

**SAPRIN**

**RESULTADOS DE LA INVESTIGACION**

**"EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y ESTABILIZACION ECONOMICA EN EL SALVADOR"**

**Diciembre 2000**

Investigadores:  
María Eugenia Ochoa  
Oscar Dada Hutt  
Mario Montecinos

**INDICE GENERAL DEL PROCESO DE INVESTIGACION DEL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y ESTABILIZACION ECONOMICA PARA EL CASO DE EL SALVADOR.**

<b>TITULOS</b>	<b>Página</b>
<b>PRESENTACION.....</b>	<b>i</b>
<b>INTRODUCCION GENERAL.....</b>	<b>iii</b>
<b>CAPITULO I. LAS PEE Y LOS PAE EN EL SALVADOR.....</b>	<b>01</b>
<b>1. Marco Conceptual de los PAE's y su Vinculación con Las Políticas de Estabilización (PEE).....</b>	<b>01</b>
<b>2. Aplicación de la Política de Ajuste Estructural en El Salvador.....</b>	<b>10</b>
<b>CAPITULO II. LIBERALIZACION DEL SISTEMA FINANCIERO CON ENFASIS EN LOS IMPACTOS PARA LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA.....</b>	<b>21</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>22</b>
<b>1. El Marco Teórico de las Políticas de Liberalización del Sistema Financiero.....</b>	<b>25</b>

2. El Funcionamiento del Sistema Financiero.....	41
3. Efectos de la Liberalización del Sistema Financiero Sobre la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.....	76
Conclusiones, Recomendaciones.....	102

**CAPITULO III. PRIVATIZACION DEL SERVICIO DE DISTRIBUCION DE  
ENERGIA ELECTRICA.....107**

Introduccisn.....	108
1. La Privatización en el Marco Teórico Conceptual de los PAE.....	109
2. El Proceso de Privatización en El Salvador.....	112
3. Aproximación a los Impactos del Proceso de Privatización.....	140
4. Conclusiones y Bosquejo de Propuestas.....	153

**CAPITULO IV. FLEXIBILIZACION DEL MERCADO LABORAL EN EL  
SALVADOR.....157**

Introduccisn.....	158
1. La Situación del Mercado Laboral.....	162
2. Los PEE's y los PAE's en el Mercado de Trabajo: La Política De Flexibilización Laboral y Sus Efectos.....	178
3. Efectos de las Políticas de Flexibilización Laboral Sobre La Actividad Productiva.....	207
Conclusiones, Propuesta.....	218

**BIBLIOGRAFIA.....223**

CUADROS  
GLOSARIO DE TERMINOS

**ANEXOS**

## PRESENTACIÓN

Los análisis y resultados que en este documento presenta la Red Ciudadana por el Desarrollo (SAPRIN), son producto de un largo proceso de consulta e investigación en torno a los impactos que han tenido los Programas de Estabilización y Ajuste Estructural en El Salvador.

En efecto, desde mediados de 1998 el Comité de Dirección de la Red SAPRIN, apoyada por un equipo de tres investigadores-economistas, impulsó un proceso de consulta ciudadana acompañado por un serio esfuerzo investigativo. Este proceso participativo ha permitido avanzar en el conocimiento de los impactos que han tenido los Programas de Ajuste en El Salvador, ha arrojado importantes análisis sobre los mecanismos que han operado en su implementación, y ha sentado bases para la búsqueda de soluciones a las problemáticas que tales Programas no han podido hasta ahora resolver.

La consulta-investigación impulsada por la Red Ciudadana SAPRIN estuvo marcada de principio a fin por un espíritu y carácter participativo, a pesar de las limitaciones y dificultades que suelen presentar los procesos participativos en países como el nuestro. Varios talleres y reuniones preliminares con diversos sectores de la sociedad civil salvadoreña permitieron determinar las temáticas o políticas económicas a ser incluidas en el proceso. Fue así como se escogió tres temáticas de consulta-estudio: los impactos de la liberalización del mercado financiero sobre las capacidades productivas de los pequeños y medianos productores, los impactos de la privatización de las distribuidoras de energía eléctrica sobre la calidad de vida de la población, y los impactos de ciertas prácticas de hecho de flexibilización laboral sobre las trabajadoras y trabajadores.

Posteriormente, numerosas consultas sectoriales complementaron las fuentes estadísticas y permitieron profundizar en los estudios de impacto de aquellas políticas económicas derivadas de los Programas de Ajuste. Finalmente, los análisis y conclusiones emanados de la información estadística y de la opinión ciudadana fueron validados por nuevos y variados talleres / reuniones.

En cuanto a los análisis que se llevaron a cabo dentro del proceso de consulta-investigación, éstos incursionaron en un enfoque de economía política (que no se limita a describir los impactos sino que profundiza en las causas que los generan, y que sabe desvelar las relaciones sociales, las estructuras económicas y de poder, las instituciones e intereses de grupo que se encuentran detrás de las relaciones entre variables económicas), en un enfoque de género (que da cuenta de los impactos diferenciados que tienen las políticas económicas sobre hombres y mujeres), y en un enfoque medioambiental (que conoce de los efectos de las políticas económicas sobre los ecosistemas). También los esfuerzos de la investigación participativa procuraron, no sin dificultades, avanzar en los análisis cualitativos y no sólo cuantitativos de los fenómenos.

En cuanto a los resultados del proceso de consulta-investigación, se puede afirmar, de manera general, que los impactos de las políticas económicas analizadas tuvieron un saldo netamente negativo, a pesar de reconocer en ellas algunos efectos positivos.

La constatación de lo anterior es lo que ha dado pie a la búsqueda de políticas socioeconómicas alternativas a las planteadas por las políticas neoliberales y/o los Programas de Ajuste que las acompañan. Es en tal sentido que en este documento se sientan las bases para caminar hacia una nueva etapa de elaboración de propuestas de solución a importantes problemas que aquejan a la sociedad y economía salvadoreña. Este será el principal esfuerzo de la Red Ciudadana por el Desarrollo (SAPRIN) para los próximos meses.

Por último, quisiéramos agradecer a los gobiernos de Noruega, Suecia, Bélgica y Holanda, así como a la Unión Europea, quienes gracias a sus contribuciones a la Iniciativa SAPRI a nivel mundial (Iniciativa por la Revisión Participativa de los Programas de Ajuste, por sus siglas en inglés) han hecho posible todo este esfuerzo de consulta e investigación, no sólo en El Salvador sino también en otros países de América Latina, África y Asia. Adicionalmente, quisiéramos agradecer a todas aquellas agencias de cooperación externa que han venido apoyando y mostrando su interés en las actividades de nuestra Red en el ámbito nacional, especialmente a NOVIB de Holanda, OXFAM G.B., Save The Children G.B, Save The Children Suecia, UNICEF, PNUD, Capacidad 21/PNUD y Fundación Böll de Alemania.

Roberto Rubio-Fabián  
Coordinador Regional de SAPRIN para América Latina  
Coordinador de la consulta-investigación.

## INTRODUCCION.

### ABORDAJE METODOLOGICO DE LA INVESTIGACION.

El abordaje metodológico del ejercicio de investigación en el caso salvadoreño ha tenido como ejes transversales el enfoque de economía política, la dimensión de género y el enfoque de medio ambiente. Un componente permanente de este abordaje ha sido su carácter participativo con énfasis en el primer momento de su despegue con la organización de talleres y foros públicos donde diferentes sectores de la sociedad civil expresaron sus percepciones del impacto de las políticas de Ajuste y Estabilización en sus vidas.

El enfoque de **economía política** parte del análisis de las estructuras y tejidos socio-institucionales a través de los cuales se van construyendo y viabilizando las decisiones en materia de PAE y PEE, así como su impacto en los diferentes aspectos de la vida y quehacer de la sociedad.

A través de este eje se trata de identificar las diferentes relaciones institucionales, políticas, económicas, sociales, culturales, de género y con el medio ambiente que se articulan en torno a cada uno de los ejes temáticos definidos en el ejercicio de consulta. Se entró así en un proceso donde se buscaba reflejar los resultados que a nivel individual, familiar, comunal, sectorial y macro han tenido las políticas y medidas económicas específicas aplicadas. Lo que se ha realizado tomando en cuenta la información disponible tanto a nivel cuantitativo como cualitativo, estableciendo, en la medida de lo posible, relaciones de causalidad.

Desde este enfoque de economía política se ha buscado analizar para cada eje temático abordado, cómo se han desarrollado las dinámicas de concentración de recursos y beneficios, así como las dinámicas de acceso y control de mercados, bienes y recursos, además del tejido de relaciones socio institucionales a través de las cuales se hace posible este funcionamiento y que inciden en la estructuración e implementación de las medidas aplicadas, así como en el impacto que éstas tendrán en los diferentes sectores y ámbitos de la vida nacional.

Durante el proceso de investigación se trató de identificar los/as sujetos implicados en la aplicación de las medidas de Ajuste y de Estabilización, su impacto positivo o negativo, individual y/o grupal para cada uno de ellos/as, tratando de caracterizarles para tener un panorama desagregado del impacto de los ejes definidos para el estudio.

Se analizó el alcance tenido por los objetivos planteados por los PAE y los PEE, sus logros ó fracasos, tratando de identificar las causas de los mismos, y de ver cómo en la aplicación local - nacional de estas medidas influyeron factores políticos, económicos, sociales, culturales, de género ó ambientales que definieron la aplicación y resultados de cada una de las políticas.

Desde otro ángulo, este ejercicio buscó analizar qué otros efectos secundarios (ó que no estaban contemplados como propósitos iniciales de los PAE ni en los PEE) se produjeron en su

implementación. Como por ejemplo: ¿qué sucedió con la capacidad productiva en el país en diferentes ramas?, ¿qué paso con la división sexo/género tradicional del trabajo?, si hubo cambios en el medio ambiente?

Durante esta investigación se trató de forma permanente ir articulando a la par del enfoque de economía política, la dimensión de género, que partiendo de un análisis específico de la situación y condición de mujeres y hombres en la sociedad, considerara de qué forma habían sido afectados/as relacionalmente por las políticas de Ajuste y Estabilización en sus diferentes ámbitos: Productivo, reproductivo y comunal entre otros.

Este abordaje implica considerar que tanto mujeres como hombres participan en y son afectados/as de manera diferente y específica por estas políticas de ajuste económico. Esto a menudo no es reconocido ni visibilizado, ya que se tiende a analizar generalizando a partir de un modelo ó prototipo que por lo regular es masculino, dados los procesos de socialización en que hemos vivido.

A lo largo de este ejercicio se tomaron en cuenta, cuatro áreas de importancia vital desde la dimensión de género<sup>1</sup>:

- ◆ El sustrato cultural que subyace en el diseño de políticas económicas en los diferentes niveles de elaboración y aplicación y que parte de establecer un análisis generalista donde se tiene como centro lo masculino y se invisibiliza el trabajo económico y no económico de las mujeres, ó sea la dimensión reproductiva (de reproducción de la vida material: crianza de los hijos, trabajo doméstico, cuidado del hábitat, etc.).

Valdría indicar que esto lleva incluso a invisibilizar el trabajo que también los hombres hacen en este ámbito, ya que este tipo de trabajo no es valorado socialmente. Lo que expresa la falta de reconocimiento de la interdependencia que existe entre la economía remunerada y no remunerada: entre lo productivo y lo reproductivo.

- ◆ La naturaleza y funcionamiento del ámbito reproductivo: de los hogares y el papel de éstos como agentes económicos y como medios de transmisión del bienestar social y las implicaciones que tiene este rol para la distribución de los recursos.
- ◆ La División sexo/género del trabajo, lo que viene a determinar de manera fundamental la capacidad económica de mujeres y de hombres y la forma en que esto ha venido evolucionando y como ello se refleja asimétricamente para mujeres y hombres en el acceso, uso y control de beneficios y recursos (tierra, capital, tecnología).
- ◆ Los vínculos y conexiones entre los diferentes sectores y ramas de la actividad económica y la participación de las mujeres y los hombres en las mismas, principalmente los que existen entre las economías de mercado (remuneradas) y las del ámbito reproductivo (hogares, no remuneradas), entre las inversiones productivas y las sociales, entre el sector "formal" y el "informal".

---

<sup>1</sup> Categorías desarrolladas en la investigación "El paradigma postergado; género y ajuste económico en el África Subsahariana. C. Mark Blackden y Elizabeth Morris-Hughes. Nuevos Enfoques Económicos. Junio 1996.

Esta dimensión plantea la necesidad de obtener y construir información desagregada por sexo – género, que permita contar con mayores elementos para un análisis diferencial de género y para la construcción de indicadores que vayan posibilitando una evaluación más integral de los fenómenos económicos.

Durante este proceso se trató de poner en práctica un abordaje metodológico participativo donde pudieran ser contrastadas las hipótesis planteadas en cada eje, con relación a qué tan exitosa ó no habría sido la implementación de estos PAE y PEE en el caso salvadoreño; ¿si su aplicación fue la adecuada y qué ocurrió con la vida de mujeres y hombres de diferentes edades?, ¿si el impacto fue el que se esperaba?, o bien ¿qué factores han influido para que esto fuera de otra manera?.

Para establecer las relaciones de impacto, los resultados de los talleres de consulta fueron un punto de partida fundamental para identificar los grupos y sectores que fueron más impactados por estas políticas; además de la información documental y estadística que ha brindado recursos para la delimitación y caracterización de sujetos.

Desde una perspectiva multidisciplinaria, se trató de integrar el enfoque de medio ambiente. Este esfuerzo conllevó articular en el análisis el impacto que estas políticas han tenido tanto para la existencia y deterioro de los recursos naturales (capital natural), como para el medio ambiente salvadoreño en su conjunto y sus posibilidades de sustentabilidad.

A su vez, este esfuerzo consideró una dinámica de integración entre las técnicas cuantitativas como cualitativas de investigación. Enfatizando en la primera fase de consulta un análisis cualitativo a partir del sentir y pensar de los diferentes sectores participantes en las jornadas y talleres; reforzando en una siguiente etapa el aspecto cuantitativo con la investigación documental y estadística que partió de la información existente en el medio sobre los ejes centrales definidos. Se llegó así a una tercera fase de retroalimentación donde a través de una metodología participativa se han podido enriquecer los hallazgos del proceso con el esbozo de conclusiones y propuestas.

## **CAPITULO I . - LOS PEE Y LOS PAE EN EL SALVADOR.**

Existen dos aspectos importantes en una evaluación de la aplicación y el efecto de un paquete de políticas económicas: su marco conceptual general y la forma de aplicación en las diferentes realidades de cada uno de los países. Siguiendo esta lógica se abordará primero las características teórico generales de los PAE's y su relación con las políticas de estabilización económica (PEE), y luego la manera en que se ha buscado aplicar en El Salvador.

### **1.- MARCO CONCEPTUAL DE LOS PAE's Y SU VINCULACION CON LAS POLITICAS DE ESTABILIZACION (PEE).**

En este apartado se resumirá de forma breve las consideraciones teóricas que sustentan el diseño de las políticas de ajuste estructural para seguidamente presentar los objetivos que éstas persiguen y el paquete de medidas para alcanzarlos.

#### **1.1.- CONSIDERACIONES TEORICAS ALREDEDOR DE LOS PAE's Y LOS PEE.**

Para los que proponen la aplicación de los PAE's, en los países subdesarrollados las políticas keynesianas aplicadas hasta finales de los años setenta fueron unos de los factores principales en determinar condiciones económicas que se expresaban en déficit elevados de la cuenta corriente, inflación, gastos del sector público considerables, subsidios a la inversión, aceleración del crecimiento de la demanda agregada, y otros aspectos expansivos más. Tales condiciones de inestabilidad, obviamente no permitían alcanzar los niveles de producción potencial sin lo cual tampoco es posible el crecimiento equilibrado de la actividad económica en el mediano y largo plazo.

Según los neoclásicos, cuyo enfoque<sup>1</sup> es importante en el diseño de los PAE's, para poder hacer frente a las dificultades de los países atrasados y corregir los desajustes provocados por las políticas intervencionistas del Estado, se volvía vital diseñar medidas consistentes en buscar la forma de cerrar la brecha comercial y al mismo tiempo incidir en que la demanda fuese reducida; de ese modo los precios claves de la economía se podían

---

<sup>1</sup> En términos neoclásicos, en el corto plazo el mercado dejado a su espontáneo comportamiento alcanza el pleno empleo dada la tecnología y el acervo de capital; de este modo, todos los sectores se hallan en equilibrio. En el mediano plazo la estructura productiva debe ser modificada, elevando las tasas de ahorro e inversión, y haciendo inevitables cambios en la tecnología, la relación capital-trabajo y capital-producto. En el largo plazo el crecimiento de la tasa de ahorro, el empleo, la inversión y la producción se estabilizan a un ritmo de crecimiento que es igual a la tasa de crecimiento de la población y al crecimiento de la productividad. Solamente hasta cuando el ritmo de crecimiento de la tasa de ahorro se acelera elevándose por sobre el crecimiento del largo plazo del producto, se puede decir que estamos entrando a un proceso que se mantendrá en el mediano plazo. En estas condiciones el producto crece a un ritmo más acelerado hasta que luego vuelve a aumentar a su tasa potencial de largo plazo pero a niveles ahora superiores que antes. Esta explicación simplificada de la teoría neoclásica del corto mediano y largo plazo, parte del supuesto de flexibilidad de precios y absoluta no intervención del gobierno. Esa no ha sido precisamente la situación previa a los años ochenta en los países desarrollados y subdesarrollados. Las políticas de carácter keynesiano eran de más habitual utilización en esos tiempos.

estabilizar. Pero la estabilización no era todo para las economías atrasadas, era necesario también elevar la producción en el tiempo y de modo permanente y estable.

Habían tres grandes problemas que las economías subdesarrolladas presentaban: el desajuste de la balanza de pagos, la inestabilidad de precios y el estancamiento de la producción; estos problemas eran concebidos como consecuencia de la perturbación estatal en la economía.

En la solución de estos problemas se involucraron dos organismos internacionales de carácter multilateral: El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

El FMI se concentró desde un inicio en los problemas de ajuste de la balanza de pagos y la estabilidad de precios. Por otra parte el BM enfatizando más los cambios en el mediano y largo plazo se ha enfrascado en los problemas relativos a los cambios en la estructura productiva. También en este caso se considera que la influencia del Estado como asignador de recursos se halla en la base del estancamiento de la actividad económica y la imposibilidad de elevar la tasa de ahorro para alcanzar la ruta de crecimiento potencial del producto.

A mediados de los años ochenta, sin embargo, el FMI incorpora las ideas de ajuste estructural que ya el BM venía promoviendo.

Las políticas de estabilización primero y de ajuste estructural después, surgen como medios para permitir que la economía opere de acuerdo a como se concibe teóricamente, a través del mercado como asignador de recursos, y ello sólo se piensa lograr corrigiendo las distorsiones que genera la intervención del Estado.

## **1.2.- OBJETIVOS DE LOS PEE Y LOS PAE's.**

En términos de las políticas de estabilización que impulsa el FMI sus objetivos se pueden resumir en dos que se hallan fuertemente interrelacionados:

- 1) Alcanzar el equilibrio externo en el sentido de reducir o eliminar déficit de la balanza de pagos, sostenido en un mayor equilibrio de la cuenta corriente.
- 2) Lograr el equilibrio interno en el sentido de reducir los excesos de demanda con sus consecuencias inflacionarias(Lichtensztein, S.; Baer, M.; 1986: 63-70).

Desde el enfoque del Banco Mundial los objetivos antes mencionados, si bien es cierto necesitan alcanzarse para lograr el desenvolvimiento equilibrado de la economía, no es suficiente para acrecentar la tasa de ahorro-inversión y alcanzar el crecimiento balanceado de largo plazo. Para conseguir esto último a los objetivos planteados por el FMI deben agregarse los objetivos que se proponen el BM:

- 1.- Permitir que operen las ventajas comparativas (y competitivas) y aprovecharlas plenamente.
- 2.- Eliminar el sesgo antiexportador de la producción.
- 3.- Reflejar los precios internacionales.
- 4.- Remover la represión financiera.
- 5.- Privilegiar proyectos que mejoren la balanza de pagos.
- 6.- Fomentar la libre circulación de capitales.
- 7.- Desalentar gastos improductivos que gravitan en el déficit fiscal.
- 8.- Establecer prioridades de inversión en función de la estructura de precios internacionales y recursos disponibles.
- 9.- Promover rentabilidad y eficacia.
- 10.- Estimular iniciativa y participación privada (Lichtensztein y Baer; 1986: 154-182).

Los objetivos del BM, como queda establecido, aspiraban a crear las condiciones ideales de flexibilidad de precios en perfecta concordancia con los comportamientos de la economía internacional, de modo que el mercado fuese capaz de asignar los recursos y generar un crecimiento sostenido que a través del incesante aumento del producto redundara en el bienestar de todos los miembros de la sociedad aunque la distribución de la propiedad fuese muy desigual; esto último no puede ser un inconveniente, de acuerdo con el BM, si el ingreso nacional es tan grande que proporciona un nivel de vida alto a todos.

En el afán de transformar el sistema económico en un aparato capaz de autorregularse se diseñaron las medidas que se mencionan en el apartado siguiente.

### **1.3.- EL PAQUETE DE MEDIDAS DEL AJUSTE ESTRUCTURAL.**

Se presentarán en este apartado tanto las políticas de estabilización que promueve el FMI como las de ajuste estructural elaboradas principalmente por el Banco Mundial<sup>2</sup>. Se procede de esta manera porque es claro que ambos sistemas de políticas deben complementarse ya que no se puede pensar en el equilibrio en el mediano y largo plazo si se están experimentando desequilibrios de corto plazo.

#### **1.3.1.- LAS POLITICAS DE ESTABILIZACION ECONOMICA.**

Las políticas de estabilización se concentran en cuatro esferas fundamentales: la cambiaria, la monetario-crediticia, la fiscal y la salarial.

**1.- La política cambiaria** buscaba a través de la devaluación del tipo de cambio corregir la sobrevaloración de la moneda que se considera como el principal obstáculo para sanear la

---

<sup>2</sup> A mediados de la década de los ochenta tanto el FMI como el BM poseían dentro de sus arsenales de políticas los programas de ajuste estructural; si bien el primer organismo seguía enfatizando la necesidad de sus políticas contractivas de la demanda que visto con detenimiento tienden a contradecirse con lo que se persigue en el marco del ajuste estructural, pues mientras aquéllas pueden frenar el crecimiento del producto en este último se busca hacer transformaciones en la estructura productiva para elevar el crecimiento del ingreso y producción per-cápita.

cuenta corriente. La elasticidad de las exportaciones netas al tipo de cambio debía cerrar la brecha comercial en el mejor de los casos y en el peor disminuir el déficit.

**2.- La política monetario-crediticia** se diseña principalmente para controlar la inflación y en ese sentido pretende reducir al mínimo los créditos dirigidos al gobierno sin base en el ahorro, es decir sin buscar medidas para elevar el ahorro y al mismo tiempo convertirlo en inversiones e innovaciones productivas. También el sector privado absorbe cantidades considerables del crédito que elevan el consumo sobre la base de importaciones, la compra de bienes de capital sustitutivo de mano de obra cuando esta encarece, etc. Estos aspectos se transforman en expansiones monetarias que impactan en el nivel de precios desembocando en inflación.

Las medidas más importantes para hacer frente a este problema se reducen a dos:

a.- Establecimiento de topes cuantitativos en la expansión del crédito (especialmente al sector público).

b.- Elevaciones de las tasas de interés que hagan positivas las tasas reales.

**3.- La política fiscal:** el crecimiento desproporcionado de los gastos del gobierno no sólo expulsan la inversión privada, asumiendo que el impacto a través de la tasa de interés es superior al efecto sobre la demanda, sino que elevan los créditos inorgánicos al sector público expandiendo la masa monetaria y alentando la inflación. Los subsidios a ciertos bienes públicos y las transferencias distorsionan el funcionamiento de los mercados.

Para corregir estos problemas es necesario:

a) Reducción de gastos y, en general, del déficit fiscal.

b) Reducir los subsidios a los precios de los consumidores.

c) Evitar el excesivo consumo de productos subsidiados.

**4.- Política salarial:** los ajustes de salarios sin la necesaria correspondencia con los cambios de productividad, especialmente cuando se aplica indexación que los hacen crecer a la par que los precios o por encima de ellos, generan espirales inflacionarias. Las medidas recomendadas para evitarlo son:

a) Eliminación de la indexación y con ello del exceso de demanda.

b) Los ajustes en el ingreso deben realizarse considerando las metas futuras del nivel de precios (Lichtensztejn y Baer, 1986: 70-73).

Todas las antes mencionadas medidas de política, buscan generar estabilidad tanto en lo que respecta al ajuste de la balanza de pagos como en los problemas relacionados con la inflación y la asignación de recursos. Los mercados deben operar como de competencia perfecta, lo cual precisamente se busca con la estabilización económica.

### **1.3.2.- LAS POLITICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL**

Ahora bien, el enfoque de ajuste estructural considera que cerrar la brecha de la cuenta corriente y estabilizar los precios no asegura por sí solo el crecimiento sostenido del producto a su nivel potencial sin cambiar las estructuras económicas e institucionales, especialmente en lo que a esto último se refiere, la excesiva participación del Estado.

De acuerdo con el concepto de ajuste estructural, las políticas de estabilizadoras de los componentes de la demanda deben ser complementadas con cambios al nivel de los factores que se asocian con la oferta: esencialmente dirigidos a modernizar la base industrial, a crear infraestructura y a promover la pequeña y mediana empresa; pero lo más novedoso del enfoque es la incorporación de las necesidades sociales básicas.

En relación con las necesidades sociales la política de ajuste estructural parte de dos razonamientos importantes:

1.- La asimilación de la pobreza en el sentido de que una estrategia adecuada debe involucrar tanto el crecimiento económico como la satisfacción de las necesidades básicas: el mayor crecimiento económico proporciona recursos que se pueden dirigir a crear infraestructura social y, por otro lado, la satisfacción de las necesidades básicas tiene efectos positivos sobre la expansión del sector moderno de la economía.

2.- El establecimiento de lineamientos para satisfacer las necesidades básicas, las cuales se refieren:

a) Incremento de la productividad a través de la introducción de nuevos métodos tecnológicos en las áreas urbanas y especialmente rurales; así como el impulso de industrias pequeñas y medianas.

b) El suministro de servicios básicos enfatizados en el control demográfico, educación y salud.

En cuanto al control demográfico se busca permitir un más amplio y factible proceso de formación de capital y mejorar la calidad y cobertura de los servicios básicos.

En lo tocante a la educación se concibe ya no como un aspecto simplemente cultural sino como la formación de capital humano que eleva la productividad, los ingresos y el nivel de vida; mientras que la salud se concibe vinculada al control de la natalidad y la educación, dirigidas a fomentar la medicina preventiva y a mejorar las condiciones generales de salud (agua potable, alcantarillados, etc.) (Lichtensztein y Baer, 1986: 162-174).

En la idea original de incorporar en las políticas de ajuste las necesidades básicas de la población, se estableció que dichas necesidades fundamentales básicas debían ser

focalizadas, y una vez hecho esto crear una institución con suficientes fondos para que pudiese cubrir, de forma focalizada, los gastos requeridos para llenar las necesidades básicas de la población. De esta forma se instituyeron en los diferentes países aplicadores de los PAE's lo que se conoce como Fondo de Inversión Social (FIS) que buscaría cumplir con los lineamientos arriba mencionados.

### **1.3.3.- LINEAMIENTOS BASICOS Y PAE's.**

Los lineamientos básicos y políticas económicas que se desprenden de todo este marco conceptual del ajuste estructural son los siguientes:

**1.- Orientación al exterior**, con tipos de cambio competitivos, evitando la protección excesiva a las importaciones y buscando incentivos a las exportaciones que sean internacionalmente aceptables.

**2.- Aumento del ahorro interno y mejora en la eficacia de su asignación**, con tasas positivas (no excesivas) de interés real, políticas fiscales que alienten el ahorro, reducción de déficit presupuestarios y estímulos al capital extranjero a la inversión extranjera directa (IED).

**3.- Reducción en el tamaño y responsabilidades del Estado**, fomentando los procesos de desregulación y privatización.

**4.- Concentración del Estado en políticas sociales y políticas públicas estables.** Estas medidas buscan focalizar la pobreza de tal manera que los gastos sean lo más racional posible para no obstaculizar la reducción del déficit fiscal.

**5.- Acciones del lado de la oferta** para movilizar los ahorros internos domésticos y facilitar la inversión privada nacional y extranjera por medio de reformas impositivas acompañando esto con reformas del mercado laboral que incrementen la flexibilidad en la contratación y el despido.

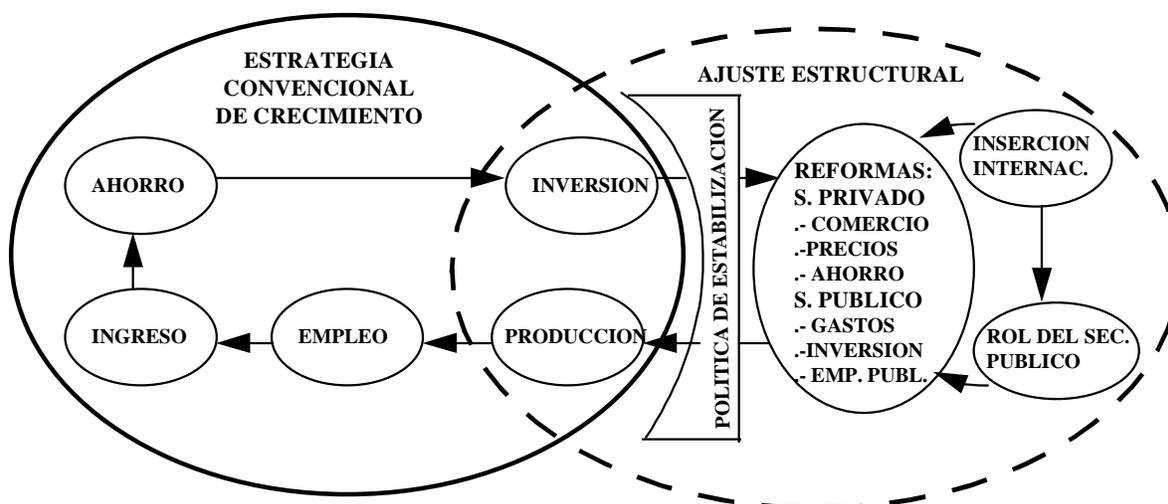
**6.- Políticas de estímulo a la competencia y al accionar del mercado**, a través de la privatización de actividades, liberalización de precios y eliminación de subsidios para que los precios actúen estimulando la eficiencia.

**7.- Políticas monetarias y fiscales** orientadas a reducir los desequilibrios domésticos, la inflación y a liberar recursos para el sector privado.

**8.- Políticas que intenten frenar y revertir la fuga de capitales**, para lo cual se confía básicamente en políticas cambiarias realistas y de tasa de interés elevada, así como en la confianza que el conjunto de estas políticas suscitaría en los agentes económicos privados, nacionales y extranjeros (Rosales, O. 1990: 8-9).

La estrategia, en resumen, del ajuste estructural se concibe como la búsqueda tradicional del crecimiento que arranca de la capacidad que una economía debe tener para formar el ahorro y la inversión impulsando la producción, el empleo y el ingreso del cual debe brotar más capacidad de ahorro. Pero esta estrategia convencional debe enmarcarse en condiciones estables alcanzadas por las políticas de corto plazo, y se intercepta con los lineamientos del ajuste estructural que establecen reformas fundamentales tanto en la actividad del sector privado como en las del sector público. De esta manera, la estrategia debe darse en un marco de estabilidad económica (balanza comercial equilibrada y baja inflación) y de readecuación y reestructuración de la participación del Estado y del sector privado; así como mediante la incorporación de innovaciones tecnológicas, para elevar la competitividad internacional, y la de nuevos actores a través de la promoción de pequeñas y medianas empresas lo cual debe darse en el transcurso del mediano y largo plazo, dando lugar al crecimiento de una producción y empleo de mejor calidad y por tanto a ingresos más altos que impulsan en proporciones considerables la tasa de ahorro e inversión, iniciando otra vez el ciclo (ver diagrama 1).

## DIAGRAMA 1.- ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO CON AJUSTE ESTRUCTURAL



FUENTE: Lichtensztein, S. y Baer, M. Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Nueva Sociedad, San José, Costa Rica, 1986, P. 180.

Por otra parte, los programas de ajuste estructural se dan a través de tres paquetes de actividades:

- 1.- Declaración explícita, ante los organismos financieros internacionales, de objetivos estructurales específicos a alcanzar en un período de 5 a 7 años (aumento de las exportaciones no tradicionales, reducción de los niveles de protección efectiva, reducción de incentivos fiscales a la promoción de exportaciones, aumento de incentivos a la inversión privada, metas de ahorro de energía, aumento de la producción agrícola, etc.).
- 2.- Conjunto de medidas que se tomarán en un período aproximado de 5 años para alcanzar los objetivos anteriores (reforma arancelaria y del sistema de protección industrial, aumento del precio real de la energía, modificación de los precios de intercambio en favor de la agricultura, liberación de precios, reducción de los subsidios etc.).
- 3.- Programa de medidas a ser tomadas por un gobierno y controladas por el Banco Mundial, tanto antes de la operación como durante los siguientes doce o dieciocho meses (Rosales, O.; 1990: 11).

Del mismo modo que las estrategias de estabilización y ajuste estructural se interrelacionan, así también se da una condicionalidad cruzada establecidas por el FMI y el BM; ello obviamente hace que se reduzcan los grados de autonomía de la política económica interna de un país.

En el cuadro siguiente se muestra la estructura típica de los programas de ajuste estructural:

### **ESTRUCTURA TIPICA DE UN PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL**

<b>AREAS DE INTERVENCIÓN</b>	<b>MEDIDAS</b>
<b>1.- ESTRUCTURA DE INCENTIVOS.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eliminación gradual de las restricciones cuantitativas a las importaciones.</li> <li>- Simplificación de los trámites de comercio exterior.</li> <li>- Reducción de la dispersión arancelaria. Reducción de la protección efectiva en la industria y aumento en la agricultura.</li> <li>- subsidios a las exportaciones e impuestos al consumo y ventas.</li> <li>- Liberación de precios, reducción de subsidios, incentivos a la producción agrícola, precios de energía similares a los externos.</li> <li>- Simplificación de estructura impositiva y principios de neutralidad tributaria.</li> <li>- Liberación de tasas de interés, unificación de mercados de crédito.</li> <li>- Unificación cambiaria, tipo de cambio real alto y estable.</li> </ul>
<b>2.- INVERSION PUBLICA.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prioridad a proyectos que alivien la restricción de divisas (hidroeléctricos, cultivos de exportación, etc.)</li> <li>- Criterios sistemáticos de evaluación social de proyectos.</li> <li>- Proyectos de gestación rápida ahorradores de capital y generadores de empleo.</li> <li>- Fortalecimiento de la capacidad de planificación.</li> </ul>
<b>3.- GESTION DEL PRESUPUESTO Y DE LA DEUDA.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reducción del déficit presupuestario minimizando su impacto negativo en la producción.</li> <li>- Reducción de subsidios al consumo</li> <li>- Redefinición de tarifas de servicios públicos.</li> <li>- Reducción del gasto no relacionados con el desarrollo (ejército, administrativo, etc.)</li> <li>- Focalización de la pobreza.</li> <li>- Reducción del costo unitario de programas sociales.</li> <li>- Reestructuración de la deuda externa, como condición previa en el PAE.</li> <li>- Complementariedad entre los PAE y PEE.</li> </ul>
<b>4.- REFORMA INSTITUCIONAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinación del sector descentralizado.</li> <li>- Reforma del sistema de empresas públicas: disciplina financiera estricta, autofinanciamiento, autonomía administrativa, etc.</li> <li>- Mantenimiento del valor real de tarifas de servicio público.</li> <li>- Introducción de criterios de competencia en las empresas estatales.</li> <li>- Privatización de empresas públicas productoras de bienes.</li> </ul>

	- Licitación de actividades al sector privado: fases de procesos productivos, provisión de servicios (seguridad, aseo, ornato, etc.)
--	--

FUENTE: Rosales, O. **El debate sobre ajuste estructural**, enero 1990.

## **2.- APLICACION DE LA POLITICA DE AJUSTE ESTRUCTURAL EN EL SALVADOR.**

Para poder hacer una reseña de los alcances logrados por las políticas de ajuste estructural al nivel de El Salvador es conveniente establecer las condiciones iniciales que las mencionadas políticas pretendían modificar, esto es, se vuelve importante enumerar los problemas principales que afectaban la actividad económica del país. Luego es pertinente hacer un esbozo del nivel de aplicación y logros obtenidos por las medidas de política económica que se han implementado.

### **2.1.- LOS PAE's EN EL SALVADOR: PROBLEMAS, OBJETIVOS Y POLITICAS.**

En El Salvador a finales de la década de los 80's y principios de la década de los 90's se busca resolver con la aplicación de los PAE's los siguientes problemas:

**1.- Elevada inflación:** la tasa de inflación en el período comprendido entre 1989 y 1991 era de dos dígitos y su magnitud se acercaba al 19% en promedio (IPC; base/92).

**2.- Alto déficit comercial:** los déficit de la balanza comercial como porcentaje del PIB se aproximaban al 16%. La proporción deficitaria de la cuenta corriente en el PIB era de aproximadamente 6% (excluyendo las transferencias oficiales).

**3.- Producción estancada y desempleo:** el PIB per cápita se encontraba creciendo a una tasa muy baja (un poco más del 1%), lo cual se reflejaba en una tasa de desempleo que tendía a ubicarse cerca del 10% de la PEA.

**4.- Distorsión en los precios relativos internos y externos:** Hasta 1989 los precios relativos internos se sesgaban en favor de los precios de los productos no agrícolas frente a los bienes producidos en el agro. Entre 1985-1989 el índice de precios implícitos del PIB se multiplicó por casi 4 veces, los precios de los bienes agrícolas se multiplicaron 1.4 veces (Acevedo, 1994). En cuanto a los precios relativos externos los precios de los bienes transables con respecto a los no transables tuvieron declives importantes situación en la que contribuyó, de manera relevante, la sobrevaloración del colón que abarata las importaciones y hace menos competitivas las exportaciones; ello, junto a la considerable entrada por remesas, hace que se eleve la demanda de los bienes no transables también.

**5.- Tasas de interés reales negativas:** para quienes diseñaron las políticas las tasas de interés reales se hacían negativas en la década de los ochenta por dos razones, la regulación de las tasas y el elevado nivel de inflación que existía en la economía. Aún para 1992,

cuando ya se habían establecido las primeras medidas de liberalización de las tasas de interés, la tasa activa fue de -1.7% y la pasiva de -4.8%.

#### **6.- Banca nacionalizada insolvente.**

#### **7.- Comercio exterior nacionalizado con débil desempeño.**

**8.- Tipo de cambio sobrevalorado.** En relación con este aspecto la tasa efectiva real de cambio mostraba un elevado nivel de sobrevaloración que ejercía un influjo negativo sobre la competitividad de las exportaciones y sobre la balanza comercial.

**9.- Desempeño deficitario de las empresas autónomas.** Como los casos de los ingenios, las torrefactoras, comercialización del café, etc (Consejo Monetario Centroamericano, 1995).

Para hacer frente a estos problemas se diseñó en 1989 el “Plan de Desarrollo Económico-social 1989-1994”; en éste se mencionaban los propósitos generales siguientes:

#### **1.- Establecer un sistema de economía social de mercado.**

#### **2.- Enmarcar el rol del Estado a una función normadora.**

**3.- Abrir la economía al exterior y alcanzar las condiciones para mantener un crecimiento robusto y sostenido a través del tiempo, y mejorar el nivel de vida de la población, en especial de los grupos más desposeídos.**

#### **4.- Rescatar al país de la crisis (Acevedo, C.; 1994: 3-4).**

En términos operativos el Plan se bifurcaba en dos grandes líneas:

- Un programa de estabilización de corto plazo (junio 1989-diciembre 1990) que buscaba limitar la profundización de los crecientes desequilibrios y restablecer las relaciones de los precios relativos, creando las condiciones para iniciar un proceso de reactivación económica que ayude a resolver paulatinamente los desequilibrios existentes.
- Un programa de ajuste estructural cuyos dos objetivos básicos serían: el logro de una economía sana, fuerte, estable y competitiva que estimule el crecimiento; y, el segundo, reducir y eliminar la dependencia de la ayuda externa (donaciones) a través de una apertura al comercio externo, y modernización del aparato productivo creando las condiciones para que la economía y sus agentes puedan valerse y servirse de sus propios medios y capacidades.

Para la aplicación efectiva del programa de corto plazo el gobierno obtuvo en agosto el respaldo del Fondo Monetario Internacional (FMI) a través de un acuerdo de derechos

especiales de giro (DEG). Hasta 1993 el gobierno llevaba suscritos tres acuerdos stand-by con el FMI.

EN 1991 el gobierno crea el Fondo Inversión Social con financiamiento principalmente del BID. El FIS nació con el propósito fundamental de atender, de forma focalizada, las demandas apremiantes, de la población en situación de pobreza, particularmente la extrema, para potenciar su capacidad de interacción plena al desarrollo económico y social del país.

Entre sus actividades más importantes se pueden mencionar las siguientes:

- Educación, con ejecución de proyectos de infraestructura, equipamiento y dotación de recursos materiales educativos.
- Salud y nutrición, proyectos de infraestructura, equipamiento.
- Agua potable, alcantarillado y letrinización.
- Medio ambiente, proyectos de forestación, cocinas Lorena y chefina.
- Guarderías y hogares infantiles (Montoya, 1998: 47-48)

Para poder impulsar las políticas de ajuste estructural el país obtuvo dos préstamos del Banco Mundial, que se correspondía con las fases:

El primer préstamo de ajuste estructural SAL-I para un período de dos años, con la condición de aplicar medidas de ajuste en las áreas siguientes:

- Comercial y cambiaria.
- Monetaria y de tasas de interés.
- De reformas al sector financiero.
- Reformas al sector agropecuario.
- Programas para los sectores sociales.

Para la aplicación de la segunda fase del ajuste se obtuvo el segundo préstamo SAL-II en agosto de 1993, con el cual se buscaba consolidar y dar continuidad al proceso ya iniciado pero concentrando sus esfuerzos en seis áreas:

- Modernización del sector público.
- Reforma del sector financiero.
- Cambios en el sector hidrocarburos.
- Reforma comercial.
- Reforma del sector social y alivio a la pobreza.
- Reforma a la política ambiental.

En este mismo contexto también el gobierno salvadoreño entabló negociaciones con el Banco Mundial para el diseño y la implementación del Programa de Reformas e Inversión Sectorial Agrícola (PRISA), aprobado en marzo de 1993, así como para la implementación futura de otros programas con incidencia directa sobre el sector agropecuario como el de “Servicio Agrícola y Tenencia (1994-1998)” y el de “Manejo de

recursos naturales 1996-1997”, los cuales formaban parte de un programa más vasto de préstamos del Banco Mundial al país por un monto total de 338 millones de dólares para los años fiscales 1994-1998 (Acevedo, 1994: 4-5).

Para resolver los problemas antes mencionados y alcanzar los objetivos propuestos, en lo que respecta a la búsqueda de la estabilización económica se establecieron tres políticas económicas básicas:

### **1.- Tipo de cambio flexible.**

Entre 1989 y 1993 se aplicó una política de tipo de cambio flexibles que se reflejó en continuas devaluaciones. Desde 1994 el sistema se transformó de hecho, en uno de tipo de cambio fijo ubicado en aproximadamente ¢ 8.75 por un dólar (Ramos, H., et. al.; 1995: 5). El mantenimiento del tipo de cambio a este nivel provoca que el Banco Central se vea obligado a realizar operaciones cambiarias (compra y venta de divisas), ello tiene su influencia en la política monetaria.

### **2.- Política monetaria:**

2.1.- Eliminación de topes de cartera.

2.2.- Supresión del financiamiento del BCR al sector público. La ley orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador, establece que éste no puede financiar directa ni indirectamente al Estado, ni a las instituciones ni empresas públicas. Tampoco puede otorgar créditos al sector privado. Desde agosto de 1994 las operaciones de crédito al sector privado se trasladaron al Banco Multisectorial de Inversiones (BMI).

2.3.- Políticas indirectas a través del encaje legal y las operaciones de mercado abierto. El encaje legal oscila entre el 15 y 20% para los depósitos corrientes, de ahorro, a plazo y el que se aplica a los reportos. Para los depósitos en moneda nacional y extranjera el encaje se unificó desde el 29 de abril 1995. El encaje para créditos con el exterior se estableció en una tasa del 10%. La tendencia ha sido a la reducción de las tasas de encaje legal.

2.4.- Modificaciones en la política de redescuento y recurso de última instancia. A partir de julio de 1994 se eliminó la ventanilla única de redescuento del BCR, que atendía con recursos internos, la demanda de crédito de corto plazo de las instituciones financieras. Sin embargo, se les siguió otorgando créditos a través de la ventanilla de liquidez automática hasta por el 15% de su encaje legal.

### **3.- Política fiscal.**

3.1.- Reducción del gasto.

3.2.- Reducción y/o eliminación de los impuestos que afectan la inversión y fortalecimiento del impuesto al consumo. A partir de mayo de 1994 se eliminó el impuesto al patrimonio.

En julio del mismo año se aplicó un aumento en el IVA de tres puntos de modo que pasó de 10% a 13% (Consejo Monetario Centroamericano, 1995).

Las políticas de ajuste estructural conciben que la inestabilidad económica no sólo es el resultado del crecimiento excesivo de la demanda agregada sino de un estancamiento en el crecimiento de la oferta, este comportamiento ineficiente en la producción se entiende como la consecuencia de la fuerte protección arancelaria que promueve la existencia de empresas no competitivas, del efecto negativo de todo tipo de controles de precios, de los elevados salarios por encima de la productividad, de la falta de políticas dirigidas a fomentar la inversión productiva nacional y extranjera, etc.

Debido a ello con el fin de que las políticas de control de la demanda agregada no generen contracción económica se establecieron las políticas de ajuste estructural de incentivos de la oferta, esto es:

#### **1.- Política arancelaria.**

Reducción, unificación y eliminación de aranceles. Se programó la ejecución de un programa de desgravación arancelaria para llegar a una estructura con un techo de 6% y un piso de 1% (Ramos, H.; 1995: 5-6).

#### **2.- Liberalización del tipo nominal de cambio.**

#### **3.- Eliminación de controles, licencias, cuotas y listas de importación.**

**4.- Políticas de fomento a la inversión** (Ley de inversión extranjera, ley de zonas francas y maquilas, ley de fomento a las exportaciones no tradicionales).

**5.- Liberalización de precios.** Existen controles sobre las tarifas de la luz, agua y teléfono.

#### **6.- Políticas de salario mínimo fuertemente intervenida por el gobierno.**

**7.- Políticas institucionales** (Reducción del tamaño relativo del Estado, privatización de empresas públicas, reducción del empleo público, compactación de entes públicos)

#### **8.- Eliminación y/o simplificación de trámites públicos.**

#### **9.- Liberalización, desregulación y privatización del sistema financiero.**

### **2.2.- EVALUACION DE LAS MEDIDAS DE ESTABILIZACION Y AJUSTE ESTRUCTURAL.**

Para establecer en términos macroeconómicos los resultados de las políticas de ajuste estructural que se han aplicado hasta el presente es conveniente remitirse a la información que facilitan los indicadores agregados, en el cuadro que se muestra a continuación puede verificarse el comportamiento de los mismos:

**CUADRO 1.- RESUMEN DE INDICADORES ECONOMICOS MAS RELEVANTES  
(PORCENTAJES)**

Indicador	Promedio 1992-96	1996	1997
<b>ESTABILIDAD</b>			
1. Inflación (IPC)	11.9	7.4	1.9
2. Déficit comercial/PIB	16.3	13.8	11.6
3. Déficit cuenta corriente/PIB	1.7	1.6	-0.8
4. Remesas familiares/PIB	12.1	10.4	10.5
5. Tipo de cambio efectivo real (1990=100)	123.3	140.5	147.5
6. Déficit del sector público/PIB	1.9	2.5	1.7
7. Tasa de interés activa real/promedio corresponde a 1993-1996	7.9	8.7	13.1
<b>SOLVENCIA</b>			
1. Ahorro nacional bruto/PIB	16.3	12.8	15.5
2. Reservas internacionales/meses de importación		4.9	6.2
3. Deuda pública externa/PIB	24.4	22	21.7
4. Deuda pública interna/PIB	10.9	9.4	8.2
<b>CRECIMIENTO Y EQUIDAD</b>			
1. Crecimiento del PIB real per cápita	3.7	-0.25	1.8
2. Inversión interna bruta/PIB	19.7	17.4	17.7
3. Tasa de crecimiento de las exportaciones a partir de US\$ corrientes	20.2	8.31	32.68
4. Índice de salarios mínimos reales (1988=100)	79	75.5	74.1
5. Porcentaje de pobres en el sector urbano	45.9	42.4	39
6. Porcentaje de pobres en el sector rural	63.6	64.8	62.1
7. Salario promedio mujeres/hombres		72.8	

FUENTE: Proyecto Estado de la Nación, PNUD/Consejo Nacional para el Desarrollo Humano Sostenible, San Salvador; 1999.

Es conveniente enmarcar los resultados con cada una de las políticas con las cuales tiene relación a manera de poder determinar el impacto relativo de ellas.

**1.- Evaluación de la política cambiaria.** Según los PAE's, el objetivo fundamental de esta política consiste en hacer más competitivas las exportaciones a modo de revertir los déficit en la balanza comercial y la cuenta corriente como porcentajes del producto interno bruto (PIB). En el cuadro 1 puede observarse que tanto el déficit comercial como el de la cuenta corriente, como porcentaje del PIB, han sufrido una reducción perceptible; esto, si tiene que ver con el tipo de cambio, debe ser atribuido más a la estabilidad del mismo que a su flexibilidad, la cual realmente sólo ha significado devaluación y únicamente se dio en los primeros años de la década de los noventa. Por cuanto desde 1994 el tipo de cambio se ha mantenido de hecho fijo, las reducciones en la sobrevaloración del colón deben ser el resultado de los cambios en la relación entre la inflación nacional y la internacional; pero esta vinculación más bien está relacionada con la política monetaria.

**2.- Evaluación de la política monetaria.** Uno de los objetivos principales de la política monetaria consiste en reducir la inflación para aproximarla al ritmo de aumento de los precios al nivel internacional; la búsqueda de este objetivo es necesaria por un lado para aumentar la capacidad adquisitiva de la población y, por otro, para mermar el proceso de sobrevaloración de la moneda que afecta a la competitividad de las exportaciones. En el cuadro 1 se muestra que la tasa de inflación no sólo ha dejado de ser de dos dígitos para convertirse en un parámetro de uno, sino que ha sufrido una considerable reducción a un poco menos de 2%. Sin embargo, aún la inflación interna sigue siendo superior a la internacional (alentando el proceso de sobrevaloración) y todavía continúa siendo importante en la reducción de la capacidad adquisitiva como puede observarse en el cuadro. Tanto el aumento del tipo de cambio efectivo real como la caída permanente del salario real (mínimo) así lo señalan. Con relación a las tasas de interés real, si bien uno de los objetivos de las medidas monetarias era hacerlas positivas, también se buscaba, por otra parte, que no se elevaran a niveles que afectaran los incentivos de inversión; en el cuadro, no obstante, puede verificarse que las tasas reales de interés han estado aumentando, lo cual puede explicarse, en parte, por el conocido fenómeno llamado “mal holandés” (ver PNUD, próxima publicación, 1999; y Rivera Campos, R., 1998). El carácter contractivo de la política monetaria junto al cada vez más precario poder adquisitivo de la población han sido factores que han provocado un deterioro de la demanda agregada.

**3.- Evaluación de la política fiscal.** Los resultados en cuanto al desempeño fiscal indican una mejoría que se refleja en una tendencia, aunque leve, a la disminución del déficit fiscal como porcentaje del PIB. Este coeficiente llegó a representar en algunos años de finales de los 80's y principios de los 90's aproximadamente el 4.5% (Consejo Monetario Centroamericano, 1995).

