no hubiese concentración en pocos intereses particulares. La realidad sobre el proceso de privatización evidencia que dichas intenciones fueron fácilmente superadas y las instituciones financieras quedaron en control de pocas familias o grupos de interés²⁹.

Al igual que aconteció cuando el SFF era privado y cuando fue nacionalizado, su actuación ya privatizado continúa concentrando las operaciones de crédito en pocas operaciones. Conocedores del SFF indican que los clientes, entre empresas y personas, que lo mantienen no superan el número de cuatrocientas, es decir, que estructuralmente se encuentra articulado para atender los requerimientos de un reducido número de clientes, mismos que son disputados por todas las instituciones³⁰.

Al estar estructurado para atender a los grandes clientes, la tecnología crediticia que utilizan no se adecúa para atender a los pequeños clientes: micro, pequeños y medianos empresarios, así como operaciones cuyo destino sean productores

agropecuarios. Además, al no existir en la actualidad una verdadera banca de fomento³¹, el Estado se ha desentendido en la procuración de fomentar sectores claves en el quehacer económico y social, como son la Micro y Pequeña Empresa (MYPE). Como contrapartida a este desentendimiento oficial, ha surgido una serie de organismos privados no lucrativos, conocidos como ONG que se han especializado en la atención de requerimientos crediticios de algunos sectores: micro empresa, pequeños productores agrícolas, artesanos, etc. De igual manera, ha aparecido una tendencia de instituciones privadas lucrativas que se han especializado, por tanto, utilizando tecnología adecuada³², en la atención de ciertos nichos de mercado, como la MYPE.

2. MARCO JURÍDICO DEL SISTEMA FINANCIERO FORMAL

La legislación que controla al SFF está conformada por una serie de leyes articuladas entre sí, ellas son: Ley de Bancos y Financieras (22/05/91), Ley del Banco Central de Reserva (03/05/91), Ley de Banco Multisectorial de Inversiones (27/05/94) y Ley de la Superintendencia del Sistema Financiero (10/12/90). Además se encuentra la Ley de Saneamiento (06/12/90) y la Ley de Privatización (12/12/90) que si bien es cierto ya tienen poco que ver en la reglamentación del SF, sí le imprimieron un sello importante a su actuación posterior a la nacionalización.

Dentro del reordenamiento orgánico de las instituciones encargadas de controlar al SFF, en 1994 se operó una modificación importante al interior del BCR, al desmembrarse de su seno el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), generándose así una división de funciones: al BCR le queda la responsabilidad del manejo monetario y al BMI la del manejo del crédito para inversión dirigido al sector privado. De igual manera, de la SISF se creó la Superintendencia de Valores (09/96),

encargada precisamente de controlar las operaciones de las Casas Corredoras de Bolsa y a la Bolsa de Valores. También está establecido que, cuando entren a operar las administradoras privadas de fondos de pensión, una vez sea privatizado el INPEP y el ISSS, se creará una superintendencia al respecto.

a. Funciones del BCR.

Al BCR le corresponden por ministerio de Ley las atribuciones siguientes:

- El monopolio de la emisión monetaria.
- Controlar el valor interno y externo del colón y su convertibilidad.
- Controlar las presiones inflacionarias y deflacionarias.
- Controlar el nivel de liquidez del SFF.
- Regular la expansión del crédito del SFF.
- Velar por el normal funcionamiento de los pagos internos y externos.
- Adecuar el nivel de los medios de pago al desarrollo de las actividades productivas.
- Administrar las reservas internacionales.
- Dictar las políticas y las normas correspondientes en materia monetaria, crediticia, cambiaria y financiera.
- Actuar como agente financiero del Estado, en cuyo seno se depositarán los fondos del Gobierno Central, aunque, previa autorización del Consejo Directivo, se podrán colocar en el SFF.
- Dentro de sus limitantes, se encuentra que no podrá ser acreedor del Estado ni de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo.

b. Funciones del BMI.

- Conceder préstamos en condiciones de mercado a través de las instituciones elegibles para financiar el desarrollo de proyectos de inversión ejecutados por el sector privado.

