

REFORMA BANCARIA .



INTRODUCCION

Una de las reformas decretadas por la segunda Junta Revolucionaria de Gobierno, surgida a raíz de la alianza de las Fuerzas Armadas y la Democracia Cristiana, fue la nacionalización de la banca privada. Dicha alianza manifestó en su discurso que uno de sus propósitos dentro del campo económico era "Nacionalizar la banca, para conseguir beneficios sociales y populares del crédito y el ahorro, garantizando al mismo tiempo los haberes de los depositantes" 1/. Es así como entra en vigencia la Ley de Nacionalización de las Instituciones del Crédito y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, el 7 de marzo de 1980 a partir del Decreto No. 158.

Al tratar de hacer una evaluación de la banca nacionalizada se tiene que partir de los considerandos manifestados por la segunda Junta Revolucionaria de Gobierno, dentro de estos, dos merecen ser analizados, -los demás son de orden general- para comprobar si en alguna medida los objetivos planteados al momento de decretar la ley, se han cumplido; y son los siguientes:

"IV-Que los criterios hasta ahora aplicados por los bancos y demás instituciones financieras privadas ha ocasionado la concentración de los créditos en un pequeño grupo de usuarios, discriminando aquellos que no han pertenecido a dicho grupo, distorcionando así las políticas financieras del Estado con proyección social.

V- Que la canalización de los ahorros debe orientarse a promover el bienestar general de la población y a ese efecto es imprescindible que el Estado reestructure el sistema financiero para volverlo capaz de contribuir a los esfuerzos que en adelante deberá realizar el gobierno para acelerar el proceso de desarrollo económico y social del país" 2/.

Dos aspectos importantes se destacan de lo anterior; la concentración y la canalización del crédito, o lo que es igual, a quienes y hacia que sectores se orienta el crédito del sistema bancario.

Por otra parte es importante determinar cual es la atención que se le ha dado al sector reformado en cuanto a canalización del crédito, así como cual ha sido la -

1/ López Vallecillos, Italo. "El Proceso Militar-Reformista en El Salvador (marzo 1980-marzo 1982) ECA, 403-404, mayo-junio 1982, Año XXXVII, Pág.377.

2/ BCR, "Ley de nacionalización de las Instituciones de Crédito de las Asociaciones de Ahorro y Préstamos", Octubre, 1987, - Pág. 1.

participación del BCR en el crédito que otorga la banca nacionalizada, lo cual está en parte relacionado con el coeficiente de liquidez de los bancos, como parte de los resultados financieros, y por último establecer la situación en cuanto a las acciones de la banca nacionalizada. En lo mencionado anteriormente se centrará el análisis que a continuación se -

presenta.

LA CONCENTRACION DEL CREDITO. X

Para determinar como se ha orientado el crédito bancario de acuerdo al tamaño económico de los usuarios, se cuenta con la siguiente información:

CUADRO No.1

**BANCOS NACIONALIZADOS
ESTRUCTURA DE LA CARTERA DE PRESTAMOS
POR TAMAÑO ECONOMICO DE LOS USUARIOS
(En Porcentaje)**

USUARIOS	1986 (1)	1987
Microempresas (Activos hasta ₡100,000)	1.3	2.0
Pequeños (Activos de más de ₡100,000 y hasta ₡750,000)	13.3	14.6
Medianos (Activos de más de ₡750,000 y hasta ₡2,000.000)	7.6	8.1
Grandes (Activos de más de ₡2,000,000)	77.8	75.3
TOTAL	100.0	100.0

(1) Cifras Revisadas

FUENTE: BCR, Memoria 1987, Pág. 48.

Es fácil observar en el cuadro anterior como se da la concentración del crédito en la banca nacionalizada; en conjunto los medianos y grandes empresarios representan el 85.4 y el 83.4 por ciento de la cartera de préstamos de la banca nacionalizada para 1986 y 1987 respectivamente. La disminución de 2.0 por ciento de un año a otro, para los medianos y grandes empresarios es conside-

rado como, "que el proceso de democratización del crédito experimentó un fuerte impulso en 1987, beneficiándose con ello los sectores productivos que más dependen de la asistencia financiera para mantener e incrementar sus actividades" 3/.

3/ BCR, Memoria 1987, Pág. 48.