**4.- Evaluación política arancelaria.** El programa de desgravación arancelaria a la importaciones de bienes de capital, materias primas, bienes intermedios y bienes finales, tiene como objetivo la reducción de los costos y con ello la incentivación del aumento de la producción en general y las exportaciones en particular, así como promover la búsqueda de la modernización para mejorar la competitividad de la economía. El proceso de desgravación arancelaria en sí no ha avanzado tal como se programó debido a la oposición de diversos sectores (especialmente del sector agropecuario) que ven en este proceso un mecanismo de debilitamiento de los productores nacionales en la competencia. Recientemente, el 1 de julio de 1997, se realizó y programó una desgravación adicional de un 1% del derecho arancelario de importación (DAI) para los bienes intermedios y bienes finales; los bienes de capital y materias primas gozaban del 0% de impuestos desde el 1 de diciembre de 1996 (PNUD, Ibid.). El problema principal de la desgravación arancelaria consiste en que no se ha articulado a un programa integral de desarrollo y modernización del agro y del sector no agropecuario. La modernización desde el punto de vista de los PAE's se espera que ocurra como el resultado de los efectos espontáneos del mercado una vez que las condiciones arancelarias se establezcan. Tal situación no corresponde con la realidad dado que tanto los pequeños productores agropecuarios como los microempresarios y pequeños empresarios de la ciudad no tienen las condiciones económicas para renovar sus tecnologías y volverse más competitivos; ello es lo que genera

que varios sectores se opongan a la desgravación o aboguen por un proceso gradual de desgravación.

**5.- Políticas de fomento a las inversiones exportaciones.** Dentro de estas políticas sobresalen especialmente la eliminación de impuestos a las exportaciones y el establecimiento de incentivos (como el denominado Draw Back), el desarrollo privado de las zonas francas, la ampliación del universo de actividades beneficiadas con este tipo de régimen aduanero especial, y la autorización de vender una proporción de su producción anual en el mercado local. El efecto de tales medidas parece haber sido positivo para las exportaciones en especial las no tradicionales y la maquila. En el cuadro 3 puede observarse la manera en que se ha modificado a lo largo del tiempo la estructura de las exportaciones:

**CUADRO 3**

Exportaciones de El Salvador en millones de Dólares												
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>PRODUCTOS</b>												
TRADICIONALES	593.6	386.4	393.5	252.8	296.2	272.1	217.2	295.7	324.0	425.8	414.5	603.6
NO	161.3	204.5	215.3	244.7	285.3	316.0	380.2	446.3	494.9	579.6	609.8	755.5
<b>TRADICIONALES</b>												
Centroamérica	91.0	119.6	139.8	160.6	175.0	193.7	257.2	310.2	343.1	426.7	454.8	576.1
Resto del Mundo	70.3	84.9	75.5	84.1	110.3	122.3	123.0	136.1	151.8	152.9	155.0	179.4
MAQUILA	61.0	61.0	47.0	78.0	81.0	132.0	198.2	290.1	430.4	646.6	764.9	1056.8
<b>TOTAL</b>	<b>815.9</b>	<b>651.9</b>	<b>655.8</b>	<b>575.5</b>	<b>662.5</b>	<b>720.1</b>	<b>795.6</b>	<b>1032.1</b>	<b>1249.3</b>	<b>1652.0</b>	<b>1789.2</b>	<b>2415.9</b>
<b>Estructura</b>												
TRADICIONALES	72.8%	59.3%	60.0%	43.9%	44.7%	37.8%	27.3%	28.7%	25.9%	25.8%	23.2%	25.0%
NO	19.8%	31.4%	32.8%	42.5%	43.1%	43.9%	47.8%	43.2%	39.6%	35.1%	34.1%	31.3%
<b>TRADICIONALES</b>												
Centroamérica	11.2%	18.3%	21.3%	27.9%	26.4%	26.9%	32.3%	30.1%	27.5%	25.8%	25.4%	23.8%
Resto del Mundo	8.6%	13.0%	11.5%	14.6%	16.6%	17.0%	15.5%	13.2%	12.2%	9.3%	8.7%	7.4%
MAQUILA	7.5%	9.4%	7.2%	13.6%	12.2%	18.3%	24.9%	28.1%	34.5%	39.1%	42.8%	43.7%
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
<b>Tasas de crecimiento anual</b>												
TRADICIONALES		- 1.8%		- 17.2%	- 8.1%		- 36.1%	9.6%	31.4%	- 2.7%	45.6%	
	34.9%		35.8%		20.2%							
NO	26.8%	5.3%	13.7%	16.6%	10.8%	20.3%	17.4%	10.9%	17.1%	5.2%	23.9%	
<b>TRADICIONALES</b>												
Centroamérica	31.4%	16.9%	14.9%	9.0%	10.7%	32.8%	20.6%	10.6%	24.4%	6.6%	26.7%	
Resto del Mundo	20.8%		- 11.4%	31.2%	10.9%	0.6%	10.7%	11.5%	0.7%	1.4%	15.7%	
		11.1%										
MAQUILA	0.0%		- 66.0%	3.8%	63.0%	50.2%	46.4%	48.4%	50.2%	18.3%	38.2%	
		23.0%										
<b>TOTAL</b>	<b>- 0.6%</b>	<b>- 15.1%</b>	<b>8.7%</b>	<b>10.5%</b>	<b>29.7%</b>	<b>21.0%</b>	<b>32.2%</b>	<b>8.3%</b>	<b>35.0%</b>			
	20.1%		12.2%									

Fuente: Ibid.

**7.- Política de privatización.** El proceso de privatización se buscó aplicarlo en un principio de forma centralizada a través de la Comisión Nacional de Privatización con una unidad técnica ejecutora, lo cual no tuvo éxito por lo que el gobierno decidió descentralizar el proceso. Esta disposición significó que las entidades centralizadas siguieran rigiéndose por las Disposiciones Generales del Presupuesto y que las entidades descentralizadas se rigieran con base a sus leyes especiales. Cada institución se convirtió, entonces, en ejecutora de su propio proceso de privatización. Las leyes especiales que han servido de soporte a estos procesos son: la Ley de Privatización del Sistema Financiero, la Ley de Privatización de Ingenios y la Ley de Liquidación y Venta de Inmuebles del INCAFE. Las experiencias más importantes que se pueden mencionar en relación con los procesos de privatización son las siguientes:

1.- La privatización de los bancos que fue coordinado por el Banco Central de Reserva de El Salvador.

2.- La privatización del Hotel Presidente que fue licitado a nivel internacional y cuya decisión de adjudicación correspondió a BANAFI/CORSAIN.

3.- Cemento Maya que fue intervenido por INSAFI debido a insolvencia; vendiéndose luego su deuda a través de subasta pública.

4.- Se privatizaron seis ingenios, el INJIBOA a cargo de CORSAIN, y los ingenios El Carmen, Chaparrastique, La Cabaña, La Magdalena y Chanmico a cargo todos de INAZUCAR. Se estableció una comisión coordinadora de privatización en donde participaron además de estas dos instituciones encargadas de los ingenios, los ministerios de Economía, Agricultura y Hacienda.

5.- Recientemente se privatizó la planta Torrefactora de Café, el activo más grande del INCAFE; ésta abastece de un 40 a 50% del mercado nacional de café percolado (Proyecto de Estado de la Nación, 1999).

**8.- Evaluación de la política social.** El FIS que ha sido la principal institución con la cual se ha tratado de combatir la pobreza de manera focalizada, inició sus operaciones en 1994 contando con un fondo de aproximadamente 120 millones de dólares para la ejecución de más de 3 mil proyectos de los cuales el 37.8% estaban destinados al sector educativo, un 37.4% a salud y nutrición y el restante se destinó a la construcción de cocinas, forestación y otros. Evaluando la actividad de esta institución se pueden hacer los señalamientos siguientes que son válidos para la política social en general:

- La dependencia casi exclusiva de préstamos del exterior, además de significar la generación de costos futuros determina ciertos compromisos que restringen las decisiones acerca de cómo usar los fondos.
- La aplicación del criterio de focalización en un país en donde la pobreza azota al 50% de la población justifica la falta de compromiso para buscar una solución integral al problema de la pobreza.

- El carácter compensatorio y coyuntural de sus programas evita que se aborde la pobreza como un problema estructural.
- El FIS se ha guiado a través del criterio de la “demanda” para la aprobación de los proyectos con lo cual la posibilidad de que los más pobres sean los favorecidos se reduce.
- Lento proceso de ejecución de los proyectos (Sánchez, S., I.; 1995: 44-46).

Todo esto ha provocado que los programas sociales se transformen en un paliativo que sólo cubre un porcentaje muy bajo de la población en condiciones de pobreza.

Algunas de las medidas de políticas, especialmente las de carácter institucional, son bastante recientes como para poder detectar sus efectos macroeconómicos, no obstante, existen una buena cantidad de ellas, por ejemplo las relacionadas a las arancelarias y de promoción de inversiones y exportaciones, que ya tienen un tiempo considerable como para poder determinar que han provocado algún impacto en la actividad productiva. En el cuadro 1 puede verse que la producción per cápita ha tenido un desenvolvimiento aceptable, pero no excelente, aunque el comportamiento que muestra la tasa de inversión, medida como inversión interna bruta/PIB, señala que existen amplias posibilidades que el producto per cápita mejore su dinámica. También el aumento de las exportaciones en dólares corrientes verifica las potencialidades de crecimiento que se le presentan a la producción por persona.

Desde el punto de vista de los indicadores macroeconómicos se puede determinar un efecto positivo de las políticas de ajuste estructural; no obstante, se vuelve necesario verificar cómo se ha reflejado al nivel de la población estos resultados de la actividad económica, para ello es imprescindible especificar o desagregar un poco las políticas a modo de poderlas vincular con las condiciones de vida. Para poder hacer esto último, en este trabajo se abordará el impacto de las políticas de ajuste estructural en la población analizando tres acciones de principal importancia, esto es:

**1.- La privatización de los servicios básicos.** La privatización ha sido considerada por los que promueven los PAE's como uno de las medidas vitales del éxito de las políticas, se concibe que la eficiencia del sector privado al transformarse en un comportamiento general debe reflejarse en la economía agregada a través del crecimiento tanto de la demanda como de la oferta agregada.

Aunque ciertamente mayores niveles de producción y crecimiento se deben levantar sobre la actividad de empresas eficientes, los problemas relacionados con la calidad de los bienes y servicios, con el grado de accesibilidad que tiene la población a los mismos, con las variaciones en los precios y tarifas que las privatizaciones conllevan, etc. No pueden detectarse simplemente observando los indicadores agregados, se requieren indicadores que reflejen el impacto que sobre la población tiene el proceso de privatización y ello se intentará realizar analizando un proceso de privatización relevante como es el de los servicios de energía.

**2.- Las políticas del mercado laboral.** El mercado laboral se vincula con aquel sector mayoritario de la población que recibe ingresos prácticamente fijos. En los PAE's el mercado laboral es considerado como un mercado de recursos que se encuentra asociado con el empleo y el crecimiento del producto, para que el empleo crezca absorbiendo la población que se incorpora al mercado de trabajo y de esa forma también el producto aumente de forma permanente, los salarios que es el costo de la mano de obra, y el papel que los trabajadores juegan en el proceso empresarial debe ser adecuado. Lo ideal en cuanto al salario, de acuerdo con los PAE's, es que el costo del trabajo debe ser igual al producto marginal, mientras que en cuanto a la actitud de los trabajadores se promueve la eliminación de las imperfecciones causadas por los sindicatos.

El comportamiento tanto del producto como de la tasa de desempleo abierto indica que los PAE's han tenido éxito en el sentido de frenar el crecimiento del desempleo y por lo tanto de dinamizar la economía, para el gobierno esto ha estado relacionado a la flexibilidad que se ha estado promoviendo en el mercado laboral, es decir, al hecho de que los salarios reflejan mejor ahora su productividad y que los sindicatos se han vuelto más flexibles. Si bien los indicadores macroeconómicos difícilmente pueden desmerecer estas apreciaciones, se hace necesario conocer cuál es la situación de los trabajadores en cuanto a su capacidad adquisitiva, cuál ha sido la dinámica de la misma, cuál es la situación de empleo tanto en su calidad como en su cantidad, qué condiciones de trabajo y laborales tienen los trabajadores, y, finalmente, determinar si la eficiencia detectada en las tasas de crecimiento de la producción pueden ser sostenibles en el mediano y largo plazo, para ello el mercado laboral debe ser analizado no sólo partiendo de las tasas de empleo y el crecimiento de la producción sino también estudiando los indicadores que reflejan las condiciones de vida y laborales de los trabajadores, así como el papel que juegan éstos en las relaciones de poder. Eso es precisamente lo que se buscará hacer con el estudio del mercado laboral.

**3.- La liberalización del sistema financiero.** El crecimiento y la concentración que se observa en el sistema financiero se han convertido en una prueba del éxito de la privatización de la banca; no obstante, de por sí ello no significa beneficios para esa gran cantidad de pequeños y medianos productores. De nuevo, el crecimiento del producto puede ser el reflejo de la bonanza de los grandes bancos y las grandes empresas, pero ¿Cómo se muestra la situación de los pequeños y medianos productores? ¿Representa la banca formal una alternativa para su crecimiento? Si la respuesta fuese negativa, se vuelve necesario saber de qué forma este sector económico y social puede vincularse al comportamiento de la actividad económica; tales problemas son los que deben encararse en el análisis de las políticas de liberalización del sistema financiero.

Cada uno de estos temas se estudiará por separado en los capítulos siguientes.

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

**Investigador: Oscar Dada.**

## INTRODUCCION

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

exclusivamente con el predominio y dominio del capital bancario privado.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>17</sup>

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

*Entidades supervisoras:*

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

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

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

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

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

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

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

*Instituciones Oficiales de Crédito:*

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

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

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

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

*Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada.*

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

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

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

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

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

### **1.3 Instancias de supervisión**

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro No. 2  
Estructura de activos por bancos del sistema

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

Fuente: En base a Boletín Estadístico de la SSF

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

### 2.1.3 Patrimonio

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

Cuadro No. 3  
Estructura del patrimonio por bancos del sistema

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

Fuente: En base a Boletín Estadístico de la SSF

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

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

#### **2.1.4 Depósitos bancarios**

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

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

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

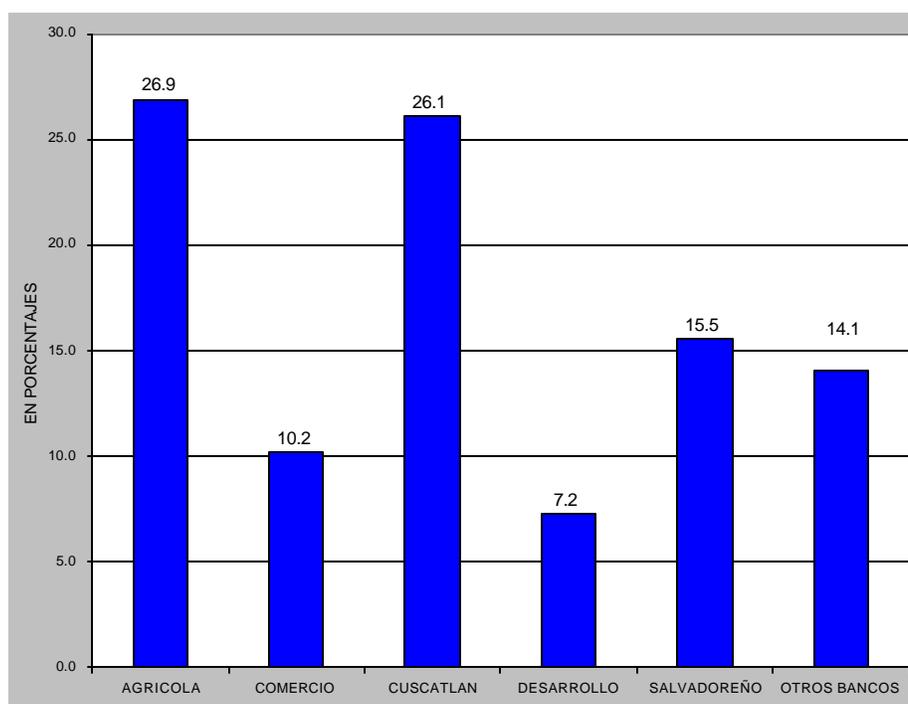
El crecimiento de las cuentas corrientes ha sido permanente en el tiempo al igual que la de ahorros de corto plazo. Sin embargo depósitos a más de 1 año han ido observando un crecimiento decreciente (79.3% en 1994, 42.7% en 1995 y 14.4% en 1997) para llegar en el último período de análisis a un decremento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

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

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

#### Gráfico No. 1

Participación de los bancos en la estructura de depósitos captados



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

Cuadro No. 4  
Estructura de depósitos por bancos del sistema

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

Fuente: En base a Boletín Estadístico de la SSF

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

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

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

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

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

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

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

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

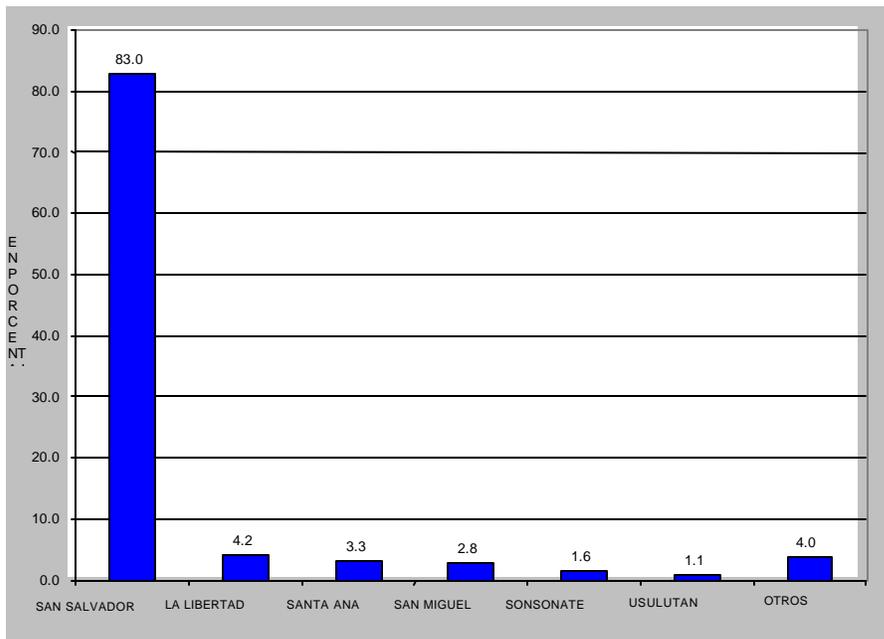
Referido a la colocación de depósitos por departamento se observa una importante concentración en cuatro de los departamentos del país. Así San Salvador, La Libertad, Santa Ana y San Miguel detentan el grueso de estas cuentas corrientes con el 91% de las personas con depósitos en cuenta corriente y el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

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

---

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

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



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

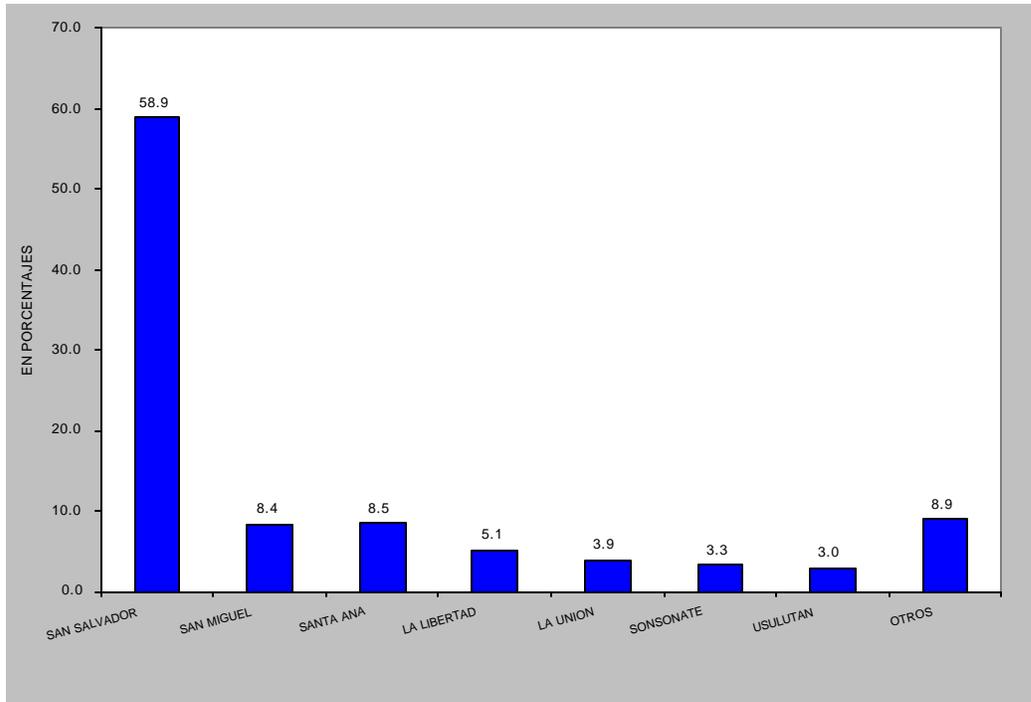
A nivel de financieras se presenta similar disminución de como se señaló para las cuentas corrientes. De 55 mil ahorrantes y un valor de 1,721 millones en 1992 se disminuye a solamente 2.6 mil ahorrantes y un valor de 718 millones, es decir un decremento del orden del 96.4% en los usuarios de ahorros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

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

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

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

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



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

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

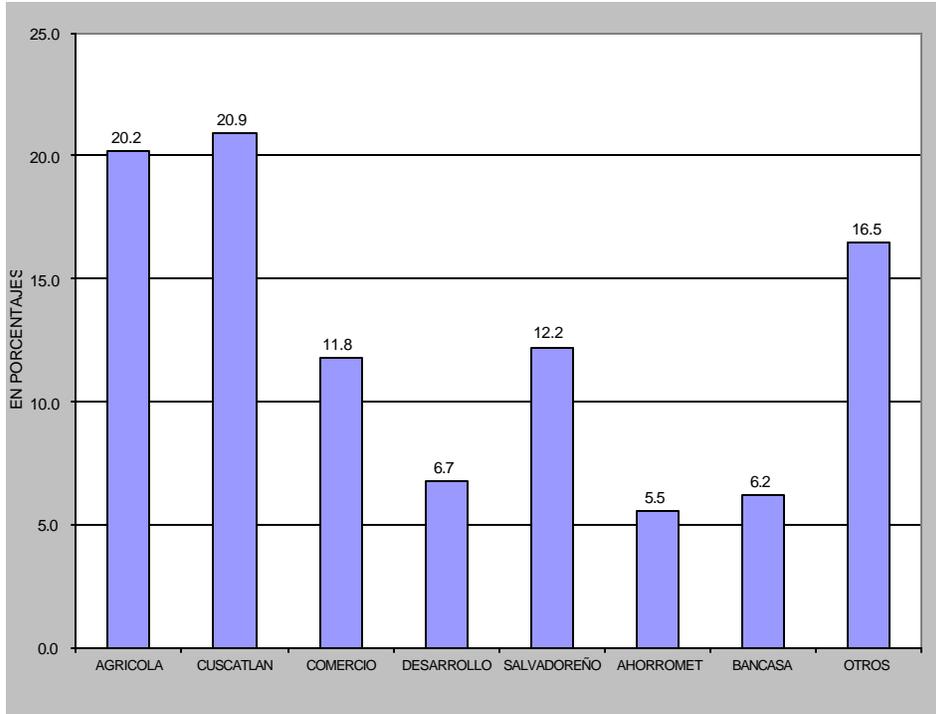
### **2.1.6 Crédito Bancario ((Monto, destino, condiciones de crédito, eficiencia de recursos, usuarios)**

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

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

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

Gráfico No. 4  
Estructura de préstamos por bancos del sistema



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

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

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

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

al 31 de diciembre de 1996

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

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

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

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

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

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

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

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

### 2.1.7 Destino del crédito por montos usados

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 2.1.8 Préstamos recibidos por la banca comercial

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

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

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

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

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

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

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

### **2.1.9 Créditos relacionados**

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

Cuadro No. 7

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

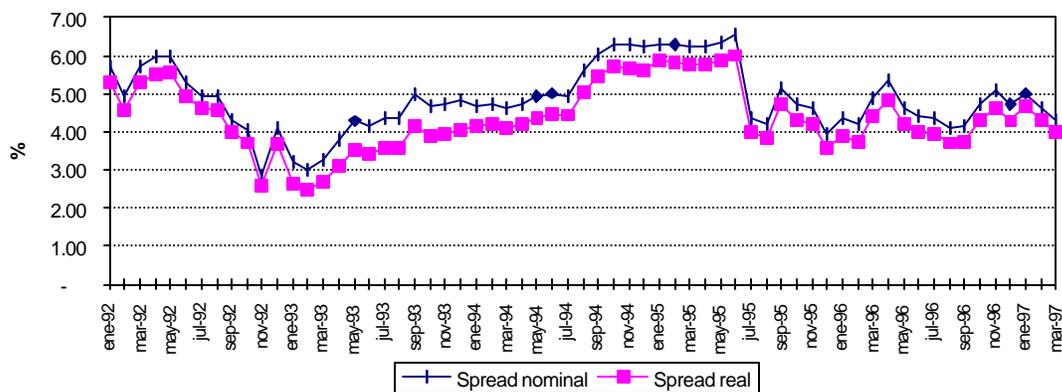
El diferencial de las tasas activas con respecto a las pasivas presenta una estabilidad en los últimos años del período, con una diferencia promedio de 4.48 puntos entre los préstamos menores de un año y las tasas activas de hasta 30 días y de 4.60 puntos de diferencia entre las tasas de préstamos mayores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

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

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

Gráfica No. 5

Diferencial de las Tasas de interés de bancos y financieras



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

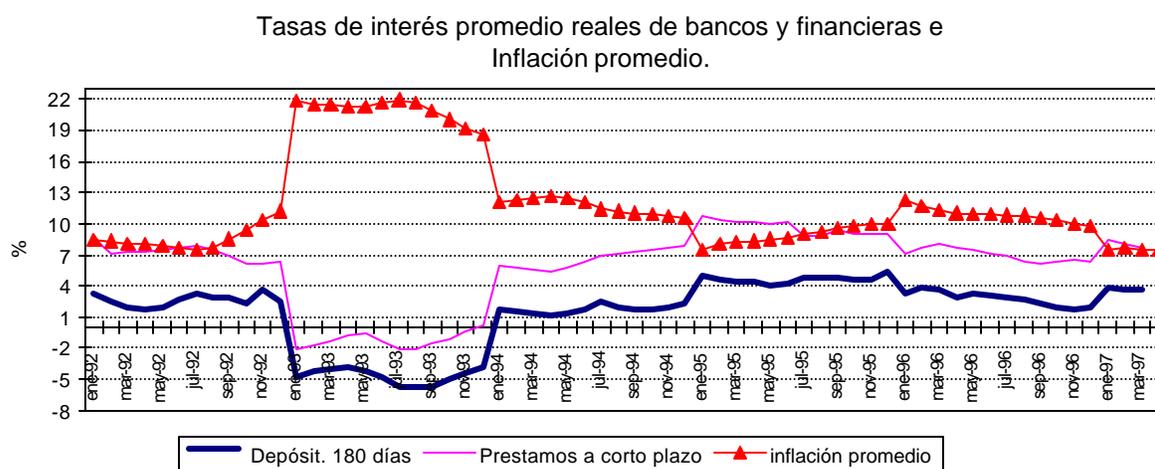
Es de considerar que la diferencia a nivel centroamericano entre las tasas activas y las pasivas es mucho más favorable para el usuario del crédito de El Salvador que para el usuario de cualquier otro país de la región de acuerdo a la información proporcionada por el Consejo Monetario Centroamericano.

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

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

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

Gráfico No. 6



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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **2.1.13 Gastos operativos**

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

---

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

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

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

Cuadro No. 8

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

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

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SSF

### 2.1.14 Disponibilidades Bancarias

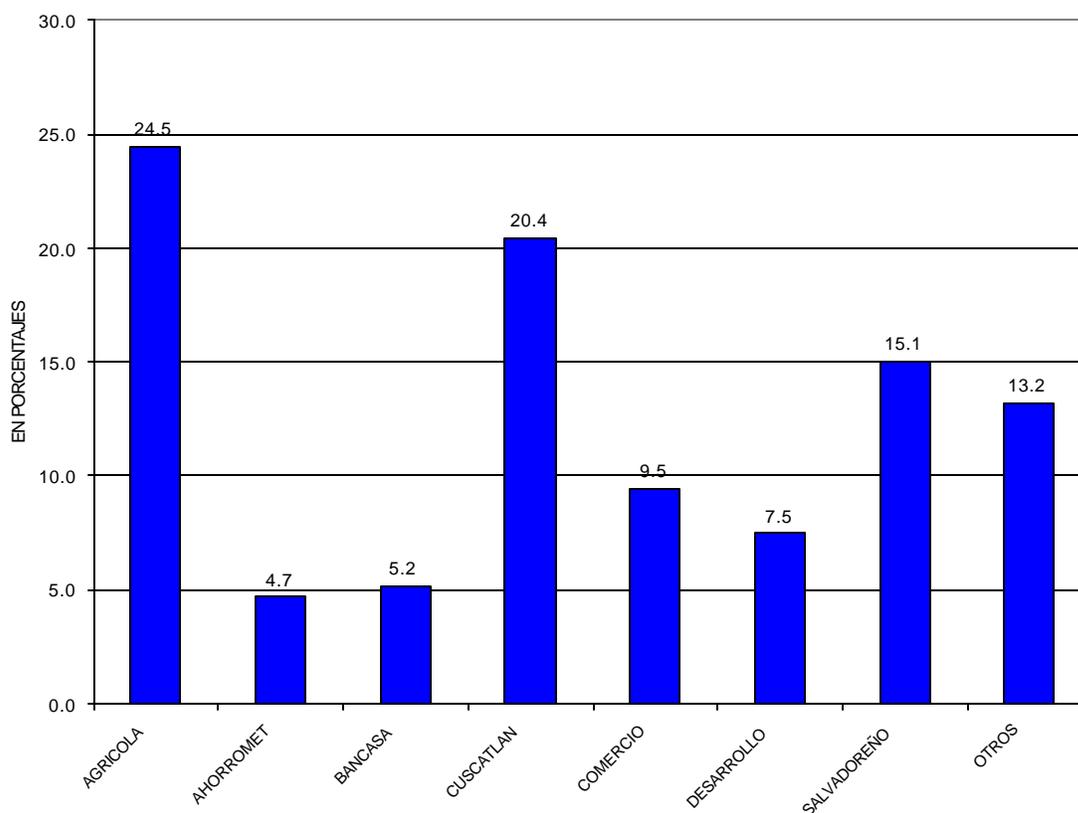
Las disponibilidades miden la capacidad bancaria para responder a las obligaciones de corto plazo, siendo bastante favorables para el sistema bancario comercial. Así, el total de disponibilidades del sistema bancario privado representó 8.4 miles de millones de colones en 1994. Estas se dividían en 7.1%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

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

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

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

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



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

### 2.1.15 Inversión e infraestructura financiera

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

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

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

### 2.1.16 Reservas financieras

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

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

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

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

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

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la SSF

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

### 2.1.17 Fondo patrimonial

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

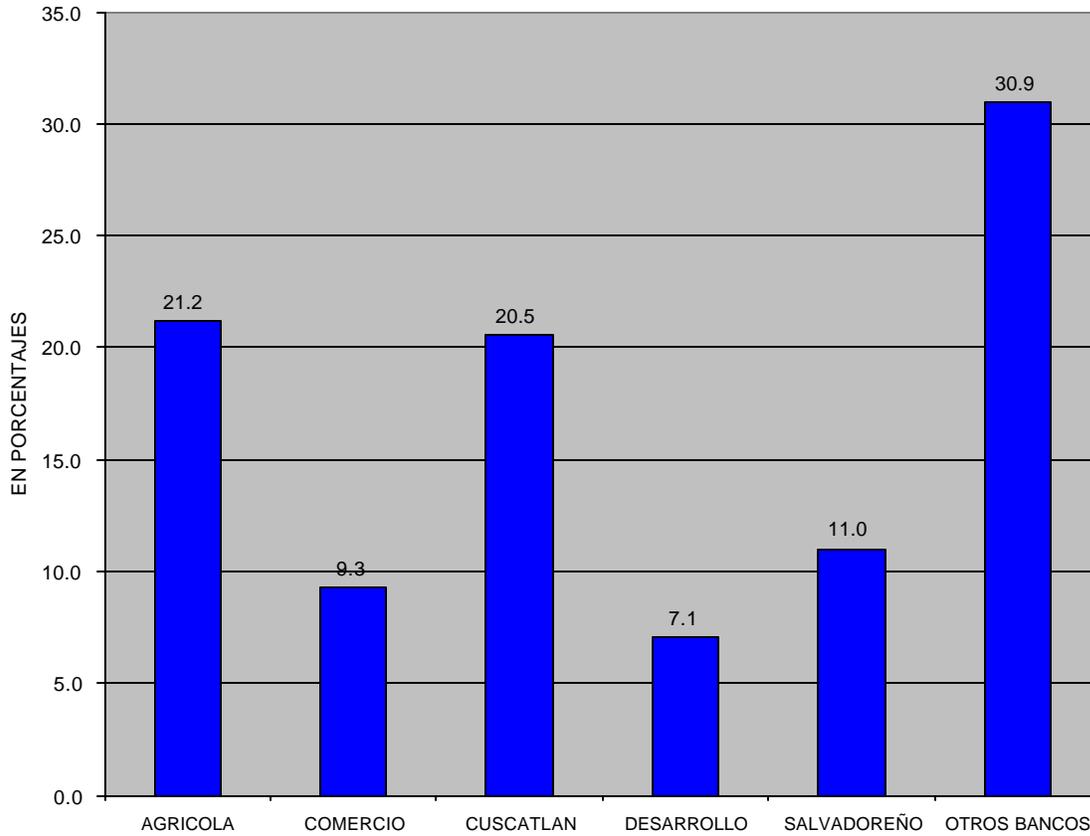
Los ingresos percibidos por los bancos continúan reflejando la estructura oligopólica varias veces mencionada. El Banco Agrícola percibía el 24.7% de los ingresos bancarios totales, el Banco Cuscatlán el 23.9%, el Banco Salvadoreño el 7.2%, el Banco de Comercio el 10.6% y el Banco de Desarrollo el 7.4%,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

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

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

#### Gráfico No. 8

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



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

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

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

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

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SSF

## 2.1.19 Principales indicadores financieros

### a) Indicadores de liquidez y solvencia

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

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

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

Cuadro No. 12  
Consolidado de Bancos: Principales Indicadores Financieros

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

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

Fuente: Elaborado en base a Boletín Estadístico de la SSF

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

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

#### b) Indicadores de eficiencia administrativa

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

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

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

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

#### Cuadro No. 13

##### Consolidado de Bancos: Indicadores de Eficiencia Administrativa y Rentabilidad

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

<sup>38</sup> Ibid

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

Fuente: Elaborado en base a Boletín Estadístico de la SSF

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

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

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

### c) Indicadores de rentabilidad

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

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

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

<sup>39</sup> Ibid

<sup>40</sup> Ibid

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>41</sup> Ibid

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Cuadro No. 14

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

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

Fuente: Elaborado en base a datos de la SSF

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

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

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

### 2.2.2 Principales indicadores financieros

#### a) Indicadores de liquidez y solvencia

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

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

Cuadro No. 15

## Relación entre costos e ingresos operacionales

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

Fuente: Elaborado en base a datos de la SSF

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

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

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

b) Indicadores de eficiencia administrativa:

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

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

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

c) Indicadores de Rentabilidad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>45</sup> Ibid

<sup>46</sup> Ver infra

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

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

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

Cuadro No. 17

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro No. 18

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.4 DESTINO DEL FINANCIAMIENTO

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

Cuadro No. 19

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

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

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

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

Cuadro No. 20

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.5 TASAS DE INTERES

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

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

Cuadro No. 21  
Tasas activas y pasivas prevalecientes

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

Fuente: Revista del BCR

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

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

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

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

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

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

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

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

### **3.6 GARANTIAS Y COMISIONES**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.7 PLAZO DE LOS PRESTAMOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

#### Referente a la política financiera

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

---

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

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

Relativo a las tasas de interés:

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

Referente al destino y acceso del crédito:

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

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

Con relación a las garantías:

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

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

Con relación a las comisiones bancarias:

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

Referente a líneas de crédito y banca de fomento:

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

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

## **CONCLUSIONES**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **RECOMENDACIONES**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**CAPITULO III. PRIVATIZACION DEL SERVICIO DE DISTRIBUCION DE  
ENERGIA ELECTRICA .**

**Investigadora: María Eugenia Ochoa.**

### **CAPITULO III. PRIVATIZACION DEL SERVICIO DE DISTRIBUCION DE ENERGIA ELECTRICA .**

#### **INTRODUCCION:**

La investigación sobre la privatización del servicio de energía eléctrica en el país pretende abordar el estudio de las políticas, las medidas y el marco regulatorio que se impulsó en el contexto de implementación de los PAE y PEE en el país. El propósito fundamental de esta investigación se plantea el análisis del impacto que esta medida de privatización del servicio de energía eléctrica tendría tanto en la calidad de vida de la población como en otros aspectos y variables del contexto económico y social.

Estudiar el impacto de esta medida a poco más de un año de su puesta en marcha representa un reto en cuanto a las limitaciones de información y al corto tiempo de su implementación. Sin embargo el proceso de consulta desarrollado por este ejercicio determinó que en comparación con los otros servicios privatizados o en proceso de privatización; éste contaba con mayores posibilidades de análisis.

En este proceso de investigación se han utilizado técnicas de investigación cualitativa y cuantitativa para lo cual se reordenó la información estadística publicada por las instituciones oficiales y privadas nacionales y los organismos internacionales. A su vez se procedió a la realización de un conjunto de talleres con mujeres y hombres procedentes de diversas comunidades organizadas a nivel de gremios comunales urbanos y rurales, así como con líderes de comunidades rurales afectados por el alza en las tarifas de energía eléctrica, quienes plantearon demandas como consumidores.

En estos talleres se procedió a recopilar información cualitativa y así analizar y evaluar las ventajas y desventajas del proceso de privatización en la calidad de vida de los/as participantes.

Partiendo de la metodología de investigación asumida por SAPRIN y de los enfoques desarrollados por la misma: (de economía política, de género y de medio ambiente), se analizaron los objetivos de análisis de los programas de estabilización y ajuste, así como los objetivos de las políticas de estos programas, y la discusión de estos objetivos en relación a las repercusiones de la privatización en la distribución de energía eléctrica en cuanto a la calidad del servicio, su acceso y uso, su precio y en torno a su posible impacto en la política fiscal del país.

La fase de análisis llega hasta septiembre de 1998. De ahí que, de ser correcta la información proporcionada por las fuentes consultadas: Distribuidoras de Energía Eléctrica y SIGET, la mayoría de la información utilizada podría identificar diversos problemas que ya comienzan a evidenciarse tanto en torno al funcionamiento de las empresas, como referidos al marco de regulación y supervisión de las mismas, así como sobre las percepciones que en cuanto a calidad y accesibilidad del servicio tiene la población.

El proceso metodológico desarrollado consistió en definir el marco teórico en el cual se basó el proceso de privatización en el país, así como sus aspectos institucionales y de normatividad que dieron base para impulsar estas medidas. En esta parte se analizan los antecedentes que tienen como preámbulo la privatización del sistema financiero, lo que sentó las bases para impulsar después el marco regulatorio y normativo para iniciar la primera generación de medidas de privatización.

La segunda parte analiza el proceso de privatización de las distribuidoras de energía eléctrica, describiendo y evaluando el proceso de readecuación impulsado por CEL para acondicionar su venta. Este análisis se realiza a partir de su estructura y determinados indicadores.

La tercera parte corresponde al análisis de los efectos y repercusiones de la privatización de este servicio en cuanto a su acceso, calidad, precio, poder adquisitivo del salario, relaciones de género, y en términos muy generales, del medio ambiente.

Finalmente se cierra este estudio estableciendo algunas conclusiones y recomendaciones tanto sobre el proceso de privatización en general, como parte de la implementación de los PAE en el país, como en particular sobre la privatización de las distribuidoras de energía eléctrica; esto en el marco de propiciar un ambiente orientado a mejorar las condiciones de vida de la población como a sentar las bases del desarrollo económico en el país.

## **1. LA PRIVATIZACION EN EL MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DE LOS PAE.**

### **1.1. Antecedentes.**

Si partimos de la concepción de Ajuste Estructural y Estabilización Económica planteadas por el Banco Mundial BM, y el Fondo Monetario Internacional, FMI, y referida en la primera parte de este trabajo, el proceso de privatización se inscribe como parte del conjunto de medidas comprendidas en este tipo de Programas que buscan, entre sus dos objetivos centrales, la liberalización de la economía (desregulación y apertura), y la redefinición del papel del Estado (privatización y focalización).

Estas reformas tienen a su base una concepción y rol determinado que el Estado debe jugar en el que hacer económico global, así como en el proceso mismo de aplicación de las mismas, teniendo como eje la búsqueda de reformas estructurales y la modernización del Sector Público, planteado como el principal desafío para posibilitar un Estado más eficiente.

Estas reformas a la gestión y el manejo del sector público buscaban desde la perspectiva teórica del Ajuste Estructural<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Oswaldo Rosales V. El Debate sobre Ajuste Estructural en América Latina. Enero 1990.

En primer lugar, aumentar el ahorro del sector público con metas específicas a través de:

- Reformas tributarias.
- Disminución de la evasión y el mejoramiento de la recolección a través de la modernización del sistema de recaudación.
- Mejoramiento de la eficiencia y aumento en tarifas de servicios públicos: electricidad, agua, transporte, etc.
- Eliminar las prácticas de subsidios cruzados así como los impuestos de carácter específico.

En segundo lugar, mejorar la efectividad de la inversión pública y la revisión de las prioridades de los planes de inversión pública.

Finalmente reducir y/ o hacer más eficiente el tamaño del Sector Público.

En este marco la privatización se entiende como el proceso y mecanismo a través del cual el Sector Público vende ó transfiere la producción ó prestación de bienes ó servicios al Sector Privado. Desde esta perspectiva de Ajuste Estructural este tipo de medidas se orientan a cumplir con lineamientos que buscan incrementar la confianza en el mercado y en el Sector Privado a partir de las dudas y desconfianza hacía la administración y planificación del Sector Público.

Desde el diseño y estructura típica de un Programa de Ajuste Estructural<sup>2</sup> encontramos en lo que se denomina **Reforma Institucional**, la privatización de las Empresas Estatales productoras de bienes y servicios.

También en este rubro se plantea la búsqueda de un mayor nivel de coordinación del sector que se proyecta descentralizar, con una mejora del sistema de información y seguimiento, reforma a los sistemas de las Empresas Públicas, pretendiendo disciplinarlos a los objetivos oficiales; la actualización y manutención del valor real de las tarifas de los servicios públicos, introduciendo criterios de competencia.

En los otros apartados de las estructuras típicas de los PAE que se describe como de Estructura de **Incentivos a la Inversión Privada y Extranjera** encontramos una política de liberalización paulatina de precios con reducción directa a subsidios.

Mientras que en el apartado de **Inversión Pública** se enmarcan: la prioridad a proyectos que alivien restricciones de divisas, entre ellos se mencionan hidroeléctricas y cultivos de exportación, etc.; la introducción de criterios de evaluación social de proyectos, tales como metodologías de precios sombra realistas; preferencia de proyectos de gestación rápida de corto plazo, que ahorrarán más capital y generaran mayor empleo, así como el fortalecimiento de la capacidad de planificación del sector dada la desconfianza subyacente.

---

<sup>2</sup> Idem anterior. Osvaldo Rosales...

En el apartado de **gestión del presupuesto y la deuda**, los propósitos se describen como: la reducción del déficit presupuestario; la reducción de los subsidios al consumo; la redefinición de tarifas de Servicios Públicos; la recuperación del atraso de las tarifas de los mismos; la reducción del gasto no relacionado con el desarrollo, mencionando como ejemplo: gastos administrativos y en ejércitos; así como una orientación más precisa a Programas de Asistencia Social y la reducción de costos unitarios a Programas Sociales.

Desde esta perspectiva teórico conceptual, los PAE plantean al Sector Público, más allá de un mandato de reducción ó adelgazamiento, una revisión exhaustiva de todas sus actividades orientada a decidir cuales bienes ó servicios producidos o distribuidos por él pueden ser transferidos al Sector Privado teniendo como propósito fundamental el logro de mayor eficiencia.

Por ello se busca reformar la estructura del Estado para reducir su tamaño y "hacerlo más eficiente", - logrando un impacto deseado con menor inversión de recursos -. Esto se desarrolla también dirigiendo los servicios sociales hacía sectores específicos de la población focalizando en los grupos más vulnerables.

## **1. 2. LOS PROGRAMAS DE AJUSTE Y LA PRIVATIZACION EN EL SALVADOR:**

Para el caso de El Salvador los organismos internacionales han sido actores claves en la determinación de políticas económicas y sociales<sup>3</sup>, sobretodo desde 1989, cuando asume la Presidencia Alfredo Cristiani del Partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA).

Estos organismos internacionales reanudaron su ayuda al país a partir de junio de 1989, cuando el Presidente Cristiani inició un Programa extenso de Estabilización Económica y Ajuste Estructural<sup>4</sup> que tenía como objetivo la rectificación del desequilibrio macroeconómico y la reestructuración de la economía para promover un crecimiento impulsado fundamentalmente por el sector privado y por las exportaciones.

En este sentido el BM ha orientado su financiamiento a promover la reforma de políticas y del marco institucional. De 1990 al 95 el monto total de sus prestamos formaba parte del PAE diseñado para apoyar la preservación de la estabilidad macroeconómica y reformar la estructura y rol del Estado. Así el BM proporcionó dos prestamos de Ajuste Estructural junto con tres préstamos de inversión sectorial dirigidos a sectores específicos del gobierno tales como: sector social, agrícola y energía.

En la segunda mitad de los años 90 el financiamiento del Banco estuvo orientado a:

---

<sup>3</sup> Estrategias y Proyectos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo en El Salvador, 1998. CED, FUNDE, SAPRIN.

<sup>4</sup> Idem anterior.

- Impulsar la nueva fase del PAE en el país mediante la implementación del Programa de Modernización del Sector Público, que también incluía la modernización del sector energía.
- Programas de Educación<sup>5</sup>.
- El mejoramiento del entorno para el mejoramiento del sector privado.
- La instalación de un nuevo registro nacional de tierras para regularizar la tenencia y a la vez ayudar a liberalizar el mercado de tierras.

En el apartado del Programa de Modernización del Sector Público<sup>6</sup> en El Salvador, financiado tanto por el BM como por el BID, se busca reestructurar la burocracia del Estado para hacerla más eficiente y reducir sus costos; despojar al Estado de aquellos activos y funciones que están relacionados con el suministro de servicios públicos que el sector privado puede asumir de manera rentable y ayudar a establecer los marcos institucionales, legales y regulatorios que fomentarían la inversión privada.

El BID identifica dos elementos claves para mantener una economía competitiva: "la privatización de los servicios públicos para situar al país estratégicamente en la economía global y el desarrollo de proyectos de infraestructura para promover las exportaciones"<sup>7</sup>, buscando el crecimiento de la productividad a través del proceso de privatización.

La orientación directa de los préstamos tanto del BM como del BID del 91 a la fecha ha estado orientada a esos propósitos. Así por ejemplo, el BM desembolsó dos préstamos de Ajuste al país por un total de US\$125 millones entre 1991 a 1994 y el BID por su parte aprobó un préstamo de US\$90 millones en 1992 denominado "Préstamo Sectorial", específicamente dirigido a impulsar reformas del sector financiero (privatización del sistema bancario). Y en septiembre de 1997, el BID aprobó otro préstamo sectorial de US\$70 millones para el Programa de Modernización del Sector Público con el objetivo de impulsar medidas como la privatización<sup>8</sup> (acuerdo que hasta el primer semestre de 1998 no había sido ratificado por la Asamblea Legislativa).

## **2. EL PROCESO DE PRIVATIZACION EN EL SALVADOR.**

### **2.1. ANTECEDENTES.**

La privatización, como una de las medidas planteadas en el diseño de los PAE, fue impulsada a partir de 1989, enmarcándose como un presupuesto básico necesario para

<sup>5</sup> La decisión de aceptar este tipo de préstamos estuvo en debate en la Asamblea Legislativa hasta 1998.

<sup>6</sup> Este programa planteado en 1997 como continuidad a la estrategia de Ajuste inicial apoyada por el BM.

<sup>7</sup> BID: "El Salvador Country Paper" Departamento de Operaciones Regionales II. División por país 3 (borrador junio 1997): Resumen Ejecutivo.

<sup>8</sup> Estrategias y Proyectos del BM y del BID, 1998. CED, FUNDE, SAPRI.

crear condiciones para la liberalización del sistema financiero sustentándola en los supuestos de mayor eficiencia y rentabilidad del sector privado versus el sector público y como requerimiento del predominio del capital bancario privado para dar dinamismo al sector.

Lo que vendría a ser la reprivatización<sup>9</sup> de la Banca, se constituyó en la inauguración de lo que sería la **primera generación** en los procesos de privatización en el país, planteándose como una exigencia inevitable y necesaria para lograr el crecimiento económico, a la par de la apertura comercial y la estabilidad macroeconómica<sup>10</sup>. Desde este contexto, y desde el enfoque que desarrollaron tanto los gobiernos de Alfredo Cristiani (1989-1994) de ARENA y del presidente Armando Calderón Sol (1994-1999) del mismo partido, la privatización se proponía reducir el tamaño del Estado, disminuir el déficit fiscal, prestar mejores servicios y proveer al Estado de recursos inmediatos, los cuales serían utilizados para cancelar la deuda a corto plazo e invertir en infraestructura social o lo que se denomina gasto social<sup>11</sup>. Así fueron definidos entonces los objetivos de la privatización, lo que para algunos académicos e investigadores del tema en su primera fase fue "revertir las reformas contrainsurgentes ...aquellas reformas que en la coyuntura de la guerra y de las políticas contrainsurgentes había implementado el gobierno anterior; se elimina el control sobre la exportación del café, sobre el comercio exterior y se empieza a plantear rápidamente la privatización de la banca".<sup>12</sup>

Lo que se denominaría **segunda generación** en el proceso de privatización del país, se inscribe en la venta de empresas públicas que no brindaban estrictamente servicios públicos como las cementeras, los hoteles, entre otras, lo que se llevó a cabo desde 1990 a 1993, y que conjuntamente con los ingresos de la reprivatización de la banca produjo apenas niveles de ingresos netos para el Sector Público de apenas dos millones de colones<sup>13</sup>, cantidad mínima agregándole el que en el caso de la privatización bancaria ha sido el Estado el que a través del Banco Central de Reserva, BCR, asumiera el saneamiento de cartera, es decir el pasivo incobrable de la banca anteriormente nacional, que se valora en un aproximado de mil 700 millones de colones y para lo cual hubo una legislación aplicada al respecto.<sup>14</sup>

Mientras que la **tercera generación en marcha** se inscribe en la privatización de los servicios públicos tales como distribución de energía eléctrica, telecomunicaciones y pensiones, que es la que entró en marcha a partir de 1996, aunque con un período preparatorio que data desde 1993. En este marco es importante enfatizar que las compañías

---

<sup>9</sup> Ver la Parte I, del apartado Tercero de esta investigación que desarrolla el tema de Liberalización del Sistema Financiero...

<sup>10</sup> Análisis Editorial "La privatización: el fanatismo económico de la modernización", Revista ECA de la UCA No. 593, marzo de 1998.

<sup>11</sup> Idem anterior.

<sup>12</sup> Arriola Joaquín, El Estado Actual de la Privatización en El Salvador, ponencia presentada en el Seminario Internacional "La Privatización de los servicios básicos, los casos de Inglaterra y Chile", realizado en junio de 1995 y organizado por el Centro para la Defensa del Consumidor CDC en San Salvador y publicada por el mismo centro.

<sup>13</sup> Idem anterior.

<sup>14</sup> Ver Parte I del Apartado tercero de esta investigación donde se analiza la Liberalización del Sistema Financiero, sus antecedentes y marco regulatorio.

transnacionales en especial las de telecomunicaciones y energía mostraron desde el inicio del proceso gran interés en invertir comprando estas empresas y el que los organismos internacionales como el BM, el FMI y el BID en el marco de los PAE han hecho especial hincapié a nivel internacional en la necesidad de privatizar estos servicios.