- Expresamente tiene prohibido financiar directa o indirectamente al Estado o a las instituciones y empresas estatales autónomas.
- Sólo puede trabajar con instituciones financieras que se encuentren supervisadas por el Sistema de Superintendencias; en ellas se encuentran algunas públicas como son: BFA, Fedecrédito y Figape.
- La Junta Directiva fijará las tasas de interés de las operaciones que realice con las instituciones elegibles; asimismo, dictará las políticas y normas de crédito. Tomando en cuenta para ello que no deberán ser inferiores al costo de captación real que estas tengan para los recursos provenientes del público y tampoco deberán ser inferiores al costo de los recursos en que incurra el BMI. Las instituciones quedan en libertad de determinar las tasas de interés que cobrarle al usuario final.

c. Funciones de la Superintendencia del Sistema Financiero.

- Su finalidad principal es vigilar el cumplimiento de las disposiciones aplicables a las instituciones sujetas a su control y le corresponde fiscalizar al BCR, a todos los bancos y financieras comerciales, FSV, Fonavipo, INPEP, ISSS, IPSFA, Fedecrédito, Figape, BFA.
- Autorizar la constitución, funcionamiento y cierre de los bancos y financieras, ya sean nacionales o extranjeras, así como la ampliación de sus operaciones.
- Dictar normas para el establecimiento y vigilancia de las reservas técnicas.
- Decretar la intervención de las instituciones bajo su control.
- Mantener informado al público sobre el desarrollo de las operaciones de las instituciones bajo su control.
- Llevar el registro público de accionistas de las instituciones sujetas a su control.
- Imponer multas a las instituciones bajo su control, cuando éstas hayan violentado las leyes, reglamentos, estatutos o normas que rijan su funcionamiento.

d. La Ley de Bancos y Financieras.

- Permite la instalación de instituciones nacionales e internacionales, las cuales deberán tener como mínimo 75% de la propiedad accionaria en manos de personas salvadoreñas, naturales o jurídicas, o centroamericanos o de bancos centroamericanos. Respecto de los bancos internacionales, las limitaciones o controles se refieren a que deben poseer como mínimo 75% de las acciones y proceder de un país en el que exista una supervisión adecuada y que estén clasificados como bancos de primera línea.
- Ninguna persona, natural o jurídica, podrá poseer acciones que representen más del 1% del capital de la institución; si desea más, la Superintendencia deberá aprobar su autorización, sin que se establezca un techo máximo.
- Para la apertura de sucursales, deberán informar a la Superintendencia y ésta podrá argumentar la negativa de su autorización.
- Las instituciones nacionales están facultadas para operar en el exterior, siempre y cuando en los países donde se establezcan existan controles adecuados; asimismo, podrán establecer alianzas con instituciones extranjeras.
- El monto del capital social pagado de un banco no podrá ser inferior a €50 millones, y el de una financiera a €25 millones.
- Deben constituir una reserva legal de por lo menos el 25% de su capital pagado.
- Deben tener en el BCR depósitos en concepto de encaje legal, que es un porcentaje determinado por el BCR, sobre los depósitos y obligaciones.
- Podrán tener créditos relacionados hasta por un máximo de 15% sobre el capital social pagado y reservas de la institución.
- La solvencia, que se mide por el ratio del fondo patrimonial sobre los activos ponderados, no debe sobrepasar el 8,3%.
- Pueden establecer libremente las tasas de interés que aplicar a las operaciones activas y pasivas.

- Si las pérdidas representan más del 30% del fondo patrimonial, la institución deberá comunicárselo a la SISF, quien deberá indicarle que incremente su capital.
- La SISF podrá intervenir una institución si el fondo patrimonial disminuye por debajo del 10% o si las pérdidas representan 30% o más del fondo patrimonial, siempre y cuando la situación perdure de acuerdo a plazos estipulados por la SISF.
- El Estado es el garante de todos los depositantes por una cuantía del principal de hasta €30 mil por cada uno. Por esta garantía, las instituciones pagarán una prima en la forma que estipule el BCR.
- Ninguna institución podrá otorgar créditos a una misma persona por más del 15% de su fondo patrimonial, salvo que existieran garantías reales; en este caso podrán alcanzar hasta el 30%.
- Tienen limitaciones para poseer bienes raíces como activos.
- Están obligados a publicar sus estados financieros.
- Serán fiscalizados por la SISF y contribuirán al costo de los servicios de inspección que estarealice, en un porcentaje determinado por el BCR.
- La diferencia fundamental entre un banco y una financiera es que esta última no puede realizar operaciones de depósitos a la vista, es decir, manejo de chequeras.

e. Comentarios a la legislación del sistema financiero formal.