Deteniéndonos un poco en este análisis, para 1986, la cartera de préstamos de la banca nacionalizada era de \$4,885.991 miles de colones de los cuales de acuerdo a la estructura que aparece en el cuadro No.1, \$4,172.636 miles de colones le corresponden a la mediana y gran empresa, y solo \$713,355 miles de colones, a la micro y pequeña. Para 1987, \$4,434,061 miles de colones les correspondieron a la mediana y gran empresa, y \$882,559 a la micro y pequeña empresa. Aunque es cierto que el conjunto de empresas grandes, por el mismo tamaño de ellas, requiere de más financiamiento que el conjunto de empresas pequeñas, las cifras mencionadas hacen evidente que la concentración se sigue manteniendo en la banca nacionalizada, puesto que se le sigue dando atención preferente a las empresas que históricamente han gozado de privilegios en la dotación de los créditos. Los argumentos acerca de esta situación los manifiesta el Presidente de uno de los bancos nacionalizados "la gran empresa, principalmente industrial y agropecuaria, por lógica común continuará recibiendo la mayor asistencia financiera, dada la cuantía de su propia inversión que garantiza, su alta capacidad de producción, experiencia, iniciativa y organización" 4/, nosotros agregaríamos a esto, la capacidad de incidir en las decisiones de los bancos, dadas las relaciones existentes con la alta cúpula de las instituciones bancarias.

Pero lo real es que el financiamiento "per se" aún cuando fuera ampliado no garantiza el desarrollo de la micro y pequeña em-

4/ Ayala Moreno, Eduardo. "Análisis de los resultados de la Banca Comercial Nacionalizada, ABANSA, mayo de 1984, p.21.

presa, como lo reconoce la Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios Salvadoreños (AMPES): "Los programas de crédito no deben ser concebidos solamente como la acción de facilitar dinero y recuperarlo junto con cierto tipo de interés, mediante la aplicación de mecanismos ya sean severos o de otro tipo. Las facilidades financieras deben incluir un programa de seguimiento, Capacitación y Asistencia Técnica que permita a los micro y pequeños comerciantes, ampliar su empresa y crecer y dignificarse como personas" 5/.



CANALIZACION DEL CREDITO

Es importante para el análisis observar hacia que sectores de la economía se ha canalizado preferentemente el crédito.

De acuerdo a lo observado en el Cuadro No.2, el sector Comercio es al que los Bancos Comerciales e Hipotecario le han destinado buena parte de los créditos; este sector, junto con el Refinanciamiento son considerados sectores improductivos, sin embargo, en conjunto han representado en promedio para los años que aparecen en el cuadro No.2 alrededor del 60% del total del crédito asignado.

Esto podría considerarse como una contradicción al interior del sistema bancario; ya que mientras

5/ Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios Salvadoreños (AMPES) Seminario Taller "Los Problemas Actuales de la Micro y Pequeña Empresa en El Salvador y Alternativas de Solución, 23 y 24 de agosto de 1988, p.20.

CUADRO No.2

DESTINO DEL CREDITO DE LOS BANCOS COMERCIALES E HIPOTECARIO
MONTOS OTORGADOS

Estructura Porcentual

	Agrope- cuario	Indus- tria.	Construc- ción.	Comercio	Refinan- ciamiento	Otros	Total
1979	24.18	12.73	6.15	42.97	10.08	3.89	100
1981	28.71	9.92	2.98	30.76	25.53	2.10	100
1983	24.27	8.35	2.96	39.49	22.85	2.08	100
1985	13.23	10.42	3.73	56.28	11.20	3.14	100
1987	16.41	15.86	3.51	49.58	11.63	3.01	100

FUENTE: Banco Central de Reserva. Revista Sep-Oct./1983,
enero-febrero-marzo/1988.

el Banco Central de Reserva establece líneas de crédito hacia actividades consideradas como prioritarias para la reactivación económica, y por lo tanto con tasas de interés preferenciales, los bancos, en función de obtener la mayor rentabilidad, orientan la concesión de los créditos, hacia aquellas actividades en donde las tasas de interés son más altas o que les permita recuperar parte de la mora existente, tal es el caso del Comercio con una tasa de interés del 20% y el Refinanciamiento; por otra parte, las expectativas negativas de los inversionistas privados, dada la inestabilidad política del país, requiere de medidas adicionales a la fijación de tasas de interés preferenciales para las actividades que ellos desarrollan.

Crédito al Sector Reformado.

Dentro de la canalización del

crédito, es importante observar cual ha sido la situación del sector reformado en cuanto a su atención de parte de la banca nacionalizada.

La ejecución de las tres reformas surgidas a raíz del golpe de octubre/79 (agraria, bancaria y comercio exterior), hacía suponer una visión integral de la solución a la problemática nacional. Las tres reformas mencionadas, necesariamente debían haber mostrado una íntima interrelación en su desarrollo. No es nuestro objetivo profundizar en un análisis integrador; pero se hace necesaria la relación entre el crédito otorgado por las distintas instituciones financieras; y el sector reformado como usuario de ese crédito.

Se cuenta con información de como ha estado la estructura de la cartera de crédito del sector agropecuario, en cuanto al sector reformado, en la banca nacionalizada.