Se prevé que al finalizar los procesos de privatización en el sector público de energía con los procesos de transmisión y generación se continuará con otros servicios públicos como el Seguro Social y el Agua, entre otros, lo que actualmente está siendo debatido por diferentes sectores sociales, económicos y políticos del país.

## **2.2. MARCO INSTITUCIONAL Y REGULATORIO COMO PREAMBULO DEL PROCESO DE PRIVATIZACION.**

### **2.2.1. Readecuación del marco institucional en el primer gobierno de ARENA.**

Si entendemos como marco institucional la estructura y condiciones tangibles e intangibles dadas para impulsar determinadas medidas, en este caso concernientes al Estado y que se relacionan con políticas públicas de orden económico, y lo enlazamos con lo que sería un marco regulatorio, conceptualizaríamos tal marco como un conjunto de normas o reglas que en el sentido más estricto, establecen mecanismos que regulan el funcionamiento general de determinada reforma o medida implementada.

En el caso de la privatización, el marco institucional que se vino configurando fue precisamente la existencia de un marco internacional influyente a través de los recursos procedentes de organismos internacionales<sup>15</sup> así como de obligaciones existentes con los mismos (deuda externa, convenios pactados, con anterioridad, etc.), y que se reflejaron en la política económica y las medidas concretas implementadas en el país a partir de 1989. En este sentido, para el gobierno de Cristiani el horizonte se abrió con la definición de un Programa de Reforma Bancaria (liberalización del sistema financiero), que tuvo que incluir reformas del marco legal existente hasta junio de 1989.

Este proceso de readecuación del marco legal incluyó derogaciones a la Ley del Régimen Monetario, una nueva ley de instituciones de crédito, y Organizaciones Auxiliares (LICOA), la promulgación de una nueva Ley Orgánica del Banco Central de Reserva, la aprobación de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero, así como las derogatorias de varias leyes para-arancelarias relacionadas con la esfera financiera, así como la cobertura a través de leyes especiales de las operaciones de aseguranza, afianzamiento y de las operaciones de bolsa de valores, así como cambios importantes en los niveles de tasas de interés<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Ver Capítulo 1.2 donde se refieren los proyectos financiados por el BM en el marco de los PAE en El Salvador y referidos a aspectos de Reforma Institucional y Modernización del Estado.

<sup>16</sup> Idem anterior.

El proceso de saneamiento se consideraba prioritario, dado el diagnóstico que sirvió como fundamento para iniciar el proceso de privatización de la banca<sup>17</sup>: la pérdida de los créditos debido a deficiencias técnicas y créditos mal otorgados, así como los problemas de liquidez por la falta de recuperación de créditos, la reducción de depósitos en relación con la inflación así como el déficit fiscal existente y agregado a ello los servicios deficientes, la falta de competencia, la dependencia de la Banca del BCR y la limitación en el desarrollo de los empleados bancarios. Se enfatizaba también la baja rentabilidad de la banca dado el alto índice de mora, los gastos administrativos y el poco crecimiento.

En consecuencia se procedió a sanear la cartera crediticia de los bancos, lo que se tradujo en la promulgación de diversas leyes, entre ellas: La ley de Saneamiento y Fortalecimiento de Bancos Comerciales y Asociaciones de Ahorro y Préstamo, aprobada por Decreto Legislativo No. 627 del 22 de noviembre de 1990, que contemplaban procesos de constitución de reservas y el reconocimiento de pérdidas sobre los saldos del crédito en las instituciones para luego posibilitar su privatización. A su vez a través de esta ley el Estado asumía la responsabilidad de sanear el sistema a través de mecanismos de transferencia de cartera de alto riesgo existentes hasta el 30 de junio de 1990, planteándose como receptor de éstas al Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento Financiero FOSAFFI, creado también para este efecto por esta ley, fondo que vendría a jugar "un papel fundamental en el financiamiento de la adquisición privada..."<sup>18</sup> de la banca nacional.

El patrimonio de FOSAFFI, se constituiría según la ley por las acciones de los Bancos Comerciales y Asociaciones de Ahorro y Préstamo en poder del Estado y del Banco Central, además de otros aportes no especificados. Esta misma ley facultaba al BCR para emitir hasta 1400 millones de colones en títulos propios orientados a capitalizar el FOSAFFI.

Luego fue aprobada la Ley de Privatización de los Bancos Comerciales y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, según el Decreto Legislativo No. 640 del 29 de noviembre de 1990, la que señalaba que el sistema financiero debería estar integrado por instituciones que por su adecuada organización, solvencia y dinamismo fueran capaces de efectuar una sana y eficiente intermediación, respondiendo oportunamente a las demandas de los ahorrantes e inversionistas, con el objetivo de promover el desarrollo económico y social del país. Con estas afirmaciones se reconocía explícitamente la importancia que tiene el sistema financiero en el desarrollo económico así como su competencia en la intermediación eficiente de los recursos en el país.

A la vez esta ley buscaba evitar la excesiva concentración del capital financiero. Esta ley autorizaba la venta de las acciones pertenecientes al Estado y al BCR a través de FOSAFFI, prohibía además la participación estatal en la propiedad accionarios de los Bancos y las Financieras restringiendo el período de tiempo durante el cual FOSAFFI

---

<sup>17</sup> Diagnóstico base incluido en el documento de PROGRAMA DE PRIVATIZACION presentado por el BCR a la Comisión Especial de la Asamblea Legislativa encargada de investigar el proceso de venta de las acciones de los bancos comerciales.

<sup>18</sup> Idem Sorto Francisco y Segovia Alexander....DIES-CENITEC.

podrá suscribir acciones para efectos del aumento del capital social de las instituciones, poniendo como fecha limite: el 31 de diciembre de 1992.

Esta ley regulaba la participación accionaria máxima de una persona natural o jurídica restringiéndola al 5% de las acciones de cualquier institución, previa calificación de la Superintendencia del Sistema Financiero e independientemente de que dichos títulos estuvieran repartidos en varias instituciones o que fueran propietarios indirectamente a través de una persona jurídica. El concepto de propiedad expresado en esta ley se manejaba de manera amplia, es decir que las acciones poseídas por el grupo familiar se contarían como si fueran de uno de los miembros, por lo que la participación familiar no podría exceder fuera de los límites fijados por la ley; únicamente a los organismos financieros internacionales se les permite tener hasta el 20% de las acciones de cada institución.

En esta misma ley se contemplaba la mecánica a seguir para la venta de acciones, registrando esquemas de financiamiento para pequeños inversionistas interesados en la adquisición de acciones y se establecen derechos preferentes que privilegiaban la compra por parte de estos últimos. También se determinaba que durante los primeros 120 días a partir del inicio de dicha venta, sólo podría comprarse hasta 100 mil colones de ellas, según el valor registrado en libros y que finalizado dicho margen de tiempo, las acciones residuales serían subastadas de tal forma que cualquier persona podría comprarlas respetando la restricción del 5%. Por otro lado, a pesar del peligro que representaban los créditos relacionados, se permitió para la solvencia de las instituciones que fueran concedidos siempre y cuando no excedieran al 50% del capital contable de cada institución, con lo cual se amplió el límite fijado antiguamente por la Ley denominada LICOA que fijaba el límite en un 20% y que fue derogada en abril de 1991 al aprobarse la Ley de Bancos y Financieras.

En abril de 1991 se aprueba la Ley de Bancos y Financieras con el decreto legislativo No. 765 del 19 de abril de 1991 y que regula las operaciones de estas instituciones, en la cual se obligaba a los entes no autorizadas para captar ahorros del público a finalizar sus operaciones en los siguientes dos años a partir de su vigencia como ley. En esta ley también se prohibía la apertura de nuevos bancos hasta el 22 de julio de 1993 y se señalaban los pasos para inscribir una nueva sociedad en el Registro de Comercio, estableciéndose a su vez prohibiciones para la conformación de grupos económicos, aunque no se descarta la posibilidad de que una institución financiera adquiera parcial o totalmente a otra sociedad, siempre y cuando esta última realice operaciones auxiliares de crédito y le permita a la primera aumentar la eficiencia en la prestación de servicios.

En esta ley también se establecían niveles de capital social y de reserva superiores a los exigidos en un principio por la ley anterior (LICOA), y se establecen nuevas normas para la determinación del Fondo Operativo de los Bancos, que es un requisito de capital contable mínimo en relación al riesgo de activos de las instituciones. También se definía el ámbito de acción de las instituciones, la vigilancia a la cuál estarían sujetas por parte de la Superintendencia y las facultades que tendrá esta para intervenirlas ante una situación de insolvencia peligrosa; se les establece además, el marco de referencia de sus relaciones con el BCR y la garantía ofrecida por el Estado sobre ciertos depósitos.

Fundamentado en este marco regulatorio establecido entre 1989 y 1991, se lleva a cabo la venta de acciones al público a partir del 11 de noviembre de 1991. Así en base a la Ley de privatización los agentes económicos interesados en adquirir acciones que no contarán con suficiente dinero para hacerlo recibirían de FOSAFFI el financiamiento necesario hasta por 90 mil colones si el inversionista fuera empleado de la institución en venta, y 85 mil colones si no fuera empleado a una tasa activa de interés del 10 y 14% respectivamente a 10 años plazo, con dos años de gracia solo con pago de intereses. La diferencia entre el monto de compra y el financiamiento recibido debería ser entregado como prima por el inversionista. En algunos casos como el del Banco de Desarrollo se presentaron situaciones extremas al ser adquirido en un 78% a través del crédito, lo que fue criticado por expertos que encontraban inconveniente y riesgoso el que el Estado financiará directa o indirectamente la compra de la banca nacional.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Nogales Javier I. El Salvador: Análisis del Sector Bancario, informe preparado por el BID mayo de 1990.

### OTRA VISION DEL MARCO REGULATORIO NACIONAL:

Desde el análisis de diversos expertos en materia de derecho y reforma constitucional<sup>20</sup> todo el marco legal que ha acompañado los procesos de privatización del Sistema Financiero primero y luego de las empresas y los servicios públicos ahora entran en directa contradicción con la concepción general planteada por la Constitución de la República de El Salvador que fue modificada en 1950, luego reformada en algunos apartados producto de la firma de los Acuerdos de Paz<sup>21</sup> y que tiene a su base un Estado Social y Democrático de Derecho en sustitución al Estado individualista y liberal expresado en la Constitución de 1896.

Por lo que expertos como el Ex Presidente Alvaro Magaña han señalado que necesariamente mientras no se modifiquen estos preceptos constitucionales que concretan tales propósitos de interés público por parte del Estado, cualquier ley que los contrarie o los ignore tendrá un carácter de inconstitucional.

Magaña consignaba sus preocupaciones "por el peligro de las reformas constitucionales que puedan aprobarse en este período de transición, confusión y poca representatividad de los institutos políticos..." y agrega que independientemente de que las políticas gubernamentales desde 1950 hayan o no cumplido con lo planteado por los principales artículos de la constitución la concepción política e ideológica del Estado entonces subyacente en la constitución salvadoreña tiene importantes diferencias con la impulsada por los dos últimos gobiernos (en referencia a los dos períodos del gobierno de ARENA), y en sus políticas de modernización del Estado y Privatización.<sup>22</sup>

En este marco es necesario analizar donde se ubican los servicios públicos<sup>23</sup>. Se parte definiéndolos como aquellas actividades propias de la administración pública o bien de particulares tendientes a brindar una serie de condiciones necesarias para impulsar el desarrollo y bienestar individual y de la colectividad.

Se llaman servicios públicos aquellos que poseen las características siguientes : 1) Toda actividad es de la administración pública , o de los particulares, o de los administrados ; 2) que tienda a satisfacer las necesidades o intereses de carácter general ; 3) la utilidad efectiva surge de la forma regular y continua de la prestación; 4) se requiere el control de la autoridad estatal.

Los servicios públicos no son un problema público o privado , sino generales o nacionales . La existencia de servicios públicos concedidos a particulares, no implica que la administración pública pierda en estos casos su papel y condición de tal , puesto que es a ella a quien le corresponde atenderlos ; siendo la concesión solo el procedimiento de hacerlo , sin que la administración pueda desprenderse de una responsabilidad que es inherente y no puede rehuir. Pero existe otra connotación sobre esta categoría , y es que en la toma de decisiones de la privatización de estos servicios los consumidores no participan en ninguna fase del proceso administrativo.

Existe una relación directa entre los servicios públicos y los derechos fundamentales de la vida de los consumidores - la alimentación, salud, educación, vivienda, vestuario , recreación , bienestar que hace que estos servicios adquieran la connotación de esenciales. Cualquier persona que habite en un domicilio ,

<sup>20</sup> Análisis presentado por el ExPresidente Alvaro Magaña, abogado y economista en su comentario al anteproyecto de ley para la privatización de las comunicaciones en El Salvador. FUCAD...

<sup>21</sup> Firmados en enero de 1992 por las dos fuerzas en conflicto.

<sup>22</sup> Continuación Análisis del Expresidente Alvaro Magaña...FUCAD.

<sup>23</sup> Son los servicios que generan condiciones que se consideran indispensables y básicas para sostener una calidad de vida mínima y que permiten a los individuos realizar sus actividades económicas y socio-culturales en un país dado. La actividad que despliegue quien preste o realice el servicio tendera a satisfacer necesidades o intereses de carácter general; estos servicios puede ser prestados por el Estado o por particulares, las prestaciones de estos servicios esta bajo regulación, control y vigilancia del Estado; se prestan a través de redes físicas o humanas , con puntos terminales en los domicilios de los/as usuarios/as.

tiene derecho a solicitar y obtener los servicios públicos domiciliarios de las empresas que los prestan en su región; sin embargo, esta situación no se presenta en la mayoría de las zonas rurales, siendo estas personas las más vulnerables. También debería existir por el carácter esencial que los servicios públicos tienen, el principio de responsabilidad y escrutinio público.

Las personas que reciben las utilidades que prestan estos servicios públicos, deben de gozar de las condiciones de calidad, continuidad y seguridad. La calidad debe estar basada en las especificaciones de los deberes adquiridos por las empresas o el gobierno, al momento de obligarse a prestar los servicios públicos.

Los servicios públicos deben ser proporcionados al consumidor de forma permanente y sin discontinuidad, es decir en todo momento el acceso debe ser de primera calidad y constante. La interrupción es un síntoma de mal servicio, la cual debe ser connotada como incumplimiento de las obligaciones con los consumidores, penalizándose con indemnizaciones a las compañías servidoras de le producto.

#### **LA PARTICIPACION DEL ESTADO EN LA PRESTACION DE SERVICIOS:**

Las modalidades de dos tipos de Estado, en referencia a los sistemas regulatorios de los servicios públicos son:

i) Estado Liberal Clásico: desde los años 30, en donde el Estado protege el mercado nacional mediante las restricciones a la competencia, control de presión y concentración de la propiedad, existe un modelo económico y social que se caracteriza por proporcionar materias primas a los países desarrollados y asume gestión directa de numerosas actividades productivas y de servicios públicos, se usó la teoría del despegue, luego el modelo de sustitución de importaciones. Aquí se presenta la situación de que el estado es el ente llamado a realizar las transformaciones estructurales de carácter económicas, culturales y sociales tendientes a impulsar el desarrollo de el país.

ii) Estado Social de Derecho, el Estado define reglas de juego generales, fiscaliza su cumplimiento a través de entes reguladores y deja al mercado y la sector público tanto las decisiones propiamente económicas como la provisión de los servicios públicos. El paso de la primera modalidad a la segunda supone la eliminación de controles y restricciones al mercado de desmantelamiento del aparato empresarial estatal y el inicio de un fuerte proceso de privatización, especialmente de las empresas de servicio público.

## ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y DE LEGISLACION DE SERVICIOS PUBLICOS:

En el inciso 4 del artículo 110 de la constitución de 1983, y después de la reforma de 1984, plantea “El Estado podrá tomar a su cargo los servicios públicos cuando los intereses sociales así lo exijan prestándolos directamente, por medio de las instituciones oficiales autónomas o de los municipios. También le corresponde regular y vigilar los servicios públicos prestados por empresas privadas y la aprobación de sus tarifas...”

El interés público justifica y explica la intervención del estatal en la fijación de las tarifas. Como el servicio público satisface necesidades o intereses generales, si se dejase que quienes prestan los servicios actúen con plena libertad en la fijación de tasas o precios, estos entes buscarían obtener la máxima ganancia y la mayor acumulación a expensas de la población.

La intervención de el Estado tiende a impedir esto. La diferencia entre la reforma de 1994 y lo que rezaba en 1983, consiste que en la reforma se le quito: “Corresponde al Estado prestar por sí o por medio de instituciones oficiales autónomas, los servicios de correo y telecomunicaciones”. Lo cual deja ver las inclinaciones de política económica para la administración de los servicios públicos; de parte de los legisladores de aquella época y que se ha venido reflejando en la legislación siguiente que se seguirá analizando en el capítulo 3 siguiente.

### 2.2.2. Readequación del marco institucional en el Segundo Gobierno de ARENA y el impulso del proceso de privatización.

Posterior al proceso de lo que sería la primera y segunda generación de reformas en el impulso de la privatización en El Salvador, con la reprivatización de la banca y la privatización de algunas empresas de las consideradas "económicas" para el Sector Público, y con el arribo del segundo gobierno de ARENA, (1994-1999), por decreto ejecutivo se crea una comisión especial para la Modernización del Estado con un Programa específico denominado "Modernización del Sector Público"<sup>24</sup> al cual se le da una base legal e institucional. Este tiene como ente encargado a la Comisión de Modernización del Estado, creada bajo Decreto Ejecutivo No. 97 el 1 de noviembre de 1995.

Esta Comisión labora en el Ministerio de Economía, y según los informes obtenidos en entrevistas y referencias bibliográficas mucho del trabajo del marco legal e iniciativas legales para impulsar lo que sería la **tercera generación** de reformas en las medidas de privatización en el país ha sido preparado por ésta.

Los objetivos del programa buscaban:

- Reorientar el papel del Estado hacia actividades que le corresponden en una economía de mercado y crear condiciones necesarias para promover un crecimiento económico sostenido.

<sup>24</sup> Folleto informativo del Programa y de la Comisión publicado por el Ministerio de Economía, 1996.

- Cambiar la cultura de la Administración Pública para orientarla a valores y actitudes de servicio al público, transparencia y responsabilidad.
- Lograr incrementar la cobertura, calidad y eficiencia de los servicios y acciones de la Administración Pública.
- Lograr el funcionamiento de mecanismos de control de la sociedad sobre los productos y decisiones de la Administración Pública.

En el mismo se plantea como institución responsable el Comité de Modernización (COM), el cual será presidido por el Presidente de la República, además de estar integrado por los Ministros de las diferentes ramas.

Como estrategias, instrumentos y medidas establecidas se enuncian:

- Se someterá a la Asamblea Legislativa una propuesta de ley para normar los proceso de desincorporación<sup>25</sup>. En ella se fijarán las instancias de apelación en casos donde inversionistas no consideren equitativas las decisiones de los procesos de desincorporación.
- Se propondrá a la Asamblea Legislativa la creación de una comisión legislativa de seguimiento a los procesos de desincorporación, a la cual se le informará periódicamente de los avances del proceso.
- Se dará un proceso de consulta con los trabajadores de la empresa para establecer su interés en participar como inversionistas.
- Los procesos de venta de las empresas se realizarán preferentemente a través del accionamiento de su capital y la utilización de la bolsa de valores.

De acuerdo a su grado de cobertura y según el nivel de gobierno, el alcance del proceso abarcará en el largo plazo a todas las instituciones y sistemas del Organo Ejecutivo, y su diseño esta preparado desde la perspectiva del conjunto y no de instituciones específicas.

Para llevar a cabo este proceso se plantean como instrumentos:

- Introducción y utilización de indicadores del desempeño público
- Acuerdos de desempeño entre el ejecutivo y la autoridad responsable.
- Establecimiento de incentivos para el personal del sector público.
- Creación del Anteproyecto de Ley de la Función Pública.
- Elaboración del diagnóstico de la situación salarial y de criterios técnicos para su ordenamiento.

---

<sup>25</sup> Proceso referido a la separación de funciones que son transferidas a otras instancias, que en el caso de los procesos de privatización van del Estado a particulares.

- Sistema escalafonario, integrado por subsistemas de estructuras organizativas, clasificación y valorización de cargos, reclutamiento, selección e inducción de personal, remuneraciones e incentivos, evaluación de desempeño, promoción e incentivos.
- Sistema de información de recursos humanos
- Se diseñaría el Plan de Capacitación de empleados públicos en la que las instituciones estén en proceso de modernización.
- Constitución de sistemas de información

Se plantea también una permanente evaluación en el proceso de modernización de la gestión pública; para ello se describe que:

- Todos los programas de modernización estarán incluidos en un sistema de verificación de éxito.
- La relación entre ingresos tributarios y el PIB no sea inferior a la del inicio del proceso, para verificar que la distribución de recursos entre el estado y la sociedad.
- La ejecución de la inversión pública medida por el porcentaje de recursos comprometidos/recursos presupuestados mejore cuando menos en 15% en los ministerios que ejecuten Programas de Modernización institucional.
- El gobierno central no subsidie a las empresas públicas.

Como se venía abordando en el capítulo anterior, el proceso de privatización en El Salvador se puede describir en un horizonte de tres generaciones que ha tenido a su base concepciones específicas del Estado, del Desarrollo y de la Modernización; visiones que van desde considerar al Estado versus Mercado y sector privado, donde la iniciativa privada es eficiente y competitiva y el Estado es lo contrario; donde el desarrollo se fundamenta en el crecimiento económico y el equilibrio de las variables macroeconómicas sin tomar en cuenta la ponderación e importancia de otras variables cualitativas y sociales como las condiciones de vida y la distribución del ingreso y donde modernización es sinónimo de Estado Mínimo y cuya vía principal son los procesos de privatización<sup>26</sup>.

En este contexto la privatización se planteaba puntualmente como uno de los objetivos más específicos del Programa, siendo el más conocido en el marco de la opinión pública y de los diversos sectores sociales. Este proceso se fue implementado en un horizonte de varias generaciones como se describía anteriormente planteándose una **primera generación** con la reprivatización de la Banca a partir de 1989.

La **segunda generación** en el proceso de privatización se desarrolla con la venta de las empresas denominadas económicas por parte del Sector Público tales como las cementeras y las empresas turísticas y hoteleras, lo que en sí representaba un mínimo dado

---

<sup>26</sup> Arene Alberto, Ponencia: Privatizaciones: El caso de El Salvador y las Telecomunicaciones; Seminario sobre Privatizaciones: El Caso de las Telecomunicaciones, Fundación Konrad Adenauer Stiftung y FUCAD, Julio de 1997.

el reducido componente económico en la actividad del Sector Público y que se ubican en el tiempo entre 1990 y 1993.

La **tercera generación** se orientaba a privatizar los Servicios Públicos con énfasis en los servicios de Electrificación, Acueductos, Alcantarillado, Telecomunicaciones y Pensiones<sup>27</sup>. En el caso de El Salvador el primero de los servicios planteado para instrumentalizar esta medida fue la distribución de energía eléctrica. Desde 1991 se comienza a formular el anteproyecto de ley para privatizar este servicio<sup>28</sup>, el cual es finalizado en 1993, para que a partir de este momento se comiencen a crear condiciones para la privatización de las empresas, lo que comienza a cobrar forma en 1995.

En este contexto, la Central Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), se constituía como el principal ente generador, transmisor y distribuidor de energía eléctrica en el país, seguido por la Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador - cuya función fundamental estaba en la distribución de energía eléctrica -, (CAESS). Los pasos fundamentales para llevar a cabo esta generación de privatización se inician con la reestructuración de CAESS, creándose a partir de lo que funcionaba como CAESS Oriente, la Empresa Eléctrica de Oriente, EEO, y la Del Sur que inicialmente se desarrollaron sin activos propios, subsidiadas desde CAESS, siendo hasta finales de 1996 que se crearon condiciones para que se independizarán. Se crea también la empresa para la zona occidente del país denominada Compañía de Luz Eléctrica de Santa Ana CLESA y la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones SIGET, como un ente público que supervisaría, y regularía la distribución de la energía eléctrica. Todo este marco legal era necesario para la creación de condiciones institucionales que permitieran poner a la venta estas empresas.

## **. 2.3. MARCO REGULATORIO: FUNDAMENTO PARA LA PRIVATIZACION DEL SERVICIO DE DISTRIBUCION DE ENERGIA ELECTRICA EN EL SALVADOR**

### **2.3.1. Marco general, decretos e iniciativas de ley base para el proceso de privatización.**

Como marco general en cuanto a legislación referente al servicio de energía eléctrica encontramos como las bases recientes de legislación anterior al proceso de privatización, la Ley transitoria de la Administración de Empresas Eléctricas, aprobada con decreto legislativo No. 511 del 13 de noviembre de 1986 y que legisla la devolución de las empresas distribuidoras de energía eléctrica al Sector Público en este caso a la Administración de la CEL, después de 50 años de haber sido dadas en concesión, proceso que fue muy poco conocido por la opinión pública.

---

<sup>27</sup> Alexis Sierralta "El Neoliberalismo, las privatizaciones y las opciones de modernización de las telecomunicaciones en América Latina", ponencia de la sesión de conferencias "Privatizaciones El Caso de El Salvador y de las Telecomunicaciones", 29 de octubre de 1996 y publicada en julio de 1997 por la Fundación Konrad Adenauer y FUCAD.

<sup>28</sup> Según entrevista con el Lic. Wilfredo Flores Jefe del Departamento de Comunicaciones de CAESS.

Enseguida y producto de diversos estudios y consultorías internacionales que evaluaron el funcionamiento del sector y elaboraron propuestas al respecto, la CEL preparó el anteproyecto de lo que sería la Ley transitoria para la gestión del servicio público de distribución de energía eléctrica aprobada por decreto legislativo del 22 de septiembre de 1994, donde sienta las bases para la reconversión de la administración del servicio de distribución de energía eléctrica, esta ley encomendaba a la CEL la formación de un Plan Integral de Gestión del Servicio Público de Distribución el cual fue aprobado por el Ejecutivo mediante acuerdo No. 283, el 22 de febrero de 1996<sup>29</sup>.

En este Plan de Gestión fue definida la necesidad de que las empresas retornasen al sector privado y se establecía el mecanismo a través del cual se podría transferir a los trabajadores, empleados y funcionarios del sector, parte del capital de las sociedades distribuidoras, lo que después de plasmo en las posteriores legislaciones para legitimar la participación accionaria de los/as trabajadores/as del sector.

Posteriormente, el 12 de septiembre de 1996 con la aprobación del decreto legislativo No. 808, se expresa la Ley de creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones donde se plantea a este ente: SIGET como el responsable de asegurar el cumplimiento de todas las leyes aplicables y regulaciones relacionadas con los sectores de electricidad y telecomunicaciones en el país.

Se plantea a la SIGET como una institución autónoma cuya máxima autoridad es el Superintendente General nombrado por el Presidente de la República, el cuál serviría por un período de 7 años<sup>30</sup>. Las responsabilidades de la SIGET incluyen la fijación de tarifas máximas para los usuarios/as finales del sector residencial con bajo consumo de electricidad que demanda un período transitorio (planteado inicialmente en un año, desde donde se iría disminuyendo el subsidio), la aprobación de las tarifas establecidas por los distribuidores en sus propias áreas de distribución, hacer cumplir los requisitos regulatorios del sector de electricidad y penalizar por el incumplimiento a dicha regulación, así como resolver conflictos entre los operadores.

En esta ley, se mandataba también a la SIGET para presentar los correspondientes Reglamentos a su ley de creación a fin de que fueren aprobados por la Presidencia de la República.

Dicha ley ha sufrido diferentes reformas específicas relacionadas a los roles y funciones de la misma, una primera que fue aprobada en base al decreto legislativo No. 1044 de fecha 30 de abril de 1997 y la otra aprobada con el decreto legislativo No. 175 del 4 de diciembre de 1997 y que estaba referida al rol que la SIGET tendría que jugar con respecto a los subsidios y al Fondo que se fuera conformando a partir de su que hacer como ente supervisor.

---

<sup>29</sup> Reporte de NOTICEL, agosto de 1997.

<sup>30</sup> Cargo que resulto sumamente polémico, al ser destituido por el mismo Presidente de la República a los pocos meses de haber sido nombrado el Sr. Orlando de Sola, para sustituir en su lugar al Sr. Eric Casamiquela.

Posterior a la Ley de creación de la SIGET, se aprueba la Ley General de Electricidad en base al decreto legislativo No. 843, del 10 de octubre de 1996 y que viene a sustituir a la Ley de Servicios Eléctricos aprobada en 1936<sup>31</sup>, esta ley según se suscribe tiene como principal objetivo "promover un mercado de electricidad competitivo en El Salvador"<sup>32</sup>, la cual será fomentada a través de mercados en cuanto a la generación, distribución y comercialización: lo que supone la transformación total del sector eléctrico.

En este sentido describe el rol de cada uno de los componentes del sistema: SIGET, la operación del Mercado Mayorista y la coordinación del transporte de energía desde las plantas generadoras, así como la seguridad y la calidad de servicio como las principales actividades de lo que vendría a ser la Unidad de Transacciones, la UT desde esta legislación sería responsable también por la operación de la red de transmisión, y de calcular e informar a los participantes del mercado sobre los efectos económicos de las transacciones en el mercado regulador del sistema.

Esta ley también establecía un esquema de competencia abierta para desarrollar la generación termoeléctrica en El Salvador, dicho proyecto según ciertas interpretaciones de esta ley no requieren aprobación específica del órgano legislativo sino sólo de ser registrados ante la SIGET, sin embargo, a finales de 1998, fue presentado un anteproyecto de ley a la Asamblea Legislativa proponiendo la privatización de la generación de energía eléctrica empezando precisamente por la generación de energía termoeléctrica<sup>33</sup>

Según esta ley las partes que deseen desarrollar proyectos de generación geotérmica o hidroeléctrica, deberán obtener concesión de la SIGET para el uso de los recursos. La Ley de Electricidad y su reglamento establecen el procedimiento y requisitos para este proceso, sin embargo este es un espacio que a la fecha de finalización del presente trabajo no se había profundizado ni reglamentado en todos sus pormenores, sino que se proyecta que a finales de este año se haya cubierto con la privatización total del sector cubriendo los procesos de transmisión y generación del fluido, según entrevista brindada por el Jefe de Relaciones Públicas de la SIGET<sup>34</sup>.

A partir de esta ley se espera que las generadoras vendan energía a través del mercado mayorista de electricidad, el cual consistirá de un mercado de contratos y un mercado regulador del sistema, basado en un sistema de oferta y demanda de energía.

El 5 de febrero de 1997, se aprueba la Ley de creación del Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telecomunicaciones, FINET, en base al decreto No.960, y posteriormente el 9 de julio de 1998 se aprueba la Ley del Fondo de Inversión de

---

<sup>31</sup> Año en el que se dieron las concesiones a las Empresas Privadas para distribuir la energía eléctrica.

<sup>32</sup> Según referencia de NOTICEL, agosto de 1997.

<sup>33</sup> Según información brindada por el responsable de la sección de información y bibliotecas de la Asamblea Legislativa.

<sup>34</sup> Ver anexos de entrevistas con diferentes funcionarios de instancias del sector electricidad, noviembre de 1998.

Electricidad y Telefonía FINET, en base al decreto legislativo No. 354, este fondo nace teniendo como considerandos:

- La obligación del Estado de asegurar a los habitantes de la República el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social.
- Que el orden económico debe responder esencialmente a principios de justicia social que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano.
- Que los servicios de electricidad y telefonía, son factores determinantes para el desarrollo económico y social de la población, por lo que es necesario dictar las normas para asegurar la más amplia cobertura de los mismos en todo el territorio nacional y en especial a los sectores rurales y los de menos ingresos de la población.

Este fondo nace con un patrimonio propio y siendo administrado por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador, FISDL y que se relacionaría con los órganos del Estado a través del Ministerio de Economía, por lo que se plantea que la representación legal de la FINET le correspondería al Presidente del Consejo de Administración del FISDL.

Plantea como objetivo de este fondo, el facilitar el acceso de los sectores rurales y de menos ingresos a los servicios de electricidad y telefonía.

Entre las atribuciones del fondo se plantean:

- Recibir y administrar recursos financieros para cubrir sus objetivos.
- Subsidiar la construcción y mejoramiento de la infraestructura para el suministro de energía eléctrica y la prestación de servicios de telefonía en las áreas rurales de bajos ingresos.
- Subsidiar el consumo de energía eléctrica y de los servicios de telefonía en áreas rurales de bajos ingresos, siempre que estos sean de beneficio comunal.. entre otras atribuciones más de carácter administrativo.

En un apartado de esta parte de la ley se establece que "se considera como beneficio comunal los consumos de energía eléctrica asociados a proyectos de extracción, bombeo, y rebombeo de agua y los inmuebles utilizados para la prestación de servicios de educación y salud, cuando estos sean propiedad o estén bajo la administración de las comunidades, independientes de la forma en que se hayan constituido u asociado.

Con referencia a la constitución del patrimonio del Fondo, la ley plantea que estará constituido por:

- Los aportes que el Estado le confiera para el inicio de sus operaciones o para el incremento de su patrimonio y las asignaciones que se les determinen en su presupuesto especial.

- El 98.5% de los recursos que se generen por el otorgamiento por parte de la SIGET de concesiones para la explotación del espectro radio eléctrico de uso regulado.
- El 98.5% de los recursos que se generen por la gestión y administración de las concesiones, contratos, autorizaciones, licencias y permisos para la prestación de servicios de telecomunicaciones, existentes antes de la entrada en vigencia de la Ley de Telecomunicaciones.
- La totalidad de los recursos que se generen por el otorgamiento por parte de la SIGET de concesiones para la explotación de recursos hidráulicos y geotérmicos para la generación de energía eléctrica.
- Los recursos que se generaran por la imposición por parte de la SIGET de multas a los operadores de los sectores de electricidad y telecomunicaciones.

En uno de los últimos artículos de esta ley considerado transitorio se faculta al Fondo para que dentro de los 70 días posteriores a la entrada en vigencia de esta ley, pagará la totalidad de la mora existente con los respectivos comercializadores, así como los costos de rehabilitación y reconexión para el suministro de energía eléctrica a los proyectos que anteriormente formaron parte del Plan de Saneamiento Básico Rural: PLANSABAR.

El 10 de abril de 1997, se aprueba la Ley para la venta de acciones de las Sociedades Distribuidoras de Energía Eléctrica en base al decreto legislativo No. 1004, donde se distribuye en porcentajes la participación accionaria por cada empresa de un 75% para inversores mayoristas, y el resto para trabajadores/as del sector, con otro porcentaje para la bolsa de valores a nivel local.

Posteriormente la Asamblea Legislativa aprobó el decreto No. 47 que faculta a CEL, a fijar el precio de las acciones para los trabajadores en un equivalente al 80% del valor en los libros al momento de efectuar la transferencia.

Según el mandato, CEL podrá también realizar las modificaciones a los contratos de crédito de los empleados, para garantizar que el precio pagado por estos sea en todo momento menor que el que pague el inversionista estratégico.

**CRONOLOGIA : CREACION DEL MARCO LEGAL DEL PROCESO DE PRIVATIZACION DE LA DISTRIBUCION DE LA ENERGIA ELECTRICA Y DE LA GESTIÓN Y SUPERVISION DEL SISTEMA ELECTRICO Y DE TELECOMUNICACIONES EN EL SALVADOR .**

LEY	DECRETOS.
- Ley transitoria para la gestión de servicio publico para la generación de energía eléctrica .  -Ley de telecomunicaciones.	- Decreto legislativo N° 142 del 22 de Septiembre de 1994 Diario Oficial N° 218, tomo 327 del 4 de Octubre de 1994.  - Decreto legislativo N° 807 del 12 de septiembre de 1996. - Diario oficial N°189 tomo 333 del 9 de octubre de 1996 .

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley de la creación de la superintendencia general de electricidad y telecomunicaciones .</li> <li>- Ley general de electricidad.</li> <li>- Ley de privatización de la administración Nacional de telecomunicaciones.</li> <li>- Ley de creación del fondo de inversión nacional en electricidad y telecomunicaciones.</li> <li>- Ley para la venta de acciones de las sociedades distribuidoras de energía eléctrica.</li> <li>- Disposiciones aplicables a ley para la venta de acciones de las sociedades distribuidoras de energía eléctrica.</li> <li>- Reglamento de la ley general de Electricidad.</li> <li>- Reglamento interno de la superintendencia general de electricidad y telecomunicaciones.</li> <li>- Reforma a la ley de creación del fondo nacional de en electricidad y telecomunicaciones: FINET.</li> <li>- Reformas a la ley de general electricidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Decreto legislativo N° 807 del 12 de septiembre de 1996.</li> <li>- Diario oficial N°189 tomo 333 del 9 de octubre de 1996 .</li> <li>-Decreto Legislativo N° 843 del 10 de octubre de 1996</li> <li>- Diario oficial N° 201 tomo 333 del 25 de Octubre de 1996</li> <li>- Decreto Legislativo N° 900 del 28 de noviembre de 1996</li> <li>.Diario oficial N° 233, tomo 33 del 10 de diciembre de 1996</li> <li>- Decreto legislativo N° 960 del 5 de febrero de 1997</li> <li>- Diario Oficial N° 42 tomo 335 del 4 de marzo de 1997</li> <li>- Decreto legislativo N° 1004 del 10 de abril de 1997</li> <li>- Diario oficial N° 76, tomo 335 del 29 de abril de 1997</li> <li>- Decreto legislativo N° 47 del 17 de julio de 1997.</li> <li>- Diario oficial N° 138, tomo 336 del 25 de julio de 1997.</li> <li>- Decreto ejecutivo N° 70 del 25 de julio de 1997,.</li> <li>- Diario oficial N° 138, tomo 336 del 25 de julio de 1997.</li> <li>- Acuerdo de SIGET A -29 del 28 de octubre de 1998.</li> <li>- Decreto legislativo N° 142 del 6 de noviembre de 1997</li> <li>- Diario oficial N-218 , tomo 337 del 22 de diciembre de 1997.</li> <li>- Decreto legislativo N° 177 del 4 de diciembre de 1997,</li> <li>- Diario oficial N° 329, tomo 337 del 22 de diciembre de 1997.</li> </ul>
---	---

## **2.4. LA SITUACIÓN DEL SERVICIO DE ENERGIA ELECTRICA EN EL SALVADOR Y EL PROCESO DE PRIVATIZACION.**

### **2.4.1. Estructura Institucional del Sector Energía:**

El Ministerio de Economía se coloca como el responsable a nivel normativo de la conducción del sector energía y la Comisión Hidroeléctrica del Río Lempa CEL como la institución autónoma responsable de generar y distribuir la energía eléctrica en el país<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Evaluación del Sector Infraestructura de Energía Eléctrica y telecomunicaciones realizado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional Misión El Salvador, febrero de 1990.

CEL posee y opera las plantas generadoras de energía eléctrica más grandes del país, posee y opera el sistema de transmisión de alto voltaje, administraba como agente del gobierno las empresas públicas de distribución que fueron retomadas en 1986, cuando terminó la concesión que el Estado había dado a compañías privadas de distribución de energía eléctrica. CEL está también encargada de la venta de productos de petróleo de la refinería privada, (antes del proceso de privatización de la distribución de energía), del establecimiento de las tarifas eléctricas, la definición de los límites de autoridad de las empresas de servicios y problemas relacionados eran manejados por el Comité Económico del gobierno.

CEL construyó cuatro plantas hidroeléctricas entre 1954 y 1982 y desarrollo el sistema de transmisión de alto voltaje que ahora une a casi todo el país y construyó plantas a base de combustible de petróleo y también proyectos geotérmicos. Las instalaciones para la generación de energía son de cuatro tipos principales<sup>36</sup>:

- Las plantas geotérmicas que operan continuamente durante todo el año y dan servicio a la carga base.
- Las plantas hidroeléctricas, que operan al máximo de su capacidad durante la estación lluviosa para utilizar toda el agua disponible y en tiempo de no lluvia se ponen a funcionar solo a las horas de mayor demanda.
- La planta de vapor combustible de petróleo, que es operada como una planta de carga base durante el verano para complementar las plantas hidroeléctricas. Durante la estación lluviosa se mantiene en reserva.
- Las turbinas de gas que son operadas ya sea durante horas de demanda máxima en caso de necesidad, o como plantas de emergencia cuando la capacidad del resto del sistema resulta insuficiente, (por ejemplo cuando el desperfecto o antes el sabotajes de la línea aísla alguna otra planta generadora del sistema<sup>37</sup>).

En cuanto al proceso de transmisión, éste consiste en varias líneas de transmisión de alto voltaje, la distribución del sistema es radial en el que la mayoría de las líneas se abastecen de energía de las plantas generadoras circundantes a San Salvador donde está comprendido el grueso de la carga; este está complementado por varias líneas de medio voltaje a las que CEL refiere como líneas de subtransmisión.

Tanto las líneas de transmisión como las de subtransmisión abastecen de energía a las estaciones de transformadores o subestaciones, de donde los alimentadores de distribución (líneas primarias de distribución -aquí entra ya la infraestructura de las empresas distribuidoras), se ramifican para suministrar a los usuarios/as finales.

La existencia de diferentes voltajes de transmisión y subtransmisión tiene su origen en el hecho que hasta 1985 la energía era distribuida en todo el país por siete empresas privadas de servicios públicos por separado y cada una seleccionaba el nivel de voltaje más económico para su radio de acción. Desde que CEL toma posesión de estas hasta la

---

<sup>36</sup> Ver en Anexos cuadro de instalaciones de generación incluidas en la Evaluación de Infraestructura realizado al sector eléctrico por AID, en febrero de 1990.

<sup>37</sup> Ver en anexos un mapa de distribución del sistema de generación de energía eléctrica de CEL.

evaluación de 1990, CEL no había tenido recursos materiales ni técnicos para estandarizar todo el sistema de transmisión y distribución logrando niveles de optimización de recursos.

Además de su propio sistema de distribución, CEL administraba las otras redes de distribución del país, que a partir de 1986 quedaron bajo su supervisión. Estando constituidas por 7 empresas, como se muestra en el siguiente cuadro, con sus respectivos porcentajes de participación en la distribución total, siendo el 12.50% restante distribuido directamente por CEL.

**Cuadro No. 1**

<b>EMPRESA DISTRIBUIDORA</b>	<b>% DE ENERGIA DISTRIBUIDA</b>
CAESS	71
CLESA	10.50
DEUSEM	1.60
CLES	3.20
CLEA	0.70
DESSEM	0.20
R. DE MATHEU	0.30
<b>TOTAL:</b>	<b>87.50</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos facilitados por CEL.

A estas 7 empresas se les habían otorgado concesiones de operación por 50 años en varias fechas entre 1935 y 1937, cuando en 1986 llegaron a su fin los activos se revirtieron a favor del gobierno y pasaron a ser manejados por CEL.

## **2.4.2. La reestructuración del sector eléctrico como preámbulo al proceso de privatización.**

### **a. El proceso de reestructuración del servicio de distribución de energía eléctrica en El Salvador:**

Desde 1990, el gobierno de El Salvador promovió con recursos de diferentes agencias internacionales, como la Agencia Internacional para el Desarrollo AID, entre otras, diagnósticos y evaluaciones del sector energía con el propósito de estudiar las proyecciones para su posible reconversión y privatización. Entre estos estudios, una consultora extranjera elaboró uno sobre la Privatización del Sector Energía en El Salvador, presentado en mayo de 1993, en el cual, parte de un breve diagnóstico donde describe que el sector de la distribución de energía eléctrica en el país está compuesto por cinco empresas, cuatro de las cuales estaban constituidas como sociedades anónimas siendo su accionista mayoritario CEL y una quinta encargada de la distribución rural, que se articulaba como una de las 7 gerencias de CEL y por tanto estaba sometida al régimen de instituciones autónomas del sector público. El número de clientes variaba siendo CAESS la más importante tanto en número de clientes como en facturación y beneficio, como lo ilustra el Cuadro No. 2:

## CUADRO No. 2

### DATOS GENERALES DE LAS EMPRESAS DISTRIBUIDORAS DE ENERGIA ELECTRICA . (1991)

EMPRESA	NUMERO DE CLIENTES	VENTAS (MILES DE COLONES )
CAEES	416,802	492,063
CLESA	125,636	81,936
CLES	57,441	62,089
CLEA	27,380	22,894
DISCEL	9,115	7,007

Fuente: Elaboración propia en base a datos facilitados por CEL .

El Estudio dice que si bien sólo se contempla la privatización de la distribución de la energía eléctrica "...queda abierta la posibilidad de que en un futuro ésta (la generación de energía) pueda ser privatizada por lo que dentro de las ideas generales de la reestructuración, no se obvia la posibilidad de que en un futuro, la generación pase a manos privadas..". Como después veremos es una de las proyecciones institucionales del Sector Público para este año, según lo manifestó en entrevista para esta investigación el Jefe de Relaciones Públicas de la SIGET.

En el diagnóstico, la situación financiera de las empresas distribuidoras se caracterizaba por un deterioro financiero generalizado, resaltando del mismo:

- El impago de la deuda contraída con CEL.
- Restricción a nuevas inversiones.
- Precariedad en almacén y depósitos.
- Falta de mantenimiento preventivo a las líneas primarias de transmisión.

Entre las causas que podrían haber provocado esa situación se planteaba que las tarifas habían sido claramente inadecuadas durante mucho tiempo; que durante los diez años anteriores al vencimiento de las concesiones, los antiguos propietarios recurrieron a descapitalizar a las empresas con objeto de recuperar parte de la inversión realizada en su día.

A estos argumentos se añadía el escaso margen que existía entre los precios de compra de la energía a CEL y los precios de venta lo que se traducía en una imposibilidad de pago por parte de las empresas distribuidoras a CEL. Tras el embargo, las empresas adquirieron el compromiso de devolver la deuda que habían contraído por pago de energía comprada, lo que trajo una lacra financiera en su funcionamiento con la consecuente desviación de fondos que podrían haber sido utilizados para la reinversión y mantenimiento del sistema.

El estudio también señala como una de las causas el conflicto armado de 12 años que atravesó al país y que fue el responsable del continuo deterioro del sistema por causas de atentados, así como por el desvío de importantes cantidades de dinero al restablecimiento del servicio en lugar de invertir en mejoras para la ampliación. A su vez la ausencia del

mantenimiento de redes derivando en algunas zonas en un servicio de mucha menor calidad que en otras.

En este marco, los objetivos que se planteaba este estudio para el proceso de privatización de la distribución de energía eléctrica eran:

- Aprovechar economías de escala que hiciera a las empresas del subsector lo más eficiente posibles.
- Mantener la competitividad en el subsector de manera que el gobierno pueda comprobar resultados de gestión y calidad de servicios.
- Uniformizar criterios de inversión y gestión.
- Presentar a los posibles inversores empresas suficientemente atractivas debido a su rentabilidad y alto volumen de facturación.

Si bien al final de este trabajo la propuesta era que la reestructuración idónea del sector, previa para su privatización, era la constitución de dos empresas de distribución, que resultasen de la fusión de las cinco que existían, valorando criterios técnicos y de proyección económica para ello.

Como un requerimiento para proseguir el proceso de reestructuración se hicieron diversos ejercicios de valoración económica de las empresas, entre ellos el realizado por esta misma firma consultora, que utilizando criterios de valoración económica con indicadores de costo beneficio y a partir del método del Valor Actual Neto, VAN, considerando una tasa de descuento del 18% como la más viable (en esta se incluía el 15% como referencia de la deuda del Estado más un 3% del riesgo del inversor), lo que planteo el valor de cada una de estas empresas existentes en ese momento en los valores proyectados en el Cuadro No.3.

### CUADRO No. 3

#### VALOR NETO DE LAS EMPRESAS DISTRIBUIDORAS DE ENERGIA ELECTRICA EN EL SALVADOR (mayo de 1993).

EMPRESA	VALOR ACTUAL NETO (EN MILES DE COLONES )
CAEES	1,269,283
CLESA	327,327
CLES	87,272
CLEA	31,403
DISCEL	-121,149
TOTAL	1,594,136

FUENTE :Elaboración propia en base a datos facilitados por CEL.

Después de esta serie de estudios que sirvieron de base para desarrollar el proceso de reestructuración, este se impulsa entre 1993 y 1996, siguiendo a la par la tarea de elaboración del marco institucional<sup>38</sup> que sentará las bases para impulsar el proceso de

<sup>38</sup> Proceso descrito en el apartado anterior.

privatización de las empresas distribuidoras ya reformadas. La CEL reestructura en este período sus sistema conformando cuatro empresas para que operarán de manera independiente y estuvieran listas para ofertarlas a la inversión internacional.<sup>39</sup>

En la recta final del proceso de reestructuración del sistema de generación y distribución de energía eléctrica de CEL para 1996 sus ventas totales tuvieron una cobertura del 94% con relación a la cantidad de energía demandada<sup>40</sup> en ese año por el mercado nacional.

En cuanto: El sistema de Transmisión de Energía durante 1996 fue objeto de dos amplios y exhaustivos programas de reconstrucción, rehabilitación, ampliación y expansión, lo que implicó un significativo monto de inversión por parte de CEL para reconvertir el sistema..

Las empresas que quedaron al final de este proceso de reestructuración del sistema de distribución de energía eléctrica fueron:

- Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador . S.A. de C.V (CAEES)
- Compañía de Luz Eléctrica de Santa Ana. S.A. de C.V (CLESA )
- Distribuidora de Electricidad del sur S.A de C.V (DELSUR)
- Empresa Eléctrica de Oriente S.A de C.V. (EEO)

Tomando en cuenta que CAESS y CLESA ya existían antes de la reorganización, aunque con un tamaño y dirección de operaciones diferentes, mientras que CAEES previo a estos cambios abarcaba parte de las zonas de distribución posteriormente asignados a DELSUR y CLESA, está última empresa absorbió a dos compañías distribuidoras vecinas: CLEA y CLES.<sup>41</sup>

Al final del proceso de reestructuración, el volumen de ventas totales a los/as usuarios/as finales se había incrementado en un 3.3% con respecto al volumen demandado durante 1995, registrando un incremento en cuanto al consumo anual del/a usuario/a final de un 8.6%, en ese momento las principales fuentes de demanda de energía se ubicaban en la clientela residencial que representaban un 90% de la clientela y el 36.15% del consumo total de electricidad.

Cada una de las cuatro empresas reestructuradas, producto del denominado Plan Integral de Gestión para el sector, era propietaria de una red de distribución orientado su servicio regionalmente:

---

<sup>39</sup> NOTICEL, publicación de CEL, aparecida en agosto de 1997.

<sup>40</sup> Cantidad medida en Megahertz: GMh, Ibíd. anterior.

<sup>41</sup> Las autoridades de CEL decidieron que la compañía DESEUM no formaría parte de esta etapa de reestructuración preparatoria al proceso de privatización.

CAAES : en la región centro- norte  
 DELSUR : en la región centro sur.  
 CLESA : en la región occidental.  
 EEO : en la región oriental.

En este proceso de reestructuración previo a la privatización, las 4 nuevas empresas absorbieron las diferentes zonas de electrificación rural de CEL, que se encontraban dentro de su área de distribución e iniciaron sus operaciones bajo la estructura corporativa actual en mayo de 1996.

Desde el momento de su reorganización, las empresas distribuyeron electricidad en una base regional hacía clientes cuyas conexiones estuvieran dentro de su área de acción. Bajo el nuevo marco legal para el suministro de electricidad, las compañías también podrían comercializar energía en base a contratos, a cualquier cliente fuera de su área de distribución, lo que posteriormente con la privatización vino a ser el eje central de la liberalización del mercado.

**b. El sector y su modernización:**

En lo que fue denominado el proceso de modernización del sector eléctrico con énfasis en el servicio de distribución de la energía eléctrica las cuatro empresas reestructuradas quedaron funcionando con perfiles muy específicos a partir de sus radios de acción y sus antecedentes, perfilándose al 31 de diciembre de 1996, en cuanto a su cobertura de clientes en primer lugar CAESS, luego DEL SUR, CLESA y EEO respectivamente como se puede apreciar en el Cuadro Comparativo No. 4, de igual manera en cuanto a la cantidad de empleados/as, CAESS absorbía el mayor número de personal empleado, con la particularidad de que CAESS brindaba la mayor parte de su cobertura a población rural y al ámbito industrial del país.