Como se desprende, en la legislación del sistema financiero salvadoreño que se ha expuesto en los literales anteriores, se destaca que las instituciones financieras comerciales cuentan con muy pocas regulaciones, salvo las que se consideran indispensables en aquellos aspectos que sirven de garantía para que el público depositante o usuario no sea víctima de abusos o arbitrariedades; dentro de dichas regulaciones hay medidas claras sobre créditos relacionados o sobre la solvencia patrimonial. Pero, la discrecionalidad en la aplicación de las nor-

mativas que hacen las autoridades encargadas de supervisar y controlar al SFF, quedó evidenciada en el caso de la serie de desfalcos que se han producido, tales como: Fomiexport, Crediclub, Fincomer, Insepro–Finsepro, que de alguna manera fueron explicitados por el encarcelado ex-superintendente del sistema financiero, Lic. Rodríguez Loucel, cuando compareció ante la comisión especial que creara la Asamblea Legislativa para investigar al sistema financiero³³, luego de que se produjeran los escándalos citados.

Por otro lado, se carece de una legislación que le imprima dinámica al sistema, es decir que le proporcione una característica distinta a la que históricamente ha tenido. Por ejemplo, se adolece de normativas sobre aspectos como los siguientes: privilegiar con aportes crediticios regiones que sean consideradas importantes para desarrollar o fortalecer, actividades que deben ser prioritarias, hacer que la banca promueva el desarrollo en el sentido de que financie proyectos de inversión de largo plazo, que proporcione mínimos crediticios a la micro y pequeña empresa, que destine parte de los créditos otorgados hacia las zonas de donde provengan los ahorros, etc.

Por otra parte, las instancias reguladoras del sistema financiero formal, al dejar con bastantes grados de libertad y de discrecionalidad su accionar, no ejercen un adecuado y eficiente control. Esta situación, por ejemplo, permitió que durante los primeros meses de 1995, luego del anuncio público de la dolarización, la banca comercial adquirió compromisos de deuda en dólares, a tasas de interés más bajas que las nacionales; esto provocó una elevación en la liquidez del sistema que puso a trabajar las expectativas inflacionarias. Con la finalidad de restringir el crédito, las autoridades monetarias pusieron en práctica medidas que encarecieran el crédito, tales como: aumento en el encaje legal, de las tasa de redescuento, etc. Esta situación, entre otras causas, estuvo a la base del desaceleramiento que experimentó la economía a partir del segundo semestre de 1995.

Otro de los aspectos críticos del sistema financiero es su excesiva concentración. Cuatro bancos: el Agrícola Comercial, Cuscatlán, Salvadoreño y el de Comercio, tienen en su haber más del 60% de los montos de crédito y de los depósitos; por esta razón, se puede afirmar que se encuentra en situación de oligopolización. Es más, El Salvador posee los tres bancos de mayor tamaño a nivel centroamericano. Esta situación le proporciona márgenes altos de rentabilidad. "La rentabilidad del oligopolio bancario salvadoreño alcanza cifras muy superiores a los niveles que se manejan dentro de la información pública. Por ejemplo, los dos bancos más grandes tienen rentabilidades anualizadas sobre patrimonio total, cercanas al 20%. (En los Estados Unidos una rentabilidad anual bancaria del 14% sería considerada bastante satisfactoria por los accionistas)"³⁴.

La crisis en que cayó el sistema financiero formal a mediados de julio de 1997 viene a evidenciar la debilidad del marco regulatorio que lo rige, en donde las instituciones encargadas de supervisarlos mostraron su total incapacidad. Durante dicho año, se conocieron al menos tres casos de defraudación financiera: Crediclub con €125 millones, el caso Daglio con €320 millones y el de más trascendencia en Finsepro-Insepro con €1,480 millones, que en total suman cerca de los €2,000 millones en tan solo seis meses, que representan cerca del 4% del total de depósitos en el sistema. Esto llegó a representar nada menos que el 50% del PIB generado por el sector financiero durante 1996, que fue del orden de los €3,801 millones.