CUADRO No.3

ESTRUCTURA DE LA CARTERA DE CREDITO DEL SECTOR AGROPECUARIO

(En Porcentaje)

SECTORES	1985	1986	1987
Reformado	12.6	14.8	14.6
No Reformado	87.4	85.2	85.4
Total	100.0	100.0	100.0

FUENTE: BCR, Memorias 1986 y 1987

Claramente se observa en el cuadro anterior la poca atención que ha recibido el Sector Reformado dentro de la cartera de crédito de la banca nacionalizada; en ninguno de los tres años llega al 15% del total; en contraste con la atención recibida por el sector no reformado 6/.

Es válido aclarar que en un inicio no solo la banca nacionalizada asumió el compromiso de financiar a las cooperativas de la Fase I; también lo hicieron el Banco Hipotecario (BH) el Banco de Fomento Agropecuario (BFA), la Federación de Cajas de Crédito - (FEDECREDITO) y el Instituto Nacional del Café (INCAFE), posteriormente se dió una reasignación: "Al 30 de junio de 1987, fueron 266 las cooperativas que estaban formalmente asignadas a la banca comercial y al BFA. De las 266, 132 correspondían al BFA y 134 a los bancos comerciales" 7/ pero

6/ Esto está ligado con el mismo desarrollo de la Reforma Agraria. Ver apartado sobre Reforma Agraria.

7/ Paz, José. "Situación del Financiamiento al Sector Reformado Salvadoreño" UCA; Realidad Económico-Social" Marzo-abril 1988. p.158.

aún cuando se dió alguna asignación, las instituciones financieras para la concesión del crédito toman en cuenta aspectos como: - deuda excesiva, problemas administrativos y abandono de la tierra; esto se refleja en la clasificación que se tiene acerca de las cooperativas; tomando como base criterios sobre: organización, manejo gerencial, solidez financiera, logros sociales y mayor ó menor grado de cohesión de los socios de la cooperativa. "Existe una clasificación al 30 de septiembre de 1987, para 334 cooperativas de la Fase I. De las 334, 87 se supone que no tienen mas acceso al crédito, porque de esas, 32 se consideraron abandonadas 37 sin clasificación y 18 clasificadas como D. De las restantes 247, 117 tuvieron la clasificación C, 65, B y otras 65, A." 8/.

Aún cuando no se conoce con exactitud el significado de la clasificación, es válido suponer, que si las clasificadas como D no tienen más acceso al crédito, el mismo riesgo corren las clasificadas como C; por lo que se tendría que del total de cooperativas de la Fase I, con seguridad el 26% no reciben financiamiento, y otro

8/ Ibid, p. 161.

35% se encuentra en peligro de no recibirlo, lo que indica que el 61% del total de las cooperativas de la Fase I enfrentan serios problemas en cuanto a la otorgación de financiamiento; y si los criterios utilizados para la clasificación son válidos, los problemas se agudizan y se vuelven más complejos, puesto que abarcan aspectos de organización, manejo, logros sociales y cohesión grupal.

En el caso de los beneficiarios de la Fase III de la reforma agraria (Decreto 207) la situación se vuelve más difícil, por cuanto

bierto a 56,188 familias beneficiarias del Decreto 207. 9/

* PARTICIPACION DEL CREDITO DEL BCR.

Es importante observar, dado que se está analizando el crédito otorgado por la banca nacionalizada, cual ha sido la participación del BCR en este crédito.

En el cuadro No. 4 se puede observar lo anterior.

CUADRO No.4

PARTICIPACION DEL CREDITO DEL BANCO CENTRAL DE RESERVA EN EL TOTAL DEL CREDITO DE LOS BANCOS COMERCIALES E HIPOTECARIO. MONTOS USADOS (Miles de Colones)

AÑOS	CREDITO DEL BCR A LOS BANCOS COMERCIALES E HIPOT.	CREDITO DE LOS BANCOS COMERCIALES E HIPOTECARIO	% DE PARTICIPACION DEL BCR.
1978	519.2	2,407.8	21.6
1979	625.6	2,329.6	26.9
1980	654.7	1,970.7	33.2
1981	857.2	1,931.6	44.4
1982	1,082.2	2,279.9	47.5
1983	1,714.9	3,005.0	57.1
1984	3,376.2	4,748.6	71.1
1985	4,895.8	6,407.0	76.4
1986	3,080.2	7,073.4	43.5
1987	4,457.1	6,519.8	68.4

FUENTE: BCR, Revistas. Enero 1982, Enero-Febrero-Marzo 1984, Enero-Febrero-Marzo 1988.

el sistema de crédito es más duro para los prestatarios pequeños, principalmente en cuanto a los criterios utilizados para determinar a los sujetos de crédito; y a los costos de transacción elevados; esto podría dejar al descu-

9/ Al 31 de diciembre de 1987, se tenía que 56,188 familias se han beneficiado del Decreto 207. Ver: Paz, José. Op. Cit. Pág. 157.