**CUADRO No. 4**

**COBERTURA DE LAS EMPRESAS: CANTIDAD DE CLIENTELA Y EMPLEO.**

RUBRO	CAESS	DELSUR	CLESA	EEO
CLIENTELA	369,535	182,713	178,326	119,826
EMPLEO	624	266	336	179

FUENTE :Elaboración propia en base a datos facilitados por CEL.

En cuanto al nivel de ventas de estas empresas, durante 1996, CAESS registro el monto mayor en dólares seguida por CLESA, luego DELSUR y finalmente EEO, como se puede apreciar en el Cuadro No. 5, en cuanto a las ganancias netas la relación se mantiene, registrando CAESS, el monto mayor de ganancias netas representando el 42.97% de la

suma de las ganancias netas de las cuatro empresas, seguido por CLESA con un 23.96, DEL SUR con un 19% y EEO con un 9.09%.

#### CUADRO No. 5

#### MONTO DE VENTAS Y GANANCIAS NETAS DE LAS EMPRESAS (millones de dólares en el ejercicio 1996).

RUBRO	CAESS	DEL SUR	CLESA	EEO
VENTAS \$	56.9	40.3	46.5	14.2
GANANCIAS NETAS \$	5.2	2.3	2.9	1.7

FUENTE :Elaboración propia en base a datos facilitados por CEL.

En cuanto a la distribución de venta por sector de consumo, en el sector residencial, EEO registra porcentualmente la mayor cobertura como se puede apreciar en el Cuadro No. 6.; con un 57.53%, lo que se explicaba por sus ventajas potenciales en cuanto a centros turísticos y un puerto marítimo; EEO también sobresale en su cobertura al sector comercial por razones similares, mientras que en el sector industrial, CAESS registra la mayor cobertura proporcional con un 43.37% de su distribución de energía, dada su presencia preeminente en la zona urbana del país.

#### CUADRO No. 6

#### PORCENTAJE DE VENTAS POR SECTOR DE CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA EN LAS CUATRO EMPRESAS:

SECTOR	CAESS	DEL SUR	CLESA	EEO
RESIDENCIAL	35.14	39.91	33.11	57.53
COMERCIAL	15.18	16.21	11.39	17.05
INDUSTRIAL	43.37	31.21	42.30	14.62
OTROS	6.31	12.67	13.20	10.80

FUENTE :Elaboración propia en base a datos facilitados por CEL.

### 2.4.3. El proceso de privatización del servicio de distribución de energía eléctrica.

#### a. El contexto del proceso de privatización:

Si bien el proceso de privatización de la distribución de energía eléctrica inicio en marzo de 1993 con el inicio de la configuración de un marco institucional que propiciará las condiciones jurídicas y de modernización del sector para impulsar el proceso, esto se concretó cuando CEL solicito autorización para elaborar un proyecto propio que dio origen a la Ley Transitoria para la Gestión del Servicio Publico de Distribución de energía eléctrica, la cual fue aprobada mediante el decreto N° 142 por unanimidad en la asamblea legislativa el 22 de septiembre de 1994.

En esa ley se encomendaba a CEL la formación de un plan integral de gestión del servicio público de distribución, que fue aprobado por la Presidencia de la República mediante el acuerdo de N° 283 del 22 de febrero de 1996.

En el plan de gestión fue definida la necesidad de que las compañías eléctricas retornasen al sector privado y además se estableció el mecanismo por medio del cual se podrá transferir a los trabajadores, empleados y funcionarios del sector parte del capital de las sociedades distribuidoras.

Así se arribó en abril de 1997, como se describió en el apartado anterior, y en base a un decreto específico a abrir el proceso de licitación<sup>42</sup> y a establecer que el 20% de las acciones de las empresas distribuidoras serían reservadas para los trabajadores del sector o bien para "inversionistas prioritarios".

#### **b. La distribución de las acciones de las empresas a privatizar:**

Según la ley para la venta de acciones de las sociedades distribuidoras de energía eléctrica, los empleados de las compañías distribuidoras, CEL y ES Energía son considerados inversionistas prioritarios y el 20% de las acciones de cada compañía esta reservado para que pueda ser adquirido por estos.

Cada uno de los empleados podrá invertir de acuerdo a sus posibilidades hasta 150,000 colones .

Los empleados de las compañías distribuidoras solamente podían comprar acciones de las compañías donde trabajan, mientras que los empleados de CEL y ES energía pueden optar por la compañía de su elección. Las acciones reservadas que nos sean compradas por los trabajadores se incluirán en las participaciones mayoritarias que se ofrecerán a los inversionistas estratégicos. Las acciones adquiridas por los empleados según lo legislado no podrán ser transferidas por un periodo de 5 años.

Para garantizar las mejores condiciones de inversión a los trabajadores , el valor de sus acciones sería el equivalente al 80% del valor en los libros al momento de realizar la compra. Además la compra de acciones de los inversionistas prioritarios se administrarían a través de un fideicomiso que sería manejado por una institución financiera.

---

<sup>42</sup> CEL promovió la licitación " servicios de asesoría Financiera para la venta de acciones de las sociedades distribuidoras de energía eléctrica ", a la cual 3 empresas consultoras internacionales presentaron propuesta, siendo electa DRESDNER KLEINWORT BENSON en sesión de junta directiva N° 2703 de fecha 22 de mayo de 1997. Mientras que a nivel local la Corporación Ahorromet colaboró con la asesoría para el proceso de venta.

### c. La venta mayoritaria de las empresas distribuidoras:

La firma DRESDNER KLEINWORT BENSON distribuyó memorándums informativos a las partes que podrían estar interesadas en comprar participaciones mayoritarias en EEO, CAEES; CLESA; y DELSUR y realizó las sesiones de venta pertinentes las cuales fueron puestas en venta el 20 de enero de 1998, su precio base fue conocido solamente por las 6 firmas interesadas en la compra ascendiendo el capital contable de las cuatro a mil 240 millones 364 mil 26 colones<sup>43</sup>.

Según la información de CEL el valúo último de las empresas fue hecho el 31 de mayo de 1997. El valúo general por cada empresa fue establecido como se describe en el Cuadro No. 7, sumando en total las cuatro empresas: 1,240,364,026 colones, donde en cada empresa se asignaron valores diferentes a las acciones, presentando en el caso de CAESS, el mayor número de acciones, con el menor valora unitario (12.60 colones).

#### CUADRO No. 7

##### CAPITAL DE LAS DISTRIBUIDORAS (SEGÚN EL VALOR DE LAS ACCIONES PREFERENCIALES )

EMPRESA	VALOR	Nº DE ACCIONES	VALOR DE ACCIONES
CAEES	¢297,298,526	246,446,300	¢12.60
DELSUR	¢323,308,951	3,070,573	¢105.29
EEO	¢363,990,849	2,863,595	¢92.19
CLESA	¢355,675,700	3,425,366	¢103.86
TOTAL	¢1,240,364,026		

FUENTE : REVISTA NOTICEL DE CEL. (mayo de 1997).

#### CUADRO No. 8

##### CAPITAL DE LAS DISTRIBUIDORAS (SEGÚN EL VALOR DE LAS ACCIONES PREFERENCIALES )

EMPRESA	VALOR	Nº DE ACCIONES	VALOR DE ACCIONES
CAEES	¢297,298,526	246,446,30	¢12.60
DELSUR	¢323,308,951	3,070,573	¢105.29
EEO	¢363,990,849	2,863,595	¢92.19
CLESA	¢355,675,700	3,425,366	¢103.86
TOTAL	¢1,240,364.026		

FUENTE : REVISTA NOTICEL DE CEL. (mayo de 1997).

<sup>43</sup> Según la revista NOTICEL y la sección El Financiero de La Prensa Gráfica en un artículo aparecido el 20 de enero de 1998: "Venta millonaria de distribuidoras eléctricas".

Se presentaba como atractivo a quienes invertirían, el ejercicio de cada empresa conforme a sus montos de ventas en el ejercicio del último año (1996) y sus ganancias netas que ascendían entre las cuatro a 12.1 millones de colones, que se desglosa en el Cuadro No. 8. Y que dejan una imagen en proyección de las ganancias que CEL, dejaría de percibir con la privatización de estas empresas.

## CUADRO No. 8

### LOS INGRESOS DE LAS DISTRIBUIDORAS (EN MILLONES DE DÓLARES , HASTA DICIEMBRE DE 1996. )

	VENTAS	GANANCIAS NETAS
CAEES	\$153.1 MILLONES	\$5.2 MILLONES
CLESA	\$46.5 MILLONES	\$2.9 MILLONES
DELSUR	\$40.3 MILLONES	\$2.3 MILLONES
EEO	\$14.2 MILLONES	\$1.7 MILLONES

FUENTE: REVISTA NOTICEL DE CEL (mayo de 1997)

Las empresas inversionistas que participaron en la subasta fueron: El Salvador Distribution Group, ENERSAL, C.A.; Electricidad de Centroamérica, S.A., de C.V., AES El Salvador, Ltd, Unión Fenosa Desarrollo y Acción Exterior S.A/Empresa Distribuidora Eléctrica Regional S.A; ENDESAR/Energy Power Perú, S.A. Cada una apostaron al 75% de las acciones totales de cada empresa ya que el otro 20% quedaba destinado a los/as trabajadores del ramo y el 5 % restante a la bolsa de valores local.

Según información difundida en enero del 1998, por dirigentes del Sindicato de Trabajadores/as de CEL<sup>44</sup> de los 244.9 millones de colones en acciones preferenciales reservadas para los trabajadores se habían vendido 242 millones, o sea el 96.8 % de las acciones dirigidas al sector trabajador preferencial: CEL y ES Eléctrica, quienes a diferencia de los demás trabajadores/as podían tener acceso a acciones de cualquiera de las cuatro compañías. Mientras que según el sindicato de CEL<sup>45</sup>, en CAESS se dejó de vender un total de acciones de 1.5 millones de colones y en DELSUR un equivalente a medio millón debido a que algunos trabajadores optaron por no comprar, por lo que el residuo fue subastado en el mercado local.

Finalmente se consumó la venta de las cuatro distribuidoras de Energía Eléctrica siendo compradas de la siguiente forma:

- CAESS y EEO, comprada por ENERSAL, CA. (Venezuela). Por 297 millones de dólares<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> Declaraciones del Secretario de ATCEL del día 20 de enero de 1998 aparecidas en La Prensa Gráfica, sección El Financiero.

<sup>45</sup> Ibid anterior.

<sup>46</sup> Según fuentes de CEL y SIGET.

- DELSUR, comprada por Electricidad de Centroamérica S.A. de C.V (Chile). Por 180 millones de dólares.
- CLESA, comprada por AES El Salvador Limited (Estados Unidos). Por 109 millones de dólares.

Sumando la venta un total de **586 millones de dólares a (8.72 x 1 dólar)= 5 mil 109.72 millones de colones.**

El restante 25% de acciones de las tres distribuidoras eléctricas se vendieron de la siguiente manera:

- Trabajadores de CEL el 20%.
- Bolsa de Valores el restante 5% a los siguientes precios base:
  - EEO: 240.08 colones
  - CLESA: 232.07 colones
  - CAESS: 72.31 colones
  - DELSUR: 510 colones

En cuanto a la venta local de acciones, se planteo que un porcentaje fijo de acciones de las compañías será ofrecido por CEL a inversionistas en El Salvador, mediante una oferta publica en el mercado de valores del país. Esta oferta estima aproximadamente el 5% de las acciones de cada compañía. Esta venta dio inicio posterior a la venta por licitación de las participaciones mayoritarias.

La información preliminar para la venta se registraba según el cuadro siguiente:

#### **CUADRO No. 9**

#### **NUMERO Y VALOR DE ACCIONES RESERVADAS A INVERSIONISTAS PRIORITARIOS :**

<b>FECHA DE VALUO : 31 DE MAYO DE 1997</b>				
<b>VALOR ACCIÓN DE TRABAJADORES : 80% VALOR EN LIBROS</b>				
<b>RUBRO</b>	<b>CAEES</b>	<b>DELSUR</b>	<b>EEO</b>	<b>CLESA</b>
CAPITAL CONTABLE	¢297289526	¢323,308951	¢263990849	¢355765700
NUMERO DE ACCIONES	246446300	3070573	28635945	3425366
VALOR CONTABLE ACCIÓN	¢12.06	¢105.29	¢92.19	¢103.86
RESERVA DE ACCESO A TRABAJADORES	20%	20%	20%	20%
Nº DE ACCIONES RESERVADAS	4,928,926	614115	572719	685073

VALOR DE ACCIONES PRIORITARIOS	DE INV.	9.65	84.23	73.75	83.09
Nº EMPLEADOS/AS	DE	624	266	179	336

FUENTE :Elaboración propia en base a datos facilitados por CEL.

Sin embargo, a la fecha no es conocido el informe oficial específico sobre la cantidad de ingresos totales producto de esta generación de privatización ni del proceso que se siguió en la venta de las acciones de los trabajadores, ni de las que están manejándose en la bolsa de valores. Según información obtenida en la SIGET, existe una dependencia en esta Superintendencia que se encarga de dar seguimiento al proceso de venta y movimiento de acciones de las distribuidoras en la bolsa de valores.

### **3. APROXIMACION A LOS IMPACTOS DEL PROCESO DE PRIVATIZACION EN EL SERVICIO DE DISTRIBUCION DE ENERGIA ELECTRICA.**

#### **3.1. Acceso y cobertura de la población al servicio: dinámica y variaciones**

##### **3.1.1. Acceso y cobertura de la población antes del proceso de privatización:**

En el análisis que se desprende de los diferentes estudios de evaluación y diagnóstico implementados sobre el funcionamiento del sector de distribución de energía eléctrica en El Salvador<sup>47</sup> previo al proceso de privatización encontramos un comportamiento en cuanto a la cobertura del servicio durante los 80as, que va de contar con una cobertura promedio de 345,410 usuarios/as<sup>48</sup>, para ocho años después presentar un incremento del 51.55% con énfasis en las áreas de usuarios/as residencial y comercial<sup>49</sup>

En cuanto al acceso y cobertura de la población rural al servicio de energía eléctrica como se registraba anteriormente se registra un acceso limitado que a finales de los ochenta alcanzaba apenas un 13% de la población y que según las últimas estadísticas aunque se ha incrementado mantiene una tendencia similar en relación a la población urbana cubierta. Si analizamos el comportamiento de la prestación de este servicio durante 1987, encontramos que la cantidad de usuarios/as rurales en relación a los usuarios/as totales del servicio era de un 15.21% según información de la CEL<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> La evaluación realizada por la AID, en febrero de 1991 y por otra empresa consultora extranjera en mayo de 1993.

<sup>48</sup> Es importante registrar que ni CEL ni ahora las empresas distribuidoras cuentan con estadísticas desagregadas por sexo que puedan servir para realizar un análisis diferencial de género en cuanto al acceso y uso de este recurso.

<sup>49</sup> Ver página siguiente donde aparecen cuadros de usuarios de electricidad por categoría de período 80-89.

<sup>50</sup> Según Evaluación de la AID en el sector realizada en febrero de 1991. Ver el cuadro de la página siguiente donde aparece la cantidad de usuarios rurales durante el período.

Por otro lado se encuentra, que a pesar de la entrada en funciones del FINET<sup>51</sup> administrado por el FISDL, su funcionamiento todavía es reciente como para medir la expansión de este servicio a zonas no rentables para las empresas distribuidoras, sobretodo en el área rural<sup>52</sup>, lo cual constituye uno de sus propósitos fundamentales.

Según el último censo de población y vivienda de 1992, sólo el 69% de la población recibía servicio de alumbrado público mientras que un 31% de la población no contaba con este servicio, usando un 28% keroseno (gas), y un 2.7% otro tipo de energía, lo que resulta más dramático cuando casi el 50% de la población cocina sus alimentos con leña<sup>53</sup>, lo que representa serias externalidades negativas en el caso del medio ambiente.

### 3.1.2. Acceso y cobertura de la población posterior al proceso de privatización

Luego de la concreción del proceso de privatización y en base a la información recabada en las empresas en las que fue posible obtenerla<sup>54</sup> se identifica que empresas como DEL SUR y EEO con una cobertura entre ambas de más del 50% de la red usuaria a nivel nacional, daban a diciembre de 1998 cobertura a 320,250 usuarios/as, lo que se puede apreciar en los Cuadros No.10 y No. 11.

#### CUADRO 10

##### AGENCIAS DE DELSUR Y CLIENTELA ATENDIDA.

SUCURSAL	Nº DE CLIENTES.
San Salvador	50,800
Santa Tecla	56,975
Agencia Rosario de La Paz	38,611
Agencia San Vicente	22,314
Agencia de Quezaltepeque	12,333
Agencia de la Libertad	11,200
Agencia de San Juan Opico	10,828
<b>TOTAL:</b>	<b>202,961</b>

Fuente: Elaboración propia en base a información de DEL SUR.

<sup>51</sup> El Fondo de Inversión Nacional en Energía Eléctrica y Telecomunicaciones creado en este proceso de privatización y descrito en el apartado anterior sobre marco legal.

<sup>52</sup> Todavía en el FISDL no cuentan con estadísticas al respecto que puedan brindar para uso externo.

<sup>53</sup> Según informes de este mismo censo y subrayado en el diagnóstico de Identificación de las necesidades prácticas y estratégicas de las Mujeres en las regiones de trabajo del M.A.M, publicado en marzo de 1998.

<sup>54</sup> CAESS y DELSUR brindaron información y entrevistas, mientras que EEO y CLESA manifestaron reservas y tardanza en brindar información, a la fecha no habían autorizado entrevista ni facilitado información sobre su gestión.

## CUADRO No. 11

### CLIENTELA ATENDIDA POR EEO (categoría urbano/rural).

CATEGORÍA	CANTIDAD
URBANOS	51,901
RURALES	65,388
TOTALES	117,289

Fuente: Elaboración propia en base a información de EEO.

Esta situación al compararla con el nivel de cobertura anterior a la privatización (diciembre de 1996, Cuadro No 4), resulta que para el caso de DEL SUR se expresa un incremento de cobertura del 11.08%, mientras que para el caso de EEO se incrementó en un 2.16% y según la información y valoraciones brindadas por CAESS a diciembre de 1998 se mantenía la cantidad de abonados/as<sup>55</sup> en relación a 1996, argumentando que dado el esfuerzo de readecuación y modernización de la empresa, no se había ampliado la cobertura.

Dada la escasa información que se logro recabar en las empresas y el poco tiempo transcurrido desde el proceso de privatización, un análisis comparativo sobre el nivel de acceso y cobertura del servicio es superficial y apunta a dibujar una situación donde no se refleja un incremento en la cobertura y acceso de mayor número de población al servicio de energía eléctrica, ya que el mayor énfasis de las empresas durante este período se encuentra focalizado en readecuar su funcionamiento y comenzar un proceso de recuperación sostenida en su inversión.

Un elemento importante a resaltar es que en las tres empresas en las que fue posible obtener alguna información, el registro de clientela que se lleva en sus bases de datos no se encuentra desagregada por sexo, lo que limita poder realizar un análisis diferencial de género en cuanto al control y administración de este servicio. Sin embargo en los tres casos abordados (DEL SUR, CAESS y EEO), coinciden en valorar que en un 80% el registro de abono del servicio está a cargo de hombres y solo un 20% a nombre de mujeres, lo que refleja el control diferenciado y de roles tradicionales en la administración de un recurso como es la energía eléctrica.

---

<sup>55</sup> En el momento de la entrevista con CAESS no pudieron proporcionar datos concretos sobre cobertura y No. De clientela atendida.

**INFORMACION GENERAL DEL FUNCIONAMIENTO DE DOS EMPRESAS DISTRIBUIDORAS DEL SERVICIO DE ENERGIA ELECTRICA: DEL SUR, EEO<sup>56</sup>.**

**DELSUR:**

Brinda atención a su clientela a través de dos sucursales comerciales y cinco agencias ubicadas en los distintos departamentos que corresponden a la zona de influencia de la empresa en El Salvador. Su plan de operaciones se plantea como misión diseñar y explotar el sistema eléctrico de una forma eficiente, destacando para ello:

- Disponer de una infraestructura eléctrica eficiente que satisfaga las expectativas y exigencias de la clientela.
- Reducción del impacto económico por energía no suministrada.
- Elevar los niveles de calidad de servicio a los clientes.
- Reducción de pérdidas.

El área de operaciones desarrolla actividades de inventario físico y valorado de los activos de la empresa, como también la simulación de las redes eléctricas con el objeto de determinar el comportamiento del sistema en operación normal y en contingencia, el cálculo de pérdidas eléctricas y el evaluación técnica-económica de esfuerzos, extensiones y otras obras de distribución.

En el ámbito de ingeniería, la función planificación de la operación ha abarcado estudios de las redes que han proporcionado valiosos antecedentes para optimizar su operación y principalmente minimizar los tiempos de interrupción por fallas, satisfaciendo así los requerimientos de la clientela y logrando reducir sustancialmente los costos por devolución de energía no servida.

Otras actividades relevantes que se destacan a un año de su gestión en la memoria de labores es:

- Puesta en operación de una nueva subestación en Sitio del Niño, que ha permitido absorber la demanda disminuir pérdidas eléctricas y obtener una mejor regulación de tensión en el sector.
- Puesta en operación de una nueva subestación cercana a el Aeropuerto de Comalapa, cubriendo así la demanda del Centro Industrial NUETA, otros servicios de la zona y crecimiento de la demanda.
- desarrollo de un programa de crecimiento de los medidores.
- Creación de una base de datos de todo el sistema eléctrico de DELSUR para análisis de flujo de potencia y estudios de la red.

**INFORMACION DE ACCIONES DEL SUR.**

Valor Contable la 31/12/98                      ¢ 143

ACCIONISTAS	Nº DE ACCIONES
EMPLEADOS DELSUR	80.4
ELECTRICA DE CENTROAMERICA	0.5
EMPLEADOS DE E.S	0.2
EMPLEADOS DE CEL	4.4
OTROS INVERSIONISTAS	10.5
CEL	3.7

Fuente : Elaboración propia en base a información de DELSUR

<sup>56</sup> Información registrada al 31 de diciembre de 1998.

<b>RESUMEN FINANCIERO EMPRESA DELSUR.</b>		
	<b>1997</b>	<b>1998</b>
TOTAL CLIENTES	194,132	202,961
VENTA DE ENERGIA EN (GWh)	660.6	723.1
INDICADORES FINANCIEROS (millones de colones).		
Utilidad del ejercicio	10,240	155,653
Total de activos	383,327	724,695
Patrimonio	320,279	577,332
Numero de acciones	3'070,573	4'030,573
Utilidad por acción (¢/ acción )	3.33	38.62
Precio cierre (¢/ acción )	104.42	735.00
ENERGIA SERVIDA : 19,774,000 Kw-hr/mes. POTENCIA SUMINISTRADA : 56.0 MVA		
CONSUMO PROMEDIO : 168 kw- hr / usuario		

EEO:  
 Distribuye su servicio a un aproximado de 61 ciudades y poblaciones esparcidas en un área de casi 7000 Kilómetros cuadrados.

**CRECIMIENTO DE LA DEMANDA Y CONSUMO –EEO.**

DEPARTAMENTO	PORCENTAJE
USULUTAN	6.2%
SAN MIGUEL	6.8%
MORAZAN	7.5%
LA UNION	9.0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de EEO.

- Cuenta con seis oficinas comerciales principales distribuidas en las siguientes ciudades : San Miguel, Santa Rosa de Lima, San Francisco Gotera, Santiago de María , La Unión, Moncagua.
- Cuanta con 181 empleados permanentes
- Cuenta con una red bancaria y sistema de colecturía en toda la zona oriental.

**DISTRIBUCION DE ABONADOS POR CLASE**

RESIDENCIAL	93,%
COMERCIAL	6%
INDUSTRIAL	1%

Fuente: Elaboración propia en base a datos EEO.

### 3.2. Variación en el nivel de precios y tarifas.

Si analizamos los informes de CEL de la década de los 80as.<sup>57</sup>, encontramos una tasa de crecimiento vía los ingresos tarifarios del 12.20% y una proyección para entonces de incremento en sus ventas del 6.70%, lo que para la década de los 90 cambia en su comportamiento como lo podemos observar en el siguiente cuadro que mide el comportamiento de las tarifas de 1992 a 1998.

#### CUADRO No.12

#### INCREMENTO DE TARIFAS DE ENERGIA ELECTRICA DE 1992 A 1998.

(Se toman en cuenta costos por 154 KWH de suministro)

1992	1993	1995	1998	INCREMENTO
62.27	80.95	93.90	116.30	86.76%

FUENTE. ELABORACION PROPIA A PARTIR DE INFORMACION DE TARIFAS: CEL Y SIGET EN 1998.

La situación del incremento de tarifas es muy evidente al comparar el incremento ocurrido entre la década de los 80 (12.20%) y la de los 90 (86.76%), que refleja un aumento de más del 700 %, situación que se vuelve más dramática a partir de 1995, fecha en la que inicia en forma lo que sería el Plan de Gestión y Modernización en el Sistema de Energía Eléctrica del país lo que se ve reflejada sobretodo para lo que sería la composición mayoritaria de los/as usuarios/as, en la categoría residencial y en los diferentes rubros de consumo.

La variación en las tarifas entre el período de la modernización del sistema y de la privatización (1996 y 1998), refleja un incremento sustancial promedio para un período de dos años alcanzando un 47.2% en el rubro de menor consumo y de 24.3% en los mayores, lo que implica que la mayor parte de la población que es la que se ubica en los menores rangos de consumo es quien se vio mayormente afectada con el incremento en las tarifas de energía eléctrica.

Al analizar por separado la variación en las tarifas por cada una de las empresas encontramos que en los tramos de menor consumo, EEO y CLESA registraron mayores niveles de incremento tarifario de 50.1% y 46.1% respectivamente, como puede apreciarse en el Cuadro No. 12 mientras que CAESS registro el menor con un 28.6%, incrementos que impactan en mayor medida a la población de escasos recursos que se ubica en los tramos de menor consumo de energía eléctrica.

Esta situación contrasta con la variación de tarifas que se registra en los tramos de mayor consumo de más de 200 Kwh, donde tampoco se carga IVA, y aquí incluso en el tramo de mayor consumo (550 Kwh), se registra un decremento en el nivel tarifario para el caso de CAESS de un 6.5%, consumo que corresponde a un universo reducido de clientes

<sup>57</sup> Ver cuadro y gráfica de la siguiente página donde se analiza el comportamiento de los ingresos por operaciones de CEL y su tasa de crecimiento durante el período de 85 a 88. Evaluación del sector realizada por la AID, febrero de 1991.

sobretudo a nivel de empresas industriales, de comercio y servicios, sectores que además se benefician con la posibilidad de movilidad entre las empresas dados sus altos niveles de consumo, que a pesar de que no se plantea en la oferta del servicio es uno de las condiciones para poder optar y elegir entre las empresas.

### CUADRO No.13

EL SALVADOR : COMPARACION DEL INCREMENTO DE ENERGIA ELÉCTRICA NIVEL RESIDENCIAL ANTES Y DESPUES DE LA PRIVATIZACION DEL SERVICIO								
CONSUMO Kwh	ANTES TARIFA ABRIL /96	DESPUES TARIFA ABRIL /98			INCREMENTO %			
50	ø 22.54	ø 29.35+13% IVA = 33.17			47.2			
100	ø56.85	ø66.83 +13% IVA = 75.52			32.8			
150	ø91.15	ø100.25 +13% IVA = 113.28			24.3			
A partir de 200 KWH (sin IVA)	CAEES	DEL SUR	CLESA	EEO	CAEES	DEL SUR	CLESA	EEO
250	ø187.31	240.93	273.70	281.21	28.6	45.1	46.1	50.1
350	ø311.02	371.97	375.10	384.01	6.2	19.6	20.6	23.5
400	ø372.88	422.07	425.80	435.41	0.5	13.2	14.2	16.8
500	ø496.59	522.27	527.20	538.21	-6.5	5.2	6.2	8.4

Fuente. Elaboración propia a partir de información de CEL, SIGET y la Unidad de investigación del Centro para la Defensa del Consumidor.

Los efectos negativos por el incremento de tarifas en este servicio fue planteado como una de las grandes preocupaciones en los diferentes momentos y talleres del ejercicio SAPRIN en El Salvador por diferentes sectores participantes, lo que se puede ilustrar de manera global comparando el nivel del salario mínimo y sus variaciones en los últimos años con lo que serían los gastos promedio mensuales en tres de los servicios públicos (dos de los cuales han entrado en lo que sería la tercera generación en los procesos de privatización<sup>58</sup>), y su composición porcentual con respecto a los salarios.

Las cifras del Cuadro No. 14 reflejan un incremento en el último año analizado del 30.5%, lo que resulta dramático más si analizamos que durante los últimos años, el salario mínimo apenas ha alcanzado a cubrir entre el 70 y 90%<sup>59</sup> de una canasta básica alimentaria, tomando en cuenta que estos servicios no entran en este tipo de canasta.

### CUADRO No 14. PERDIDA DEL PODER ADQUISITIVO RELACION SALARIO NOMINAL Y COSTO DE SERVICIOS BASICOS 1992-1998

AÑO	SALARIO NOMINAL	GASTO PROMEDIO MENSUAL DE ENERGIA	GASTO PROMEDIO MENSUAL DE AGUA POTABLE	GASTO PROMEDIO MENSUAL DE TELEFONIA	GASTO TOTAL DE LOS 3 SERVICIOS	PORCENTAJE CON RESPECTO A SALARIOS
1992	810.00	62.27	28.27	25.77	116.31	14.4%

<sup>58</sup> Distribución de Energía Eléctrica y Telefonía.

<sup>59</sup> Según el análisis de la Situación de la Economía durante 1997 y 1998, elaborado por el Dr. Raúl Moreno del Area de Estudios Macroeconómicos de FUNDE.

1993	930.00	62.27	28.27	28.37	118.91	12.8%
1994	1050.00	80.95	28.27	28.37	137.59	13.1%
1995	1,155.00	93.90	48.21	86.14	228.25	19.8%
1996	1,155.00	93.90	48.21	188.21	330.32	28.6%
1997	1,155.00	93.90	48.21	188.21	330.32	28.6%
1998	1,155.00	116.30	48.21	188.21	352.72	30.5%

Fuente : Elaboración propia FUNDE con datos de SIGET y del Centro para la Defensa del Consumidor, C.D.C.

El impacto en cuanto a la calidad de vida de mujeres y hombres de distintas edades es evidente y resulta más agravado cuando lo relacionamos con la situación de pobreza en que vive la mayoría de los hogares, donde según cifras de este último período de gestión gubernamental 234 mil hogares no tienen capacidad de cubrir sus necesidades mínimas alimentarias<sup>60</sup>, y en contrapartida el 20% de los hogares más ricos reciben el 50% de los ingresos totales generados en la economía nacional, mientras el 20% más pobre escasamente recibe el 5%<sup>61</sup>.

En este aspecto se puede analizar el impacto desfavorable que una medida de Ajuste Estructural como la privatización de un servicio público tan necesario para la población como la distribución de la energía eléctrica ha tenido, (aun con el corto tiempo para analizar el impacto), en términos de los ingresos y de la calidad de vida de la población salvadoreña, lo que puede apuntar a ser más dramático en el futuro inmediato con la proyección planteada desde SIGET de reducir el subsidio a las tarifas de energía eléctrica en los tramos de menor consumo, que a pesar de este apoyo estatal se han visto más afectadas.

### **3.3. El acceso de las Comunidades Rurales al servicio y su conflicto con el incremento de tarifas.**

Caso especial es el suscitado con las comunidades rurales que se congregan en lo que se denomina PLANSABAR, que fue el Plan de abastecimiento de Agua Potable para Comunidades Rurales, y donde la energía eléctrica era subsidiada por el sector público para que se pudiera generar agua potable hacia ellas. Con la privatización del servicio de distribución de energía fueron seriamente afectadas dado que se les incrementó el costo del servicio eléctrico hasta en un 200 y 300% tarifas que son pagadas colectivamente a través de la organización comunal en cada una de las comunidades pertenecientes a este Plan.

Esta situación a pesar de haber sido contemplada en la Ley del Fondo de Inversión Nacional para la Electrificación y la Telefonía<sup>62</sup>FINET, en su artículo 23 de carácter transitorio; donde se plantea que este fondo subsidiará el pago de este servicio para las comunidades, no fue regulado ni viabilizado oportunamente por los entes responsables

<sup>60</sup> Datos de la Encuesta de Propósitos Múltiples de 1997, del Ministerio de Economía citadas por Moreno Raúl en el artículo de Alternativas para El Desarrollo No. 57 de enero febrero de 1999. FUNDE.

<sup>61</sup> Idem anterior.

<sup>62</sup> Ley que se describe en el capítulo 3 de este eje de investigación.

desde el gobierno. Situación que ha generado conflictos entre las comunidades y las empresas que exigen que les sea pagado el servicio a costos de mercado, con amenazas de suspenderlo, lo que a pesar de haber generado un movimiento social y organizado de las comunidades rurales, con el apoyo de entes como el CDC que han presionado por su solución, no había sido resuelto hasta la fecha de presentación de los resultados de este trabajo<sup>63</sup>.

### **3.4. Variación en la calidad del servicio.**

Si bien antes de la privatización de este servicio público y según lo reflejaban los diferentes estudios y diagnósticos del sector, la calidad del mismo era muy discutible y adolecía de muchos problemas, dada la situación en que fueron entregadas las empresas a CEL después de vencido el plazo de concesión anterior y del hecho de que desde hacía más de una década según los mismos estudio institucionales que no se había reinvertido en mejoras y renovación de equipo y funcionamiento dado el poco margen de rentabilidad para el sector privado.

Esta situación de desventaja para el sistema fue abordada en el proceso de modernización del sistema de distribución de energía eléctrica (1993-1997), aunque no con la profundidad y amplitud debida, según la opinión de funcionarios de las empresas luego de su privatización, a pesar de que CEL absorbe la deuda pendiente y los costos que significaron reconvertirlas y estructurarlas para que presentarán un funcionamiento de rentabilidad como el que expusieron a partir de 1997 para hacer atractiva su venta<sup>64</sup>

A pesar de la existencia de un ente regulador y supervisor para el monitoreo de la prestación del servicio, como la SIGET, los/as usuarios que han presentado demandas a organismos no gubernamentales como el Centro para la Defensa del Consumidor<sup>65</sup>, CDC manifiestan anomalías que van desde facturaciones indebidas, por lecturas no correctas de medidores, hasta apagones frecuentes, fallas en la dinámica sostenida de la energía entre otras, lo que se puede apreciar en los Cuadros No. 13 y 14 y que se concentran sobretodo en la problemática de cobros excesivos.

---

<sup>63</sup> Ver anexo de comunidades participantes en el PLANSABAR, y un cuadro de incrementos tarifarios para la generación de agua potable.

<sup>64</sup> Ver las cifras y los niveles de rentabilidad que presentaron las empresas luego de ser retomadas por el Sector Público a través de CEL, presentadas en el capítulo 2 de esta parte de la investigación.

<sup>65</sup> Ver en la página siguiente el cuadro de denuncias del CDC y su clasificación durante 1998.

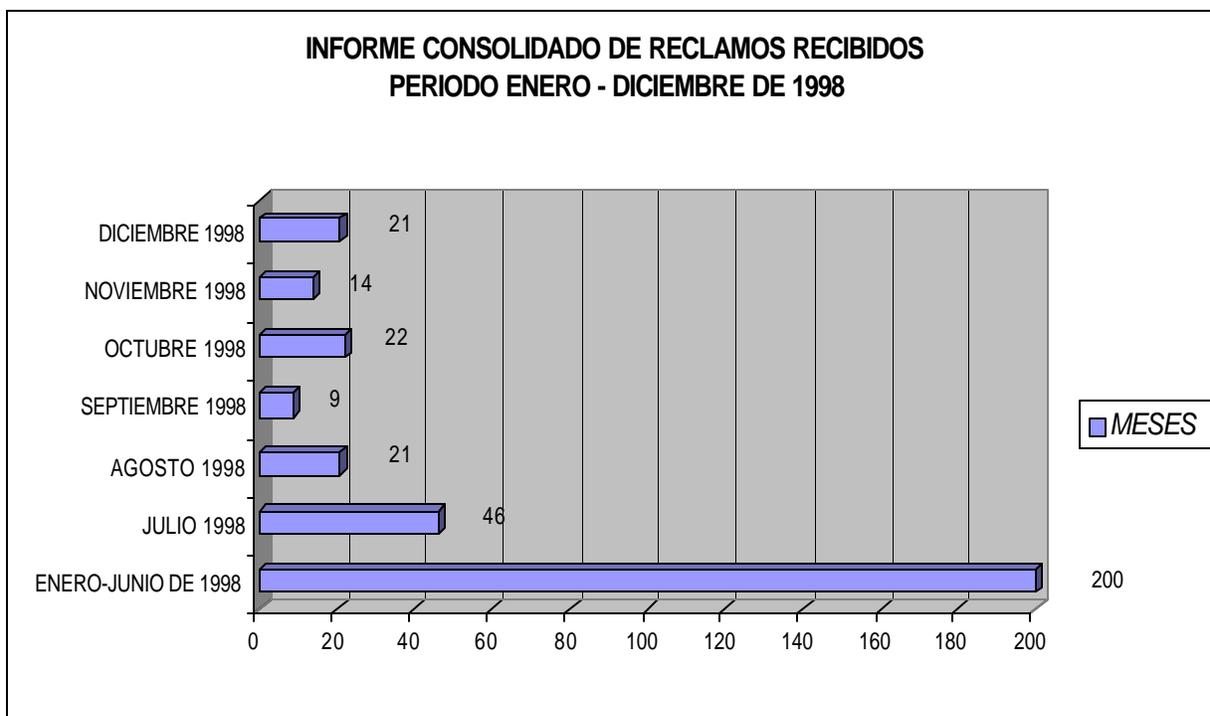
**CUADRO No. 13**

**INFORME CONSOLIDADO POR TIPOS DE CASOS DENUNCIADOS EN EL SERVICIO DE DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA PERIODO ENERO – JUNIO DE 1998 – CDC.**

<b>RUBROS</b>	<b>ENERO</b>	<b>FEBRERO</b>	<b>MARZO</b>	<b>ABRIL</b>	<b>MAYO</b>	<b>JUN</b>
COBROS EXCESIVOS	4	6	57	23	29	40
MAL SERVICIO	2	1		2	2	2
MALA APLICACIÓN DE TARIFA	-		4		3	2
ERROR EN LAS LECTURAS DEL MEDIDOR					2	6
COBROS INJUSTIFICADOS	1	5	5			
FACTURACION SIN LECTURA DEL MEDIDOR			3			1
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>69</b>	<b>25</b>	<b>36</b>	<b>51</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CDC.

**GRAFICA 1**  
**TOTAL DE CASOS ATENDIDOS POR EL CDC**  
**DENUNCIAS SOBRE ANOMALIAS EN LA DISTRIBUCION DEL SERVICIO DE ENERGIA ELECTRICA.**



Consultados al respecto la SIGET plantea que el organismo a través del cual se canalizarían los reclamos específicos al respecto sería la Dirección General de Protección al Consumidor DPC<sup>66</sup>, la cual se los presenta a cada empresa y luego si no son atendidos pasa entonces a la SIGET, quien según su reglamento de funcionamiento puede sancionar a las empresas. Según SIGET, situaciones como estas de cobros indebidos se dieron en diferentes momentos del año anterior llevando a sanciones concretas contra empresas como la DELSUR que tuvo que pagar multas a SIGET además de reembolsar a usuarios/as por cobros indebidos<sup>67</sup>, sin embargo organismos sociales como el CDC plantean que existen debilidades en la supervisión y en la aplicación de la normativa por parte del ente supervisor, lo que hace que los reclamos desde los/as consumidoras sean muy poco atendidos.

Por su parte en las entrevistas con las dos empresas que proporcionaron información (CAESS y DELSUR), se plantea que la supervisión desarrollada por SIGET se ha reducido a auditorias que se centran en los aspectos contables y administrativos lo que refleja la carencia de instrumentos de monitoreo y seguimiento integral al que hacer de las empresas que puedan convertirse en herramientas del control de calidad que redunden en un eficiente servicio para la población usuaria.

La percepción de diversos sectores de la población recogida durante los talleres de consulta en el ejercicio SAPRIN, reflejaba un deterioro en el servicio, en términos de calidad, tanto por suspensiones sin aviso del servicio, cómo de altas y bajas en el nivel de energía, lo que afecta el funcionamiento de los aparatos eléctricos sobretodo a nivel del consumo residencial, así como en los trámites de facturación y cobros de los servicios.

Esta percepción se ve reforzada con los resultados de una encuesta realizada por uno de los principales matutinos nacionales, publicada en septiembre de 1999, donde la población encuestada procedente de todo el país opina en un 81% que el servicio privatizado no es de mejor calidad que antes aunque un 89.60% opina que si existe mayor acceso a contar con él que antes, lo que se refleja en el Cuadro No. 14.

Sin embargo, a nivel de los impactos económicos que percibe la población, un 96.40% opinó que el servicio de distribución de energía eléctrica se ha encarecido aún más después de la privatización. Opiniones y percepciones que resultan relevantes en términos de las evaluaciones institucionales que debieran hacerse al respecto.

---

<sup>66</sup> Instancia a la cual no fue posible acceder para conseguir información sobre el comportamiento de las denuncias en cuanto al servicio de distribución de energía, por carecer de información sistematizada al respecto.

<sup>67</sup> Ver anexo de campo pagado de SIGET al respecto.

## CUADRO No. 14

### OPINION DE LA POBLACION EN CUANTO A BENEFICIOS OBTENIDOS CON LA PRIVATIZACION DE LAS DISTRIBUIDORAS DE LA ENERGIA ELECTRICA.

PREGUNTA	SI	NO
ES MAS ECONOMICO	3.60%	96.40%
ES DE MEJOR CALIDAD	19%	81%
HAY MEJOR ACCESO	89.60%	10.40%

FUENTE: Elaboración propia en base a ENCUESTA DE LA PRENSA GRAFICA (septiembre de 1999).

### 3.5. Variaciones en la capacidad productiva de mujeres y hombres.

Si bien ninguna de la información estadística recabada refleja las variaciones diferenciales de lo que podrían ser los efectos que la privatización de servicios públicos pudiera tener en el caso de mujeres y hombres, dado que ni las cuentas nacionales, ni las estadísticas institucionales recaban la información desagregada por sexo y se carece de indicadores cualitativos que tomen en cuenta las diferencias en cuanto a la situación y condición de mujeres y hombres, resulta relevante para este ejercicio dado el enfoque metodológico de SAPRIN, analizar como una medida de política económica como la privatización en el marco de los PAE ha impactado en la vida cotidiana y en la calidad de vida de mujeres y hombres a partir de estas diferencias.

Si partimos de visibilizar que además del ámbito productivo que es reflejado en las cuentas nacionales y en la dimensión económica existe un ámbito reproductivo, donde se reproduce la vida material que hace posible el que los seres humanos podamos subsistir, un ámbito que por la forma de socialización y de cómo se va construyendo el ser mujer y ser hombre en nuestras sociedades es considerado femenino aunque se registra participación también masculina, no es considerado como generador de valor económico, a pesar de la funcionalidad y viabilidad que le da al sistema económico.

Tomando en cuenta además, de que en este ámbito se invierten en cada hogar y familia decenas de horas de trabajo para hacer posible esta reproducción de la vida material, esta funcionalidad en la organización de la vida social que refleja lo que se denomina una “doble jornada” en el caso de las mujeres que además de ser proveedoras (que realizan un trabajo remunerado), realizan trabajo doméstico (ámbito reproductivo), esto se ve también afectado por medidas económicas como las desarrolladas por los PAE.

Medidas como la privatización del servicio de distribución de energía eléctrica reflejan que para paliar los incrementos en las tarifas, a pesar de los subsidios tienen que

invertir mayor tiempo de trabajo sobretodo mujer para sustituir la energía eléctrica por otro tipo de energía como la leña que implica más horas de trabajo doméstico, o bien extender las horas de trabajo productivo para obtener mayor nivel de remuneración, lo que al analizar el eje de flexibilización del mercado laboral, en el siguiente apartado de la investigación nos refleja la situación de desigualdad social y económica que existe entre mujeres y hombres.

A partir del análisis de las memorias de talleres de realizados por 3<sup>68</sup> organizaciones sociales una de mujeres y dos con trabajo mixto a nivel rural en el país durante el último año y como resultado del último taller donde se trabajo en los resultados y propuestas de este eje de investigación<sup>69</sup>, en base al que hacer de las mujeres, en tres regiones del país: centro, paracentral y occidente, estas refieren que su jornada doméstica en el último año se ha visto afectada con un 20 ó 30% de incremento dadas las alzas en las tarifas de servicios públicos y de los productos de primera necesidad.

Esta situación si bien implica un detrimento en la calidad de vida tanto para mujeres como para hombres presenta una situación todavía más dramática para las mujeres que cuentan ahora con menos tiempo para dedicarlo al descanso, la recreación o bien a su formación, lo que implica que en el casos como el de la niñez y la tercera edad son grupos sociales más vulnerables, precisamente porque realizan actividades ligadas a ámbitos reproductivos que no son valorados económicamente pero que si son esenciales para la vida individual y social.

### **3.6. Variación en la situación de los recursos naturales.**

Medir el impacto de una política económica como ésta en los recursos naturales y la situación ecológica del país resulta difícil dada la poca o casi nula información sobre la situación de los mismos y la carencia de un sistema de valoración económica de los mismos así como de indicadores de calidad que nos pudieran permitir visualizar su variación e impacto.

Si bien la privatización de la distribución del servicio de energía eléctrica no tiene relación directa con la generación o transmisión del servicio, la que si esta directamente relacionada con el manejo de recursos como el hídrico y el aire en el ámbito de las plantas generadoras vía otros combustibles altamente contaminantes, lo que será necesario abordar como otro eje de investigación dado que tanto en el marco regulatorio del manejo del sistema eléctrico como en las proyecciones del sector se plantea como otro objetivo para este año lograr la privatización del ámbito de generación y transmisión de energía, lo que si estaría implicando de forma directa la calidad y magnitud de recursos naturales tan básicos como el agua y el aire.

---

<sup>68</sup> Memorias de talleres sobre trabajo productivo y reproductivo realizadas por el M.A.M., secretarías de la mujer de CRIPDES, y de FUNDACAMPO.

<sup>69</sup> Ver en anexos memoria de taller realizado con mujeres y hombres de comunidades rurales y urbanas del país en febrero de 1999.

La preocupación por el destino de los recursos hídricos fue planteada en diferentes momentos durante la consulta a diferentes sectores realizada en el ejercicio SAPRIN, sobretodo por la amenaza que la población percibe en cuanto a un proceso de privatización del agua en marcha, ante lo cual diferentes sectores participantes plantearon la necesidad de construir alternativas a esta medida en términos de construir una Política Nacional para una gestión integral de los recursos hídricos.

En el caso de la distribución de energía eléctrica el impacto al medio ambiente ha sido indirecto pero no por ello menos importante de tomar en cuenta, ya que según la información cualitativa recibida en los talleres con diferentes sectores sociales rurales y sub-urbanos, el consumo de leña ha aumentado<sup>70</sup> debido al incremento en las tarifas de energía eléctrica, lo que representa daños dada la deforestación que coloca a El Salvador como el segundo país más deforestado de América después de Haití, lo que no fue posible cuantificar ya que no existe todavía ni en el Ministerio del Medio Ambiente una base estadística que nos permita medir este impacto, además de los daños al aire por la contaminación por combustión, lo que afecta también a la salud de la población, y se refleja en el incremento de las enfermedades de las vías respiratorias, las que generan en mayor proporción las causas de consulta y de mortalidad infantil en el país.

#### **4. CONCLUSIONES Y BOSQUEJO DE PROPUESTAS GENERALES A PARTIR DEL EJE DE PRIVATIZACION DEL SERVICIO DE DISTRIBUCION DE ENERGIA ELECTRICA EN EL SALVADOR.**

- La privatización como una de las medidas integrantes de las reformas de los PAE parte de una concepción y rol que el Estado debería desarrollar en la actividad económica en el marco de lo que se denomina la reforma institucional y la modernización del Sector Público.

Si bien con la privatización de los servicios públicos, teóricamente se buscaba aumentar el ahorro estatal a través de mejorar la eficiencia, aumentar las tarifas de los servicios públicos y con la eliminación de la práctica de los subsidios; a casi dos años después de la venta del servicio de distribución de energía eléctrica los resultados reflejan que a pesar de una renovación gradual en cuanto a equipo y tecnología en los servicios de distribución y comercialización de las cuatro empresas distribuidoras del servicio, la eficiencia en términos de la calidad y cobertura del servicio todavía no presenta mejoras significativas y la atención de este servicio en las zonas rurales se ha visto seriamente afectado dados los incrementos significativos en las tarifas de energía que ha afectado incluso la generación de otros servicios como el bombeo de agua potable a numerosas comunidades.

Por el lado del subsidio si bien la intención inicial fue de suspenderlo gradualmente en un lapso de un año con la meta de sincerar los precios (bajo acuerdos iniciales entre

---

<sup>70</sup> Si se toma en cuenta que según el último censo de población de 1992, casi el 50% de la energía utilizada para cocinar alimentos es en base a combustión de leña.

el ente supervisor estatal (SIGET) y las cuatro empresas distribuidoras, producto de la mínima rentabilidad que para las empresas representa el llevar la electricidad a zonas rurales y marginales urbanas del país) el Estado tuvo que crear un Fondo destinado para este tipo de ampliación de servicio; además de tener que seguir subsidiando el consumo de energía eléctrica domiciliar de montos de consumo menor, a través de un fondo social dados los costos de comercialización de las empresas que hubieran representado una elevaciones drásticas en las tarifas.

Por otro lado, el ahorro obtenido del sector público a través de la privatización de este servicio, sin tomar en cuenta los ingresos iniciales que se obtuvieron con la venta del mismo, sería muy discutible dados los gastos de reconversión y de instalación de un nuevo ente supervisor (SIGET), así como por las acciones de subsidio a través de los fondos sociales desarrollados en respuesta a las necesidades sociales y a los efectos de la medida.

- Como segundo gran objetivo con la privatización se buscaba mejorar la efectividad costo de la inversión pública y la revisión de prioridades de los planes de inversión, lo que resulta contradictorio dado que los ingresos vía privatización del servicio de distribución de energía eléctrica han sido orientados fundamentalmente al gasto corriente del sector público, lo que ha sido ampliamente criticado por diferentes sectores sociales. A su vez el balance en cuanto a costo beneficio en materia de la privatización de este servicio, dados los efectos en cuanto a costos de supervisión y subsidio social aunque es muy prematuro medirlo cuantitativamente (por la poca información estadística con que se cuenta), refleja un discutible efecto positivo en las finanzas públicas.
- En cuanto al objetivo de reducir y hacer más eficiente el tamaño del sector público, con la privatización de este servicio, si bien un significativo número de trabajadores/as pasaron a formar parte del sector privado, en otros espacios el Sector Público expandió sus plazas, además de la generación de los entes de supervisión y de los Fondos Sociales necesarios para enfrentar los efectos de estas medidas. En consecuencia la reducción del tamaño del sector todavía no muestra una reducción significativa y orientada a lo que podría significar un sector más eficiente y reducido, lo cual se refleja en la estructura del presupuesto y del gasto público nacional.
- En cuanto a la búsqueda de apertura mercado y libre movilidad de clientes entre las cuatro empresas en competencia en el país, los resultados son mínimos ya que la clientela en disputa entre las empresas distribuidoras y que tienen acceso a una movilidad en cuanto a optar por una de las cuatro empresas representa apenas un 20% de la cartera de usuarios/as que comprenden las grandes empresas industriales, de comercio y servicio que resultarían rentables como para invertir en movilizar equipos y operaciones a otras zonas fuera de su jurisdicción. Mientras que el otro 80% de usuarios y usuarias no tienen posibilidad alguna de movilidad o cambio, aunque tuvieran serios cuestionamientos al servicio que están recibiendo lo que representa un importante desafío al esquema de libre competencia buscado precisamente como propósito central de esta medida.