El sistema financiero comercial, al 31 de julio de 1996, estaba compuesto por veinticuatro instituciones, de las cuales dieciséis eran bancos comerciales privados, uno es banco gubernamental comercial, seis financieras privadas y una institución pública, que es la Federación de Cajas de Crédito y Banco de los Trabajadores. Además, estaban las instituciones públicas encargadas de regular su accionar: el BCR, el BMI y la SISF.

La privatización del SFF, requirió que la cartera crediticia fuera saneada, para lo cual fue creado el Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento Financiero (Fosaffi). A partir de ese momento, a inicios de la década de los noventa, la actuación del sistema financiero formal experimenta una liberalización: las tasas de interés, activas y pasivas, son determinadas sin intervención directa de las autoridades monetarias, lo mismo que las líneas crediticias con fondos propios. El BMI, creado en 1994, como banca de segundo piso, es la única institución que tiene líneas especiales de crédito, que son colocadas a través de la banca comercial.

Se aprecia una concentración por el lado de la demanda de créditos que atiende el SFF. Según conocedores del sistema bancario, los clientes que lo mantienen, difícilmente sobrepasan el número de cuatrocientos, es decir, que está articulado para atender los requerimientos de un reducido número de empresas, que son a las que se deben y el rebalse es el que llega al resto del público.

Es una banca considerada como rentista, en el sentido de que se maneja con un criterio de poca proyección hacia el apoyo de inversiones productivas, o más concretamente hacia la formación de capital fijo; se afirma lo anterior por el hecho de que la cartera crediticia que manejan está compuesta por créditos de corto a mediano plazo que son básicamente para consumo o capital de trabajo. Es más, se les dificulta conceder créditos que sobrepasen los 10 ó 15 años. Las únicas instituciones que conceden créditos de largo plazo, son financieras dedicadas a promover la construcción de viviendas. Esta es una de las razones por las que la economía salvadoreña se ha caracterizado de ser altamente consumista. El nivel de ahorro interno en los últimos siete años ha sido inferior al 5% respecto del PIB, mientras que la otra cara de la moneda nos indica que el consumo como porcentaje del PIB sobrepasa al 95%.

Ante esta realidad, la banca, tal cual está trabajando, difícilmente puede ser un factor de dinamismo productivo, en el sentido de contribuir a mejorar las condiciones de la producción en lo industrial, en lo agropecuario e incluso en los servicios. Bajo este esquema, no se puede esperar que genere un proceso que conduzca a mejorar las condiciones productivas que requiere el esquema de globalización, lo cual implica la reconversión del aparato productivo nacional así como inversiones fuertes en capital humano. Baste recordar que la Cepal, al analizar las repercusiones que la globalización tendrá sobre las economías de la región, parte del hecho de considerar a América Latina integrada a la economía internacional y que ésta última se encuentra en un proceso de reestructuración asombrosa y rápida, al indicar que "las actuales tendencias de la economía internacional hacia la globalización y el acelerado cambio tecnológico, implican que las ventajas comparativas emanarán en forma creciente de aquellas adquiridas mediante un esfuerzo de modernización y penetración de mercados, en contraposición a aquellas derivadas de ventajas estáticas, a base de recursos naturales o mano de obra barata, por ello es que las ventajas funcionales a los nuevos requerimientos para una adecuada inserción internacional son las ventajas competitivas creadas y no las tradicionales ventajas comparativas estáticas... la competitividad auténtica requiere no sólo de políticas que modifiquen la estructura productiva, sino de políticas que induzcan una incorporación y difusión más rápida del progreso técnico, para ello hay que fortalecer la base empresarial, la infraestructura tecnológica, la articulación productiva en áreas bases como la información y telecomunicaciones, que eleven la competitividad sistémica, y de una fuerte inversión en recursos humanos"³⁵. En otras palabras, propone la necesidad de realizar ingentes esfuerzos en inversión de largo plazo, para lo cual el sistema bancario no se encuentra preparado o interesado.