Se hace notorio que a partir de la nacionalización, el BCR incrementa su participación en el uso del crédito por los Bancos del sistema, siendo mas significativa en 1985, en donde representó el 76.4% del total del crédito otorgado por los Bancos Comerciales e Hipotecario. En promedio durante el período 1980-1987, el BCR participó en un 55.2% del total de crédito otorgado por los Bancos Comerciales e Hipotecario; o sea que practicamente la Banca nacionalizada ha estado dependiendo pa-

ra el otorgamiento del crédito de los fondos del BCR, al menos en un 50%.

Otro indicador que podría reafirmar lo anterior, es el coeficiente de liquidez, que refleja en que situación se encuentran los bancos, en relación con el cumplimiento de los requisitos legales mínimos que protegen a los depositantes (encaje legal). Aún cuando el encaje legal presenta variaciones, se puede tomar 20% como promedio para el período.

CUADRO No.5

AÑOS	COEFICIENTES DE LIQUIDEZ	
	BRUTOS	NETO
1978	23.50	10.85
1979	22.59	- 1.84
1980	26.84	1.58
1981	26.38	4.73
1982	24.47	5.74
1983	23.58	5.04
1984	22.31	9.64
1985	20.62	7.93
1986	14.15	11.19
1987	19.88	14.27

FUENTE: BCR, Revistas Julio-Agosto 1982, Enero-Feb-Marzo 1984, Enero- Febrero-Marzo 1988.



Al observar los datos del cuadro, solamente en los dos últimos años, el coeficiente de liquidez bruto (CLB) fué inferior al 20%, o sea que para estos años, los bancos no alcanzaron a mantener exceso de reservas de efectivo, esta baja en los CLB podría deberse a que para esos años, los préstamos a corto plazo del BCR fueron los menores del período (173,827 y 300,756 miles de colones para 1986 y 1987 respectiva-

mente); esto explica tambien la menor diferencia entre el CLB y el CLN (3.31% y 5.61% para 1986 y 1987).

Pero en general, para el período analizado, se observa que fué a través de los préstamos a corto plazo del BCR, que los bancos alcanzaron a mantener cierta cantidad de exceso de reservas; ya que, a partir de los CLN, es

evidente la poca capacidad de los bancos de mantener el respaldo debido a los ahorros de los depositantes; lo que repercute en una dependencia mayor del crédito del BCR.

* DISTRIBUCION DE LAS ACCIONES DE LA BANCA NACIONALIZADA.

Uno de los artículos de la Ley de Nacionalización de las Instituciones de Crédito y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, señala que la distribución de las acciones, de acuerdo al nuevo sistema, debe ser la siguiente:

El 20% de las acciones tiene que ser ofrecido a los respectivos empleados de cada institución nacionalizada, el 29% a inversionistas particulares y el Estado debe poseer como mínimo el 51%.

De acuerdo a insformaciones oficiales, 10/ para 1987, el Estado y el Banco Central de Reserva, eran propietarios del 90.2% de las acciones, los empleados tenían el 3.4% y los inversionistas particulares eran poseedores del 6.4% de las acciones.

De acuerdo a lo anterior, el Estado en su conjunto tiene concentrado el mayor número de acciones, las causas de esto pueden ser a nuestro juicio las siguientes; por un lado la mayoría de los empleados no tienen la capacidad econó-

mica necesaria para comprar acciones del banco en que trabajan; para 1982, se estimaba que el 75% 11/ de los empleados de las instituciones nacionalizadas, percibían ingresos entre \$300 y \$600; claro está que a esta fecha, la situación ha variado; se puede decir que los salarios se han incrementado pero a nivel nominal, porque a nivel real se ha dado una disminución de los mismos, por lo que se puede argumentar que los empleados bancarios se encuentran en una situación económica similar o peor que la de 1982, por lo que no es posible considerarlos como compradores potenciales de las acciones ofrecidas a dicho sector. Por otro lado, la misma inestabilidad financiera de los bancos y la inestabilidad política existente, provocan que los inversionistas privados no vean muy oportuno y conveniente invertir en ese rubro.

En ese sentido, se puede afirmar que la redistribución de las acciones no se ha logrado; por lo que se estaría hablando de una banca estatizada, donde el Estado es el poseedor casi absoluto de las acciones de los bancos.

CONCLUSIONES.

La nacionalización de la banca., como medida para lograr que los créditos y ahorros contribuyan a la obtención de beneficios sociales, quedó a nivel de planteamiento teórico, sin aplicabilidad práctica.

10/ Datos elaborados con base, a información que aparece en la memoria 1987 del BCR. p.29.

11/ López Vallecillos, Italo, Op. Cit. p.523.