- La estructura actual de usuarios/as registradas refleja un registro de un 80% de hombres y apenas un 20% de mujeres (según valoraciones de las empresas, ya que no cuentan con bases de datos desagregadas por sexo), lo que infiere un acceso a recursos y a propiedad de viviendas y negocios donde las mujeres están en sustancial minoría como reflejo de las desigualdades de género imperante en los diferentes ámbitos de la vida social y económica en el país.
- La calidad de vida de la población se ha visto afectada dado el incremento inicial (durante el primer año de entrada en vigencia de las tarifas), en el precio del servicio, sobretodo los segmentos con niveles de ingreso menores con mayor impacto para el caso de la población rural que fue doblemente afectada en el caso de las comunidades que requerían de energía eléctrica para el bombeo de agua potable y que actualmente tienen conflictos con las empresas distribuidoras que les han triplicado las tarifas, en demanda de subsidios para este fin.
- Los sectores consultados participantes en el ejercicio de consulta, entre ellos directivas comunales urbanas, rurales y mujeres, coincidieron en plantear que durante este período las mujeres de los sectores sociales de menores ingresos han sido más afectadas dado su doble o triple rol (sostenedora de familia –proveedora, ama de casa y participante en las labores y gestiones comunales) , porque en el 80% de los casos trabajados en talleres, las mujeres tuvieron que incrementar su jornada doméstica en un 20% más (aproximadamente 3 horas de trabajo extra), para tratar de sustituir o ahorrar el consumo de este tipo de energía, lo que influye en el detrimento de su calidad de vida y profundiza las desigualdades genéricas.
- Si bien a diferencia de lo que sería la primera generación en la aplicación de las medidas de privatización (con la privatización de la Banca), que ha sido ampliamente criticada por su falta de transparencia en su manejo e implementación, en esta siguiente, si bien hubo una difusión y un debate público al respecto, el material revisado y las opiniones vertidas manifestaron posiciones dicotómicas que reflejaban dos posiciones extremas: por un lado una defensa del papel del Estado como el mejor asignador de recursos y por el otro la empresa privada como el único ente capaz de administrar eficiente y rentablemente cualquier actividad económica.

Sin embargo, la percepción de la población evidencia que: las medidas a implementar, el marco regulatorio, el funcionamiento de la nueva Superintendencia, los criterios de supervisión, la regulación de las tarifas, entre otros hechos no fueron informados ni conocidos suficientemente por la opinión pública por lo que muchos sectores sociales continúan percibiendo una falta de transparencia en el manejo de estos procesos y una nula participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y la orientación de los mismos.

- Se propone una readecuación en el marco regulatorio del ente supervisor que especifique el proceso de supervisión desde una visión integral y con indicadores de

eficiencia que tomen en cuenta salvaguardar la calidad del servicio, la ampliación de la cobertura con criterios de equidad social, más allá de los simple controles y auditorias contables hacía las empresas, o de manera reactiva a las denuncias planteadas por usuarios y usuarias.

- Que la participación accionaria de los/as trabajadores/as sea garantizada a partir de una reglamentación que les permita mantener su personaje de participación más allá de las reglas del mercado y de la dinámica de la bolsa de valores, lo que tendría que ser revisado y reglamentado a través de la SIGET.
- La creación y funcionamiento de mecanismos de participación ciudadana que permita un flujo transparente de la información y la incidencia de la población en la toma de decisiones, sobretodo cuando el proceso de privatización se proyecta en este año a la venta del proceso de transmisión y generación de energía eléctrica lo que implica los recursos naturales del país y el destino de mujeres y hombres empleados en el sector que en la mayoría de los países del mundo es considerado un sector estratégico para el desarrollo: el sector de energía.
- Finalmente y dada la preocupación expresada en las diferentes jornadas de consulta y retroalimentación de este trabajo desarrolladas por el ejercicio SAPRIN sobre esta temática, se proyecta la construcción participativa de alternativas a los procesos de privatización de servicios públicos como el agua, en el sentido de coordinar y concertar cono red ciudadana esfuerzos por diseñar e implementar una Política Nacional de Gestión Integral de los Recursos Hídricos en el país, dada la importancia vital del agua como parte sustancial de la vida y del ecosistema tanto a nivel nacional como internacional.

**CAPITULO IV. FLEXIBILIZACIÓN DEL MERCADO LABORAL EN  
EL SALVADOR.**

**Investigador: Mario Montencinos.**

## INTRODUCCION

Los análisis de impactos de las políticas de ajuste y estabilización sobre el mercado de trabajo, efectuados por el gobierno, se han hecho generalmente en torno al empleo, muy poco se ha enfatizado en la determinación de los salarios y la reproducción de la fuerza de trabajo o bien la oferta de trabajo. Aunque el gobierno en sus discursos ha hecho referencia a la necesidad de hacer reformas a las leyes laborales, hasta ahora no se ha establecido un marco jurídico que flexibilice el mercado laboral, esto es, la política de flexibilización del mercado laboral como expresión concreta de los programas de ajuste no existe formalmente en el país. Sin embargo, las opiniones del gobierno relativas al empleo, los salarios y a lo que consideran como flexibilización del mercado de trabajo permiten deducir que el enfoque gubernamental sobre esto consiste en utilizar la legislación existente en la medida de lo posible para dar oportunidad al mercado a que determine tanto el salario como el nivel de empleo de forma competitiva. De ninguna manera se concibe que tal situación va a llevar a los grupos de trabajadores organizados en sindicatos a ponerse de acuerdo con los empleadores y sus gremios, la idea es más bien que se individualice cada vez más la negociación laboral, de modo que los empleadores o patronos se enfrenten con trabajadores individuales o pequeños sindicatos.

En las empresas hay evidencias que los patronos han aplicado procesos de flexibilización del uso de la fuerza de trabajo sin considerar la posición de los trabajadores, quienes en muchas ocasiones no están de acuerdo. Pero aparte de la flexibilización que las empresas deben realizar para poder competir en el proceso de globalización, el gobierno ha incidido a través de tres formas para generar flexibilización en el mercado laboral como un todo.

Una de las formas ha consistido en hacer aumentos insignificantes en los salarios mínimos nominales, lo que ha llevado a mantener estancados los salarios reales de los trabajadores, cuando no han sufrido disminución. El otro se encuentra relacionado con la poca beligerancia para impulsar una normación de la flexibilización laboral, practicada de hecho en las empresas, en este aspecto el gobierno se ha limitado a observar pasivamente cómo ciertos vacíos legales e incongruencias jurídicas son utilizados para imponer la flexibilización a los trabajadores, incluso el mismo gobierno utiliza estas incongruencias, como por ejemplo, el caso del establecimiento de los salarios mínimos. Y, finalmente, el tercero consiste en no contemplar dentro de su política de ajuste estructural los procesos de concertación entre los grupos sociales y organizados que se ven involucrados en el mercado laboral, es decir, los trabajadores con sus sindicatos y organizaciones y los patronos con sus gremios.

Esta clase de política caracterizada por obviar toda forma de participación de los trabajadores ha traído como consecuencia que las condiciones de vida y laborales de éstos se deteriore, además, ha precarizado el empleo al no establecer políticas que impulsen el desarrollo de aquellos sectores que no pueden ser absorbidos por el sector más dinámico de la economía. En este trabajo no sólo se va a mostrar la situación en la cual se encuentran los trabajadores como consecuencia de los PAE's sino que se verificará si esto trae repercusiones para la economía. Se trata de conocer si el efecto sobre el bienestar influye en la eficiencia, esto no es una digresión en este trabajo, por el contrario es uno de los aspectos más importantes ya que muchas políticas se diseñan suponiendo que no existe relación

entre eficiencia y bienestar, y si creen que hay alguna, la consideran de manera unidireccional, de la eficiencia sobre el bienestar; en este estudio se supone que la relación es bidireccional, de modo que el bienestar influye en la eficiencia y viceversa. Es importante señalar, además, que un estudio del mercado laboral estaría incompleto si no aborda la cuestión de la eficiencia y su relación con el problema de la distribución.

Ahora bien, es evidente que si el bienestar influye en la eficiencia el fracaso de los PAE's tiende a ser total pues además de reducir el bienestar de las mayorías también frenaría el crecimiento de la economía. Y si las políticas de ajuste con sus costos sociales fueron establecidas para impulsar el crecimiento y desarrollo sostenible, este primordial objetivo se tornó inalcanzable desde el momento que se decidió cargar esos costos sociales solamente sobre los sectores de trabajadores.

Las hipótesis que dirigen este trabajo no han sido solamente el resultado de la investigación bibliográfica y empírica sino también el producto de las consultas hechas a los sectores sociales que han sido especialmente afectados por los PAE's (ver anexo A.1). Además de la hipótesis general (relación bidireccional entre bienestar y eficiencia) se han determinado las siguientes hipótesis específicas:

- a) La política de flexibilización del mercado laboral, ha contribuido a empeorar las condiciones de vida de los trabajadores.
- b) La política de flexibilización del mercado laboral en las condiciones de los salarios reales deprimidos de El Salvador, daña la eficiencia productiva.
- c) La política de flexibilización del mercado laboral en su aspecto institucional debilita el movimiento sindical y da lugar a que el control del mercado de trabajo lo tengan los patronos.
- d) Las políticas de flexibilización del mercado laboral afectan con mayor contundencia al segmento femenino que al masculino.
- e) Los problemas en cuanto al empleo y bajos ingresos provocan migraciones campo-ciudad que agudizan en las regiones de concentración demográfica los problemas de contaminación, reducción de áreas verdes, etc.

Las variables fundamentales que se implican en estas hipótesis son las siguientes:

- a) La fuerza de trabajo y su reproducción que tiene que ver con las condiciones de vida como: nutrición, salud, educación, empleo, etc.
- b) El valor de esa reproducción de la fuerza de trabajo que se puede asociar con las canastas básicas que llenan las necesidades de los individuos.
- c) La variable que cubre ese valor y que se encuentra asociada, principalmente, a los salarios que representan para el trabajador un ingreso y para el patrono un costo (que podría ser de inversión en capital humano bajo determinadas condiciones).

- d) Hay una variable que se halla implícita en el problema de la fijación del salario para reproducir la fuerza de trabajo y es la calidad normal de ésta, o bien, el desempeño del trabajo con eficiencia (que se mide generalmente a través de la productividad); lo cual se supone asegurado si la fuerza de trabajo es reproducida según su valor.

Existe una vinculación hipotética importante entre estas variables, verificada en esta investigación, que merece la pena enfatizar: el análisis de las condiciones de vida (que se refleja en acceso a recursos y bienes) debe señalar si la fuerza de trabajo se está reproduciendo según su valor (que se refleja en índices de canastas básica, salud, educación, etc.); ello lleva a investigar las razones de que esto ocurra o no; en otros términos, a estudiar las fuentes del ingreso del trabajador que en el mercado de trabajo es principalmente el salario. Esto no significa que se haga caso omiso de otras fuentes. Luego, independientemente de si hay o no cobertura del valor de la fuerza de trabajo, la incógnita que surge de inmediato consiste en determinar el efecto sobre la calidad normal de la capacidad laboral, esto es, conocer el efecto sobre la eficiencia y en este punto se vuelve vital incorporar en el estudio un indicador de productividad. Teóricamente esta incógnita se resuelve del siguiente modo: cuando el salario no cubre el valor de la fuerza de trabajo, la capacidad productiva del trabajador se deteriora lo cual provoca que la productividad en el mejor de los casos se estanque y en el peor disminuya; por el contrario, la productividad se mantendrá creciendo si el salario cubre el valor de la fuerza de trabajo, el cual también se incrementa en el tiempo.

Es obvio que un estudio del efecto de las políticas económicas sobre el mercado de trabajo debe incorporar comportamientos de la economía positiva, esto es, se tiene que saber cómo venía funcionando el mercado laboral, antes del establecimiento de los PAE's para, una vez instalados éstos, determinar cuáles son los impactos esperados y los que ya están ocurriendo. Adicionalmente, hay algunas cuestiones a las que el presente estudio responde, como: ¿Se diseñaron las políticas de ajuste considerando la existencia de una vinculación no convencional entre las variables del mercado de trabajo? ¿Se tomó en cuenta si en El Salvador, la fuerza de trabajo es de fácil sustitución o no? Preguntas como éstas han sido contestadas en la presente investigación<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ahora bien, por cuanto la investigación en concordancia con la metodología sugerida por SAPRI buscaba establecer relaciones de causalidad, entonces el proceso investigativo ha sido congruente con los siguientes criterios de validez de cualesquiera investigaciones, a saber:

- A. La inclusión de todas las variables relevantes vinculadas al fenómeno investigado, de modo que no sólo se evite la posibilidad de establecer relaciones sin sentido (espurias) sino también que se logre determinar el efecto diferenciado de todas ellas. Para cumplir con este criterio la investigación hará uso de los indicadores disponibles de las variables que tengan que ver con el mercado de trabajo.
- B. La comprobación de que lo que se verifica tiene una validez general. En este sentido la investigación hace uso del análisis estructural a modo de aprovechar al máximo la poca información desagregada con la que se cuenta, así como las investigaciones existentes a nivel micro.
- C. La existencia de principios teóricos que le den validez lógica, explicativa y objetiva a las hipótesis que se pretenden verificar, y a las relaciones de causalidad que se supone determinan el fenómeno investigado.

De lo que queda dicho acerca de las políticas de flexibilización del mercado laboral, es evidente que este estudio se sostiene en un enfoque distinto a los tradicionales para abordar los problemas económicos que padece El Salvador. Tal enfoque posee cinco ingredientes básicos:

- 1) El análisis basado en los métodos de política económica convencional.
- 2) El abordar los problemas tomando en cuenta los aspectos institucionales.
- 3) Adoptar el punto de vista de la economía política para buscar soluciones, a través de la política económica, a los problemas económicos concretos.
- 4) Análisis cualitativo.
- 5) Análisis de género.

La investigación se ha plasmado en este documento a través de tres capítulos: en el primero se presenta la situación del mercado laboral salvadoreño en el presente, abordando dos aspectos de principal importancia en este mercado, uno es el concerniente a la reproducción de la fuerza de trabajo y el otro trata sobre las relaciones trabajador-patrono en el marco de la legislación laboral, en ambos temas se considerarán los enfoques de género y medio ambiente.

En el segundo capítulo se estudia la forma en que el mercado laboral se ve afectado por los programas de estabilización y ajuste (PEE, PAE) especialmente en lo relativo con aquellas medidas que contribuyen a reducirle a los patronos el costo de la mano de obra y con las que modifican la legislación laboral en un afán de flexibilizar el mercado de trabajo. De este modo, también se analizan concretamente los efectos de las políticas de flexibilización laboral sobre la fuerza de trabajo, tanto en sus condiciones de vida como laborales.

En el tercer capítulo se estudia la influencia que la política de flexibilización ejerce sobre la eficiencia y la actividad productiva, a través del efecto que tal política genera en la retribución de la mano de obra que en gran medida determina las condiciones de vida de los trabajadores (bienestar). La retribución del factor trabajo y la eficiencia del mismo son dos aspectos de principal interés en el mercado laboral, y éste por ser un mercado derivado de los de bienes y servicios difícilmente se puede desligar de la actividad productiva, por ello este es un capítulo clave en el presente estudio ya que trata acerca de las consecuencias para la economía de la aplicación de los PAE's al mercado laboral en el largo plazo.

---

Si se toman en cuenta las variables que se han determinado en el proceso de elaboración de las hipótesis se comprenderá que poseen un sólido basamento teórico.

- D. La validez estadística requiere el uso de información confiable y de métodos que permitan someter a prueba los cálculos y las relaciones de comportamiento deducidas estadísticamente. En este trabajo se aceptará con cierta reserva la información oficial, se utilizarán métodos de correlación y econométricos sencillos pero también se incorporará como prueba importante las verificaciones de carácter cualitativo.

## **I.- LA SITUACION DEL MERCADO LABORAL EN EL SALVADOR.**

Antes de presentar la evidencia para intentar comprobar las hipótesis que se sostienen en esta investigación, conviene hacer un breve recorrido por la situación actual en la que se encuentra el mercado laboral y que precisamente ha justificado la formulación de las hipótesis de trabajo. El diagnóstico que se busca hacer toma en cuenta tres aspectos relevantes del mercado laboral:

- 1.- La reproducción de la fuerza de trabajo.
- 2.- La legislación laboral
- 3.- Los problemas ambientales y el mercado laboral.

Este diagnóstico permite deducir si la fuerza de trabajo en el presente tiene la capacidad para poder reproducirse con los salarios que se obtienen en las actividades de producción de bienes y servicios; además se busca verificar en este trabajo en qué medida los ingresos no salariales coadyuvan a reproducir la fuerza de trabajo. Luego se estudiará si el marco jurídico regula correctamente el mercado de trabajo tanto en lo referente a los ingresos que los trabajadores tienen como en lo relativo a las relaciones que estos últimos entablan con los patronos. Ahora bien, es necesario ver qué tan importante es el comportamiento del mercado laboral tanto en el aspecto del ingreso como en el de la legislación para las relaciones de género y para la situación del ambiente. Todas estas cuestiones se abordarán con detalle en los siguientes apartados.

### **1.1.- REPRODUCCION DE LA FUERZA DE TRABAJO.**

Para poder analizar la reproducción de la fuerza de trabajo es necesario considerar tres aspectos: uno que tiene que ver con la cobertura que los salarios mínimos y medios tienen en relación con la canasta básica tanto desde punto de vista nutricional como en el sentido ampliado. El segundo aspecto se vincula con el empleo y las proporciones de población trabajadora que se encuentra en condiciones de pobreza tanto relativa como absoluta. Y el tercer aspecto se asocia a la consideración de las fuentes y actividades no laborales de los ingresos de la población, especialmente las provenientes de las remesas familiares. Estos tres aspectos deben ser revisados también para el caso de la fuerza laboral femenina.

#### **1.1.1.- SALARIOS Y CAPACIDAD ADQUISITIVA.-**

El Salvador es un país relativamente pequeño que posee considerables redes de comunicación y de transporte, además la mayoría de sus poblaciones se encuentran muy cercanas a los principales centros urbanos del país, por lo tanto no parecen existir grandes diferencias entre las necesidades de los trabajadores de las áreas rurales y las de los trabajadores de los centros urbanos.

Aún teniendo en cuenta la similitud que puede existir entre el valor de la fuerza de trabajo de las zonas rurales y urbanas, se ha creído conveniente tomar como indicadores del valor de la fuerza de trabajo (en términos monetarios) tres tipos de canastas básicas:

1.- La canasta de mercado, la cual es representativa de la población urbana del país, y es obtenida como un promedio del consumo de la población. Para la metodología de su cálculo se compone de los siguientes subgrupos: los alimentos, vivienda, vestuario y misceláneos. Esta canasta de bienes es la que se utiliza para el cálculo del índice de precios al consumidor (IPC).

2.- La canasta alimenticia promedio que se calcula a partir del subgrupo de alimentos contenida en la canasta de mercado promedio.

3.- La canasta básica alimentaria (CBA) que era calculada por el desaparecido Ministerio de Planificación (MIPLAN) y que hoy calcula el Ministerio de Economía a través de la DIGESTYC, y que consiste en la dieta usual de la familia salvadoreña para cubrir las necesidades energéticas de sus miembros (Ver anexo A.5).

Existe un relevante defecto en el uso de las canastas básicas nutricionales como indicadores del valor de la fuerza de trabajo, y es el hecho de que al ser el resultado de encuestas nada asegura que realmente reflejen los hábitos de consumo necesitados por los trabajadores sino aquellos a los que se han adaptado debido a los bajos salarios y a los mecanismos compulsivos del sistema capitalista (publicidad, marketing, etc.). Por esa razón la canasta promedio de mercado representa uno de los mejores indicadores ya que incluye en su cálculo todos los niveles de ingreso de la población, desembocando en una canasta de bienes y servicios a la que cualquier trabajador, cuyos ingresos salariales sólo le permiten acceder a una canasta inferior, desearía aproximarse para participar del progreso económico alcanzado por el país.

Estos tres tipos de canastas permiten hacer una medición de la capacidad de cobertura que el salario de los trabajadores tiene con respecto a las mismas, y de ese modo se hace posible conocer de forma aproximada que tan garantizada se encuentra la reproducción de la fuerza de trabajo.

Existe un problema en relación con la tasa salarial que debe utilizarse para medir el grado de cobertura que ésta tiene sobre la canasta básica y es el hecho de que no se conocen series de tiempo de los salarios medios por lo cual debe hacerse uso principalmente de los salarios mínimos. Sin embargo este método se justifica si se toma en consideración que los salarios mínimos se encuentran ubicados entre el salario modal y al salario promedio (ver anexo A.6) que se obtienen en las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM); por otra parte la información que brindan estas encuestas puede ser considerada al último año de su publicación que es 1998.

Utilizando los datos de los salarios mínimos de los distintos sectores económicos del país se puede constatar que se requiere que trabajen cuatro personas del núcleo familiar en la industria, comercio y servicios para que se logre cubrir toda la canasta de mercado,

mientras que en el sector rural deben trabajar entre 6 y 8 personas para que alcancen a adquirir la canasta de mercado promedio; ello se refleja en el cuadro siguiente:

**CUADRO 1**  
**NIVEL DE COBERTURA DE LOS SALARIOS MINIMOS SOBRE LAS**  
**CANASTAS BÁSICAS.**

	CANASTA DE MERCADO PROMEDIO 1998 %	CANT. TRAB.	CANASTA ALIMENT. PROMEDIO 1998 %	CANT. TRAB.	CANASTA BASICA NUTRICIONAL 1998 %	CANT. TRAB.	CANASTA BASICA AMPLIADA 1998 %	CANT. TRAB.
Industria, comercio y Servicios	25.05	4	55.98	2	99.58	1	49.79	2
Tarifa Agropecuar. Gral.	12.88	8	28.79	3	70.00	1	35.00	3
Jornal del café	14.65	7	32.73	3	73.98	1	36.99	3
Jornal de la caña de azúcar	12.40	8	27.71	4	62.63	2	31.31	3

FUENTE: elaboración propia con base en datos de FUNDE y Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), varios años.

\* Se calcula: (salario mínimo nominal por sector ÷ valor de la canasta básica)100

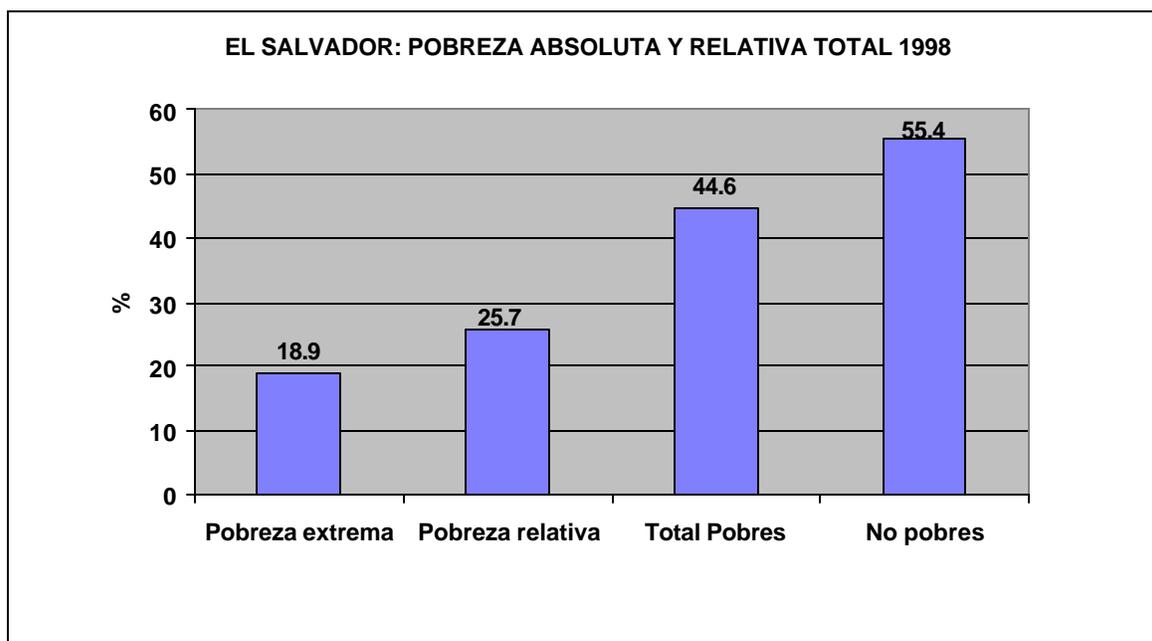
En el caso de la canasta alimenticia promedio puede observarse que es necesario que en el sector urbano trabajen 2 personas para poder cubrirla, mientras que en el sector rural se requiere que laboren entre 3 y 4 personas para poder comprar esta canasta alimenticia.

En lo que respecta a la canasta nutricional calculada anteriormente por el MIPLAN y en la actualidad por el Ministerio de Economía, puede verificarse que se necesita en el área urbana que trabaje una persona para poder tener acceso a la canasta nutricional; en el área rural deben trabajar entre 1 y 2 personas para poder cubrir el costo de la canasta que cumple con los requisitos nutricionales para una familia de 5-6 miembros. Ahora bien si se considera la canasta básica ampliada (que no es otra cosa que la nutricional multiplicada por 2) se puede ver que en el área urbana se necesita que realicen actividad laboral 2 personas para que puedan tener acceso a una canasta ampliada; en el área rural se requiere que estén empleadas tres personas para cubrir el costo de dicha canasta. Es muy significativo el hecho de que según la EHPM, en términos promedios existe 1.66 empleados por cada hogar. Por lo tanto se puede afirmar que en promedio los hogares de los asalariados sólo logran cubrir con dificultad la canasta nutricional.

Como se ha explicado antes no se tienen series precisas acerca de los salarios promedios; no obstante, en las EHPM se recoge información acerca de los ingresos que las familias reciben lo cual da la posibilidad de conocer el porcentaje de la población que se encuentra en condiciones de pobreza absoluta y relativa, a diferencia del anterior indicador (el grado -

de cobertura de la canasta básica) que sólo muestra la capacidad del salario en sí de cubrir o no el costo de la canasta básica pero no refleja cuál es el porcentaje de personas que se encuentran en dificultades económicas y que de acuerdo a determinados parámetros se consideran experimentando la pobreza absoluta o relativa. Se ha convenido que la pobreza absoluta es la que ocurre cuando las familias no alcanzan a cubrir la canasta básica nutricional. De modo similar, la pobreza relativa se considera un hecho cuando las familias aunque alcanzan a cubrir con su ingreso la canasta nutricional no pueden hacer frente al costo de la canasta ampliada. En el gráfico que se muestra a continuación puede verse las condiciones de pobreza absoluta y relativa en la cual se encuentran las familias de El Salvador:

**GRAFICO 1**



FUENTE: DIGESTYC.

Casi la mitad de Los hogares se encuentra de alguna manera en la pobreza absoluta y relativa, en otras palabras de cada dos salvadoreños uno es pobre. Esta situación se vuelve más alarmante si en lugar de considerar la canasta básica del Ministerio de Economía se hace uso de la canasta de mercado, esta canasta para 1998 tenía un costo de 4,844.00 colones contra 2,516.00 que costaba para 1997, la canasta básica urbana del Ministerio de Economía. En otros términos, la canasta de mercado es casi el doble de la canasta ampliada del Ministerio de Economía. Es obvio que en tales condiciones tanto el porcentaje de la pobreza relativa como el de la pobreza absoluta sufrirían aumento.

Analizando este gráfico se puede comprobar que los resultados que se han mostrado no se alejan de los que se observan en el grado de cobertura que tienen los salarios mínimos, pues entre más bajos son estos últimos en relación con la canasta, hay que esperar que menores sean los ingresos de las familias y por lo tanto el porcentaje de pobres es más elevado.

Otro de los aspectos relacionados con las condiciones de vida de los trabajadores se encuentra vinculado con los niveles educacionales alcanzados por la población ocupada, es bien sabido que se requiere un cierto grado de preparación para poder adquirir los conocimientos necesarios para el manejo de nuevas tecnologías lo cual, a su vez, implica mayores ingresos para el trabajador.

En el cuadro siguiente puede verse que para 1997, de acuerdo con la EHPM, cerca de una quinta parte de las personas ocupadas no tienen ningún grado de escolaridad, un poco más del 40% han cursado entre 3 y 6 años de estudio, lo cual quiere decir que casi el 60% de los trabajadores salvadoreños sólo poseen estudios de sexto grado o menos; tal situación no parece muy favorable para hacer frente a los retos de combatir la pobreza.

**CUADRO 2.- OCUPADOS SEGÚN AÑOS DE ESTUDIO APROBADOS.**

Años de estudio aprobados	1992	1992-1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ninguno	24.9	23.3	21.7	20.3	19.3	19.1	16.8
1-3	20.9	20.7	20.2	20.3	20.2	19.3	18.9
4-6	22.7	23.0	22.4	22.8	22.0	21.8	21.8
7-9	12.9	13.9	14.4	14.3	15.0	15.0	16.5
10-12	11.3	12.0	12.9	13.3	14.3	14.8	16.3
13-más	7.3	7.0	8.4	9.0	9.2	10.0	9.8
Otros	0.1	0.1	0.1	-	-	-	-
Total Ocupados	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: datos de FUNDE Y EHPM.

En cuanto a la educación técnica o superior universitaria, los datos indican que únicamente el 10% han tenido acceso a tales niveles de estudio. Debe señalarse que ha habido una leve mejoría en aquellos grupos sin ningún nivel de preparación lo cual ha contribuido a que hayan aumentado los porcentajes de personas que poseen entre 7 y 12 años de estudio.

En el caso de la salud de los trabajadores deben considerarse varios aspectos. En primer lugar el grado de cobertura del sistema de seguridad social con que cuenta El Salvador, un segundo aspecto corresponde con la salud que es servida por el Estado y un tercer aspecto tiene que ver con las condiciones de salud de los trabajadores lo cual tiene que reflejarse en disminuciones de la producción debido a las horas-personas perdidas por problemas en la salud de los trabajadores.

En el caso de la cobertura, debe señalarse que la población trabajadora que es favorecida por el Seguro Social no alcanza ni la quinta parte de la población ocupada y un poco más del 17% de la PEA. En general el sector rural queda excluido de los beneficios del ISSS; lógicamente esto no coadyuva en lo absoluto a que se establezca una fuerza laboral sana en este país.

Referente al servicio público de salud, las condiciones cada día son más deprimentes, ello se ha debido al estancamiento que ha sufrido el rubro de salud en el Presupuesto General de

la Nación: entre 1996 y 1997 el monto para este rubro no varió, es decir se estancó, mientras que bajó levemente de 8.9% en el presupuesto a 8.6% (FUNDE, Actualidad Económica. 1996. P: 8).

Ahora bien, los trabajadores que se hallan cubiertos por el sistema del seguro social proporcionan un indicador interesante relacionado a las frecuencias con que cada trabajador pasa consultas en los centros del Seguro. Las cada vez más frecuentes visitas de los trabajadores al ISSS señalan la posibilidad de una mano de obra que sufre problemas de fatiga y que se encuentra mal alimentada. Es importante señalar que el coeficiente de trabajadores que pasan consulta en el ISSS con relación al total de cotizantes a lo largo de un año ha tenido un aumento considerable indicando que es posible que se encuentren experimentando un deterioro en su salud, debido tanto a las deplorables condiciones de vida que los ingresos tan bajos les obligan a llevar como a las malas condiciones de trabajo. Por ejemplo, el coeficiente de las consultas médicas generales por enfermedades comunes y aumentó de 5.44 que era en 1989 hasta 6.83 en 1991, ello quiere decir que mientras en 1989 se hacían, aproximadamente, 5 consultas por cada cotizante, para 1991 el ISSS tenía que servir, casi 7 consultas por cada cotizante. Si se analiza las consultas de emergencias por enfermedades y accidentes comunes y la situación es similar; para 1989 el coeficiente que se está considerando era aproximadamente igual a 1 pero para 1991 ya era mas o menos de 1.4. Esto es por cada 3 cotizantes aproximadamente 4 deben pasar consultas de emergencia por enfermedades y accidentes comunes.

### **1.1.2.- REMESAS E INGRESOS.**

En el presente no existe la menor duda de que los ingresos que el país recibe por remesas contribuyen que se mantenga un equilibrio macroeconómico y niveles de crecimiento aceptables. Sin embargo, este equilibrio no asegura de por sí la solución de los problemas nutricionales, de educación y salud que se mencionaron en el apartado anterior.

En 1998 el monto de remesas fue de 11,707.5 millones de colones (BCR). Si esta cifra la dividimos entre la cantidad de ocupados existente en ese año que ganaban menos de 1,500 colones, el resultado es que el ingreso de los trabajadores aumenta a 2162 colones, lo cual les permite poder comprar casi dos canastas básicas alimenticias (nutricionales) urbana y el 88% de una ampliada; al considerar las canastas que se deducen del cálculo del IPC se puede ver que el salario ya afectado por el ingreso por remesas permite comprar una canasta alimenticia y el 45% de la canasta de mercado (EHPM, 1998). En otras palabras el impacto generado por las remesas aunque ayuda a los trabajadores a tener una mayor capacidad adquisitiva no resuelve el problema de los bajos ingresos a la cual se hizo referencia en el apartado anterior.

Debe tenerse en cuenta que en este cálculo se han utilizado aquellos trabajadores que ganan 1,500 o menos los cuales representan el 66% de la población ocupada en ese año; esto significa que no todos tendrán la capacidad de poder adquirir las canastas de bienes como se ha explicado en el párrafo anterior. Por ejemplo, incluyendo las remesas el 29% no podría tener acceso a la canasta básica alimenticia urbana lo cual los ubicaría en condiciones de pobreza absoluta; si se toma en cuenta la canasta alimenticia rural (que tiene

un menor valor) la situación no mejora mucho; en este caso un 21% se encontraría en la pobreza extrema.

Pero existe otro aspecto importante que se debe señalar y es el hecho de que las remesas no se distribuyen equitativamente como se ha supuesto arriba. Al analizar la distribución de remesas de acuerdo con información de las EHPM se puede observar que la mayor parte de los hogares que las reciben son los que tienen ingresos superiores a ¢ 1,500.00; éstos representan cerca del 70% (considerando todos los años) que es muy próximo precisamente al porcentaje de trabajadores que obtienen remuneraciones menores que ¢ 1,500.00. Por otra parte, al tomar el comportamiento de esta distribución a lo largo de varios años se puede constatar que tiende a ser cada vez mayor el porcentaje de hogares que reciben remesas y que al mismo tiempo tienen ingresos superiores a los ¢ 1,500.00 (ver cuadro 3). Tales datos son una muestra convincente de que las remesas aunque representan un factor fundamental en el feliz comportamiento macroeconómico no se traducen automáticamente en soluciones efectivas a las condiciones de pobreza que experimenta la población.

**CUADRO 3**  
**HOGARES RECEPTORES DE REMESAS POR TRAMOS DE**  
**INGRESOS FAMILIARES (EN PORCENTAJES)**

Tramos de ingreso familiar	1994	1995	1996	1997	1998
Menos de 400	3.88	3.51	2.66	1.51	3.75
400- 999	19.49	15.56	12.05	13.41	13.21
1000-1499	15.59	14.14	13.99	14.17	13.98
1500-1999	14.33	15.62	13.36	12.30	10.60
2000-2499	10.84	9.73	10.90	9.40	8.65
2500-2999	8.26	9.25	11.07	9.91	7.40
3000- Más	27.60	32.20	35.98	39.29	42.40
<b>Total</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

FUENTE: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Varios números.

### 1.1.3.- EMPLEO

El empleo es otro de los importantes factores que determinan la reproducción de la fuerza de trabajo. Sin el ingreso que se obtiene en la actividad laboral se volvería imposible la sobrevivencia de los trabajadores. En el cuadro siguiente se muestra que el desempleo abierto es de un 7.3%; ello quiere decir que menos de la décima parte de la PEA se halla en condiciones de desocupación, lo cual reflejaría una situación bastante favorable para la población. Sin embargo, en este punto es importante tener presente la calidad del empleo; en otras palabras, conocer si los empleados se remuneran con el mínimo de salario necesario, si trabajan 40 horas o más, o si debido a no poder ubicarse en el sector formal tienen que dedicarse a actividades propias del sector informal.

**CUADRO 4**  
**PRINCIPALES INDICADORES DE EMPLEO**

<b>CATAGORIAS</b>	<b>1998</b>	<b>% DE PEA</b>
<b>Total Ocupados</b>	2,227,471	92.7
Ocupados Plenos (urb.)	901,829	37.5
Subocupados (urb.)	418,990	17.4
S. Formal (urb.)	705,309	29.3
S. Informal (urb.)	615,510	25.6
<b>Desocupados</b>	175,723	7.3
Cesantes	138,679	5.8
<b>PEA</b>	2,403,194	100.0
<b>PEI</b>	2,089,643	87.0
<b>PET</b>	4,492,837	186.9

FUENTE: elaboración propia en base a datos de FUNDE y EHPM.

En resumen se puede decir que entre un 12 y 14% de la PEA se encuentran en el desempleo; casi un 26% se ubican en el sector informal urbano en su mayor parte en condiciones de empleo precario y un porcentaje del 35% están ocupados en el área rural, en éste se incluyen tanto los subocupados (y por tanto cierta proporción de desempleo equivalente) como los ocupados plenos en empleos precarios informales y sistemas de producción de subsistencia que se caracterizan por tener bajos niveles de productividad que al igual que el sector informal se transforma en refugios del desempleo. De este modo, existe un porcentaje alto de la población económicamente activa que experimentan desempleo, empleo precario e inestable o simplemente son desempleados que están sobreviviendo en espera de obtener un empleo que les permita mejorar sus condiciones de vida.

#### **1.1.4.- RELACIONES NO CAPITALISTAS Y REPRODUCCION DE LA FUERZA DE TRABAJO.**

##### **A.- SECTOR AGROPECUARIO.**

En este aspecto cobra principal importancia la situación de la población rural pues en esta área se ubican los pequeños productores agropecuarios que en su mayoría son de granos básicos. Este sector de la población se caracteriza por combinar su labor como asalariados y su actividad como productores, esta última debe generar productos de autoconsumo e ingresos para poder complementar los salarios bajos que reciben y de esa manera intentar cubrir las necesidades básicas. En el cuadro que sigue se muestra la situación precaria tanto en lo relativo a su participación en el mercado de trabajo (permitiéndoles un salario que apenas llega al 48% del ingreso) como en lo que se refiere a la producción que genera unos ingresos per cápita tan reducidos como ¢ 784. Este sector de ingresos bajos representa aproximadamente, si nos atenemos a las encuestas de hogares, el 41% de la población rural.

**CUADRO 5**  
**SITUACION SOCIO-ECONOMICA DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES**  
**AGROPECUARIOS (DATOS ANUALES), 1997.**

Aspecto Considerado	INGRESO		
	Bajo	Medio	Alto
Ingreso per cápita	784	2,846	10,447
Salario Agrícola (como % del ingreso)	47.9	36.3	12.4
Número total de personas en el hogar	6.7	5.8	4.7
% de analfabetas de 12 años o más	38	30	20.0
% de miembros de hogar entre 6 y 17 años que no van a la escuela	40	26	20.0
% de hogares con acceso a agua	14.4	15.9	28.8
% de hogares con acceso a electricidad	43.2	52.4	68.0
% de hogares con al menos un miembro cubierto por Seguro Social	4.8	14.3	28.0
Distancia promedio a la escuela más cercana (Kms.)	3.6	3.4	2.9
Distancia al médico más cercano (Kms.)	5.5	5.2	4.1
Distancia promedio a la carretera pavimentada más cercana (Kms.)	7.5	6.2	4.1

Fuente: Cruz A.; Goitia V.; Rivas P. 1999, P.36. Citando a: Banco Mundial/FUSADES, "El Salvador: estudio de Desarrollo Rural". Reporte Principal, Agosto de 1997.

Lo que resume el cuadro nos indica que un buen porcentaje de la población rural, y en especial los pequeños productores de subsistencia, no son capaces de reproducir su fuerza de trabajo ni aun combinando el trabajo asalariado con la actividad productiva agropecuaria. El cuadro comprueba que el estrato bajo y medio de los pequeños productores agropecuarios no son capaces de alcanzar el salario mínimo con su ingreso per cápita que resulta de la venta de sus cosechas y los salarios que obtienen en todo el año.

**B.- SECTOR NO AGROPECUARIO.**

A principios de la década se constataba que el sector informal urbano, en donde se haya incluida la producción no capitalista urbana, se componía con un 55.4% de población ocupada que ganaba menos del salario mínimo (Montoya, A. 1995), para 1997 se verifica que el porcentaje de ocupados que ganan menos de 1500 es del 66.8%, lo que significa que sólo una pequeña parte de éstos podría cubrir la canasta nutricional (del Ministerio de Economía) con tales ingresos. Por otra parte, la microempresa que abarca actividades informales y registradas, presenta las siguientes características en cuanto a sus ingresos:

**CUADRO 6**  
**GASTOS E INGRESOS**

Gastos mensuales	%
Menos de 1000	34.6
1000-1999	19.8
2000-4999	25.6
5000-9999	11.0
10000-24999	3.8
25000-49999	4.3
50000-99999	0.6

100000 y más	0.3
<b>Ingresos mensuales ¢</b>	<b>%</b>
Menos de 1300	59.4
1300-2599	23.6
2600-3899	7.9
3900 y más	9.1

FUENTE: Libro Blanco de la Microempresa, San Salvador, octubre, 1997

Considerando que casi el 60% de los microempresarios ganan menos de 1300, se puede estimar que más del 50% de los mismos experimentan pobreza extrema y que un 70% se hallan bajo el umbral de la pobreza relativa, lo cual es una prueba elocuente de las dificultades para reproducir la fuerza de trabajo en este sector productivo.

### **1.1.5.- REPRODUCCION DE LA FUERZA LABORAL FEMENINA.**

Uno de los grandes problemas en el análisis de género es la carencia tanto de indicadores como de datos oficiales que ayuden a cuantificar las condiciones de vida de la mujer. En este apartado en vista de esa limitación se abordarán básicamente dos situaciones importantes: una tiene que ver con la capacidad de compra que la mujer trabajadora tiene en relación con las canastas básicas y la otra con la participación del género femenino en el mercado de trabajo.

Es difícil poder cuantificar la importante labor que la mujer realiza en el proceso de reproducción de la fuerza de trabajo sin subvalorar o sobrevalorar dicha labor; sin embargo, no hay la menor duda de que existe; por lo tanto se vuelve necesario hacer un esfuerzo de medición. En ese sentido conviene tener presente que las canastas que se han tomado para observar la capacidad de cobertura de los salarios mínimos, adolecen de una seria limitación: hacen caso omiso del valor del trabajo doméstico realizado por la mujer en el hogar; en otras palabras, lo que esto quiere decir es que las canastas que se usan están subvaloradas, por lo tanto es necesario utilizar un indicador para tratar de medir esa labor en términos monetarios. Una forma sencilla para hacerlo, aunque no elimine del todo la subvaloración, es utilizar como indicador del valor de la actividad laboral femenina en el hogar el salario promedio del trabajo de servicio doméstico. En ese caso de acuerdo con las EHPM el valor de la actividad femenina en el hogar andaría por los ¢ 643.

Debe enfatizarse que este es un problema que afecta especialmente a la mujer, pues cuando se considera el valor de la canasta básica esta no es igual para los hombres. En el caso de que el hombre sea el jefe del hogar, la canasta que tiene que cubrir no incluye el pago por el trabajo de la esposa lo que significa que a pesar de que el trabajo existe no es reconocido ni por la sociedad ni por el hombre. Ahora bien, en el caso de que la mujer sea la jefa del hogar el costo de la canasta a la que tiene que hacer frente es igual a la del hombre jefe del hogar más los ¢ 643, sea que los pague a una trabajadora de servicio doméstico o sea que ella asuma el trabajo del hogar además de su trabajo en la sociedad. La importancia de esta consideración se deduce al constatar que en el área urbana más de la quinta parte de los que se declaran jefes de hogar son mujeres; por otra parte casi el 60% de los que se consideran no jefes de hogar son también mujeres (EHPM). Una situación más crítica aún debe darse

en el caso de la mujer rural. En el cuadro siguiente se muestra la cantidad de miembros de la familia que se requiere que trabajen para poder alcanzar las diferentes canastas.

**CUADRO 7**  
**SALARIOS MINIMOS Y CANASTAS BASICAS EN EL MERCADO**  
**LABORAL FEMENINO\*.**

	CANASTA DE MERCADO PROMEDIO 1998 %	CANT. TRAB.	CANASTA ALIMENT. PROMED. 1998 %	CANT. TRAB.	CANASTA BASICA NUTRICIONA L 1998 %	CANT. TRAB	CANASTA BASICA AMPLIAD A 1998 %	CANT. TRAB
Salarios Industria, Comercio y Servicios.	22.3	4	43.6	2	65.4	2	39.5	3
Tarifa Agropecuaria.	11.5	9	22.4	4	40.8	2	25.8	4
General Jornal del café	12.9	8	25.2	4	46.0	2	29.0	3
Jornal de la caña de azúcar	10.9	9	21.4	5	38.9	3	24.6	4

FUENTE: elaboración propia en base a EHPM y datos de FUNDE.

\* Se calcula: (salario mínimo nominal por sector ÷ valor de la canasta básica)100

Es evidente que para los hogares con jefas de familia casi todos los miembros de la misma deben trabajar (y ganar salarios mínimos) para alcanzar las distintas canastas. Las más accesibles son la canasta alimenticia promedio y la nutricional para los salarios mínimos de la industria, servicio y comercio; en el área rural solamente la canasta nutricional se muestra un tanto accesible para las familias que obtienen el jornal del café. La canasta de mercado promedio es prácticamente inaccesible. En el área urbana se puede alcanzar sólo que trabaje toda la familia. Por lo tanto las condiciones de vida de los hogares con jefas de familia experimentan más dificultades que aquellos en donde el hombre es el jefe familiar. Pero en estos últimos la mujer se encuentra explotada por el hombre y si además trabaja para el capital, también es explotada por éste.

El otro aspecto importante para observar la situación de la mujer en el mercado laboral se vincula con el tipo de ocupación en la que se desempeñan cuando se incorporan a él. Según Dierckxsens (1989) el mercado de trabajo se encuentra segmentado por género. De este modo la mujer pasa de realizar el trabajo doméstico al servicio del marido a realizar actividades similares y subordinadas a los hombres y al capital. En El Salvador esa hipótesis se comprueba. En el cuadro 8 puede observarse que las mujeres se ubican en las actividades en las cuales es más fácil que ocupen una situación de subordinación ante los hombres, tales como secretarias en los empleos de oficina y como dependienta, vendedora, cocinera, mesera; en las ocupaciones comerciales y de servicios. Al analizar la situación en

el tiempo se constata que la cantidad de mujeres por cada cien varones ubicadas en los empleos de oficina muestran, hasta 1996, una tendencia a disminuir, en los dos años siguientes experimenta crecimientos, sin embargo, en todos los años el indicador sigue estando por encima de 100; además, ha ido aumentando considerablemente, aunque de manera fluctuante, en las actividades comerciales, de ventas y de servicios, mientras que ha ido disminuyendo en las ocupaciones de director funcionario (aunque se elevó en 1997).

**CUADRO 8**  
**NUMERO DE MUJERES ASALARIADAS POR**  
**CIEEN VARONES SEGÚN OCUPACION**

OCUPACION/AÑOS	1992	1994	1995	1996	1997	1998
Director funcionario	79	56	35	41	54	39
Prof.Cient. Intelec.	51	48	52	58	68	55
Técnic. Prof. N.Med.	72	95	94	87	85	109
Empleados de ofic.	230	161	147	146	178	170
Com. Vend. T. Serv.	191	236	209	226	223	198
Agric. T. Agro. Pes.	3	6	5	7	5	6
Oficiales, art. Operar.	20	59	55	53	45	53
Oper. Instal. De maq.	33	42	44	38	36	51

FUENTE: Elaboración propia en base EHPM.

Las mujeres ocupan un segmento del mercado de trabajo subordinado a los puestos de dirección desempeñados por los hombres. Por otra parte estas ocupaciones se caracterizan por tener niveles de remuneraciones muy bajas. En el cuadro siguiente puede verse la situación de los salarios totales y por sexo para los grupos ocupacionales relevantes:

**CUADRO 9**  
**SALARIO PROMEDIO Y MODAL MENSUAL SEGÚN GRUPO**  
**OCUPACIONAL Y SEXO.**

GRUPO OCUPACIONAL	TOTAL		MASCULINO		FEMENINO	
	PROMEDIO	MODAL	PROMEDIO	MODAL	PROMEDIO	MODAL
DIREC., FUNC.	7,836	9,748	7,553	9,748	8,580	9,750
EMP. OFICINA	2,430	1,584	2,492	1,543	2,395	1,602
COM., T. SERV.	1,911	1,064	2,462	1,262	1,615	580

FUENTE: EHPM, 1998.

Es importante hacer notar que las mujeres están aumentando su presencia (a pesar de que ya es elevada) precisamente en las actividades que son peor pagadas y disminuyendo su participación en donde los salarios son más altos.

La recepción de remesas es también un fenómeno diferenciado. Existen las que vienen dirigidas a jefes de familias masculinos y las hay también para jefas del hogar. La situación de sometimiento en la que se encuentra la mujer en esta sociedad determina que haya en términos relativos (y absolutos) más mujeres que ganan menos de 1500 al mes que reciban remesas (con respecto al total de mujeres receptoras) que hombres que se benefician de este rubro. Sin embargo, además de que esa diferencia es mínima, es necesario señalar que esa

proporción (y cantidad) de mujeres se ha venido reduciendo a lo largo del tiempo. En el cuadro que sigue se presentan los datos que resumen lo que aquí se ha expresado:

**CUADRO 10**  
**HOGARES (CON JEFAS DE FAMILIA) RECEPTORES DE REMESAS POR**  
**TRAMOS DE INGRESOS FAMILIARES (EN PORCENTAJES)**

TRAMOS DE INGRESOS FAMILIARES	1994	1995	1996	1997	1998
Menos de 400	4.34	4.01	2.55	1.39	3.85
0400- 999	23.85	19.53	15.52	16.92	15.94
1000-1499	17.01	14.48	16.51	16.39	13.88
1500-1999	13.52	17.69	14.78	13.32	13.44
2000-2499	10.48	10.03	11.23	8.12	8.14
2500-2999	8.95	10.08	9.82	11.32	7.36
3000- Más	21.84	24.18	29.59	32.53	37.40
<b>TOTAL</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

FUENTE: EHPM, varios números.

Las remesas van siendo cada vez menos la solución para los sectores con bajos ingresos, y el segmento laboral femenino no está exento de este fenómeno; por ejemplo la proporción de jefas receptoras de remesas (que ganaban menos de ¢1,500) era en 1994 de 45.2% y en la actualidad es de casi 34%.

Si bien los datos de las mismas encuestas comprueban que con los ajustes salariales cada vez es menor la proporción de trabajadores que se ubican por debajo de los ¢1500, lo cierto es que la movilidad entre los tramos de ingresos solamente la experimenta un pequeño porcentaje de los ocupados. Así, por ejemplo, en 1994 un 77% quedaba por debajo de los ¢ 1500, para 1997 esa misma proporción se ubicaba pero por debajo de los ¢2000; la situación casi no ha variado si se consideran las remuneraciones en términos reales, y, sin embargo, aproximadamente un 68% de los ocupados aún ganan menos de ¢ 1500, lo cual indica que solamente un 9% sobrepasó esta última cifra. A pesar de esta movilidad que mantiene la situación en términos reales, hay un porcentaje en los últimos dos tramos inferiores que ven aumentar su pobreza<sup>2</sup>.

## 1.2.- LA LEGISLACION LABORAL Y EL MERCADO DE TRABAJO

Se van a considerar cuatro aspectos en este apartado relacionados con: el régimen salarial, las condiciones de trabajo, los sindicatos y la contratación colectiva, y la legislación que trata acerca de los derechos del género femenino.

<sup>2</sup> Los datos comprueban que la proporción de trabajadores en los tramos de ingresos más altos tiende a aumentar, no obstante, al analizar con detenimiento la información de los dos años mencionados se determina que el paso de un tramo a otro más o menos mantiene la capacidad adquisitiva, lo cual obviamente significaría que, considerando la movilidad del 9% en el tramo 1000-1499 hacia el siguiente más alto, por lo menos los dos tramos inferiores (de 1-199 y de 200-399) deberían desaparecer pero lo que ocurre es que mientras en 1994 los ocupados comprendidos en esos dos tramos representaban el 10% en 1997 el porcentaje era de 6%. La pobreza habría aumentado en lugar de mantenerse la situación constante como parece deducirse de la movilidad entre los estratos de ingresos.