En el Cuadro 1 se aprecia que los sectores dedicados a la producción de bienes materiales reciben porcentajes cada vez menores sobre el total de operaciones crediticias. El agropecuario,

Cuadro 1
Estructura del crédito del sistema financiero
 (1992 - 1995)

	1992	1995
Agropecuario	21.0%	17.5%
Minería	0.0%	0.0%
Industria	28.7%	21.4%
Construcción	10.1%	11.0%
Electricidad	0.0%	0.2%
Comercio	24.5%	33.5%
Transporte	1.6%	3.3%
Servicios	3.0%	3.4%
Personales	6.1%	6.8%
Otras actividades	4.8%	2.7%

Fuente: BCR. "Revista trimestral"

en 1992, recibió 21.0% y en 1995 se redujo a 17.5%, la industria bajó, durante los mismos años de 28.7% a 21.4%, mientras que el comercio subió de 24.5% a 33.5%. La mayoría de actividades dedicadas a la prestación de servicios incrementó su participación en el crédito concedido. Ante esta situación de tercerización del crédito donde se descuidan además las operaciones de inversión, resulta difícil plantearse un esquema de crecimiento sostenido en el nivel del producto, dado que no se está apoyando la creación de nuevas unidades productivas o de mejorar las existentes. Nuevas inversiones, de largo plazo, no se aprecian en el agro ni en la industria, aunque esta última sí ha visto algún dinamismo en lo que a maquila se refiere.

Algunas empresas privadas que se han aventurado a la realización de inversiones productivas que requieren de un largo

período de recuperación, se han visto en la necesidad de recurrir a fondos externos, concretamente al BCIE, BID, BM, etc. dado que ni la banca comercial con sus fondos, ni las líneas especiales del BMI las han atendido en los requerimientos exigidos por estas empresas. Ejemplos al respecto son: Cemento Cessa, Taca, Bon Appetit, Hilasal, etc.

3. RENTABILIDAD DEL SISTEMA FINANCIERO FORMAL

Sobre la base del informe público de la SISF³⁶, los bancos que obtienen la mayor tasa de rentabilidad sobre el patrimonio son en su orden: B. Agrícola Comercial (23.7%), B. Cuscatlán (19.8%), B. Salvadoreño 18.4%, B. Desarrollo (17.3%) y B. Ahorromet (15.9%); mientras que los de menor rentabilidad son: B. Promérica (-12.0%), B. Hipotecario (-5.4%), BFA (-3.2%), que son los únicos que obtienen pérdidas, aunque es de aclarar que uno de ellos, el Hipotecario, se encuentra en una situación de incertidumbre en el sentido de cómo se va a privatizar, y el otro, el BFA, continúa siendo gubernamental, mientras que el Promérica es uno de reciente creación. El conjunto de bancos del país obtiene una rentabilidad patrimonial de 13.1%, que es adecuada para cualquier sistema financiero.

Por su lado, las financieras más rentables son: Multivalores (29.9%), Credomatic (27.4%) y Calpía (21.5%); y las de menor rentabilidad: Fincomer (-4.1%), que es la única con pérdidas, Finsepro³⁷ (10.3%) y Credisa (11.3%). En promedio, las financieras obtienen un rendimiento patrimonial del orden de 15.4%. Todo indica que, en cuanto a rentabilidad patrimonial, las financieras son mejor negocio que los bancos, aunque el volumen de ganancias que obtienen los bancos supera con creces el obtenido por las financieras.

El monto global que según la SISF se obtiene de ganancias por la totalidad del sistema financiero asciende a \$525.2 millo-

nes³⁸; de este monto, €457.2 (87.1%) corresponden a los bancos y €68.0 (12.9%) a las financieras. El B. Agrícola Comercial se receta el 27.4% del total de ganancias del sistema financiero, el B. Cuscatlán 23.0%, el B. Salvadoreño 14.0% y el de Comercio 7.9%; entre estos cuatro bancos concentran nada menos que 72.3% del total de ganancias del sistema financiero, quedando los restantes 27.7% para ser distribuidos entre diecisiete instituciones de menor tamaño, lo cual refuerza el control oligopólico que pocas instituciones ejercen sobre todo el sistema financiero salvadoreño.

El aspecto anterior repercute en el accionar del SF, ya que si las cuatro instituciones más grandes controlan el mercado financiero, las instituciones andan a la caza de proyectos que les garanticen una recuperación rápida del crédito, es decir, operaciones de corto y mediano plazo ante todo, que no sobrepasen los cinco años; además hay una marcada competencia intrainstituciones, que en nada abona en el logro de una sana competencia; por ejemplo, el caso hipotético que se expone en la nota N^o 30 del presente capítulo, con la dificultad que tiene, como ya se indicara, de que con este tipo de actuación se le restan posibilidades a la MYPE para la obtención de créditos. Por otra parte, la actuación del BCR y del Ministerio de Hacienda refuerza la elevada ganancia patrimonial, con la emisión de diversos instrumentos financieros, entre los que sobresalen los Certificados de Administración Monetaria (CAM) y las Letras del Tesoro (LETES), que son colocados en la Bolsa de Valores a una tasa de interés aceptable. El BCR y el Ministerio de Hacienda responden a los requerimientos del sistema financiero para que obtenga una rentabilidad adecuada; he aquí uno de los mecanismos que le imponen una rigidez a la baja en las tasas de interés activas de mercado, así como a las operaciones de reperto y otras que proporcionan más rentabilidad al SFF, dado que los intereses que se devengan por ellos están exentos del pago de impuesto a la renta; además, en el caso de los Cam, el BCR permite que formen parte del encaje legal.

La participación que dichas instituciones públicas tienen en posibilitar que el SFF obtenga una tasa de rentabilidad alta, va más allá de lo que proporcionaría el mercado en condiciones de libertad; por ello es que se afirma que contiene visos de que algo no muy claro sucede en el SF. Por ejemplo, de acuerdo con la Ley del Impuesto a la Renta, todas las personas jurídicas que ganen por arriba de 75 mil colones deben pagar 25% en concepto de dicho impuesto.

Al analizar los resultados sobre las ganancias³⁹, antes y después del pago de impuesto sobre la renta, obtenidas por diversas instituciones del SFF para 1995 y 1996, ver anexo B, se obtienen los siguientes datos: que sólo un banco, el Promérica presenta pérdidas y los restantes declaran que ganan por arriba de los 75 mil colones en ambos años; por ello sería de esperar que el pago total de renta que realizara el SF anduviera cercano al 25%, pero no es el caso: en 1995 el 69.12% del total de ganancias que el SFF logró en su conjunto estuvieron exentas del pago al impuesto a la renta, llegando instituciones con porcentajes escandalosos, como es el Citibank, que declara haber ganado arriba de los 10 millones de colones en dicho año, pero no paga renta; el banco Hipotecario con 97.0% de ganancias que no están gravadas con renta, el banco Agrícola Comercial con 95.2% y así por el estilo.

Para el siguiente año, 1996, la situación no se modifica de manera sustancial: el SFF declaró ganancias no gravadas con el impuesto a la renta del orden de 59.9% del total de ganancias obtenidas. A nivel de instituciones de nueva cuenta, el Citibank, que ganó 13.8 millones, no pagó renta, Ahorromet declara exentas 94.5% de sus ganancias, Desarrollo con 92.9%, Hipotecario con 92.5%. Sorprende el caso de una empresa transnacional, el Citibank, que a pesar de indicar que ha obtenido ganancias altas, en los dos ejercicios fiscales de 1995 y 1996 manifiesta no haber pagado impuesto sobre la renta. ♦

Notas del capítulo 1

¹⁸ En la Ley de la Superintendencia del Sistema Financiero (SISF), queda establecida la vinculación de dependencia que la SISF tiene respecto del Banco Central de Reserva (BCR). El artículo 1 es claro en este aspecto, al indicar que la SISF "es una institución integrada al Banco Central de Reserva, que contará con autonomía en lo administrativo, presupuestario y en el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley". Esta ley fue emitida el 10 de diciembre de 1990.