### **1.2.1.- REGIMEN SALARIAL**

El marco jurídico referente al régimen salarial se estructura internamente a través de la Constitución Política y el Código del Trabajo mientras que internacionalmente se basa en diversos documentos y convenios tales como:

- a) La Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- b) El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- c) La Carta Internacional Americana de Garantías Sociales.
- d) La Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Protocolo de San José”, y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”.
- e) Tratado de la Integración Social Centroamericana.
- f) Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (Flores L.; D.; Henríquez L.; M.; et al 1998. P: 32-62).

En todas estas expresiones jurídicas que permiten legislar el régimen de los salarios existen dos elementos comunes, entre otros, muy importantes: el primero se relaciona con el énfasis que todos estos instrumentos jurídicos hacen con respecto a la necesidad de establecer salarios que le permitan al trabajador desarrollar dignamente sus capacidades humanas, esto alude al establecimiento de indicadores que permitan calcular cuáles son las necesidades básicas del trabajador no sólo en el ámbito nutricional y material, sino también el sentido de ir llenando otros requerimientos de carácter moral y espiritual. El segundo elemento se refiere a la prohibición de cualesquiera discriminación, incluyendo la de género, en el establecimiento del régimen salarial.

También se ha instituido el Consejo del Salario Mínimo con participación de los trabajadores, patronos y gobierno a fin de tratar de establecer el régimen salarial de manera concertada y con apego al marco institucional. Este se halla conformado por siete miembros: tres representantes del interés público (el Estado) determinados por el órgano ejecutivo y tomado de tres de sus ministerios (trabajo, economía y agricultura y ganadería), además cuatro representantes dos provenientes del sector de los trabajadores y dos del sector patronal (Flores; Henríquez. Idem. P.: 52).

### **1.2.2.- FORMAS DE CONTRATACION INDIVIDUAL Y CONDICIONES DE TRABAJO.**

En el Código del Trabajo existen reglamentos en cuanto a las formas de contratación y condiciones de trabajo, sin embargo la mayoría de ellos adolecen de vacíos que hacen que la ley pueda interpretarse a favor del más fuerte, en este caso el patrono. Los principales reglamentos que muestran estos vacíos son (Cáceres, Ramírez, et al. 1997. P: 52-109):

- a) Intermediación, contrata y subcontrata.
- b) Trabajo a domicilio.
- c) Jornada laboral: diurna, nocturna, ordinaria, especial, extraordinaria y los turnos.
- d) Movilidad laboral.
- e) Terminación del contrato de trabajo.
- f) Costos laborales no salariales
- g) Otras condiciones de trabajo (higiene laboral, formación profesional, vacaciones y descanso, etc.).

Debe tomarse en cuenta que estos vacíos a la luz de las leyes constitucionales o de leyes jurídicas universales se les pueden dar su justa interpretación que en la mayoría de los casos está encaminada a proteger al trabajador frente a cualesquiera arbitrariedades a las que con frecuencia los patronos los someten amparados en esos vacíos e inconsistencias de las leyes. Esta situación se vuelve importante pues indica la necesidad de la organización sindical, dado lo difícil que sería para un trabajador hacerlo individualmente. Ahora bien resulta que las mismas leyes que ordenan la organización y acción sindical tienen sus problemas.

### **1.2.3.- LOS SINDICATOS Y LA CONTRATACIÓN COLECTIVA.**

En el país existe una larga tradición antisindical por parte de los patronos; ello ha llevado a que la legislación sea tergiversada y aprovechada fuertemente por la actitud pro-empresarial del Ministerio del Trabajo; la aplicación de mecanismos desincentivadores en las empresas para formar sindicatos, como la amenaza al despido y la corrupción de dirigentes sindicales, ha hecho que la actividad sindical decaiga en los últimos años especialmente en lo que respecta al número de afiliaciones, a pesar que la legislación actual permite formar sindicatos con sólo 35 miembros, y en lo relativo al establecimiento de contratos colectivos.

En lo que respecta a los contratos colectivos, en el cuadro siguiente se muestra que la cantidad de trabajadores amparados es bastante pequeña.

**CUADRO 11**  
**PORCENTAJES DE EMPLEADOS AMPARADOS EN**  
**CONTRATO COLECTIVO**

AÑO	NUMERO DE CONTRATOS	TRABAJADORES AMPARADOS	% EMPLEO TOTAL
1992	298	61,471	3.1
1993	299	60,174	3.0
1994	308	78,541	3.7
1995	341	76,782	3.6
1996	385	74,782	3.6

FUENTE: tomado de Cáceres Domínguez, et al, Flexibilidad del Derecho Laboral: situación en El Salvador, tesis, UCA, 1997; en base a datos del Ministerio del Trabajo.

Por otro lado estos contratos seguramente no aumentan debido a la poca eficacia que tienen para defender los intereses de los trabajadores; por ejemplo, dichos contratos no comprenden dentro de la negociación:

1. La regulación de horas extras
2. Formación profesional
3. Estabilidad laboral
4. Movilidad
5. Innovación tecnológica.

**1.2.4.- EL MERCADO DE TRABAJO FEMENINO Y LA LEGISLACION LABORAL.**

La legislación laboral salvadoreña prohíbe toda clase de discriminación incluyendo la relacionada con el género.

Sobre la base del convenio 111 el Código del Trabajo ha eliminado todas aquellos reglamentos que hacían distinción por sexo en la contratación de un trabajador, incluso las normas que buscaban proteger a la mujer en cuanto a su colocación en trabajos peligrosos e insalubres; además, se prohíbe cualquier actitud discriminatoria hacia la mujer por encontrarse en estado de embarazo, y se asegura su descanso prenatal y suplementario, y el derecho de lactancia. También el Código establece el derecho de igualdad de remuneración para trabajos en una empresa que se desenvuelvan en las mismas circunstancias y que requieran la misma calificación para su desempeño.

Esta legislación también tiene sus vacíos y contradicciones; por ejemplo, la eliminación de la norma que prohibía la ubicación de la fuerza laboral femenina en actividades insalubres y peligrosas, reglamento que se prestaba a la discriminación, se halla en contradicción con lo que establece la constitución en el Art. 38 (ordinal 10º) que prohíbe la contratación de mujeres para realizar tareas insalubres o peligrosas. Otro ejemplo es con el derecho de lactancia, el cual no puede llevarse a la práctica mientras los patronos no cumplan con lo que establece el Artículo 42 en el sentido de que las empresas deben mantener salas cunas de modo que sus trabajadoras puedan lactar a su hijo (Candray; Quinteros, 1996. P: 35-36).

### **1.3.- AMBIENTE Y MERCADO LABORAL.**

El problema del deterioro del medio ambiente, en el contexto del mercado de trabajo, se aborda haciendo referencia a los desplazamientos que se dan principalmente desde el campo a la ciudad, en donde se concentra la actividad económica y los principales mercados de trabajo; esto genera una alta concentración demográfica en las ciudades provocándose con ello condiciones de marginación en aquellos que no logran emplearse o que se emplean obteniendo ingresos excesivamente bajos; los asentamientos humanos en los que se ubican no tienen las condiciones mínimas de salubridad complicando aún más la contaminación de los ríos y las áreas habitacionales, además las necesidades los obligan a utilizar leña como combustible para cocinar lo cual desemboca en la destrucción de áreas verdes. A esto se agrega el serio problema de la construcción desordenada de viviendas tanto por las personas como por las compañías constructoras de casas, de esta forma a medida que se concentra más población en las ciudades, la contaminación de las aguas y el aire hace cada vez más difícil el desarrollo de una vida sana.

Según las proyecciones de la DIGESTYC se está operando un proceso de urbanización en El Salvador como consecuencia de la migración campo-ciudad lo cual se experimenta en las principales ciudades del país: San Salvador, Santa Ana, San Miguel, La Libertad y Sonsonate. Estas ciudades desde ya están siendo el refugio de los que emigran del campo buscando mejores condiciones de vida, a causa de que en sus lugares no existen alternativas laborales que les permita tener una vida digna. Sin embargo en las ciudades la mayoría pasa a engrosar las filas de los marginados que se asientan en tugurios y que carecen considerablemente de los servicios básicos lo cual redundo en un uso irracional de los recursos y en formas inadecuadas de eliminación de los desechos orgánicos.

Pero la concentración demográfica no sólo perjudica el medio ambiente como consecuencia de las condiciones de pobreza de los sectores marginados y de más bajos ingresos, también los hábitos de consumo de los sectores medios y pudientes resulta en volúmenes de desechos y basura superiores a los que pueden ser tratados por las instituciones o empresas de limpieza; el crecimiento de la cantidad de vehículos particulares convierte la infraestructura actual en insuficiente lo que lleva a aumentar el espacio para las calles y a reducirlo para la vegetación.

### **II.- LAS PEE Y LOS PAE's EN EL MERCADO DE TRABAJO: LA POLITICA DE FLEXIBILIZACION LABORAL Y SUS EFECTOS.**

En el país realmente no se ha aplicado una política propiamente de flexibilización del mercado laboral, no obstante los estudios sobre la flexibilización indican que en la práctica de las empresas se ha venido utilizando métodos y procedimientos de flexibilización laboral. Por otro lado, el Código del Trabajo posee reglamentos que hacen posible realizar modificaciones en las relaciones trabajador-patrono que dan lugar a la utilización de esta política en muchas ocasiones aprovechando los vacíos que las leyes tienen y que les permiten a los empresarios violar los derechos de los trabajadores. Además el código ha sufrido ocho reformas desde que fuera decretado en 1972. La última reforma tuvo lugar en 1994 y se caracterizó por haberse discutido en el marco del Foro de Concertación Económico-social. Esta reforma ha tenido desde el lado de los patronos y el gobierno la

intención de introducir cambios que den lugar a una mayor flexibilización del mercado de trabajo.

Teniendo en cuenta lo anterior, se vuelve necesario hacer aunque sea una brevísima definición de las políticas de flexibilización del mercado de trabajo para poder tener claro cuáles de ellas se pueden observar en El Salvador, ya sea como una práctica de hecho, por una interpretación unilateral del patrono acerca de ciertas leyes laborales, o bien como el resultado de las reformas que se les han hecho al código del trabajo.

## **2.1.- RAZONES DE LA EXISTENCIA DE LA POLITICA DE FLEXIBILIZACION.**

La política de flexibilización del mercado laboral se debe abordar teniendo en consideración las razones por las cuales surge. En este sentido se pueden tomar en cuenta dos situaciones:

- 1) La necesidad de las empresas de hacer uso de una mano de obra que pueda ser utilizada con versatilidad, de modo que las empresas puedan hacer frente a los retos que les impone la modernización y la globalización.
- 2) La necesidad de reducir al mínimo las tasas de desempleo a fin de lograr una estabilidad macroeconómica.

Para las empresas la flexibilización del trabajo comprende el modo de adecuar el sistema productivo, la organización del trabajo y los recursos humanos a las variaciones de la demanda en cantidad y calidad así como a la diversificación de productos (Cáceres, Ramirez, et al, Idem. P: 18). Las empresas desarrollan, en general, estrategias de flexibilidad y sugieren agrupar éstas en torno a cuatro dimensiones:

- 1) La descentralización productiva.
- 2) La flexibilización en el uso de la mano de obra.
- 3) La flexibilización e innovaciones en el proceso productivo.
- 4) La flexibilidad en los sistemas de aprovisionamiento, almacenaje y stocks.

La flexibilización de la mano de obra, puede ser interna o externa. Esta última busca externalizar los costos salariales y de seguridad, a través del proceso de eliminación de los servicios propios como el de la limpieza, transporte, vigilancia y mantenimiento, etc. De esta forma la empresa evita los costos laborales y las presiones reivindicativas de una parte de los trabajadores. La flexibilidad interna se refiere a prácticas dentro de la empresa y ocurre a través de tres modalidades:

- a) La flexibilidad numérica: permite designar la capacidad de las empresas para ajustar el número de los trabajadores o el número de horas de trabajo a la carga de producción.

- b) La flexibilidad en la introducción de la movilidad en los puestos de trabajo: ajusta la organización de la mano de obra para hacer frente a los cambios que resultan de la carga de trabajo.
- c) La flexibilidad salarial: se refiere a las estrategias que buscan eliminar las rigideces salariales y el ajuste de los salarios a los criterios de movilidad, rendimiento y cualificación desde la lógica de la productividad. (Cáceres, Ramírez, et al. P: 22-24).

Las políticas de flexibilización como instrumentos que buscan reducir los niveles de desempleo (ver anexo A.2) y que influye en las actividades de las empresas pueden darse siguiendo dos vías:

- 1) **Reducción de los costos laborales:** en esta área se mencionan tres procedimientos importantes para abaratar la mano de obra; el primero, consistente en abandonar la práctica de aumentos de salarios según el costo de la vida; el segundo, el establecimiento de medidas tendientes al estancamiento de los aumentos en el salario mínimo; el tercero, disminución por diversos medios de la cotización al Seguro Social.
- 2) **Cambios en el marco institucional:** Las modificaciones más comunes en términos legales se vinculan con el establecimiento de horarios flexibles, institucionalización del empleo parcial (sub-empleo visible), eliminación de los contratos indefinidos y reducción de los costos de despido (Fernández , Parejo, Rodríguez, 1995. Cuadrado, Mancha, Villena, et al, 1995).

Puede observarse que las políticas de flexibilización laboral simplemente pretenden crear empleo adecuando el comportamiento de los empleados a las necesidades de versatilidad del trabajo que exigen las empresas. Veamos cuáles son las medidas que se utilizan en El Salvador para abaratar el costo de la mano de obra.

## **2.2.- LAS CONSIDERACIONES GENERALES DEL GOBIERNO ACERCA DE LA POLITICA DE FLEXIBILIZACIÓN DEL MERCADO LABORAL.**

El objetivo de establecer una política de flexibilización del mercado laboral, responde a la tradicional concepción neoclásica de maximización de utilidades que afirma que el mercado laboral se hallará en equilibrio en el momento en que el salario real por trabajador sea igual a la productividad marginal del trabajo. Es esta una condición racional y óptima pues tanto el empleador como el empleado buscan maximizar sus beneficios y, en el logro de tal objetivo, todos los recursos productivos quedan plenamente utilizados; esto es, en cuanto al sector laboral, no se deja mano de obra sin emplear.

A principios de los 90's la política económica del gobierno de Cristiani estuvo encaminada a generar un proceso de liberalización de la economía, de modo que diera lugar al funcionamiento de un esquema como el que se ha descrito. En 1990 a sólo un año de haberse instalado el gobierno, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) recomendaba lo siguiente con relación a la política laboral:

En el mediano plazo se sugiere la mantención de los salarios mínimos en los niveles actuales, a fin de que puedan acercarse a los salarios de equilibrio y, por lo tanto, la incidencia de la regulación sea reducida al mínimo. En el largo plazo es deseable la eliminación del salario mínimo (Arriagada, P.; Cruz, Mirian, 1990: 22).

Con respecto a la política salarial se recomienda que la retribución a la mano de obra sea congruente con su productividad, a fin de salvaguardar la ventaja comparativa con que cuenta el país (FUSADES, 1990: 51).

Estas recomendaciones de una de las ONG'S de investigaciones económicas más identificadas con el gobierno, era ante todo un énfasis y respaldo a lo que ya se había dejado establecido de forma no muy clara en el Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994 presentado por la administración de Cristiani. En éste se decía claramente que se ejecutaría una política de capacitación laboral para preparar a los trabajadores "para enfrentar los procesos de liberalización de la economía y de reconversión industrial" (MIPLAN, 1990a: 34); en el primer caso, esta política se observaba "como una herramienta para mejorar la productividad laboral y así estimular el crecimiento de los ingresos de los trabajadores. En el segundo, capacitar a los trabajadores en el empleo de técnicas modernas de producción" (MIPLAN. Ibid.).

Según estas expresiones el gobierno concebía que los trabajadores poseían salarios anormalmente altos debido a razones ajenas al mercado; por lo cual con la liberalización de éste los salarios reales tendrían que bajar. Una de esas razones, según la administración Cristiani, era precisamente el salario mínimo; en el diagnóstico del sector laboral que aparece en el plan se expresa lo siguiente con relación a las causas del desempleo y sub-empleo:

Limitantes legales que afectan la contratación de aprendices tales como la obligación de pagar el salario mínimo a personas sin ninguna o muy poca habilidad o destreza y la consiguiente aportación al sistema previsional para el empleador, que inducen al empresario a contratar únicamente (sic) mano de obra calificada (MIPLAN, op. cit. P. 75).

El mensaje de esta parte del diagnóstico simplemente quiere decir que el establecimiento del salario mínimo genera desempleo porque se encuentra artificialmente alto, con respecto al salario de equilibrio y, por tanto, debe ser eliminado.

Desde el establecimiento de los programas de ajuste el gobierno ha pretendido que los salarios se fijen según la productividad y no los salarios mínimos normativos. En uno de los borradores para discusión del Plan de Desarrollo Económico y Social que circularon en los ministerios, hay un apartado que se titula "Programa de Salarios e Ingresos" en el cual se expresa lo que el gobierno ha buscado hacer con el mercado laboral:

El Programa de Salarios e Ingresos se concibe dentro del contexto de una liberalización gradual de la economía. De esta manera, serán los mecanismos de mercado los que habrán de desempeñar el rol determinante en la fijación de precios, tarifas, salarios e ingresos. Dicha liberación será, a la vez, gradual, por cuanto se desea que los posibles costos que pudiese generar la implementación del programa

no vayan a afectar severamente a las capas sociales de menor capacidad adquisitiva (MIPLAN, 1990b: 28).

A fin de posibilitar el proceso de liberalización y reducir los riesgos de recesión y desabastecimiento (sic), la política de ingresos, sustentada fundamentalmente por la política de salarios, debe complementarse con la política de precios. Al respecto para evitar un mayor deterioro del poder adquisitivo de los salarios durante el proceso de estabilización, los incrementos deberán ser inducidos en base a aumentos en la productividad (MIPLAN. Ibid.).

Este apartado fue eliminado formalmente en el documento definitivo, sin embargo, la idea central reaparece de manera disimulada en diversas partes del plan. Así, en el punto correspondiente a la estrategia social, se vincula de nuevo el desarrollo integral de la sociedad salvadoreña al incremento de la inversión pública en capital humano, especialmente en salud, nutrición, educación, etc.; como mecanismo para lograr el aumento de la producción y la productividad, y, por ende, el nivel de empleo, de ingresos y el nivel de vida (MIPLAN. 1990a: 56).

Ahora bien, ¿cuál fue la evaluación de la administración Cristiani de lo que se tenía proyectado para el mercado de trabajo; esto es, en relación a sus ideas acerca de la flexibilización del mercado laboral? En la propuesta “Plan de Desarrollo Económico y Social 1994-1999” hecha por el gobierno saliente a la nueva administración, se expresaba:

Durante los últimos cinco años, se ha notado cambios en el mercado laboral que merecen atención: la tasa de participación en la fuerza laboral de la población urbana creció significativamente, sobresaliendo el crecimiento experimentado en la tasa de participación femenina sobre la PEA... A pesar de este aumento, la tasa de desempleo abierto experimentó un descenso de 8.4 a 7.9 por ciento en los mismos años. **La posibilidad de absorber este crecimiento de la PEA, sin incrementar el desempleo, se debe por un lado a la flexibilidad del mercado laboral...** (el subrayado es nuestro).

Es interesante cómo en esta propuesta, a diferencia del Plan 1989-90, se declara sin rodeos en qué consiste esa “flexibilidad del mercado”, cuando expresan que debido a ello y a que “las actividades en que se desempeñan una proporción considerable de la PEA se caracterizan por una productividad baja” (MIPLAN, op. cit. 1994), entonces, las remuneraciones son también bajas (MIPLAN, op cit.). En otras palabras, la administración Cristiani supuso al terminar su período haber logrado en buena medida la flexibilización del mercado laboral, hasta el punto de afirmar que la productividad rige los niveles de salario.

El gobierno de Calderón Sol no sólo aceptó el “éxito” en la política de flexibilización del mercado laboral, sino que también buscó darle continuidad de modo que los trabajadores, de acuerdo con sus declaraciones, se hicieran más productivos para lograr obtener mejores ingresos (Mensaje del Presidente, 1995).

Aunque el gobierno no ha definido una política de flexibilización del mercado laboral, de lo anterior se puede deducir que conciben que para contribuir a flexibilizar este mercado el gobierno debe realizar las siguientes acciones básicas:

- Los salarios reales deben estabilizarse a un nivel muy bajo para aproximarlos a los de equilibrio. Esto implica el establecimiento de una política de salarios mínimos poco dinámica frente a la inflación.
- El marco legal existente debe utilizarse de forma flexible para que permita reducir el costo de la mano de obra e incentivar el empleo.
- Las leyes que no contribuyen con este proceso de flexibilización deben ser reformadas o eliminadas.

Esta fue la posición normativa básica de frente al mercado laboral que la aplicación de los PAE's orientaron al gobierno. La flexibilización, por tanto, de este mercado se concibe como el resultado de la confluencia del manejo de algunas leyes con un sentido flexibilizador (como la del salario mínimo, las de horarios, jornadas, etc.) y de las fuerzas espontáneas del mercado que deben redundar en el equilibrio del mismo (salarios de equilibrio, empleo de equilibrio, ganancia máxima, etc.). En los apartados siguientes se analizará la manera de cómo estas medidas básicas se han ido expresando en el comportamiento del mercado laboral.

### **2.3.- LOS PAE's Y LAS POSIBILIDADES DE CONCERTACION ENTRE LOS ACTORES SOCIALES: EL FORO DE CONCERTACION ECONOMICO SOCIAL.**

El Salvador experimentó una guerra civil que se mantuvo a lo largo de toda la década de los 80's y que dio término en 1992, con los acuerdos de paz entre el gobierno y el FMLN las dos principales fuerzas contendientes; tales acuerdos dieron lugar a la formación de Foro de Concertación Económico y Social para hacer frente al secular problema socio-económico y en especial a los efectos derivados de la aplicación de los programas de ajuste estructural (Apartado V de los Acuerdos de Chapultepec).

El Foro de Concertación fue un organismo exógeno a la política de ajuste estructural pero que en términos de los objetivos que perseguía era superior a los afanes establecidos en los PAE's en El Salvador.

No obstante, dado el espíritu de los PAE's, que se sustenta en la liberalización y flexibilización de los mercados, el Foro antes que aparecer como un esfuerzo condicionador de éstos lo contradecía. De este modo, el hecho de que el Foro se conformase como un esfuerzo tripartito en donde estarían presentes los trabajadores a través de sus organizaciones sindicales, el gobierno y los empresarios, limitaba la flexibilización del mercado laboral a los acuerdos y consensos entre estas tres fuerzas socio-políticas.

Los PAE's, en cuanto a la flexibilización del mercado laboral en este país, han estado animados por la necesidad, desde el lado de los empresarios, de reducir al mínimo la acción sindical, y por una actitud pasiva de parte del gobierno y generalmente parcializada a favor de los empresarios.

El comportamiento de estas dos fuerzas socio-políticas (gobierno y empresa privada) se hizo patente en el funcionamiento del Foro. Mientras los trabajadores desde sus inicios, septiembre de 1992, propusieron la Agenda Laboral Prioritaria (ALP cuyo desarrollo permitiría tratar los problemas urgentes y coyunturales para establecer un clima de estabilidad necesario para una concertación a más largo plazo) la empresa privada y el gobierno por el contrario propusieron pasar de inmediato a la discusión de un anteproyecto de nuevo Código de Trabajo<sup>3</sup>.

La Agenda Laboral Prioritaria contenía tres aspectos sectoriales con el siguiente orden de prioridad:

- a) Medidas de compensación inmediata: que buscaba mejorar condiciones de vida en cuanto a capacidad adquisitiva, empleo, consumo, salud, educación, y vivienda.
- b) Medidas agrarias de emergencia: que pretendía evitar la parcelación de cooperativas, mejorar la situación de créditos de los pequeños productores, promover seguridad jurídica, etc.
- c) Marco legal laboral: en este se pretendía reducir la conflictividad social y crear un clima adecuado para la concertación. De esta manera, se volvía necesaria la garantía inmediata de las libertades sindicales, el cese de la represión antisindical del gobierno y la moderación de la conducta antisindical de los patronos.

En ese sentido, los trabajadores sostuvieron que para sentar las bases estables para la discusión del nuevo Código de Trabajo era necesario:

- 1) Ratificar prontamente algunos convenios de la OIT particularmente de aquellos vinculados a: la libre sindicalización y la negociación colectiva, trabajo de menores y mujeres, empleo y salario mínimo.
- 2) Respeto absoluto a las libertades sindicales.

En esta situación de posiciones contradictorias en la que el gobierno tomó una actitud favorable a los empresarios, mientras que en el sector laboral las organizaciones que lo conformaban no actuaban al unísono; se recrudecían las actitudes y represión sindical y de los trabajadores en la práctica (“listas negras” , despidos injustificados por pertenecer o haber pertenecido a sindicatos, etc.), especialmente, en la actividad de maquilas<sup>4</sup>.

El sector laboral, en vista de lo anterior, hizo uso de las leyes internacionales (exigiendo sanciones comerciales) ante la negativa del gobierno y empresarios de establecer un marco

---

<sup>3</sup> Desde este párrafo se ha elaborado en base a Candray y Quinteros, 1996. P: 1-33.

<sup>4</sup> Esto último llevó a que la Federación Nacional Sindical de Trabajadores (FENASTRAS), conjuntamente con la Unión Nacional Obrero Campesina UNOC a través de AFL-CIO solicitaran en junio de 1992 a la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos el uso de la disposiciones de la Ley de Comercio sancionando a El Salvador con la suspensión de los privilegios en el Sistema Generalizado de Preferencia (SGP) por la reiterada violación de los derechos individuales y colectivos de que estaban siendo víctimas los trabajadores salvadoreños.

regulatorio mínimo a favor de los derechos del sector laboral frente a las acciones antisindicales de los patronos en la práctica empresarial.

Después de enconados debates en los cuales en un principio el gobierno y los empresarios rechazaron la participación en calidad de asesores de los miembros de la OIT, el Foro acordó que esta institución internacional hiciese una propuesta de reformas al Código de Trabajo en las cuales se hiciera patente la entrada en vigencia de los convenios internacionales.

Como resultado de la petición oficial, la OIT designó al Dr. Arturo Bronstein para asesorar la reforma legal. La propuesta de la OIT formuló reformas al Código de Trabajo en los siguientes aspectos:

- 1) Prohibición del trabajo forzoso.
- 2) Igualdad de oportunidades y no discriminación.
- 3) Base para el cálculo de la indemnización en caso de despido injustificado.
- 4) Contrato de aprendizaje.
- 5) Trabajo de menores.
- 6) Igualdad de remuneración.
- 7) Protección al salario.
- 8) Garantía del goce de vacaciones.
- 9) Organización sindical.
- 10) Autonomía sindical y autorregulación.
- 11) Régimen de sanciones a los sindicatos.
- 12) Protección sindical.
- 13) Facilidades a la negociación colectiva.
- 14) Prestaciones en caso de maternidad.
- 15) Facilidades para el ejercicio del derecho de huelga.
- 16) Fomento al tripartismo.
- 17) Reglamentación al Código del Trabajo.

En este proceso de reforma el Foro de Concertación cedió paso al Consejo Superior del Trabajo (CST) pero este nuevo organismo ha adolecido de dos grandes defectos, a saber: en primer lugar, los viejos problemas de la falta de voluntad política de los sectores del gobierno y la empresa privada para desarrollar un proceso de concertación transparente y sincero, y la desorganización y falta de claridad del movimiento sindical; en segundo lugar, la limitación con que fue creado el CST al establecerse como un organismo consultivo exclusivamente de los problemas laborales y no socio-económicos en general como era el Foro<sup>5</sup>.

La dificultad de los trabajadores para hacer valer sus propuestas en el Foro y luego en el CST han tenido que ver con dos aspectos:

- 1) La debilidad del movimiento sindical que se expresa en:
  - a) Atomización.
  - b) Falta de liderazgo.
  - c) Mala capacitación sindical.
  - d) Orientación preferente a la capacitación y no a la organización.
  - e) Falta de autonomía financiera.
  - f) Inmediatismo en la acción sindical (Arriola, 1995. P: 63-66).
  
- 2) La inexistencia en los PAE's de las organizaciones de los trabajadores como un agente importante a tomar en cuenta para ejecutar los programas: la prepotencia y falta de voluntad política del sector empresarial y gubernamental reside en la idea de un mercado laboral flexible en el sentido de estar totalmente desregulado o regulado sólo en lo que respecta al contrato individual de trabajo, en otras palabras, en el esquema salvadoreño de ajuste estructural los sindicatos son considerados como fuentes de inflexibilidad del mercado laboral, esto en cierta manera forma parte de los paquetes de ajuste estructural estándares para todos los países. En este sentido, tanto el Foro de Concertación Económico y Social como el Consejo Superior del trabajo son organismos surgidos al margen de los PAE's que parten del supuesto de que los trabajadores y patronos se enfrentan en pie de igualdad, lo cual obviamente es falso aun en organismos como el Foro en donde los trabajadores aparecen a través de sus organizaciones pero que se vuelven impotentes frente a un sector empresarial capaz de influir en el gobierno y por lo tanto de controlar el mercado de trabajo.

Es difícil poder determinar la forma en que los PAE's afectan los esfuerzos concertadores como los del Foro de Concertación y los que se pretenden hacer con el CST, no obstante, es obvio que mientras los programas de ajuste no incluían las posibilidades de concertación de los agentes económicos, lo que pudiese surgir en el Foro podía entrar en contradicción con lo que se establecía a través de las políticas de ajuste. Esto fue precisamente lo que ocurrió con los convenios de la OIT que los sectores laborales propusieron que se ratificaran de forma legal en el país. De acuerdo con las argumentaciones del gobierno y la empresa privada había varios convenios que eran "inconvenientes" para el impulso de las políticas de ajuste, en este caso si la concertación hubiese formado parte de los PAE's, tal situación

---

<sup>5</sup> Hasta aquí la utilización del trabajo de Candray y Quintero. Op. Cit

no hubiese ocurrido porque aceptar la concertación es comprender que el mercado no funciona sobre la base de fuerzas espontáneas, como suponen los PAE's, sino afectado por las decisiones que toman los grupos de presión y de poder.

Los conflictos que se generaron en torno a la ratificación de los convenios de la OIT y a la solicitud por los trabajadores de UNOC y FENASTRAS de penalizar al país en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) muestran la manera en que el afán del gobierno de aplicar las políticas económicas de ajuste estructural contribuyeron a hacer fracasar los esfuerzos del Foro de Concertación Económico y Social y no han permitido, por otra parte, que funcione el CST, de manera eficiente, para lo que fue creado: una instancia de concertación entre los principales agentes involucrados en el mercado laboral, a saber: el gobierno, los empresarios y los trabajadores.

#### **2.4.- MEDIDAS QUE CONTRIBUYEN A ABARATAR EL COSTO DE LA MANO DE OBRA Y SUS EFECTOS<sup>6</sup>.**

En El Salvador no hay una política bien definida acerca de la forma de flexibilizar los salarios; la existencia de los salarios mínimos más bien es considerada por algunos sectores como norma reguladora del mercado laboral que le imprime una rigidez que desemboca en el aumento del desempleo (Arriagada, P. Cruz, M.1990); sin embargo, a pesar de las características de la ley constitucional del establecimiento de salarios mínimos que hace referencia a la necesidad de llenar una canasta básica para que el trabajador viva en condiciones dignas (ver Art. 38), la forma en que la ley está establecida permite que el salario de los trabajadores sea más flexible de lo que se cree.

En otras palabras, aunque la ley señala que el salario mínimo debe ser fijado periódicamente no estipula un tiempo exacto; no obstante, el Código del trabajo sí lo hace en el Artículo 159 en el cual dice “Los salarios mínimos fijados por decreto deberán ser revisados por lo menos cada tres años”. Este Artículo permite más fácilmente la congelación de los salarios que el ajuste de los mismos de acuerdo al costo de la vida, el cual es sabido que aumenta mes a mes. Por ello no es de extrañar el hecho de que los salarios mínimos no cubran los niveles monetarios de las canastas de mercado.

Otros aspectos que son utilizados aprovechando las inconsistencias de las leyes laborales son los que se refieren a la índole de la labor, a los diferentes sistemas de remuneración y a las distintas zonas de producción. La índole de la labor por ejemplo, se basa en el supuesto de que los hábitos de consumo en el campo son distintos e igualmente distintos los patrones de conducta con relación a los de la ciudad. Ello ha permitido que formen diferentes salarios mínimos entre los sectores comercio, servicios e industria los cuales son superiores a los del sector agrícola. Las características de esta ley les permite a los patronos hacer diferenciaciones de los trabajadores en relación más a su calificación y a la productividad de su labor dejando de lado el imperativo de llenar las necesidades de los empleados.

---

<sup>6</sup> Este apartado se ha elaborado apoyándose en la tesis de Flores, Henríquez, Peraza y Pérez, Salario mínimo y flexibilidad laboral. Tesis de licenciatura, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), 1998. Apartados 3.3 y 3.4 del capítulo 3.

En el caso del trabajo por unidad de obra, la ley no establece límites mínimos prestándose tal remuneración a la arbitrariedad del patrono que puede establecer niveles salariales sumamente bajos. Esta no es una situación solamente de flexibilidad sino de desregulación por cuanto ni en la Constitución ni en el Código se señala la manera de fijar el salario por unidad de obra sin infringir la norma constitucional y laboral que reza “todo trabajador tiene derecho al salario mínimo” (Art. 38 y 144 respectivamente). Algo similar ocurre en el caso del trabajo por tarea, o sea, aquel tipo de labor en la cual debe entregarse una cantidad de obra en una jornada o tiempo estipulado.

En lo referente al sistema mixto en el cual se combinan en trabajo por obra y por tiempo, es posible determinar que se cumple la legislación de pagar el salario mínimo dado que el trabajo por tiempo se presta a que tal cosa ocurra, no obstante, con este sistema se impone al trabajador una labor agotadora y extenuante al establecer metas de producción que se deben cumplir incluso aumentando la jornada sin reconocimiento de este esfuerzo extra como lo estipula la ley en el caso del sistema por tiempo.

El salario mínimo del trabajo a domicilio se encuentra respaldado tanto por la constitución como por el Código del Trabajo. Pero esta reglamentación también tiende a prestarse a la flexibilización al no estar claro a qué rubro pertenecen esta clase de trabajadores, de modo que aunque la ley establezca que “En cualquier caso se entenderán pactadas las mejores condiciones que prevalecieren en el indicado departamento, para trabajadores del mismo ramo y de la misma labor”; es imposible determinar el salario mínimo que se les debe estipular pues en la ley no se establece el monto salarial que corresponde de forma específica a esta labor. Así el patrono, también en este caso tiene mayores ventajas para fijar a su antojo el salario de los trabajadores a domicilio.

El trabajo por comisión también muestra vacíos como las otras modalidades; por ejemplo cuando en el Art. 126 (literal d) se expresa “si la comisión resultante fuere inferior al salario mínimo, se pagará este último”. Ahora bien aquí tampoco se sabe de manera directa a cuál salario se refiere, solamente haciendo un esfuerzo de interpretación de la ley se puede salvar la situación al concluirse que se puede hacer uso del salario mínimo establecido para el comercio. A pesar de ello también aquí se observan condiciones propicias para la flexibilización.

La diferenciación del salario mínimo por zonas está favoreciendo al igual a la flexibilización del mercado laboral pues permite, por ejemplo, pagar a trabajadores de maquilas que se encuentran fuera del área metropolitana de San Salvador salarios menores, aunque no son pocos los trabajadores de estos centros productivos que residen en la mencionada área metropolitana. De igual forma se pagan salarios más bajos a los trabajadores del interior del país, cuando las diferencias en el costo de la vida son casi imperceptibles y a decir verdad no justifican que se pague la actividad laboral con salarios inferiores<sup>7</sup>.

Si se considera este marco jurídico y la forma en que el gobierno concibe la flexibilización del mercado laboral que se ha explicado arriba, se tendrá una idea clara de las razones de

---

<sup>7</sup> Hasta aquí la utilización del trabajo de Flores, Henríquez, Peraza y Pérez Op. Cit.

las diferencias en el comportamiento porcentual, al comparar tres décadas, de los salarios nominales que se presentan en el cuadro siguiente:

**CUADRO 12  
VARIACION PORCENTUAL DE LOS SALARIOS MINIMOS  
NOMINALES ENTRE 1968-1998**

CATEGORIAS/AÑOS	68-78	78-88	88-98
<b>TRABAJADORES AGROPECUARIOS</b>			
VARONES > DE 16 AÑOS	189	235	216
MUJERES < DE 16 AÑOS PARC. INCAP.	209	247	240
<b>RECOLECCION DE COSECHA/POR DIA</b>			
CAFÉ	390	167	146
AZUCAR	220	245	148
ALGODÓN	260	185	150
<b>INDUSTRIA AGRICOLA POR TEMPORADA</b>			
CAFÉ	280	243	184
AZUCAR	240	183	207
ALGODÓN	250	176	207
<b>INDUSTRIA Y SERVICIOS</b>			
SAN SALVADOR	219	257	233
OTROS MUNICIPIOS	218	279	247
<b>COMERCIO</b>			
SAN SALVADOR	ND	250	233
OTROS MUNICIPIOS	ND	274	247

FUENTE: Ministerio del Trabajo, Recopilación de leyes laborales, 1999.

El cuadro es elocuente al indicarnos que en una década de aplicación de los PAE's la dinámica de crecimiento de los salarios mínimos nominales, establecidos por decreto ejecutivo, ha sido inferior que en décadas pasadas; incluso, esta dinámica en su mayoría ha sido más débil que la experimentada en la década de los años ochenta período en el cual se desarrolló la guerra civil en El Salvador. También es interesante observar el siguiente cuadro de frecuencias:

**CUADRO 13  
FRECUENCIA EN AÑOS CON QUE SE HAN AUMENTADO LOS SALARIOS  
MINIMOS NOMINALES EN TRES DECADAS 1968-1998**

CATEGORIAS/AÑOS	68-78	78-88	88-98
<b>TRABAJADORES AGROPECUARIOS</b>			
VARONES > DE 16 AÑOS	2.5	3.3	1.6
MUJERES < DE 16 AÑOS PARC. INCAP.	2.5	3.3	1.6
<b>RECOLECCION DE COSECHA/POR DIA</b>			
CAFÉ	1.3	3.3	3.3
AZUCAR	1.7	2.0	3.3

ALGODÓN	1.4	2.5	3.3
<b>INDUSTRIA AGRICOLA POR TEMPORADA</b>			
CAFÉ	2.5	3.3	2.0
AZUCAR	2.5	5.0	2.0
ALGODÓN	2.5	5.0	2.0
<b>INDUSTRIA Y SERVICIOS</b>			
SAN SALVADOR	2.5	2.0	1.4
OTROS MUNICIPIOS	2.5	2.0	1.4
<b>COMERCIO</b>			
SAN SALVADOR	2.0	2.0	1.4
OTROS MUNICIPIOS	2.0	2.0	1.4

FUENTE: Ministerio del Trabajo, Recopilación de leyes laborales, 1999.

Este cuadro refleja que aunque el lapso que el gobierno tarda para modificar los salarios mínimos disminuyó en el período de aplicación de los PAE's, este tiempo aún sigue siendo largo; el cuadro indica que va desde casi un año y medio hasta un poco más de tres años. Por otra parte, a pesar que los salarios mínimos han sufrido aumentos con más frecuencia como se muestra en el cuadro 13 las tasas de variación han sido considerablemente menores a las ocurridas en las décadas anteriores. Si se toma un indicador más preciso que se puede llamar "variación salarial por año promedio", el resultado que se obtiene se presenta en el cuadro siguiente:

**CUADRO 14**  
**VARIACION SALARIAL POR AÑO PROMEDIO 1968-1998**

CATEGORIAS/AÑOS	68-78	78-88	88-98
<b>TRABAJADORES AGROPECUARIOS</b>			
VARONES > DE 16 AÑOS	75.6	71.3	135.0
MUJERES < DE 16 AÑOS PARC. INCAP.	83.4	74.7	150.0
<b>RECOLECCION DE COSECHA/POR DIA</b>			
CAFÉ	300.0	50.5	44.1
AZUCAR	129.4	122.7	44.9
ALGODÓN	185.7	73.8	45.6
<b>INDUSTRIA AGRICOLA POR TEMPORADA</b>			
CAFÉ	112.0	73.6	91.8
AZUCAR	96.0	36.7	103.6
ALGODÓN	100.0	35.2	103.6
<b>INDUSTRIA Y SERVICIOS</b>			
SAN SALVADOR	87.5	128.6	166.7
OTROS MUNICIPIOS	87.1	139.3	176.5
<b>COMERCIO</b>			
SAN SALVADOR	ND	125.0	166.7
OTROS MUNICIPIOS	ND	137.1	176.5

FUENTE: elaboración propia en base a cuadro 12 y 13.

El salario más afectado por la flexibilización normativa es el de recolección de cosechas que se vincula a un empleo masivo y temporal pero que es importante para los perceptores de ingresos en el campo. Los salarios de la industria agrícola temporal apenas han alcanzado la dinámica de los años 70, aunque experimentaron mejoría con respecto a los 80; mientras que los de la industria, comercio y servicio han sufrido un crecimiento que no es espectacular considerando el desgaste secular que la inflación ha causado a los salarios. Esta débil dinámica salarial es lo que ha hecho que aun con una inflación baja los salarios reales se estanquen y presenten una tendencia a la disminución. Por tanto, aunque con menos frecuencia, los aumentos de los salarios mínimos en las décadas anteriores, cuando no había PAE, fueron superiores a los realizados en la década de los noventa en la cual se han aplicado los programas de ajuste estructural.

Si bien es cierto en el país no se ha aplicado una política propiamente dicha de flexibilización del régimen de salario mínimo, las leyes existentes y las disposiciones del gobierno se prestan para que los patronos en buena medida puedan reducir el costo directo del trabajo, esto es, el salario; por un lado aprovechando inconsistencias de las leyes que se establecen en el Código con lo que se indica en la Carta Magna, como por ejemplo el caso relativo al tiempo de revisión de los salarios mínimos; y, por otra parte, favoreciéndose con los vacíos e inconsistencias de la legislación constitucional y laboral, como es el caso del trabajo por obra, a destajo y el trabajo por tarea. Estas medidas afectan las condiciones de vida de los trabajadores, lo cual se verá a continuación.

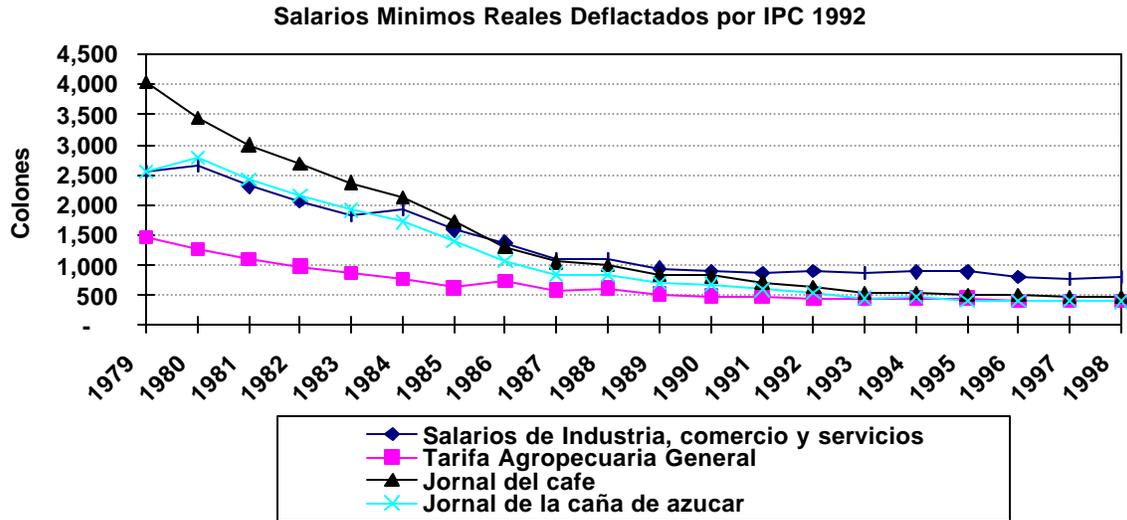
## **2.5.- EFECTOS SOBRE LAS CONDICIONES DE VIDA.**

En este acápite se analizará el impacto de la política de flexibilización del salario en las condiciones de vida de los trabajadores. Esto se va a medir a través de la capacidad adquisitiva de los salarios y de su grado de cobertura de las canastas básicas más importantes, así como por medio de los ingresos y su impacto en el cálculo de los índices de pobreza.

### **2.5.1.- SALARIOS.**

Existen dos aspectos que deben reconocerse en cuanto a la política económica del gobierno: el primero se relaciona con el éxito logrado en el objetivo de reducir la inflación y el segundo se refiere a la mayor frecuencia con que han modificado los salarios nominales, especialmente los de la industria, comercio y servicio; ahora bien, ambos fenómenos que influyen de modo directo en la capacidad adquisitiva de los salarios no han sido de una magnitud lo suficientemente considerable para evitar la caída y/o, en el mejor de los casos, el estancamiento de los mismos. En el gráfico que sigue se muestran el comportamiento de los salarios mínimo reales:

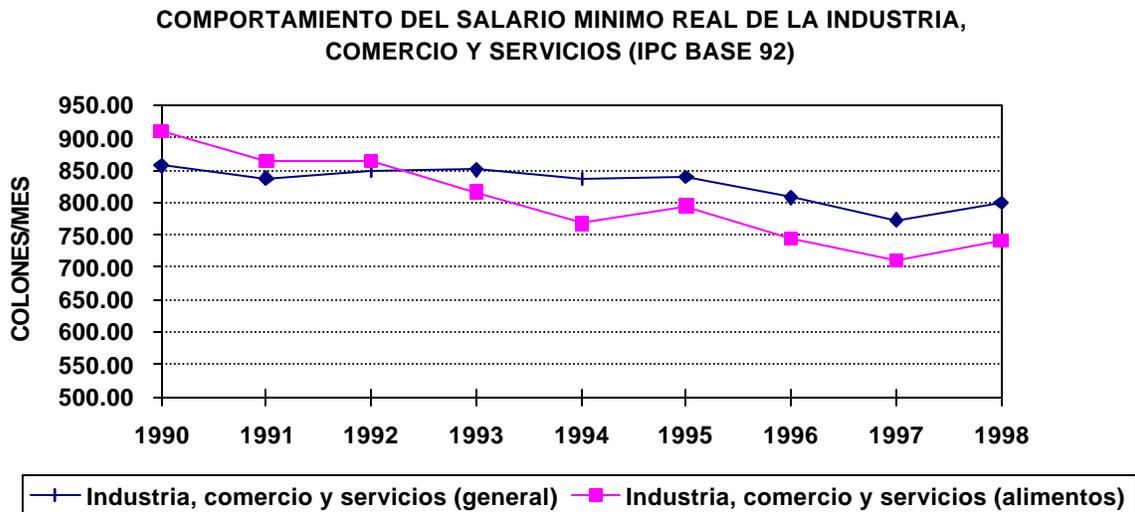
## GRAFICO 2



FUENTE: DIGESTYC y datos de FUNDE .

Puede observarse la larga historia de permanente reducción de los salarios mínimos reales, si bien, en la década de los noventa esa caída se ha visto atenuada no existen indicios de su reversión. De este modo, si se analiza la forma en que ha variado el salario mínimo real de la industria, comercio y servicios en la década de los 90, el cual en términos nominales es el más dinámico de todos, es posible reconocer una tendencia al estancamiento y al descenso que es lo que caracterizó al comportamiento de los salarios mínimos en la pasada década. Esa situación se muestra en el gráfico que sigue:

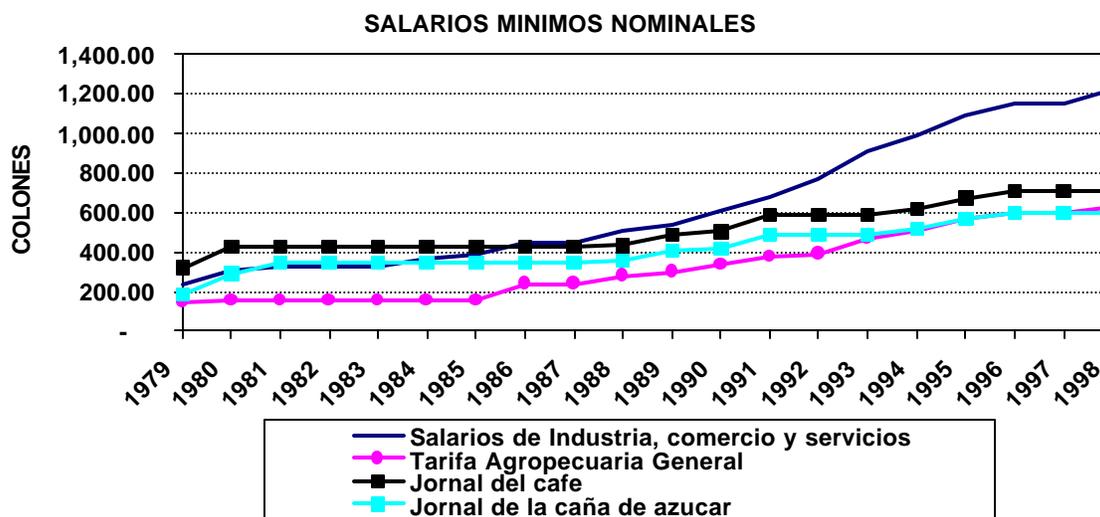
## GRAFICO 3



FUENTE: DIGESTYC y datos de FUNDE .

Pero debe señalarse que aunque débilmente, el crecimiento de los salarios mínimos nominales arranca en los últimos años de la década de los ochenta pero adquiere más dinamismo en la de los noventa. Con la tasa de inflación reduciéndose cada vez más y el producto, en términos generales, creciendo sólo la política de flexibilización puede explicar la razón de que los salarios mínimos nominales no hayan crecido más rápido para tratar de revertir la profunda caída de los salarios mínimos reales.

**GRAFICO 4**

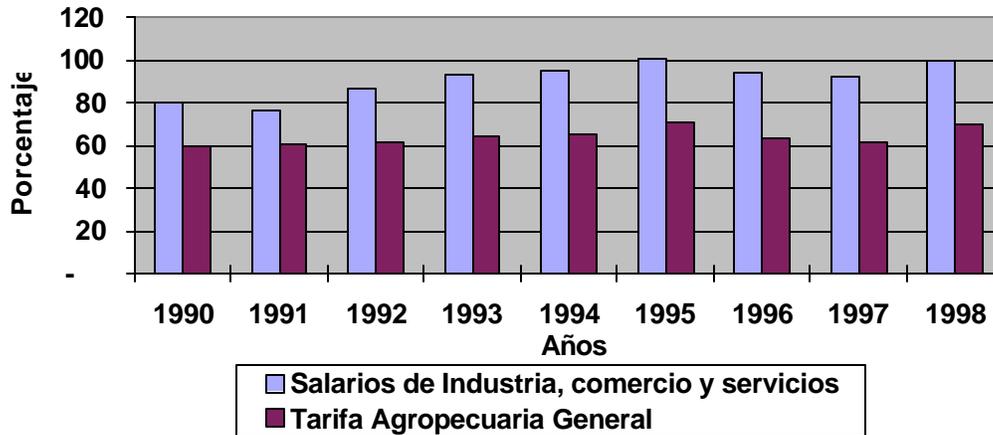


FUENTE: elaboración propia en base a DIGESTYIC y datos de FUNDE.