¹⁹ El artículo 2 de la Ley de la SISF textualmente indica que "La SIF tendrá como finalidad principal vigilar el cumplimiento de las disposiciones aplicables a las Instituciones sujetas a su control y le corresponderá la fiscalización del Banco Central de Reserva, de los Bancos Comerciales, de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, de las Instituciones de Seguro, de las Bolsas de Valores y Mercancías, de la Financiera Nacional de 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 de Fomento Industrial, del Banco Hipotecario, de la Federación de Cajas de Crédito, del Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa, del Instituto Salvadoreño del Seguro Social y, en general, de las demás entidades que en el futuro le señalen las leyes."

²⁰ Desde 1934 hasta 1985, el tipo de cambio oficial fue fijo, situándose en ₡2.50 por dólar; en 1986 se devaluó a ₡5.00 por dólar, y a partir de 1991 queda liberalizado el mercado cambiario; en 1993-97 el tipo de cambio fue de ₡8.72. Desde la creación del BCR, la devaluación acumulada que ha experimentado el colón es de aproximadamente 250%. A partir de 1991, con la aludida liberalización del tipo de cambio, lo que en realidad ha sucedido es que el BCR ha tenido una política de "intervención sucia" en el mercado de divisas, a través de administrar la oferta y demanda de dólares.

²¹ En los años de 1996 y 1997, diversos foros públicos y privados se han realizado con la finalidad de explicar en qué consiste el delimitar las funciones de la banca central a estos aspectos. Se ha explicado la realidad de Argentina, Alemania, Chile, etc. Es más, en el mes de mayo de 1997, se realizó un evento patrocinado por la FUNDE, BCR y FUSADES sobre la temática.

²² La Junta Monetaria estaba conformada por los siguientes personeros públicos: ministros de Planificación, Economía, Hacienda, Agricultura y Comercio Exterior, el presidente del BCR y el presidente de la República. Sus atribuciones eran: establecer el encaje legal, indicar controles al crédito, determinar las tasas de interés, pasivas y activas, el tipo de cambio, etc. Es decir, que era un organismo que dictaba la reglamentación hacia el sistema financiero.

²³ La Proclama de la Fuerza Armada que fuera emitida con ocasión del Golpe de Estado del 15 de octubre de 1979, entre sus considerandos tenía que "El gobierno (de turno) ha creado un verdadero desastre económico y social... Que los problemas... son el producto de anticuadas estructuras económicas, sociales y políticas que han prevalecido tradicionalmente en el país..." y que entre las medidas urgentes que deben ser tomadas, para lograr una distribución equitativa de la riqueza nacional, se encuentra: "Proporcionar mayores oportunidades para la población mediante reformas en el sector financiero, tributario y (de) comercio exterior..."

²⁴ Arévalo Damas, A.R. "Análisis comparativo de la banca privada y la banca nacionalizada en El Salvador: 1971-1988". Citado por Francisco Ibisate en el artículo "La Ley de privatización bancaria: ¿de la privatización a la privatización?" En Realidad Económico-Social N° 16 de julio-agosto 1990. UCA. El Salvador.

²⁵ CENITEC. "El sistema financiero de El Salvador. Análisis y perspectivas". En Cuadernos de Investigación. Año I, mayo 1989. N° 2. El Salvador.

²⁶ Entre las instituciones que ya no siguieron funcionando se encuentran los bancos: Capitalizador, Crédito Popular, Financiero; mientras que entre las asociaciones de ahorro y crédito se encuentra Aprisa.

²⁷ A partir de dichos considerandos de la Ley de Saneamiento y Fortalecimiento, queda claro que la responsabilidad de la crisis que en esos momentos soportaba el SF se le achacaba al proceso de nacionalización iniciado en 1980; de allí que tiene que ser el Estado el ente que debe cargar con dicho saneamiento.

²⁸ El artículo 2 excluye al Estado y las empresas autónomas de poder comprar acciones del SF; mientras que en el artículo 3 se regula la participación de los agentes privados, al indicar que se prohíbe, expresamente, que adquieran acciones las personas cuyos créditos hubieren sido reservados en un 50% o más.

²⁹ En múltiples ocasiones, Alfredo Mena Lagos, cuando fungió como Comisionado Presidencial para la Modernización del Sector Público, indicó que la privatización del SF adoleció de múltiples violaciones a la Ley. La realidad indica que, efectivamente, el SF quedó en control de pocas manos, a pesar de que se indique que existen cerca de veinte mil accionistas. Hasta la fecha no se ha realizado alguna investigación exhaustiva para deslindar responsabilidades. Incluso, después del escándalo financiero de julio de 1997, ni la Comisión Especial que creara la Asamblea Legislativa, ni la misma interpelación que se le hiciera al Presidente del BCR arrojaron resultados al respecto.

³⁰ El siguiente accionar es muy frecuente que se de al interior de las instituciones que conforman al SF: Si un banco A se entera de que el cliente Z tiene un crédito por \$20 millones con el banco D a una tasa de interés de 20%, el banco A llega

donde el cliente Z y le dice que le otorga un préstamo por €20 millones para que salde la obligación con el banco D y se los otorga a una tasa preferencial, por decir 15%. Como se puede notar, es una práctica de competencia desleal que distorsiona una adecuada relación entre los diversos componentes del SF, además que demuestra que en lugar de buscar nuevos clientes entre los micro, pequeños y medianos empresarios, se concentran entre las grandes empresas; de allí que la tecnología que utilizan en sus operaciones de crédito obedecen precisamente a este segmento de mercado, descuidando totalmente a otros sectores económicos.

³¹ En el pasado existió el Instituto Salvadoreño de Fomento Industrial (INSAFI), el cual posteriormente se dividió en dos: la Corporación Salvadoreña de Inversiones (CORSAIN) y el Banco Nacional de Fomento Industrial (BANAFI), que tuvieron como finalidad fomentar las inversiones industriales; en el lado agrícola existe el Banco de Fomento Agropecuario (BFA); como apoyo a la micro y pequeña empresa fueron creadas dos instituciones, el FIGAPE y la Federación de Cajas de Crédito (FEDECREDITO). De todas estas instituciones, ha desaparecido el BANAFI, mientras que las que se mantienen, BFA, FIGAPE y FEDECREDITO, han dejado de ser de fomento y sus condiciones para el otorgamiento de crédito son las de mercado.

³² Dentro de las ONG, destacan las siguientes: PROPEMI, CAM, FUSAI, etc.; por otro lado, dentro de las lucrativas sobresale el esfuerzo de la financiera CALPIA, así como el cambio de orientación experimentado en FEDECACES.

³³ El exsuperintendente Rodríguez Loucel fue encarcelado en julio de 1997 por no haber actuado diligentemente en el caso Finsepro-Insepro, y haber permitido que diversas presiones, políticas y económicas posibilitaran que se llegara al desajuste a que se llegó a inicios de julio de 1997.

³⁴ Glower, Carlos, "La política económica y el oligopolio bancario". Artículo que aparece publicado el 12 de septiembre de 1996 en El Diario de Hoy.

³⁵ CEPAL. "Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado" LC/G.1701 (SES.23/3) Chile. 1992.

³⁶ SISF. "Información sobre la situación financiera de los bancos y financieras al 31 de agosto de 1996". Publicado en La Prensa Gráfica del 10 de octubre de 1996.

³⁷ Esta es la Financiera que se declaró en quiebra a inicios de 1997, generando una pérdida de unos €1,500 millones; en los resultados que publicara la superintendencia en mayo de 1997, se indicaba que era la financiera que había obtenido la mayor rentabilidad sobre el patrimonio, ascendiendo ésta a 12.12%, cuando el promedio de las financieras era de 8.04%. Esta situación evidencia lo fácil que resulta presentar serias alteraciones sobre la situación contable de las

instituciones financieras, que vuelven poco o nada creíbles los resultados que se publican en los periódicos.

³⁸ La Prensa Gráfica, 10 de octubre de 1996.

³⁹ La información sobre los manejos de ganancias, patrimonio, pago de impuesto sobre la renta, de diversas instituciones del sistema financiero, se han obtenido del trabajo publicado por FUNDESCA "Propuesta de una política de privatización para el desarrollo", elaborado por Salvador Arias y Jorge Sol Pérez, Junio de 1997. Mimeo.



Artesana, La Palma, Chalatenango

Capítulo 2

*Descripción del
sistema financiero informal*