La incapacidad que tienen estos salarios mínimos para asegurar el acceso a la nutrición y a las demás necesidades básicas para reproducir la fuerza de trabajo, se refleja al momento de comparar la cobertura de estos salarios mínimos con relación a la canasta nutricional a lo largo del tiempo. En la década pasada esta canasta sólo se cubrió, para el caso de los salarios mínimos de la industria, comercio y servicios entre 1980 y 1981, luego comenzó una declinación que sin embargo no descendió por debajo del 74%. Después de 1989 comienza un proceso, en general, ascendente hasta 1995 que se vuelve a cubrir con el salario de la industria, comercio y servicio una canasta nutricional (familiar), pero los dos años siguientes la cobertura otra vez disminuye:

## GRAFICO 5

### Nivel de cobertura de la canastas básica familiar que tiene los salarios mínimos

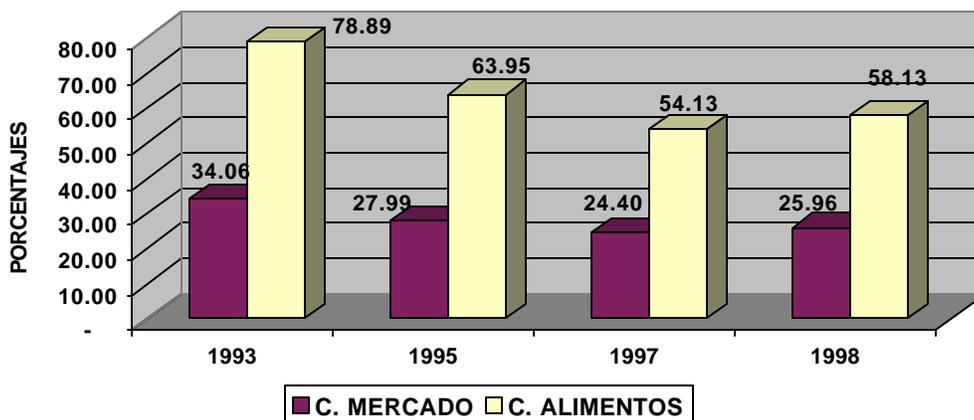


FUENTE: datos de FUNDE

Para 1998 hubo un incremento en el salario mínimo nominal de la industria, comercio y servicios y en la tarifa agropecuaria que se refleja en un aumento en la capacidad de cobertura de las canastas básicas, sin embargo, ambas están todavía ligeramente debajo de las condiciones observadas en 1995. Si tomamos la canasta de mercado, se puede ver en el gráfico que sigue que a pesar de la mejoría con respecto a 1997, tal mejoría no ha sido lo suficiente para recuperar el nivel histórico de 1995 y mucho menos de años anteriores como bien se presenta en el gráfico:

## GRAFICO 6

### COBERTURA DE LOS SALARIOS MINIMOS DE LA INDUSTRIA COMERCIO Y SERVICIOS SOBRE LAS CANASTAS DE MERCADO Y ALIMENTOS PROMEDIO



FUENTE: elaboración propia con base en FUNDE y DIGESTYC

Las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, los datos de la Superintendencia de Pensiones y los del Seguro Social acerca de los salarios promedios demuestran que éstos

tienden hacia los salarios mínimos tanto en su nivel como en su comportamiento en el tiempo; sin embargo, para tener una idea completa acerca de las condiciones de vida de la población se hace fundamental considerar los ingresos además de la información que dan los salarios. Con los ingresos, en los cuales tiene una influencia importante el envío de remesas por los inmigrantes que residen en USA, se calculan los índices de pobreza absoluta y relativa de los hogares. El análisis de esta situación que se resume en el cuadro que sigue solamente reafirma el problema que se detecta en los bajos salarios, esto es, que la flexibilización del mercado laboral no permite una reproducción eficiente y justa de la fuerza de trabajo.

**CUADRO 15**  
**HOGARES POR CONDICION DE POBREZA TOTAL PAIS (PORCENTAJES)**

	1992	1992-1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Pobreza extrema</b>	27.66	27.0	23.94	18.2	21.9	18.5	18.9
<b>Pobreza relativa</b>	31.03	30.5	28.47	29.3	29.8	29.6	25.7
<b>Total Pobres</b>	<b>58.7</b>	<b>57.5</b>	<b>52.4</b>	<b>47.5</b>	<b>51.7</b>	<b>48.1</b>	<b>44.6</b>
<b>No pobres</b>	<b>41.31</b>	<b>42.5</b>	<b>47.58</b>	<b>52.5</b>	<b>48.3</b>	<b>52.0</b>	<b>55.4</b>

FUENTE: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) y DIGESTYC.

En el cuadro se puede notar una reducción del total de pobres, aunque ese proceso ha empezado a experimentar problemas como se puede deducir al observar los años entre 1995 y 1997. En 1998 el porcentaje del total de pobres disminuyó perceptiblemente, pero debe notarse que la pobreza extrema sufrió un leve incremento. Existe un factor más esencial que es necesario resaltar aquí y consiste en que tal mejoría simplemente es el reflejo de la precariedad que cada vez más está adquiriendo el empleo y los salarios que al no ser capaces de cubrir la canasta nutricional y de mercado obliga que más miembros del hogar se integren en la actividad productiva elevando los ingresos del hogar y por ende impactando en el indicador de pobreza al reducir los hogares pobres, pero al mismo tiempo este efecto se da gracias a que la fuerza de trabajo no va a reproducirse adecuadamente pues más van a ser los miembros que tienen que dejar de estudiar, reduciendo sus oportunidades de empleo y más altos ingresos, para tratar de cubrir las canastas nutricionales y de mercado o ampliada. Este fenómeno se comprueba al observar el promedio de ocupados por hogar que pasó de 1.62 en 1992 a 1.66 en 1998 (EHPM); de modo similar el promedio de perceptores de ingresos en los hogares pobres fue en 1992 de 1.44 y subió en 1997 a 1.48 (PNUD, 1997)

### **2.5.2.- EMPLEO.**

Se argumenta que los salarios ubicados por sobre los de equilibrio tienden a generar desempleo; las medidas para abaratar la mano de obra aplicadas en el país han provocado un estancamiento en los salarios reales a niveles muy bajos e incluso se percibe una tendencia a la disminución, por lo tanto, en esta parte es menester preguntarse dos cosas: ¿Cuál ha sido la evolución de la estructura del empleo? Y ¿Cómo se ha comportado la dinámica del empleo en estos últimos años? Para contestar la primera cuestión es conveniente retomar el cuadro 4 del primer capítulo solamente que ahora se abordará más como una serie de tiempo:

## CUADRO 16.- PRINCIPALES INDICADORES DEL EMPLEO

	1992	1992-1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ocupados/PEA	90.7	90.1	92.3	92.4	92.3	92.0	92.7
Ocupados Plenos (urb.)/PEA	28.6	30.3	35.3	35.8	36.1	36.9	37.5
Subocupados (urb.)/PEA	19.5	15.1	17.2	16.8	15.9	15.7	17.4
S. Formal (urb.)/PEA	24.2	24.2	26.9	27.8	27.3	26.6	29.3
S. Informal (urb.)/PEA	21.3	21.2	25.6	24.7	24.7	26.0	25.6
Desocupados/PEA	9.3	9.9	7.7	7.6	7.7	8.0	7.3
Cesantes/PEA	8.0	8.7	6.4	6.2	6.1	6.4	5.8
PEA/PEA	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
PEI/PEA	96.8	91.7	87.3	90.8	95.0	96.6	87.0
PEA/PET (>10 años)	50.8	52.2	53.4	52.4	51.3	50.9	53.5
PEA	1,933,378	2,001,564	2,113,296	2,136,450	2,227,409	2,245,419	2,403,194
PEI	1,871,889	1,835,393	1,844,741	1,939,310	2,115,754	2,169,401	2,089,643
PET (>10 años)	3,805,267	3,836,957	3,958,037	4,075,760	4,343,163	4,414,820	4,492,837

FUENTE: EHPM y DIGESTYC.

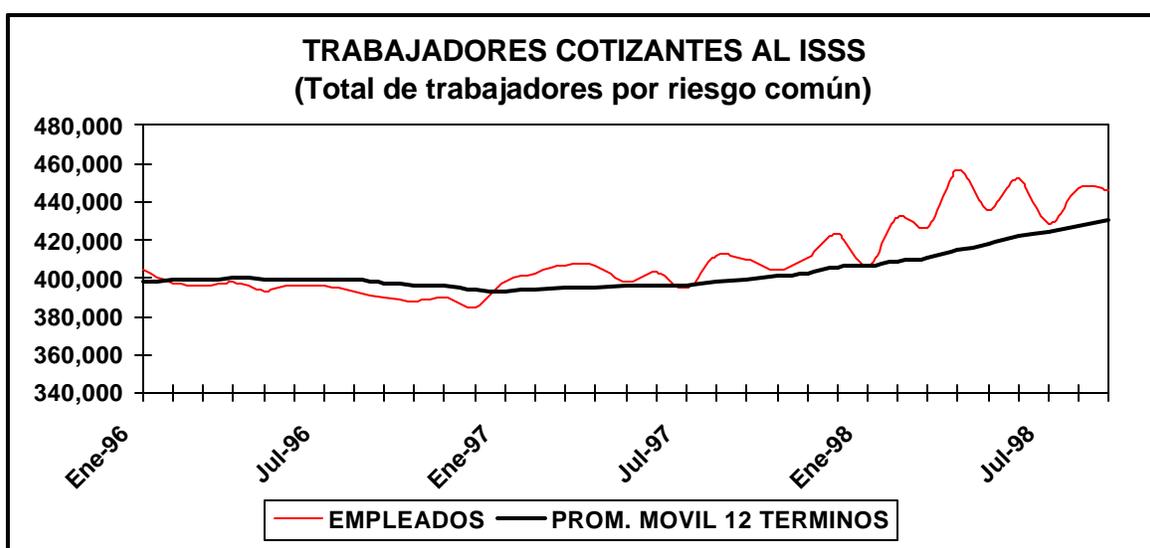
El cuadro muestra que la estructura de empleo ha variado poco; la tasa de desempleo abierto ha estado cerca del 8% desde 1994, excepto en el último año en el cual se ha reducido hasta 7.3%. El sector informal ha mostrado tendencia a crecer y la subocupación urbana ha oscilado entre 15 y 17% reflejando que la tendencia a la precarización del trabajo es una de las características del actual comportamiento del mercado laboral, las señales de los indicadores reflejan que la tasa de desempleo es considerablemente más alta que la que se consigna como tasa de desempleo abierto, y que además esta tasa de desempleo desconocida debe tener una tendencia aunque sea leve a crecer como lo indica el crecimiento del porcentaje de subocupación.

De acuerdo con la EHPM de 1998 la desocupación invisible (ocupados con salarios más bajos que el mínimo pero que trabajan más de 40 horas) es más alta que la visible (ocupados que trabajan involuntariamente menos de 40 horas a la semana), en el primer caso se estima es del 28.4% mientras que en el segundo de 3.1%; por lo tanto la tasa de subocupación es del 31.5% para todo el país, lo cual quiere decir que sólo un 61.2% de la PEA se encuentra plenamente ocupada, dado que, como se muestra en el cuadro, la tasa de desempleo abierto es del 7.3%. Debe observarse que mientras la tasa de desempleo abierto ha disminuido de 8 a 7.3% entre 1997 y 1998, la tasa de subempleo ha aumentado de 30 a 31.5% en los mismos años mostrándonos que aunque el empleo en general ha mejorado, su calidad, sin embargo, se ha deteriorado.

A pesar de que la tasa de cesantía (trabajadores que laboraban y se ha quedado sin empleo) disminuyó entre 1992 y 1994, desde este último año en adelante ha tendido a estancarse entre 5.8 y 6.4%, lo cual también está indicando una pérdida de dinamismo en la actividad económica.

Otro dato muy utilizado, aunque indirecto, para determinar el comportamiento del empleo es el indicador del número de cotizantes al ISSS. En el gráfico que se muestra a continuación puede verse que aunque para 1998 la tendencia del empleo es a reanimarse este dato debe ser tomado con las respectivas reservas a que obligan el análisis de la estructura del empleo que muestra una tendencia al aumento de la desocupación y a la precarización del trabajo a través del crecimiento del sector informal y del aumento del subempleo. Esta advertencia adquiere mucha importancia si se toma en cuenta que ha habido un rápido crecimiento del número de cotizantes al ISSS, entre 1995 y 1997, pertenecientes al sector informal, tanto en términos absolutos como relativos.

**GRAFICO 7**



FUENTE: Instituto Salvadoreño del Seguro Social ISSS.

Precarización (sector informal y subempleo) y estancamiento en la creación de nuevos empleos es lo que se puede detectar como consecuencia de las medidas de flexibilización salarial lo cual puede ser el resultado de dos situaciones: el aumento de la ocupación informal por una parte de trabajadores que buscan mejores ingresos, y la disminución de la eficiencia de la mano de obra y de la demanda por los bajos salarios reales que no permiten un crecimiento económico capaz de absorber a los nuevos trabajadores que se incorporan en el mercado laboral. Estos resultados indican que no existe relación entre la disminución de los salarios reales y el aumento del empleo, antes bien, lo que se verifica es una asociación entre la caída del salario real con el aumento del empleo precarizado y el estancamiento de la tasa de ocupación.

Finalmente otra de las condiciones necesarias para el crecimiento del empleo consiste en una política de financiamiento a la micro y pequeña empresa para que pueda desarrollarse generando de ese modo nuevas fuentes de trabajo. Hasta el presente la política financiera no ha respondido a las expectativas de la micro y pequeña empresa, lo cual no ha permitido

la formación de nuevos empleos y, antes bien, está haciendo cada vez más difícil el mantenimiento de los puestos de trabajo existentes (ver primera parte de este documento).

## **2.6.- EFECTOS DEL MARCO LEGAL SOBRE DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO, SINDICATOS Y NEGOCIACION COLECTIVA**

Tampoco en relación con estos aspectos ha habido establecimiento de políticas flexibilizadoras, la opinión de los expertos en mercados laborales que se inclinan por la flexibilización sostiene que: “En términos generales y luego de una revisión de la legislación salvadoreña, se deduce que ella se enmarca dentro del enfoque tradicional de las legislaciones laborales en las que se parte de un conflicto y disparidad entre empleadores y trabajadores. En ese conflicto los últimos aparecen en una situación desventajosa” (Arriagada, P.; Cruz, M. 1990, P: 22). Y luego señalan: “... la concepción de una relativa desventaja del trabajador frente al empleador, ha conducido a una legislación laboral en exceso protectora de los trabajadores hasta el punto de limitar las facultades de administración del empleador” (Arriagada; Cruz. 1990, P: 36).

Ya se abordó que en materia de régimen salarial las afirmaciones anteriores no se encuentran acordes con lo que sucede en la realidad. Ahora es necesario analizar de que modo las tendencias de la flexibilización se hacen patentes en la legislación acerca de las condiciones de trabajo, el derecho sindical y la negociación colectiva.

### **2.6.1.- LAS CONDICIONES DE TRABAJO<sup>8</sup>.**

#### **A.- DURACION DEL CONTRATO INDIVIDUAL DEL TRABAJO.**

En el Artículo 23 numeral 4 del Código del Trabajo se plasma el derecho de los trabajadores a la estabilidad laboral. En este Artículo se estipula que los contratos aunque sean temporales se asumen indefinidos si la actividad de la empresa es permanente. Sin embargo, la ley establece sus excepciones que se relacionan con la posibilidad de que la empresa realice una actividad temporal o que conozca de antemano que la actividad va a cesar en un tiempo previsto. Este factor de rigidez, no obstante es más aparente que real pues dado que la Constitución no establece nada al respecto, ello legalmente quiere decir que si el empleador da razones en contrario a la no-terminación del contrato de trabajo, este último queda anulado si es indefinido, y si es temporal pierde el derecho, plasmado en el Código, de considerarse automáticamente indefinido.

El reconocimiento de los patronos de la situación anterior es lo que ha permitido que cada vez en el país los contratos de trabajo temporales se estén volviendo más comunes. De este modo se puede comprender la manera en que la legislación del país al permitir tanto los contratos temporales como los indefinidos favorece en amplio margen a la flexibilización de la forma de contratación de modo que las empresas utilicen el despido como mecanismo de ajuste ante eventuales cambios en la demanda o el mismo rendimiento de la empresa.

---

<sup>8</sup> Este apartado se ha elaborado apoyándose en la tesis de Cáceres, Ramírez, Barrios y Coto, Flexibilidad del derecho laboral: situación en El Salvador. Tesis de licenciatura, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), 1997. Capítulo III.

## **B.- JORNADA LABORAL.**

La Constitución de la República clasifica la jornada laboral en ordinaria y extraordinaria, y en diurna y nocturna (ver Art. 38, ordinal 6°). En la Constitución se reglamentan las horas que comprende la jornada tanto diaria como semanal (44 horas) y las remuneraciones para la jornada nocturna.

La ley estipula que es posible extender la jornada de trabajo previa autorización del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, pero en la práctica los empresarios en su afán flexibilizador extienden la jornada de trabajo más que atendiendo a la normativa laboral apeándose a las exigencias de la productividad.

Las jornadas especiales, ordinarias y extraordinarias se encuentran reguladas en el Código del trabajo, reglamentando que la jornada ordinaria se compone diariamente de 8 horas y no puede ser mayor a 44 horas semanales. Las horas extraordinarias se consideran justificadas por situaciones coyunturales como pedidos imprevistos, períodos punta de la producción, ausencias imprevistas, etc. Pero la prolongación de la jornada ordinaria debe contar con la voluntad del trabajador y, además, las horas extraordinarias deben ser remuneradas con recargo. Las jornadas especiales son de carácter obligatorio para el trabajador y responde a la naturaleza de la actividad laboral como imposibilidad de interrupción, penosidad o insalubridad.

En este caso dado el hecho de que las horas extraordinarias deben de establecerse, de acuerdo a la ley, en común acuerdo entre patronos y trabajadores, los primeros tratan de obviar estas disposiciones legales e imponerles a los trabajadores más horas extras sin recargo en las remuneraciones. También en este punto es flexible el mercado pues el Ministerio no realiza una actividad de control lo cual da lugar a los abusos y fraudes de ley en perjuicio de los derechos de los trabajadores.

## **C.- TRABAJO POR TURNOS.**

En el Art. 170 del Código del Trabajo se señala que "... en las empresas en que se trabaje las veinticuatro horas del día, podrá estipularse el trabajo de una hora extraordinaria en forma permanente, para ser prestado en la jornada nocturna" esta disposición establece el trabajo por turno como una actividad legal previa autorización del Director General del Trabajo; de este modo se puede decir que existe flexibilidad en la legislación salvadoreña para mantener una actividad productiva permanente; a pesar que sobre las regulaciones de la jornada laboral los empresarios pueden argumentar que la rigidez se experimenta en la necesidad de hacer diferenciaciones en los niveles de remuneración; lo cierto es que el régimen salarial permite que los costos laborales puedan ser reducidos según las necesidades de beneficios de los empresarios. Además, es muy usual el "arreglo" entre patronos y trabajadores para imponer horas extraordinarias sin la autorización del Ministerio del Trabajo, o el establecimiento de turnos dobles y triples que resultan en el deterioro de las condiciones físicas y emocionales de los trabajadores.

## D.- MOVILIDAD LABORAL.

En relación con la movilidad laboral, especialmente la que se denomina “funcional” es decir que se da dentro de las empresas, el Código del Trabajo permite su aplicación y únicamente se puede argüir como rigidez el hecho de que la ley establece que la movilidad debe tener una “justa causa” y, además, que si ésta es de forma ascendente la remuneración debe aumentar mientras que cuando es de carácter descendente debe mantenerse el salario anterior a la movilidad. Contribuye a la flexibilidad el hecho de que el trabajador solamente pueda hacer reclamos en un lapso de treinta días, transcurridos los cuales no tendrá derecho a que se declare la resolución del contrato, indemnización, restablecimiento del salario, etc.<sup>9</sup>

### 2.6.2.- LOS COSTOS LABORALES NO SALARIALES.

En lo que se refiere a los costos laborales no salariales, El Salvador no es un país de los que tienen las mejores prestaciones. Algunos piensan que los costos no salariales desincentivan las inversiones, pero los datos y estudios recabados en América Latina no corroboran esa afirmación; antes bien, la correlación que tiende observarse es que a mejores prestaciones sociales más dinámica se vuelve la actividad económica. En el cuadro siguiente se muestra la comparación entre las características de las prestaciones sociales de El Salvador con la de países que se consideran bastante flexibilizados en relación con mercado de trabajo (que tienen un desarrollo medio, Chile; o bajo, Costa Rica, Guatemala y Ecuador.

**CUADRO 17**  
**SEGURIDAD SOCIAL Y COSTOS NO SALARIALES**

CATEG/PAIS	CHILE	ECUADOR	GUATEM.	COSTA RICA	EL SALVADOR
<b>PROG. SEG.SOCIAL</b>					
VEJEZ, INVAL	X	X	X	X	X
ENFERMEDAD	X	X	X	X	X
ACC. DE TRAB.	X	X	X	X	X
DESEMPLEO	X	X	0	0	0
SUB. FAMILIARES	X	0	0	X	0
<b>CONTRIB. A SEG.</b>					
TRABAJ. (%)	20.0	8.0	4.5	8.0	6.0
EMPLEADOR(%)	7.7	9.6	10.0	19.0	9.5
TOTAL (%)	27.7	17.6	24.5	27.0	15.5

FUENTE: Cáceres, Ramirez, Barrios, Idem, 1997

NOTACION: X = SI; 0 = NO

Como puede observarse, países como Chile y Costa Rica que tienen una baja proporción de la población activa sindicada, de modo similar a El Salvador, poseen mejores prestaciones sociales comprobando que en este aspecto la flexibilización del mercado laboral salvadoreño es considerable.

<sup>9</sup> Hasta aquí la utilización del capítulo III de la tesis de Cáceres, Barrios y Coto. Op. Cit.

### **2.6.3.- SINDICATOS Y NEGOCIACION COLECTIVA.**

#### **A.- LOS DERECHOS SINDICALES Y LA FLEXIBILIZACIÓN.**

En la práctica la flexibilización del mercado de trabajo afecta de tres maneras principales a los derechos sindicales:

- 1) A través de la represión sindical: despido de trabajadores, amenazas, creación de “listas negras” que circulan en todas las empresas, etc.
- 2) Por medio de diversas prácticas empresariales de flexibilización del trabajo: pago de primas anuales para evitar la indemnización, deslegitimación de los sindicatos y promoción del diálogo individualizado para romper la solidaridad laboral, sometimiento de los trabajadores a la competitividad productiva, división de los trabajadores en permanentes y temporales de modo que se generen diferenciaciones, en ocasiones contradictorias, en los intereses de los trabajadores, etc. (Cáceres, Ramírez, et al. 1997. P: 109-126).
- 3) Manipulación de leyes sindicales: por ejemplo la reforma que se llevó a efecto en 1994 acerca de la cantidad de miembros para formar sindicatos si bien puede generar más organizaciones sindicales (más de una en cada empresa) puede provocar problemas de representatividad y corrupción de los representantes sindicales por parte de los patronos. Aunque debe reconocerse que esta ley bien aprovechada por los trabajadores puede ayudar a configurar el otro agente social que falta en el comportamiento del mercado laboral, esto es, los sindicatos, las federaciones y las confederaciones.

#### **B.- LA NEGOCIACION Y CONTRATACION COLECTIVA.**

La reforma al Código del Trabajo realizada en 1994 buscaba impulsar la contratación colectiva a través de dos maneras:

- 1) Obligatoria, por cuanto el patrono está obligado a negociar cuando el sindicato representa al menos el cincuenta y uno por ciento de los trabajadores de la empresa.
- 2) Voluntaria, cuando la contratación colectiva se da entre el patrono y un sindicato que no tiene titularidad, es decir no alcanza el cincuenta y uno por ciento que se requiere (Cáceres, et al. Idem. P: 176-177).

Obviamente la negociación colectiva debe girar en torno a los aspectos que más flexibilidad le quieren imprimir los patronos, por ejemplo: regulación de horas extras, formación profesional, estabilidad, movilidad, innovación tecnológica, etc. Sin embargo, los vacíos de la legislación laboral y la flexibilidad que de por sí posee, junto a la actitud antisindical de los patronos que promueven más la negociación individual trae como consecuencia que tales temas no se incluyan en la negociación colectiva, lo cual es un fuerte desincentivo para la negociación misma, lo que se refleja en el pequeño porcentaje de empleados, al que ya hicimos referencia, amparados o cubiertos por un contrato colectivo. La actividad sindical en El Salvador, por tanto, es baja lo que permite que la flexibilización del mercado

laboral se vaya ejecutando a discreción de los patronos que en muchas ocasiones realizan prácticas de hecho violando los derechos de los trabajadores sin tener el más mínimo contrapeso.

#### **2.6.4.- IMPACTO DE LOS PAE'S Y LA FLEXIBILIZACION DEL MERCADO LABORAL EN LAS CONDICIONES DE TRABAJO.**

La flexibilidad que muestran las leyes laborales y que se han mencionado en los acápites anteriores afecta las condiciones de trabajo en lo referente al ambiente físico, la jornada de trabajo, la seguridad social y profesional, la intensidad del trabajo y la libertad de organización sindical.

La influencia específica de los PAE's en relación con este problema es difícil de deducir debido a la inexistencia de una política de flexibilización laboral formalmente establecida, que ya antes se mencionó; sin embargo, en la concepción general de los programas de ajuste se tiene como uno de los principales objetivos elevar la inversión nacional y extranjera a través de la reducción, en general, de los costos y, en particular, de los costos laborales tanto en lo referente al salario como en lo concerniente a prestaciones y cualquier gasto que el mantener determinadas condiciones de trabajo y el permitir ciertas asociaciones de trabajadores puedan provocar. Este planteamiento inherente a los PAE's se ha dejado sentir en el mercado laboral por medio de dos consecuencias que contribuyen a su flexibilización, a saber:

- La negación a ratificar algunos convenios de la OIT que protegen mejor los derechos de los trabajadores por considerarlos inconvenientes para la aplicación de los PAE's.
- La tolerancia, y en ocasiones participación, del Ministerio del Trabajo en los bloqueos a los intentos de creación de los sindicatos en las maquilas, en un afán de mantener la máxima flexibilidad laboral para incentivar la inversión extranjera (en relación con esto ver Arriola, J. 1995). Esto permite que los empresarios puedan reducir, tanto como quieran, los costos que representan los salarios, las prestaciones laborales y la adecuación de las condiciones de trabajo.

Considerando lo anterior, utilizaremos en este apartado, como ilustración, los casos de las maquilas y las zonas francas debido a que se carece de información acerca de otros sectores. Si bien es cierto no se puede generalizar lo que se observa en las maquilas es importante advertir que la situación es similar en otros sectores; aunque posiblemente en menor escala dado que las maquilas representan las actividades en las cuales se aplica la flexibilización laboral en toda su extensión, por tanto es una buena ilustración de lo que se quiere aplicar en todo el país.

#### **A.- AMBIENTE FISICO.**

En El Salvador existe poca preocupación por parte de los patronos y del Ministerio del Trabajo por asegurar condiciones físicas en el área de trabajo que preserven la salud profesional de los trabajadores, a pesar que la Constitución y el Código del Trabajo reglamentan la necesidad de establecer medidas de protección de la salud del trabajador y el

establecimiento de un ambiente sano. En una encuesta efectuada en las maquilas se comprobó que aproximadamente en un 30% de las empresas no existe la adecuada salubridad, mientras que en la mayoría existe poca ventilación y carecen de métodos para suprimir el polvillo que emana la operación de las materias primas (Quinteros, García, Góchez y Molina, 1998, P: 34). De igual forma en la Zona Franca de San Bartolo se ha constatado que el nivel de ruido es bastante elevado, superior a lo que se considera como inofensivo (Arriola, J. 1993, P: 76-77).

## **B.- SEGURIDAD SOCIAL.**

Aunque las condiciones físicas en el trabajo dejan mucho que desear y los salarios tampoco permiten una alimentación nutritiva, muchos patronos no están dispuestos a aceptar la necesidad de los trabajadores de utilizar el Seguro Social para consultar sus males de salud que en la mayoría de los casos responden a los factores antes señalados. En las maquilas, según la investigación antes citada, un 15% de los trabajadores que experimentaron molestias en su salud no recibió el permiso para acudir a la consulta necesaria en el Seguro Social, por otra parte, un 45% que sí asistió se le hicieron descuentos parciales (14%) o totales (28.2%) del salario. La situación es peor en el caso en el que los trabajadores utilizan clínicas privadas (Quinteros, García, et. al. Idem.).

En el estudio de la Zona Franca de San Bartolo se constató que solamente un tercio de los entrevistados no había sufrido alguna vez baja por incapacidad, en un total de trabajadores en el cual 45% tenían menos de un año de antigüedad; además, de los que habían faltado por incapacidad solamente entre el 34% y 50% les han pagado su salario por los días de ausencia justificada (Arriola, J. Op. Cit. P: 83).

## **C.- HORAS TRABAJADAS.**

Al observar la economía en su conjunto la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (1997) indica que casi el 50% de los ocupados labora a la semana 45 horas o más. Es interesante señalar que dentro del rubro de los trabajadores a cuenta propia, incluida entre los ocupados, la cantidad de mujeres que trabaja 45 horas o más es superior a la cantidad de hombres que hacen lo mismo.

En la encuesta de maquila un 20% de las trabajadoras encuestadas aseguró que habían trabajado más de 50 horas en la semana (Quintero, García, et. al. Idem.). En la Zona Franca de San Bartolo, se comprobó que había empresas que obligaban a sus trabajadores a laborar semanalmente hasta 67 horas. "Los trabajadores que rehusan hacer horas extras sufren ciertas discriminaciones negativas, en materia de pagos de aguinaldos y bonificaciones" (Arriola, Ibid. P: 80). También se reportan en estos casos despidos por rehusar sistemáticamente a la realización de horas extras (Op. Cit).

## **D.- INTENSIDAD DEL TRABAJO.**

Las metas de producción que se estipulan en las empresas productivas son muy elevadas y su objetivo es aumentar el ritmo de trabajo de los obreros y las obreras. Una tercera parte de los encuestados en la maquila manifestó no trabajar con base a metas; no obstante, de

aquellos que sí lo hacen un 54% afirman que muy pocas veces o nunca alcanzan los mínimos exigidos por la empresa (Quintero, García, Ibid. P: 36).

En la Zona Franca de San Bartolo se utiliza el método de la bonificación por pieza para elevar el ritmo de trabajo de las trabajadoras. “En algunas empresas se trata de ocultar la intensificación de los ritmos de trabajo, presentando las metas como objetivos monetarios, y no de tiempo de trabajo” (Arriola. Ibid. P: 78). Obviamente si a la pieza que confecciona la trabajadora se le reduce el precio, para alcanzar el salario mínimo que se obtenía antes del alza debe producir más piezas y por ende intensificar su labor. “En la práctica, lo que ocurre es que se vuelve más difícil subir por encima del mínimo, es decir, lograr la bonificación. El objetivo de la trabajadora es alcanzar la meta. Pero ésta no es ‘razonable’ en el sentido de ‘moderada’ o ‘media’” (Idem).

### **E.- SINDICALIZACION Y CONTRATOS COLECTIVOS.**

La sindicalización y la contratación colectiva en el país se encuentra estigmatizada por los patronos y el gobierno como conspirativa y conflictiva, por lo que se establecen amenazas directas o disimuladas hacia los trabajadores, esto se da con especial énfasis en las maquilas y en general en las Zonas Francas.

En el primer capítulo se presentó el comportamiento de la cantidad de trabajadores y trabajadoras en todo el país que se encuentran incorporados en contratos colectivos, se detectó que lo que caracteriza esta situación es que la proporción de los ocupados con respecto a la población activa es sumamente bajo (Ver cuadro 11). En la investigación de las maquilas la situación no es distinta. En el cuadro que sigue se puede observar que el porcentaje de trabajadores y trabajadoras sindicalizadas es muy bajo:

**CUADRO 18. ORGANIZACIÓN SINDICAL EN LAS MAQUILAS.**

	<b>SINDICATOS</b>	<b>OTRA FORMA</b>	<b>NO ORGANIZADA</b>	<b>ESTA NO RESPONDE</b>
<b>RECINTO FISCAL</b>	<b>3.2</b>	<b>1.4</b>	<b>91.6</b>	<b>3.7</b>
<b>ZONA FRANCA</b>	<b>10.2</b>	<b>0.0</b>	<b>85.7</b>	<b>4.0</b>
<b>TODOS</b>	<b>6.2</b>	<b>0.8</b>	<b>89.1</b>	<b>3.9</b>

FUENTE: Quinteros, García, et al. Idem.

La afiliación de los y las trabajadoras en las maquilas se vuelve una tarea difícil dado el ambiente antisindical generado por los patronos y administradores. “En algunos casos... deben mantenerse fuera de conocimiento de la gerencia de la fábrica. De esta manera, las posibilidades de incidir en el mejoramiento de condiciones de trabajo resultan aún inciertas” (Quinteros, García. Ibid. P: 41).

Similares hallazgos se obtuvieron en la investigación de la Zona Franca de San Bartolo: “La negociación colectiva es inexistente. En una empresa pudimos comprobar que los

incrementos salariales anuales, cuando incluyen algún tipo de bonificación, se deciden a partir de una tabla personalizada, que incluye conceptos como: colaboración con la empresa, puntualidad, asistencia...” (Arriola, Ibid. P: 79).

## 2.7.- LAS MEDIDAS ESPECIFICAS EN EL SEGMENTO FEMENINO DEL MERCADO LABORAL.

Estas medidas ya se mencionaron en la primera parte y están relacionadas con las reglamentaciones que van dirigidas a eliminar la discriminación de la mujer como en lo concerniente a las prestaciones y derechos que tiene en cuanto al respeto de su rol de mujer embarazada y madre. Sin embargo las deficiencias en la supervisión del Ministerio del Trabajo, ha hecho que la mayor participación de las mujeres en las actividades productivas sea una fuente para los patronos de mano de obra barata, dócil y de difícil sindicalización. Esto se puede comprobar claramente en las maquilas en donde se muestra en toda su expresión las consecuencias de una flexibilización laboral a la discrecionalidad completa de los patronos.

Al observar la PEA por género se puede comprobar que en la década de los 90 se ha dado un aumento en la participación de la mujer en el mercado de trabajo, la proporción del segmento femenino en la PEA se había estabilizado desde 1995 en un 37%, pero en 1998 subió al 39%. En lo que respecta a la cantidad de personas empleadas se ha podido observar un importante incremento de la participación de la mujer. En el caso de los trabajadores desocupados la situación es más evidente, la proporción de las desocupadas ha ido disminuyendo entre 1992 y 1997 de 29.3% que representaba en el primer año a 24.7% que representó en 1997, sin embargo en 1998 la proporción aumentó seguramente influida por la mayor participación femenina en la PEA, tal situación se puede observar en el cuadro que sigue:

**CUADRO 19**  
**POBLACION OCUPADA Y DESOCUPADA POR GENERO**  
**(En porcentajes)**

	PEA			OCUPADOS			DESOCUPADOS		
	TOTAL	Hombres	Mujeres	TOTAL	Hombres	Mujeres	TOTAL	Hombres	Mujeres
1992	100.0	64.6	35.4	100.0	63.9	36.1	100.0	70.7	29.3
1992-1993	100.0	62.8	37.2	100.0	61.6	38.4	100.0	74.4	25.6
1994	100.0	62.0	38.0	100.0	61.5	38.5	100.0	68.2	31.8
1995	100.0	62.9	37.1	100.0	62.2	37.8	100.0	71.5	28.5
1996	100.0	63.0	37.0	100.0	62.5	37.5	100.0	68.7	31.3
1997	100.0	63.0	37.0	100.0	62.0	38.0	100.0	75.3	24.7
1998	100.0	61.0	39.0	100.0	60.4	39.6	100.0	68.2	31.8

FUENTE: EHPM varios números.

Existen tres factores por lo menos que tienen que ver con lo anterior: el efecto de la política de flexibilización, el crecimiento de aquellas actividades que se reservan a la mujer y el acelerado crecimiento de las maquilas. Acerca del segundo factor en el primer capítulo se presentó la evidencia de que las mujeres en general las contratan para realizar en el ámbito social el mismo rol que desempeñan a nivel del hogar, esto es, elaboradora alimentos,

educadora, servicios de atención al público, etc. Pero como antes se dijo ese no es el problema, la dificultad reside en que los salarios que se pagan en esas actividades son los más bajos.

En estas características de la ocupación por género ha tenido su influencia la política de flexibilización del mercado laboral. Los empresarios contratan mano de obra femenina por considerarla más barata que la masculina y más dócil; pero también uno de los factores que más influyen es el establecimiento de maquilas en las Zonas Francas y, en general, todas las actividades que requieren normalmente trabajo poco calificado y que se ajuste a las necesidades de la empresa sin importar que pueda ocurrir con su salud. “Las mujeres tienen una carga doméstica superior a la de sus compañeros de trabajo... además de obreras en la fábrica, son responsables del cuidado de los hijos e hijas y de las tareas del hogar. El tipo de preocupaciones que ellas padecen, pueden ser diferentes que las de sus compañeros, sin contar con que disponen de menos tiempo para actividades extradomésticas y extralaborales” (Quinteros, García, et al, Op. Cit. P: 29). En otras palabras la pasividad y docilidad de las trabajadoras responde a ciertas condiciones objetivas que escapan del ámbito estrictamente laboral, no es en ningún momento algo que corresponde a su naturaleza humana; no obstante, esta situación es aprovechada por los productores no sólo para flexibilizar el trabajo sino también para abusar de sus derechos laborales.

Para comprobar cuáles son las razones por las que los patronos feminizan el empleo en las áreas que tradicionalmente han sido de hombres, y en la actividad de las maquilas, es bueno hacer un recuento de las condiciones laborales de las trabajadoras de las maquilas<sup>10</sup>:

- Un 83% de los trabajadores de la maquila son mujeres.
- Un 78% del segmento femenino empleadas en la maquila gana 700 o menos por la catorcena (en el caso de los hombres este porcentaje es de 59%).
- El 42% de los trabajadores recibieron menos del salario mínimo lo cual no se explicaba en la mayoría de los casos por descuentos relacionados a préstamos o compra de bienes en la despensa, igualmente la cantidad de horas laboradas tampoco dan una explicación pues las personas que ganaron menos del mínimo en su mayoría (67%) trabajó más de las 44 horas reglamentarias. Se ha comprobado también que se realizan descuentos de salarios por los días no asistido debido a incapacidad por enfermedad o consulta médica.
- Un 29% de las que cotizan al Seguro Social no se les entrega su certificado oportunamente, ello se debe a que la empresa no paga lo que le corresponde con lo que se limita el derecho de la trabajadora como cotizante.

---

<sup>10</sup> La información que se cita se obtuvo en los siguientes documentos: Quinteros, García, Dinámica de la actividad maquiladora y derechos laborales en El Salvador. Centro de Estudios del trabajo (CENTRA), San Salvador, 1998. Candray y Quinteros. Impacto de las reformas al Código del trabajo en el ejercicio de los derechos de los trabajadores. CENTRA, San Salvador, 1996. Arriola. Los procesos de trabajo en la Zona Franca de Sn Bartolo UCA, 1993.

- Un alto porcentaje de las trabajadoras (un 56%) no firmó contrato inicial lo que tiene como consecuencia que el 67% de las despedidas no hayan recibido indemnización.
- El 53% de las trabajadoras dice haber recibido malos tratos que implican amenazas y regaños con gritos, castigos tales como obligar a la “castigada” a barrer la calle y otros, en algunos casos se mencionan hasta golpes físicos.
- Solamente el 3% de las mujeres que han resultado embarazadas se les han permitido los descansos remunerados que la Ley impone.

Difícilmente pueden haber condiciones más propicias para que el proceso de flexibilización del trabajo quede a discreción del patrono, dando lugar al abuso por este último de los derechos de las trabajadoras.

En este apartado se ha podido comprobar que en El Salvador no se ha diseñado una política de flexibilización explícita porque las leyes constitucionales y las plasmadas en el Código del Trabajo permiten una flexibilidad suficiente tanto legal como de hecho, a lo cual se prestan los vacíos y ambigüedades de las leyes, suficientes para que las empresas adecúen su actividad productiva a los nuevos retos de la modernización, la competitividad y la globalización. La política de flexibilización en este país ha consistido entonces en dejar que se aprovechan estas características que muestra la legislación constitucional y laboral, aparte del poco dinámico papel que han jugado tanto la organización sindical como el Ministerio del Trabajo para contrarrestar los abusos de los patronos a los derechos de los trabajadores.

### **III.- EFECTOS DE LAS POLITICAS DE FLEXIBILIZACION LABORAL SOBRE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA.**

La política de flexibilización del mercado laboral que, como se ha visto en el capítulo anterior, consiste en mantener un régimen salarial que abarata el costo de la mano de obra, en permitir una débil dinámica del Ministerio del Trabajo, en tolerar que los patronos utilicen a su favor los vacíos de las leyes laborales y las prácticas fuera de la ley, y en tomar una actitud indiferente ante la debilidad del movimiento sindical individualizando la negociación laboral; tiene sus influencias en la situación de la fuerza de trabajo, tanto en lo que se refiere a las condiciones laborales como en lo relativo al nivel de vida; obviamente, esas repercusiones son perjudiciales para los trabajadores como se ha podido constatar en el capítulo anterior. Ahora bien, surge la pregunta ¿es esta situación que viven los trabajadores solamente preocupante desde el punto de vista humano y de la conmoción social que puede traer, y no tiene impacto alguno en la actividad productiva? El hallazgo más importante de esta investigación en materia del impacto de la política de flexibilización del mercado laboral es que la situación que los trabajadores viven en cuanto a su salario y a las condiciones de trabajo tiene su efecto en el comportamiento de la actividad productiva.

Para enfocar este problema conviene considerar una de las ideas más difundidas entre los defensores no sólo de la flexibilización sino de una desregulación total del mercado laboral:

... en la legislación salvadoreña... se confunde la noción de salario con la de ingreso suficiente para cubrir las necesidades básicas de un individuo. Se confunde el concepto objetivo de la retribución al factor trabajo con la noción normativa de un ingreso suficiente para satisfacer necesidades mínimas.

(...)

Es claro que la confusión origina serios problemas. La noción del salario como retribución o pago a un factor está relacionada con un elemento relativamente objetivo como lo es la productividad de ese factor la cual tiene relación con otros elementos tales como las cualidades y destrezas innatas del individuo, la educación, el entrenamiento, la capacitación o de la tecnología a disposición del individuo.

Habría que diferenciar entonces entre lo que es un objetivo normativo, (un deber ser) como el establecimiento de un nivel mínimo de vida aceptable relacionado con la satisfacción de necesidades básicas, y el ingreso asociado a la satisfacción de ese nivel de vida y lo que es una retribución a un factor de producción.

El salario puede ser un componente de ese ingreso pero en ningún momento puede estipularse por la fuerza de la ley que el salario sea igual al ingreso mínimo normativo (Cruz, M.; Arriagada, P. Hacia una regulación económica vigente en El Salvador, FUSADES, P:24).

El descubrimiento principal de esta investigación, como arriba se dijo, es la comprobación de que la cobertura por parte del salario de las necesidades de los(as) trabajadores(as), que se expresan en el valor de la fuerza de trabajo y cuyos indicadores son las canastas básicas, es un principio económico objetivo que se encuentra vinculado con la productividad, determinando su crecimiento o decrecimiento según si la cobertura del valor de la fuerza de trabajo se logra o no, respectivamente. La diferencia que mencionan los autores de la cita anterior no es entre economía positiva y normativa, sino entre los dos extremos sociales de la actividad laboral: los(as) trabajadores(as) y los(as) patronos(as). Del lado de los trabajadores se percibe el salario como un ingreso y del lado de los patronos como un costo, pero en ambos casos, obviamente, se encuentran asociados a la productividad. El valor de la fuerza de trabajo es tan objetivo como la productividad y se comprende que cuando el salario no cubre ese valor, la calidad de la mano de obra tiene que verse afectada de alguna forma, y por lo tanto también su capacidad productiva y la productividad.

Pensar en una productividad que determina un salario menor que el “ingreso”, es decir, que el valor de la fuerza de trabajo; es aceptar una ineficiencia productiva como norma para proteger las utilidades del capital, suponer esto es realmente partir de una visión normativa consistente en establecer una política de compresión del salario incluso por debajo del valor de la fuerza de trabajo (el “ingreso”) para incentivar las inversiones y la producción; es esta confusión la que realmente origina serios problemas dañando la eficiencia, la producción y a los mismos seres humanos (por ende el desarrollo social y económico). El crecimiento del salario quizás pueda acordarse por debajo del crecimiento de la productividad, pero no

puede tomar el carácter de ley jurídica establecerlo por debajo del valor de la fuerza de trabajo.

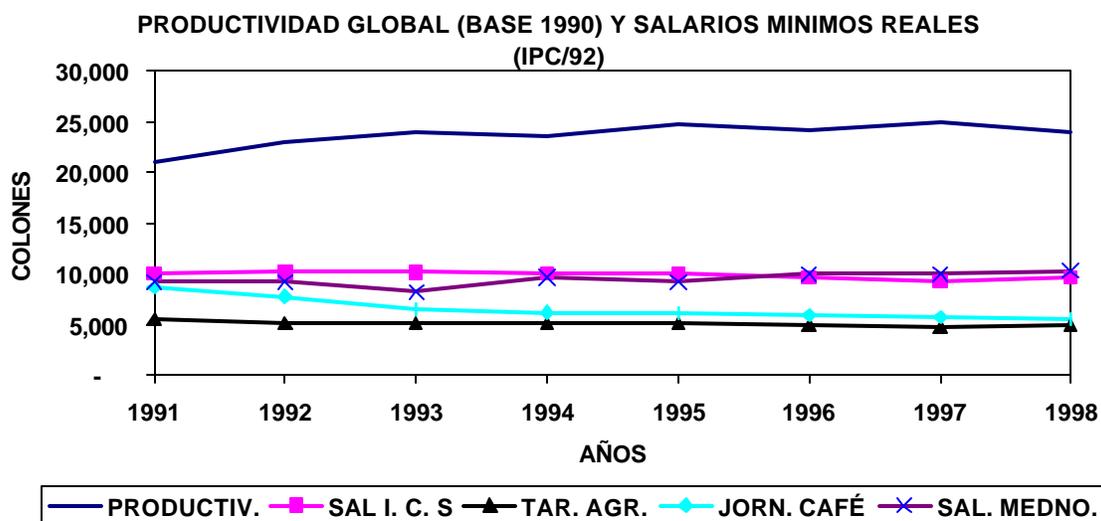
En el primer apartado de este capítulo se presentará brevemente la teoría que sustenta el principio económico acerca del papel determinante del salario como expresión monetaria del valor de la fuerza de trabajo sobre la productividad. En el anexo A.3 de este documento se mostrará la evidencia empírica para los años anteriores a la década de los noventa.

### 3.1.- EFECTO DE LA POLITICA DE FLEXIBILIZACION LABORAL EN LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA: EVIDENCIA EMPIRICA ACTUAL.

El análisis que se plasmó en el apartado anterior se sustenta en la información estadística comprendida entre 1974 y 1995, el año base para los cálculos del producto real es 1962. La serie de datos incluye una administración de gobierno en la cual se empezó a implementar métodos de flexibilización del mercado laboral que en términos salariales se reflejó en el estancamiento de los salarios reales a un nivel muy bajo. De acuerdo con lo que se dejó establecido en el apartado anterior el estancamiento del salario real en la primera mitad de la década de los noventa y su caída en los siguientes años deben reflejarse en el comportamiento de la actividad económica haciendo que ésta comience a debilitarse tanto en términos de los indicadores de productividad como con relación al comportamiento de la producción total.

Considérese el comportamiento de la productividad global. En el gráfico siguiente se plasman tanto la productividad (PIB, excluidos los servicios del gobierno, por trabajador) como los datos de los salarios reales de la industria, comercio y servicios, la tarifa agropecuaria, el jornal del café y la mediana salarial:

**GRAFICO 9**



FUENTE: EHPM varios números y PNUD, 1997.

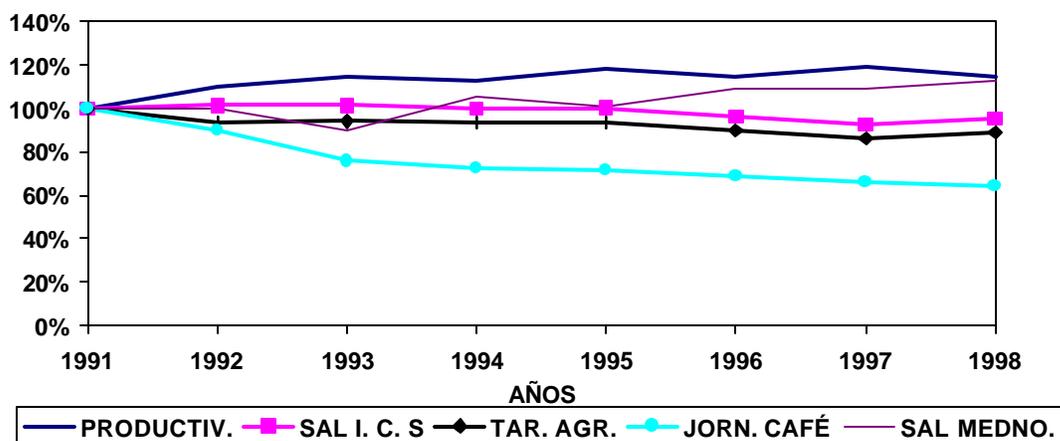
En el gráfico puede verse el estancamiento y disminución del salario real, a lo cual la productividad responde con un comportamiento creciente pero fluctuante a tal grado que el crecimiento cada vez se vuelve más débil. Debe hacerse notar que en la mayoría de los años analizados la mediana salarial se ha encontrado por debajo del salario mínimo de la industria, comercio y servicios, lo que significa que el 50% de los trabajadores remunerados ha ganado menos que ese salario<sup>11</sup>. Todo parece indicar que si los salarios reales no se recuperan el producto puede estancarse y luego caer de manera permanente.

Otra característica que es importante señalar en el gráfico es que los datos se han anualizado, de modo que los salarios reales se han calculado para todo el año, y como puede observarse existe una considerable brecha entre éstos y la productividad que tiende a ensancharse tal y como se presentó en el gráfico del apartado anterior; por lo tanto ello sugiere que la concentración del ingreso a favor de los patronos en el país es cada vez mayor.

Los índices de la productividad y los salarios se presentan en el gráfico 10. Los índices al igual que los datos absolutos confirman la influencia de los salarios en la productividad e ilustran la manera en que el estancamiento de los primeros están minando el crecimiento del producto por trabajador(a). El comportamiento del salario mediano, obviamente, contrarresta esto último, pero no debe olvidarse que el crecimiento que muestra se debe en gran parte a que la mediana salarial al principio de la década era sumamente baja (menor que el salario mínimo de la industria, comercio y servicio), por otro lado, más que un aumento sostenido refleja un movimiento fluctuante:

### GRAFICO 10

PRODUCTIVIDAD GLOBAL Y SALARIOS (EN INDICES, 1992=100)



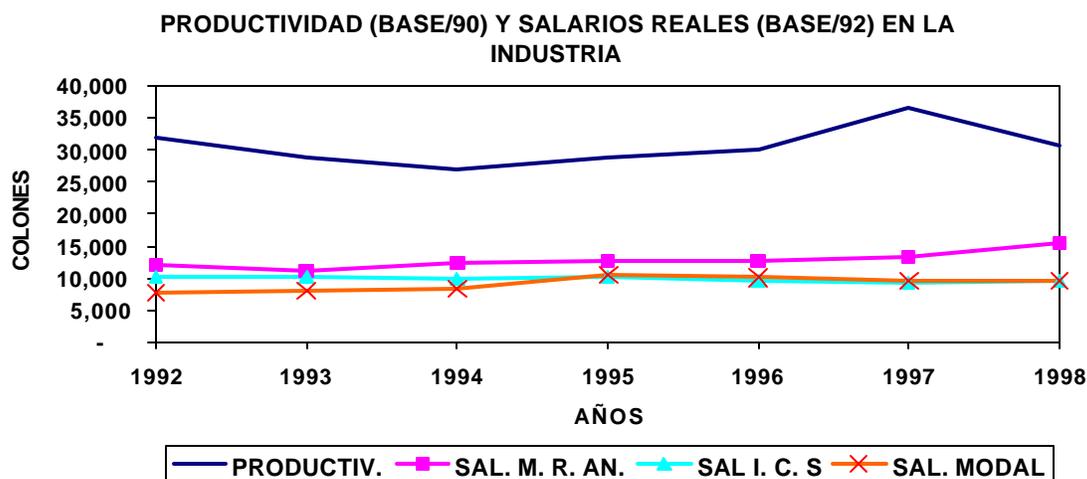
FUENTE: elaboración propia en base a EHPM y PNUD, 1997.

<sup>11</sup> En el sector agropecuario se ubica el mayor número de personas que trabajan sin remuneración (familiar no remunerado, p. e.), su porcentaje con respecto al total de no remunerados asciende a 66% (los cuales no se incluyen en el cálculo de la mediana salarial). Esto lleva a concluir que son más del 50% los que ganan menos que el salario mínimo urbano.

Una de las críticas más importantes al método de utilizar el indicador producto por trabajador(a) afirma que éste puede estar reflejando los movimientos de la demanda y no de la eficiencia. Para no evadir esta justificada observación se analizó el comportamiento de la demanda especialmente en lo que se refiere al consumo y la inversión bruta agregada (ver anexo A.7); el resultado fue que mientras estos últimos indicadores muestran un crecimiento en el tiempo (1992-1997) al igual que la producción, el producto por trabajador(a), como se puede ver en el gráfico 10, tiene una clara tendencia al estancamiento y no se constata un movimiento procíclico. Es lógico que una tendencia al estancamiento del producto por trabajador debe reflejarse primero en una reducción en las tasas de crecimiento del producto antes que en una flagrante caída, lo cual finalmente tiene que ocurrir ante el deterioro sostenido de la capacidad productiva de la mano de obra<sup>12</sup>.

En las investigaciones que originaron el planteamiento de esta teoría se efectuó un análisis de carácter estructural consistente en probar las hipótesis tanto en la economía en su conjunto como en los diferentes sectores que la conforman, y de ser posible en el ámbito microeconómico de las empresas. Para continuar con ese método se hizo también una prueba con el sector de la industria manufacturera para la década de los 90 y con el nuevo año base para el cálculo del producto físico (o sea 1990). El resultado de esta prueba se muestra en el gráfico que sigue:

**GRAFICO 11**



FUENTE: Ibid.

<sup>12</sup> Es evidente que se puede establecer un círculo vicioso en el análisis, como sostener que la disminución de los ritmos de crecimiento de la demanda y producto estancan la productividad, no obstante es aquí donde se hace vital el análisis teórico que permita incorporar nuevas variables y esas son la capacidad productiva, el valor de la fuerza de trabajo y el salario. De acuerdo con el planteamiento teórico el salario puede, por un lado, influir en la productividad en una relación que ya se explicó arriba y, por otro, afectar la demanda agregada; de este modo ambos aspectos terminan ejerciendo su influencia sobre el producto. Esto tiene implicaciones interesantes para la teoría del multiplicador keynesiano: por ejemplo, se puede deducir que un aumento en la demanda agregada originada en el efecto multiplicador de una inversión adicional no aumenta plenamente el producto (o quizás su efecto es nulo) debido a que la productividad está estancada o cayendo a causa del deterioro de la fuerza de trabajo originada en la depresión o disminución del salario real.

Este gráfico no sólo incluye los salarios mínimos de la industria, comercio y servicios sino los salarios medios reales del sector de la manufactura, y es conveniente a este respecto señalar la fuerte vinculación que se genera entre los salarios medios y mínimos que comprueba la importancia y muy buena aproximación que tienen los salarios mínimos, así como su papel rector en relación con los salarios medios. Al observar los salarios con respecto a la productividad se puede notar que al principio de la década de los 90 cuando los salarios seguían desplomándose, si bien habían disminuido su velocidad de caída, la productividad tendía también a reducir su velocidad de crecimiento, incluso hubo períodos (como 1992-1993) en que ambas variables se reducían, también se observan períodos en que las dos crecen o la productividad aumenta y el salario real permanece estancado. Ciertamente parece ser que cuando los salarios reales permanecen constantes, debido al dinamismo de los ajustes de los salarios nominales, la productividad puede mantenerse creciendo aunque sea levemente, sin embargo tal situación no podría durar de manera permanente, pues un salario real que no varía significa que se va a encontrar rezagado en un tiempo determinado con relación al crecimiento del valor de la fuerza de trabajo.

Para verificar el impacto de los salarios reales sobre la productividad también se analizaron los datos de corte transversal, para ello se utilizó la información de una investigación llevada a cabo en la Zona Franca de San Bartolo. De acuerdo con los resultados de las encuestas el 80% de los trabajadores en esta zona son mujeres, por lo cual los resultados del análisis son válidos también para conocer la situación en la que se encuentra el segmento femenino del mercado laboral. El cuadro que se escribe a continuación muestra los datos a los que se ha hecho referencia:

**CUADRO 20.- EL SALVADOR: RELACION ENTRE LOS SALARIOS (¢), LA SALUD, EL COEFICIENTE CAPITAL-TRABAJO\* Y LA PRODUCTIVIDAD (¢). (DATOS MENSUALES)**

EMPRESA S	(K/L) *	PRODUCTIV .	SAL. UNIT	SU/PROD.	DET. SALUD (%)	T. PLUSVALIA (%)
CORPAK	369	2,784	989	36	0	1.82
PRIMO	250	2,671	918	34	38	1.91
AVX	1,179	3,426	979	29	56	2.50

FUENTE: elaboración propia en base a Arriola, J.; 1993: 59, 68, 86, 150.

SIMBOLOS: (K/L), (\*) relación capital-trabajo medida como el cociente entre la cantidad de Kilovatios/hora (KWH) consumidos por trabajador. SAL. UNIT., salarios unitarios. SU/PROD., cociente: salarios unitarios entre productividad. DET. SALUD, deterioro de salud. T. PLUSVALIA, tasa de plusvalía.

Para un mejor entendimiento de lo que refleja el cuadro, es pertinente hacer referencia a las empresas que ahí aparecen. AVX es un negocio de componentes electrónicos; PRIMO es una empresa de ropa femenina y CORPAK es un negocio de bolsas decorativas.

La empresa AVX absorbe el 23% del empleo en la Zona Franca de San Bartolo, PRIMO el 14% y CORPAK el 3%, en otras palabras, las tres empresas juntas representan el 40% del empleo de esa Zona Franca.

Lo que en el cuadro se nombra “deterioro de salud” es el resultado obtenido de un test que fue cursado entre los trabajadores de la maquila el cual se denomina “Test de Salud Total” (TST)<sup>13</sup> que busca captar las situaciones de desgaste psíquico-físico en el trabajo. Este test se basa en un cuestionario que asigna una puntuación de uno a respuestas como “malo” o “con frecuencia” y cero a las otras. Posteriormente se establecen los porcentajes de los cuestionarios que tienen puntajes igual o mayor que 9, a partir del cual se considera “señal de alarma” y “zona de riesgo de sufrimiento psíquico”. La puntuación mínima es de cero y la máxima de 22 (Arriola, J.; 1993: 85).

En el cuadro 20 se han resumido bajo la columna “deterioro de salud” los porcentajes de trabajadores que se encuentran en situación de riesgo de daño psíquico-físico.

Los datos de la empresa CORPAK que se ilustran en el cuadro indican que dado que el “deterioro de salud” en esa empresa es de 0%, entonces se puede suponer que en ese momento dicha empresa estaba pagando aproximadamente el valor de la fuerza de trabajo. Pero debido a que las tres empresas del análisis son cualitativamente distintas, no es posible comparar sólo en términos absolutos los salarios de las mismas de tal manera que se vuelve necesario también establecer un indicador relativo, y se ha optado por tomar el coeficiente que resulta de dividir los salarios unitarios entre la productividad para poder realizar las comparaciones. Debe quedar claro que tal procedimiento es justificado debido a la necesidad de hacer una evaluación de corte transversal entre empresas y trabajadores cualitativamente distintos, diferencias como las que podrían existir entre PRIMO, empresa de ropa femenina, y AVX, industria de componentes electrónicos.

Con base en la explicación anterior, la estructura salarial (salarios/productividad) que más o menos cubriría el valor de la fuerza de trabajo es la de la empresa CORPAK. De esta manera observando el cuadro 20 se puede constatar que a medida que los salarios decaen, en términos de la estructura salarial, las condiciones de salud de los trabajadores se deterioran y con ello la productividad disminuye o no puede alcanzar su nivel potencial, esto último es lo que sucede con la industria AVX.

Esa situación también se puede ver considerando el comportamiento de los salarios en términos absolutos. Tanto la productividad y los salarios son más bajos en la empresa PRIMO que los evidenciados en CORPAK; AVX tiene mejores salarios absolutos, tecnología y, por lo tanto, productividad que PRIMO pero la estructura salarial de esta última empresa es superior a la de la empresa de componentes electrónicos (AVX) razón por la cual vemos un mayor deterioro de la salud de sus trabajadores, lo que no le permite una plena utilización de la tecnología y por ende alcanzar su nivel más alto de la productividad (el potencial), ello se comprueba al comparar el producto por trabajador de CORPAK y AVX; la primera tiene

---

<sup>13</sup> El test está conformado por 22 preguntas acerca del padecimiento o no por parte del trabajador de una serie de sufrimientos psíquico-físicos. Este tipo de sufrimientos, comprende tanto no sólo las enfermedades que la psiquiatría reconoce como tales (la psicosis, la neurosis, etc.), así como psicósomáticas (infarto del miocardio, úlceras digestivas, etc.), sino también toda una serie de sufrimientos que van desde la fatiga a la depresión, pasando por perturbaciones inespecíficas que se producen o se agravan en relación con situaciones de tensión psicosocial en el trabajo (Arriola, J.; 1993: 84).

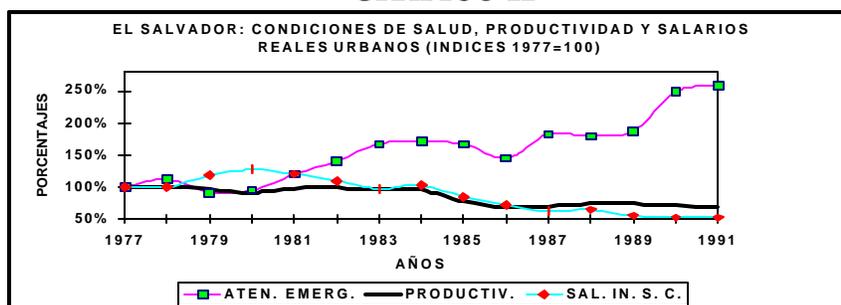
menos tecnología pero un salario absoluto y estructura salarial más elevada que la segunda, lo que provoca que su productividad se acerque a su nivel potencial y se encuentre próxima a la de AVX.

De este modo, el cuadro también refleja cómo el deterioro de la capacidad productiva del trabajador no permite el completo aprovechamiento de la tecnología empleada, por ejemplo, mientras AVX supera a PRIMO y a CORPAK en un 372% y 220%, respectivamente, en lo referente a la relación capital-trabajo, solamente las sobrepasa en un 28.3 y 23.1%, respectivamente, en lo relativo a la productividad. La tasa de plusvalía, sin embargo, no presenta indicios de reducirse; pero no parece que exista una diferencia correspondiente a las tecnologías utilizadas por cada empresa, de acuerdo con el indicador capital trabajo.

Así las cosas, los datos de la maquila correspondientes a la Zona Franca de San Bartolo permiten evidenciar las hipótesis que se sostienen en esta investigación<sup>14</sup>.

Ahora bien, no queda duda que a nivel de las empresas la reducción de los salarios por debajo del valor de la fuerza de trabajo, se asocia con el deterioro de la salud y obviamente con caídas de la eficiencia en la productividad del trabajo ¿Podrá deducirse de ahí que ese mismo fenómeno se pueda observar o extender a nivel agregado? Los datos que se muestran en el gráfico que sigue indican que a escala agregada las caídas persistentes de los salarios reales tienen un impacto negativo en la salud de los trabajadores con lo que la productividad tiende a disminuir.

**GRAFICO 12**



FUENTE: INDICADORES ECONÓMICO SOCIALES, MIPLAN

<sup>14</sup> Podría pensarse que esta situación que se presenta en el cuadro 20 responde a una relación espuria pues el deterioro de salud y la productividad podrían estar respondiendo a las condiciones de trabajo, es obvio que tal aseveración no puede descartarse (Arriola además lo demuestra en su investigación); sin embargo, cuando se analizan las condiciones de trabajo se puede verificar que no explican del todo el deterioro de salud (y por tanto el comportamiento de la productividad), lo cual da lugar a que la hipótesis que se viene sosteniendo se mantenga firme. En el cuadro que se muestra a continuación aparecen las condiciones de trabajo para las mismas empresas analizadas en el cuadro 20. Tales condiciones de trabajo están clasificadas en duras (CD), medias (CM) y suaves (CS), las cantidades que ahí aparecen corresponden a los porcentajes de los encuestados que dieron su opinión acerca de las condiciones de trabajo:

**CUADRO: CONDICIONES DE TRABAJO EN LA ZONA FRANCA DE SAN BARTOLO**

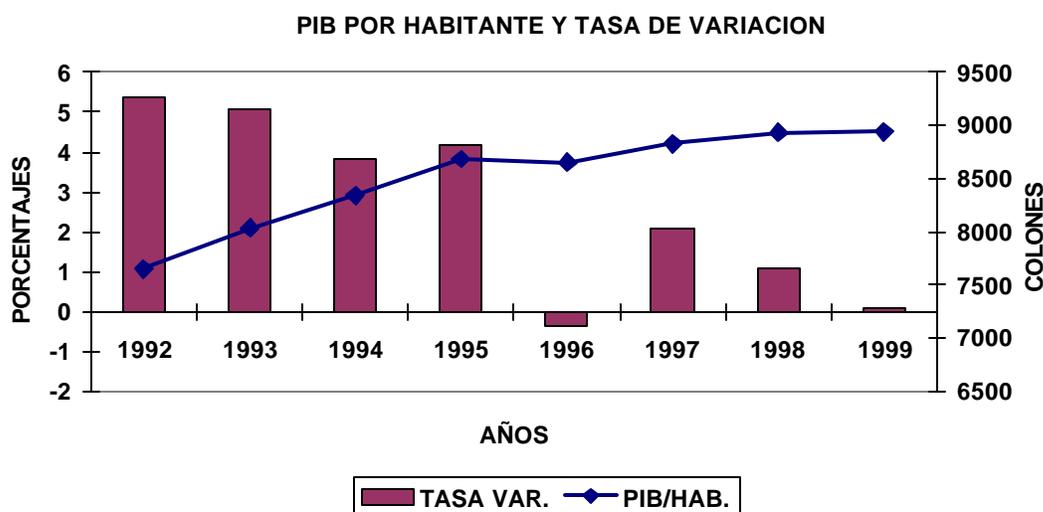
EMPRESAS	CD %	CM%	CS%
CORPAK	75	25	0
PRIMO	40	52	8
AVX	43	43	14

FUENTE: Arriola, J. ; ibid.

En el gráfico se presentan las atenciones de emergencias del ISSS a los trabajadores, es notoria la forma en que las condiciones de salud se fueron deteriorando con la caída de los salarios reales, al mismo tiempo que la productividad global mostraba problemas en su dinámica.

Queda por saber si en los últimos años se ha reflejado en el producto la tendencia a la desaceleración, habría que esperar que tal cosa ocurriese dada la evidencia que se ha presentado en lo relativo a la productividad; para ello se puede utilizar un indicador del crecimiento de la economía, esto es, el Producto Interno Bruto por habitante y su tasa de variación. En el gráfico que sigue se muestra el comportamiento de este indicador a lo largo de la década:

**GRAFICO 13**



FUENTE: Análisis de Coyuntura, Estudios Centroamericanos (ECA), UCA, Febrero-marzo, 2000.

El PIB por habitante comprueba de nuevo que la economía está experimentando un debilitamiento en su crecimiento económico<sup>15</sup>, y que, de acuerdo con lo que se ha dicho, esta debilidad responde en buena medida al deterioro de la capacidad productiva del trabajador debido a que no logra llenar sus necesidades básicas, esto es, nutricionales, educativas, de salud, etc.

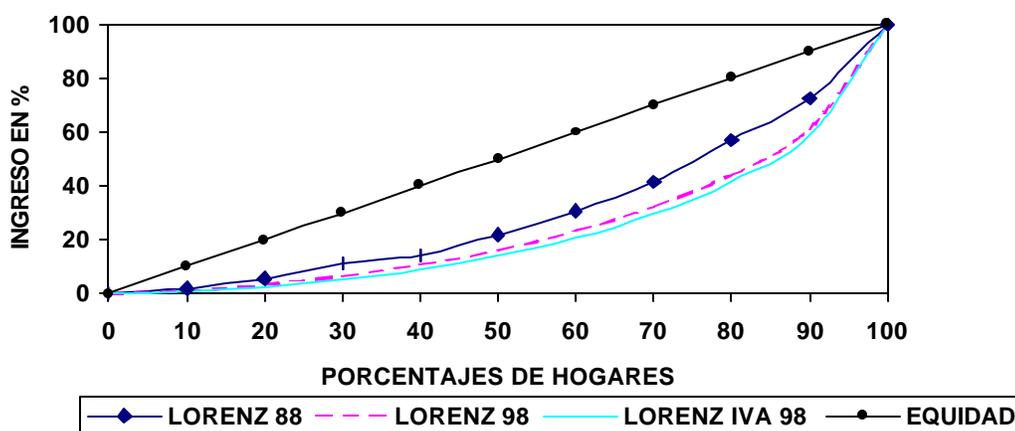
### **3.3.- FLEXIBILIDAD LABORAL, DISTRIBUCION DEL INGRESO, CRECIMIENTO Y DESARROLLO.**

<sup>15</sup> “En el umbral del nuevo siglo, El Salvador se encuentra en un período de crecimiento cercano a cero, y la economía no logra despegar. Es decir que el país ya no puede conseguir las altas tasas de crecimiento tan urgentes para reducir la pobreza y entrar en una etapa de desarrollo sostenible, sin que se hagan importantes transformaciones en la estructura de relaciones económicas y sociales” (Análisis de Coyuntura, Revista de Estudios Centroamericanos (ECA). Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA). San Salvador. Febrero-marzo. 2000).

Hasta ahora se ha mencionado el efecto de la flexibilidad laboral en los salarios, el cual provoca un estancamiento, cuando no una disminución, de los mismos; tomando en consideración este comportamiento salarial se podría inferir que dado que la productividad ha tenido una leve tendencia creciente la distribución del ingreso debe haberse vuelto más desigual. Efectivamente, al calcular el coeficiente de Gini (que mide con 0 la equidistribución y con 1 la máxima desigualdad) se puede verificar que mientras en 1988 éste era del 0.39 para 1998 había aumentado hasta 0.497, si a este indicador se le incorpora el efecto del IVA el coeficiente se eleva a 0.532, lo que también se puede observar utilizando el gráfico de Lorenz (donde un desplazamiento de la curva hacia la derecha indica mayor desigualdad):

**GRAFICO 14**

**DISTRIBUCION DEL INGRESO E IMPACTO DEL IVA**



FUENTE: elaboración propia en base a EHPM. Rubio, R., FUNDE, 1996. Y Mangandi, Claudia; Espinoza, Karla; Quevedo, M.; Maeda, W., UCA, 1999.

Puede verse que la desigualdad aumentó entre 1988 y 1998, y se agudizó aún más con el impuesto del IVA (curva llamada “Lorenz IVA 98”) que, por tanto, tiene un carácter regresivo.

De acuerdo con estudios del PNUD (1997) el crecimiento puede reducir los porcentajes de pobreza, pero tal efecto se vuelve más difícil a medida que la desigualdad en la distribución del ingreso aumenta<sup>16</sup>. Aunque El Salvador posee una desigualdad del ingreso elevada que se incrementa, las estadísticas acerca del porcentaje de pobreza señalan que éste ha disminuido, sin embargo, en el cuadro 21 se comprueba que esta reducción no ha estado exenta de problemas, debido principalmente a los elevados niveles de desigualdad que se muestran en algunos años (un Gini del 0.50 en 1994, p. e.).

<sup>16</sup> “En estudios recientes se ha estimado que un crecimiento del PIB per cápita anual del 10% reduciría la incidencia de la pobreza de ingreso en el 30% en sociedades relativamente igualitarias, con un coeficiente Gini de 0.25, y sólo en el 10% en las sociedades con menor grado de igualdad, con un coeficiente Gini de 0.50” (Informe de desarrollo humano, PNUD, 1997: 81).

**CUADRO 21. DISTRIBUCION, CRECIMIENTO Y POBREZA**

<b>AÑOS</b>	<b>GINI</b>	<b>PIB/HAB. VAR. %</b>	<b>PIB VAR. %</b>	<b>PRODUCTIV. %</b>	<b>% POBREZA</b>	<b>OCUP./HOGAR</b>
1988	0.390	0.2	ND	ND	ND	ND
1989	0.428	-0.7	ND	ND	ND	ND
1990	0.444	3.1	ND	ND	ND	ND
1991	0.484	1.9	ND	ND	ND	ND
1992	0.423	5.4	7.5	9.8	58.7	1.62
1993	0.437	5.1	7.4	4.7	57.5	1.65
1994	0.503	3.8	6.1	-2.0	52.4	1.69
1995	0.479	4.2	6.4	5.0	47.5	1.69
1996	0.494	-0.4	1.7	-2.8	51.7	1.66
1997	0.475	2.1	4.2	3.6	48.1	1.63
1998	0.497	1.1	3.2	-3.8	44.6	1.66

FUENTE: elaboración propia en base EHPM. Coyuntura Económica, UCA, 2000. BCR. RUBIO, R., FUNDE, 1996.

Ahora bien, el problema reside en que el país muestra una elevada desigualdad del ingreso en condiciones en las cuales las remuneraciones de los trabajadores no han alcanzado a cubrir en la mayoría de los años de la década de los 90 ni la canasta nutricional, esto hace que un aumento en la inequidad del ingreso haga más precarias las condiciones de vida de la fuerza laboral minando su eficiencia, ello se verifica en el fluctuante y cada vez más estancado crecimiento de la productividad, lo cual finalmente se refleja en un debilitamiento o depresión del PIB y del PIB/per cápita haciendo más difícil la reducción de la pobreza (ver cuadro 21). La disminución del porcentaje de los hogares pobres es consecuencia de que a medida que las remuneraciones se reducen se vuelve más necesario que una mayor cantidad de miembros de la familia se involucren en la generación de ingresos a través del empleo, de modo que los hogares como un todo los elevan, reduciendo la cantidad de los mismos que se hallan bajo la línea de pobreza, bajando así su porcentaje; pero esto hace más difícil la reproducción de la fuerza de trabajo, y, por tanto, la elevación de la eficiencia, ya que una parte de los niños y jóvenes se ven obligados a renunciar a sus estudios para tener que laborar como mano de obra no calificada. Este efecto se puede comprobar al observar la cantidad promedio de ocupados por hogar que como se ve en el cuadro 21 ha ido aumentando dada la insuficiencia de los salarios para cubrir la canasta básica.

## CONCLUSIONES.

1. En el presente los salarios mínimos solamente logran cubrir la canasta nutricional. Por lo tanto, si la reproducción de la fuerza de trabajo se considera como una canasta que incluye nutrición y otros bienes y servicios se puede concluir que la fuerza de trabajo en El Salvador no puede reproducirse con los niveles actuales del salario mínimo.
2. La legislación salvadoreña en cuanto a contratación y condiciones de trabajo adolece de vacíos y ambigüedades que permite a los patronos abusar de las condiciones de trabajo como jornada laboral, formas de contratación, trabajo a domicilio, etc.
3. La existencia en el país de una larga tradición antisindical ha provocado que el movimiento sindical sea débil y que los contratos colectivos apenas alcancen a cubrir solamente el 3% de los trabajadores ocupados.
4. Estos contratos colectivos tienen poca efectividad debido a que no incluyen aspectos como: horas extras, estabilidad laboral, movilidad, innovación tecnológica y formación profesional.
5. La legislación salvadoreña ha eliminado la discriminación pero no se ha efectuado un esfuerzo por la realización práctica de tales leyes a través de regulaciones específicas como en el caso del derecho de lactancia o el trabajo femenino en cuanto a actividades peligrosas e insalubres.
6. Aunque en El Salvador no existe una política de flexibilización del mercado de trabajo claramente definida se puede decir que en el país ésta política se ha limitado a mantener un régimen salarial que abarata la mano de obra, en permitir una débil dinámica del Ministerio del Trabajo, en tolerar que los patronos utilicen a su favor los vacíos de las leyes laborales y las prácticas fuera de la ley, y en tomar una actitud indiferente ante la debilidad del movimiento sindical individualizando la negociación laboral.
7. El régimen del salario mínimo establece que éste se fije considerando el costo de la vida de modo que el trabajador tenga una situación digna, no obstante, el período de revisión de estos salarios legislados es cada tres años, lo cual permite flexibilidad en lo relativo al salario real. De este modo la misma ley del salario mínimo se presta para abaratar la mano de obra.
8. De igual forma el trabajo a domicilio, por obra, por pieza y por zona geográfica presenta vacíos y ambigüedades que permiten al empresario no sólo pagar bajos salarios sino obviar la ley de salarios mínimos.
9. Las excepciones y particularidades que se establecen en la ley en cuanto a la no-terminación del contrato laboral, a la jornada de trabajo, a los turnos y a la movilidad laboral permiten a los patronos que puedan establecer contratos temporales, extensiones de la jornada laboral, horas extras no pagadas, etc. A esto también coadyuva las ambigüedades de la ley.

10. Las prestaciones no salariales de El Salvador son muy bajas incluso comparándolas con países altamente liberalizados en su mercado laboral, de modo que difícilmente esas prestaciones puedan desincentivar las inversiones en el país.
11. El hecho de que los PAE's no consideren dentro de su esquema la existencia de los grupos de presión y las relaciones sociales y de poder que se establecen entre ellos en torno a sus intereses, ha contribuido de manera fundamental a que acuerdos para resolver de forma consensada los problemas acuciantes de El Salvador, no hayan tenido éxito debido a que tanto el gobierno como los empresarios apoyados en la idea, propia de los programas de ajuste, de considerar a los sindicatos como factores de rigidez en el mercado laboral, han tomado una actitud de no colaborar con los trabajadores, representados por sus sindicatos, en la búsqueda de soluciones acordadas.
12. De este modo, los PAE's no han tenido en cuenta la necesidad de regular la negociación entre los sectores principales del mercado laboral, esto es: trabajadores y patronos; lo cual ha contribuido fuertemente en el fracaso de los esfuerzos concertados que se expresaron en el Foro de Concertación Económico y Social (ya desaparecido) y que se evidencian, más recientemente, en el Consejo Superior del Trabajo. La visión empresarial, plasmada en los PAE's y apoyada por el gobierno, ha consistido, antes que en concertar, en anular la participación sindical, lo que ha obligado a los trabajadores, frente a la actitud proempresarial del gobierno, a apoyarse en la presión internacional.
13. La flexibilización del mercado laboral afecta los derechos sindicales a través de tres situaciones: mediante la represión de la sindicalización en las empresas, por medio de prácticas empresariales de individualización de la negociación y a través de la manipulación de las leyes laborales.
14. Las zonas francas y las maquilas son la prueba más evidente de los efectos de una implementación a ultranza de la política de flexibilización del mercado laboral, lo cual lleva a que las empresas no aseguren un ambiente físico sano, que no permitan el gozo pleno de los trabajadores del derecho a la seguridad social, que abusen de las horas extras incluso sin pagarlas como se debe y que se impida toda clase de organización sindical, derecho inalienable de los trabajadores.
15. En cuanto al salario la política de flexibilización del mercado de trabajo sigue manteniendo la tendencia depresiva del salario mínimo real que se viene observando desde la década pasada, si bien la velocidad de disminución se ha visto mermada pero a un nivel muy bajo de los salarios reales.
16. El análisis del nivel de cobertura de las canastas básicas por los salarios mínimos no han mejorado en lo que respecta a lo nutricional y sigue deprimiéndose en lo que se refiere a la canasta de mercado. En relación con las condiciones de pobreza el índice parece estancarse en un porcentaje cercano al 50% de hogares pobres.
17. La disminución del índice de pobreza relacionado con la depresión de los salarios mínimos señalan que la disminución del primero es el efecto del aumento del número

de personas que se incorporan al trabajo, especialmente en los hogares de más bajos ingresos; lo cual afecta en la reproducción de la fuerza de trabajo al disminuir las posibilidades de estudiar y adquirir capacitación para enfrentar las nuevas tecnologías.

18. Al analizar la serie histórica de los indicadores de empleo se puede observar que uno de los efectos más notables consiste en la precarización del trabajo a través de un alto índice de sub-empleo y un creciente índice de empleo en el sector informal.
19. La participación de la mujer en el mercado de trabajo ha aumentado por tres razones: en primer lugar, la política de flexibilización que hace que se feminice el empleo debido a que la mano de obra femenina es más dócil, lo cual responde a condiciones objetivas como la mayor carga doméstica de la mujer, en segundo lugar, debido al crecimiento de las actividades de servicios que se reservan al sexo femenino y, por último, al crecimiento de maquilas, obviamente estas tres razones se entrelazan.
20. En teoría se demuestra que una permanente reducción de los salarios reales hasta el punto de caer por debajo del valor de la fuerza de trabajo provoca que esta última no alcance su calidad normal de modo que la tecnología no es plenamente utilizada y la productividad potencial no se alcanza. En el largo plazo, la caída año con año del salario real, al caer por debajo del valor de la fuerza de trabajo, provoca primero una desaceleración de la productividad, luego su estancamiento y finalmente su caída, en estas condiciones el crecimiento del producto se detiene y el subdesarrollo se profundiza.
21. El estancamiento de la productividad y la elevada desigualdad del ingreso provoca que se vuelva más difícil para el crecimiento la reducción de la pobreza en general. La misma inequidad, en condiciones de bajos salarios, provoca que la capacidad productiva del trabajador se deteriore frenando el crecimiento y con esto la posibilidad de reducir la pobreza, se llega a un círculo vicioso: el producto debe crecer porque hay una desigualdad grande pero no puede crecer por la elevada inequidad.
22. La desigual distribución del ingreso se ha venido a empeorar debido al carácter regresivo del impuesto al valor agregado (IVA).
23. La evidencia empírica a lo largo de 20 años (1974-1995) verifica la teoría al encontrarse relaciones positivas entre los salarios reales y la productividad. Igualmente, cuando se analiza la situación para la década de los 90 (1991-1998) se encuentran correlaciones positivas entre salarios reales y la productividad.
24. Los datos de la década de los 90 señalan que el estancamiento del salario real a un nivel tan bajo que está lejos de cubrir el valor de la fuerza de trabajo salvadoreña ha estancado la productividad global, lo cual ha contribuido fuertemente a la desaceleración del crecimiento del producto interno bruto, y también del importante indicador PIB por Habitante.

## **PROPUESTAS.**

Las propuestas se elaboraron en consulta con los miembros de la sociedad civil, una vez que se les hubo presentado los resultados de la investigación (ver anexo A.4):

1. La recomendación principal que se deduce de este estudio es que el salario real de los trabajadores tiene que aumentar hasta el punto de alcanzar una canasta de productos que represente el valor de la fuerza de trabajo, que como se dejó establecido se podría aproximar a la canasta de mercado.
2. Los salarios reales tienen que aumentar al mismo ritmo de la productividad si se pretende mantener constante la distribución del ingreso en el largo plazo.
3. El incremento de los salarios reales tiene que hacerse de modo gradual y como resultado de estudios que señalen aquellos sectores en los cuales los niveles tecnológicos no se reflejan en el comportamiento de la productividad y cuyos salarios son bajos.
4. El alza de los salarios reales debe darse a través de los aumentos en los salarios nominales (salarios mínimos), los cuales no deben ir acompañados de incrementos de precios.
5. La gradualidad de los aumentos salariales puede ser que no permita una rápida recuperación del producto por trabajador de manera que el Estado y los empresarios privados deben aumentar sus inversiones en salud, educación y capacitación de los trabajadores para lograr el mejor éxito en los objetivos perseguidos por los incrementos productivos de los salarios.
6. El gobierno debe estructurar una política del mercado laboral que incorpore el principio de que los aumentos salariales hacen crecer la actividad económica real. Mientras que los empresarios tienen que comprender que los incrementos de productividad que se derivan de los aumentos de los salarios reales elevarán sus utilidades.
7. El marco jurídico para la negociación obrero-patronal debe incluir reglas que hagan posible que los aumentos de los salarios que se justifiquen como incrementos salariales productivos se convierta en un argumento legal fuerte para elevar los salarios. Este incremento es sobre el salario que ya cubre la fuerza de trabajo. Por tanto, el primer argumento jurídico es el de elevar el salario hasta cubrir el valor de la fuerza de trabajo que, de acuerdo a lo expuesto en esta investigación, genera incrementos en la productividad laboral.
8. Las políticas de flexibilización no deben darse bajo presión sino de una forma concertada con los trabajadores por lo tanto debe existir una voluntad política del gobierno.
9. Cualquier política económica debe ser concebida considerando de que existen distintos grupos sociales (mujeres, trabajadores, jóvenes, empleados, etc.) que tienen intereses

diferentes, de modo que la aplicación de la política tenga que pasar por la concertación de todos ellos procurando que se dé en pie de igualdad, y con una mediación efectiva e imparcial del gobierno.

10. Debe ser un derecho laboral el exigir sanciones internacionales hacia el gobierno por inoperancia en relación con la violación de los derechos de los trabajadores.
11. Hacer funcional, operante y con amplia participación el Consejo Superior del Trabajo.
12. Todas las entidades gubernamentales relacionadas con el sector laboral deben tener una clara focalización con respecto al problema de género. La participación en los organismos debe incorporar reglamentariamente el género femenino en cualquier discusión.
13. El Ministerio del Trabajo debe ser transparente en cuanto a la ayuda presupuestaria que corresponde a los sindicatos y debe cumplir con su función promotora de la organización sindical.
14. Realizar una reestructuración del Ministerio del Trabajo buscando eliminar todos los mecanismos que facilitan la corrupción de éste y la manipulación por parte de los patronos.
15. Crear una comisión imparcial que supervise el desempeño del Ministerio del Trabajo.
16. Crear capacitación para hacer polivalente a los trabajadores. El costo de la capacitación debe estar a cargo del gobierno y los empleadores.
17. Las empresas deben colaborar por lo menos en horarios con los trabajadores que estudian por su propia cuenta.
18. La capacitación debe ser formal e informal.
19. Establecer créditos blandos para los desempleados sobre bases de financiamiento alternativo con fuerte participación femenina entre los beneficiarios.
20. Debe establecerse una política de desarrollo agropecuario: reactivación de la agricultura, resolver el problema de las migraciones, ayudar a generar rentabilidad, realizar transformación tecnológica, etc.
21. El Estado debe tomar su responsabilidad en cuanto a los servicios públicos: salud, educación, etc.
22. Descentralización de las áreas productivas. Esto ayuda a la organización sindical y reduce la migración campo-ciudad.
23. Establecer normas empresariales y laborales con relación al medio ambiente. Debe además regionalizarse las organizaciones de defensa al medio ambiente.

## BIBLIOGRAFIA

### BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO I y IV.

- ◆ Arriola, J. Los procesos de trabajo en la Zona Franca de San Bartolo Documentos de trabajo. Universidad “Centroamericana José Simeón Cañas” (UCA), San Salvador, 1993.
- ◆ Arriola, J.; Candray, J. Derechos Prohibidos Negociación Colectiva y Sindicatos en El Salvador. Documentos de Investigación, Universidad “Centroamericana José Simeón Cañas” (UCA), San Salvador, 1994.
- ◆ Arriola, J. Diagnóstico económico del marco de relaciones laborales. Centro de Estudios del trabajo (CENTRA). San Salvador, 1995.
- ◆ Arriagada, P.; Cruz, M. Hacia una regulación económica vigente en El Salvador, FUSADES, San Salvador, 1990.
- ◆ Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR), Revista Trimestral. Varios números.
- ◆ Cáceres D., N.; Ramírez R., L.; Barrios Z., H.; Coto A.; I. Flexibilidad del Derecho Laboral: situación en El Salvador. Trabajo de graduación para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas. Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, San Salvador, 1997.
- ◆ Cruz A., J.; Goitia V., R.; Rivas P., V. El limitado acceso de los productores agrícolas de subsistencia a los servicios financieros en El Salvador (1989-1997): análisis de la baja competitividad del subsector granos básicos, condiciones de pobreza y el papel de las tecnologías de crédito”. Trabajo de graduación para optar al grado de Licenciado en Economía. Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, San Salvador, 1999.
- ◆ Candray, J.; Quinteros, C. Impacto de las reformas al Código del trabajo en el ejercicio de los derechos de los trabajadores, CENTRA, San Salvador, 1996.
- ◆ Cuadrado R., J.; Mancha, T.; Villena, J.; Casares, J.; González, M. Introducción a la política económica. McGraw Hill, Madrid, 1997.
- ◆ Diercksens, Wim, Mercado de trabajo y política económica en Centro América. Guaymuras, Departamento Ecuménico de Investigación (DEI), San José, Costa Rica, 1990.
- ◆ Encuestas de hogares de propósitos múltiples, Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), varios años (1992-1997).

- ◆ Flores L., D.; Henríquez L., M.; Peraza T., K.; Pérez V., M. Salario mínimo y flexibilidad laboral. Trabajo de graduación para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas. Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, San Salvador, 1998.
  
- ◆ Fernández D., A.; Parejo G., J.; Rodríguez, L. Política Económica McGraw Hill, Madrid, 1998.
  
- ◆ FUSADES Necesidad de un nuevo modelo económico FUSADES, San Salvador, 1990.
  
- ◆ Libro Blanco de la Microempresa, El Salvador, Centroamérica, 1997.
  
- ◆ Marx, C. El capital (3 T.) Librerías Allende, México, 1980.
  
- ◆ Ministerio de Planificación (MIPLAN). Indicadores Económico y sociales Dirección de información, Departamento de indicadores. Varios años (hasta 1991).
  
- ◆ MIPLAN Plan de desarrollo económico y social 1989-1994 MIPLAN, San Salvador, 1990a.
  
- ◆ MIPLAN Plan de desarrollo económico y social 1989-1994 (Borrador), MIPLAN. San Salvador, 1990b.
  
- ◆ MIPLAN. Propuesta de Desarrollo Económico y Social 1994-1999 (propuesta). Volumen II texto principal. Ministerio de Planificación. San Salvador. 1994. Apartado B.4. "Aumento del empleo y la productividad"
  
- ◆ Montoya, A. Informalidad urbana y nueva economía popular. UCA Editores, San Salvador, El Salvador, 1995.
  
- ◆ Montesino, Mario, y Góchez, Roberto. Salarios y productividad. Revista Estudios Centroamericanos (ECA); No. 594, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” UCA; San salvador , octubre de 1995.
  
- ◆ Montesino, M. Efecto de la dinámica salarios-productividad en el desarrollo económico. Caso El Salvador (1974-1995). Tesis para optar al grado de Master en economía y desarrollo. Postgrado Centroamericano de Economía y Desarrollo. Tegucigalpa. Honduras. 1997.
  
- ◆ Mensaje del señor Presidente de la República doctor Armando Calderón Sol, en ocasión de presentar a la nación la plataforma económica para el desarrollo social. Diario de Hoy. Viernes, 3, febrero, 1995
  
- ◆ Moreno, R.; Góchez, R. Notas en torno al presupuesto general, Actualidad económica. Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), boletín mensual n° 1, noviembre, 1996.

----- Consideraciones sobre el ajuste salarial, FUNDE, boletín mensual n° 7.

◆ Quinteros, C., García, G.; Góchez, R.; Molina, N., Dinámica de la actividad maquiladora y derechos laborales en El Salvador. Centro de Estudios del trabajo (CENTRA), San Salvador, 1998.

◆ Superintendencia de Pensiones. Boletín Indicadores Previsionales N° 6, San Salvador, 1998.

## BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO II.

- Banco Central de Reserva. IVAE. Varios Números
- Banco Central de Reserva. Memoria de Labores. Varios Años
- Banco Central de Reserva. Revista Trimestral. Varios Números
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Informe Anual 1996 y 1997
- Banco Multisectorial de Inversiones. “Informe de programas de apoyo a la pequeña empresa”.
- Banco Multisectoril de Inversiones (BMI) Informe de Labores. Varios años
- Brand, Salvador Orlando. Diccionario de las Ciencias Económicas y Administrativas.
- CENITEC. El Sistema Financiero de El Salvador. Análisis y Perspectivas. Cuadernos de Investigación . Año 1. No.2. Mayo 1989
- CENITEC. Hacia Donde se Dirige la Privatización de la Banca. Política Económica. Volumen .1, No.12 Abril 1992
- CENITEC. La Reforma del Sistema Financiero. Es oportuna la privatización?. Política Económica. Volumen.1. No. 2. Agosto-Septiembre 1990.
- Consejo Monetario Centroamericano. Boletín Estadístico. Varios números
- Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). La Autonomía de la Banca Central. Actualidad Económica No. 6. Mayo 1997.
- Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) “Créditos para los sectores populares en El Salvador. 1998

- Fundación Nacional para el Desarrollo (Funde), “La Reforma del Sistema Financiero Salvadoreño y el Fortalecimiento de sus Instituciones Reguladoras y supervisoras”. Mayo 1998.
- Granadino, R.; Hernández, O. y Arévalo, A. Análisis Comparativo de la Banca Privada y la Banca Nacionalizada en El Salvador: 1971-1988. Tesis de Grado. UCA, Septiembre 1990
- Heilbroner, R. y Thurow, L. Economía. 7a. Edición. Pentrice-Hall Hispanoamericana, S.A.1987.
- 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
- Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero.
- Ley orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador, Abril 1991.
- Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones.
- Ley de la Superintendencia del Fondo de Pensiones.
- Ley de saneamiento y fortalecimiento de bancos comerciales y asociaciones de ahorro y préstamo. Noviembre 1990
- Ley de privatización de los bancos comerciales y de las asociaciones de ahorro y préstamo. Diciembre 1990
- Ley de Creación del Banco Multisectorial de Inversiones (BMI). Abril de 1994
- Ley del Mercado de Valores. Abril 1994
- Ley de Casas de Cambio de Moneda extranjera. Abril 1990
- Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones. Diciembre 1996.
- Ley de la Superintendencia del Fondo de Pensiones.
- Moreno, Raúl. Evolución del Sector Financiero durante 1996. Alternativas para el Desarrollo No. 42. Noviembre-Diciembre 1996. FUNDE.
- Movimiento de Mujeres “Mélida Anaya Montes”, “El acceso de las mujeres al crédito”, San Salvador, Agosto 1998.
- Superintendencia del Sistema Financiero. Estados Financieros e Indicadores Financieros. Varios años

- Superintendencia del Sistema Financiero. Boletín Estadístico. Varios años.
- Sorto Rivas Francisco, Cenitec, Ajuste Estructural y el Sistema Financiero en El Salvador. Cuaderno de Investigación. Año III, Marzo 1992. Pág. 16.

### BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO III.

- AID, Evaluación del Sector Infraestructura de Energía Eléctrica y telecomunicaciones realizado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Misión El Salvador, febrero de 1990.
- Álvaro Magaña, Expresidente de El Salvador, Comentario al anteproyecto de ley para la privatización de las comunicaciones en El Salvador. FUCAD.
- Análisis Editorial, “La privatización: el fanatismo económico de la modernización”, Revista ECA de la UCA, No. 593, marzo de 1998.
- Arene Alberto, Ponencia: Privatizaciones: El caso de El Salvador y las Telecomunicaciones; Seminario sobre Privatizaciones: El Caso de las Telecomunicaciones, Fundación Konrad Adenauer Stiftung y FUCAD, Julio de 1997.
- Arreola Joaquín, El Estado Actual de la Privatización en El Salvador, ponencia presentada en el Seminario Internacional “La Privatización de los servicios básicos, los casos de Inglaterra y Chile”, realizado en junio de 1995 y organizado por el Centro para la Defensa del Consumidor, CDC en San Salvador y publicado por el mismo centro.
- BCR, Diagnóstico base incluido en el documento de PROGRAMA DE PRIVATIZACION presentado por el BCR a la Comisión Especial de la Asamblea Legislativa encargada de investigar el proceso de venta de las acciones de los bancos comerciales.
- BID, “El Salvador, Country Paper” Departamento de Operaciones Regionales II. División por país 3 (borrador junio 1997).
- Censo Económico y Social de El Salvador de 1992.
- Declaraciones del Secretario de ATCEL del día 20 de enero de 1998, aparecidas en La Prensa Gráfica, sección El Financiero.
- El Financiero de la Prensa Gráfica, artículo aparecido el 20 de enero de 1998: “Venta millonaria de distribuidoras eléctricas”.

- Encuesta de Propósitos de Múltiples de 1997 y 1998 del Ministerio de Economía.
- Estrategias y proyectos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo en El Salvador, 1998, CED, FUNDE, SAPRIN.
- Folleto informativo del Programa y de la Comisión publicado por el Ministerio de Economía, 1996.
- M.A.M., Diagnóstico de Identificación de las necesidades prácticas y estratégicas de las Mujeres en las regiones de trabajo del M.A.M., publicado en marzo de 1998.
- Moreno Raúl, Análisis de la Situación Económica durante 1997 y 1998, Área de Estudios Macroeconómicos de FUNDE.
- Moreno Raúl, Artículo de Alternativas para el Desarrollo No. 57 de enero – febrero de 1999, FUNDE.
- Nogales Javier, El Salvador, Análisis del Sector Bancario, informe preparado por el BID, mayo de 1990.
- NOTICEL, Publicación de CEL, aparecida en agosto de 1997.
- Osvaldo Rosales V. El Debate sobre el Ajuste Estructural en América Latina, Enero de 1990.
- Sierralta Alexis, “El Neoliberalismo, las privatizaciones y las opciones de modernización de las telecomunicaciones en América Latina”, ponencia de la sesión conferencias: “Privatizaciones El Caso de El Salvador y de las Telecomunicaciones”, 29 de octubre de 1996 y publicada en julio de 1997 por la Fundación Konrad Adenauer y FUCAD.

## **CUADROS**

CUADRO 1.- NIVEL DE COBERTURA DE LOS SALARIOS MINIMOS SOBRE LAS CANASTAS BASICAS.

CUADRO 2.- OCUPADOS SEGÚN AÑOS DE ESTUDIO APROBADOS.

CUADRO 3.- HOGARES RECEPTORES DE REMESAS POR TRAMOS DE INGRESOS FAMILIARES (EN PORCENTAJES)

CUADRO 4.- PRINCIPALES INDICADORES DE EMPLEO

CUADRO 5.- SITUACION SOCIO-ECONOMICA DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS (DATOS ANUALES), 1997.

CUADRO 6.- GASTOS Y GANANCIAS

CUADRO 7.- SALARIOS MINIMOS Y CANASTAS BASICAS EN EL MERCADO LABORAL FEMENINO.

CUADRO 8.- NUMERO DE MUJERES ASALARIADAS POR CIENTO VARONES SEGÚN OCUPACION.

CUADRO 9. SALARIO PROMEDIO Y MODAL MENSUAL SEGÚN GRUPO OCUPACIONAL Y SEXO.

CUADRO 10.- HOGARES (CON JEFAS DE FAMILIA) RECEPTORES DE REMESAS POR TRAMOS DE INGRESOS FAMILIARES (EN PORCENTAJES)

CUADRO 11.- PORCENTAJES DE EMPLEADOS AMPARADOS EN CONTRATO COLECTIVO

CUADRO 12.- VARIACION PORCENTUAL DE LOS SALARIOS MINIMOS NOMINALES ENTRE 1968-1998

CUADRO 13.- FRECUENCIA EN AÑOS CON QUE SE HAN AUMENTADO LOS SALARIOS MINIMOS NOMINALES EN TRES DECADAS 1968-1998

CUADRO 14. HOGARES POR CONDICION DE POBREZA TOTAL PAIS (PORCENTAJES)

CUADRO 15.- PRINCIPALES INDICADORES DEL EMPLEO

CUADRO 16.- SEGURIDAD SOCIAL Y COSTOS NO SALARIALES

CUADRO 17. ORGANIZACIÓN SINDICAL EN LAS MAQUILAS.

CUADRO 18 .- POBLACION OCUPADA Y DESOCUPADA POR GENERO (En porcentajes)

CUADRO 19.- EL SALVADOR: RELACION ENTRE LOS SALARIOS ( $\phi$ ), LA SALUD, EL COEFICIENTE CAPITAL-TRABAJO Y LA PRODUCTIVIDAD ( $\psi$ ). (DATOS MENSUALES)

GRAFICOS

GRAFICO 1.- POBREZA ABSOLUTA Y RELATIVA TOTAL, 1997

GRAFICO 2.- SALARIOS MINIMOS REALES DEFLACTADOS POR EL IPC, 1992.

GRAFICO 3.- COMPORTAMIENTO DEL SALARIO MINIMO REAL DE LA INDUSTRIA COMERCIO Y SERVICIO (IPC BASE 1992)

GRAFICO 4.- SALARIOS NOMINALES

GRAFICO 5.- NIVEL DE COBERTURA DE LA CANASTA BASICA FAMILIAR QUE TIENE LOS SALARIOS MINIMOS

GRAFICO 6.- COBERTURA DE LOS SALARIOS MINIMOS DE LA INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIO SOBRE LAS CANASTAS DE MERCADO Y ALIMENTOS PROMEDIO

GRAFICO 7.- TRABAJADORES COTIZANTES AL ISSS

GRAFICO 8.- EL SALVADOR: PRODUCTIVIDAD GLOBAL Y SALARIOS PRODUCTO MINIMOS

GRAFICO 9.- PRODUCTIVIDAD GLOBAL (BASE/90) Y SALARIOS MINIMOS REALES (1992 = 100)

GRAFICO 10.- PRODUCTIVIDAD GLOBAL Y SALARIOS (EN INDICES = 1992)

GRAFICO 11.- PRODUCTIVIDAD (BASE 90) Y SALARIOS REALES (BASE 92) EN LA INDUSTRIA

GRAFICO 12.- CONDICIONES DE SALUD, PRODUCTIVIDAD Y SALARIOS REALES URBANOS (INDICES 1977 = 100)

GRAFICO 13.- IVAE PROMEDIO MOVIL 12 MESES (VARIACIONES ANUALES EN %)

### **GLOSARIO DE SIGLAS**

AVX: empresa de componentes electrónicos de la Zona Franca de San Bartolo, El Salvador.

AFL-CIO: Federación Americana del Trabajo y Central Sindical de la Industria. Fusión de dos grandes centrales sindicales de los Estados Unidos.

ALP: Agenda Laboral Prioritaria.

BANAFI: Banco Nacional de Fomento industrial.

BCR: Banco Central de Reserva de El Salvador.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

BM: Banco Mundial.

BMI: Banco Multisectorial de Inversiones.

CORSAIN: Corporación Salvadoreña de Inversiones.

CORPAK: empresa de bolsas decorativas en la Zona Franca de San Bartolo.

CENTRA: Centro de Estudios del Trabajo.

CST: Consejo Superior del Trabajo.

CBA: Canasta Básica Alimenticia.

DIGESTYC: Dirección General de Estadísticas y Censos.

ECA: Estudios Centroamericanos. Revista bimensual de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA). El Salvador.

EHPM: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

FENASTRAS: Federación Nacional Sindical de Trabajadores Salvadoreños.

FIS: Fondo de Inversión Social.

FMI: Fondo Monetario Internacional.

FUNDE: Fundación Nacional para el Desarrollo.

FUSADES: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.

FMLN: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.

INCAFE: Instituto Nacional del Café.

INAZUCAR: Instituto Nacional del Azúcar.

INJIBOA: Ingenio Jiboa.

IVAE: Índice del Volumen de la Actividad Económica.

ISSS: Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

IPC: Índice de Precios del Consumidor.

MIPLAN: Ministerio de Planificación.

ONG's: Organismos No Gubernamentales.

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

PAE's: Programas de Ajuste Estructural.

PEE: Políticas de Estabilización Económica.

PEA: Población Económicamente Activa.

PEI: Población Económicamente inactiva.

PET: Población en Edad de Trabajar.

PIB: Producto Interno Bruto.

PRIMO: empresa de ropa femenina en la Zona Franca de San Bartolo.

SPG: Sistema Generalizado de Preferencias.

SAPRIN: Red Internacional de la Sociedad Civil para la Revisión Participativa de los Programas de Ajuste Estructural (por sus siglas en inglés).

TST: Test de Salud Total.

UNOC: Unión Nacional Obrero Campesina.

USA: Estados Unidos de América.