

# Reformismo y guerra: una evaluación de la nacionalización bancaria en El Salvador \*

Mauricio Valdés\*\*

EL AUTOR PRESENTA UNA EVALUACION DE LA NACIONALIZACION DEL SISTEMA BANCARIO ADOPTADA POR EL GOBIERNO DE EL SALVADOR EN MARZO DE 1980. LA EVALUACION EXAMINA LAS CONSECUENCIAS DE LA REFORMA SOBRE LA ORGANIZACION Y POLITICAS DE LOS BANCOS COMERCIALES, EL BANCO CENTRAL DE RESERVA Y LA AUTORIDAD MONETARIA OFICIAL DEL PAIS (LA JUNTA MONETARIA). DEMUESTRA QUE LOS OBJETIVOS DE LA NACIONALIZACION BANCARIA HAN SIDO DESVIRTUADOS, LO QUE TIENE RELACION DIRECTA CON EL ESTADO DE GUERRA CIVIL QUE SE VIVE EN ESE PAIS.

## Introducción

En este artículo presento una evaluación de la "nacionalización del sistema bancario", política adoptada por el gobierno salvadoreño el 7 de marzo de 1980.<sup>1</sup> Por evaluación entiendo un esfuerzo de investigación constituido por los siguientes elementos: i) identificación de los objetivos que una política es-

pecífica (programa, proyecto, decisión) busca alcanzar; ii) determinación del grado hasta el cual los objetivos se están logrando o se lograron; iii) descubrimiento de los factores que explican las posibles diferencias entre metas y logros; y iv) recomendación de medidas correctivas. El Cuadro 1 presenta una sinopsis del enfoque evaluativo del análisis de políticas, elaborada por Ronald John Hy.<sup>2</sup>

\* Este artículo es una traducción del capítulo 5 de la tesis de doctorado del autor, presentada a la Universidad de Toronto, Canadá, en junio de 1988 bajo el título siguiente: "The Collapse of Corporatism: Financial Reform and Political Change in El Salvador".

\*\* Doctor en Ciencias Políticas. Director Programas de Posgrado ICAP.

1. "Ley de Nacionalización de las Instituciones de Crédito y de las Asociaciones de Ahorro

y Préstamo", *Diario Oficial* Volumen 266, 48 (7 de marzo de 1980).

2. Ronald John Hy, "An Overview of Policy Analysis Concepts", William D. Coplin (ed), *Teaching Policy Studies*, Lexington Books, 1978, p. 13. Ver también: Ward F. Porter, "The Role and Process of Evaluation in Development", Carle C. Zimmerman and Richard E. DuWors (e4), *Sociology of Underdevelopment*, Vancouver: The Copp Clark Publishing Company, 1970, pp. 57-66.

---

## CUADRO 1

### UN ESQUEMA PARA EL ANALISIS EVALUATIVO DE POLITICAS

---

- A. Identifique de la manera más explícita y precisa posible, los objetivos formales e informales (y los subobjetivos) de la política.
1. Determine si cada objetivo es:
    - a. De procedimiento
    - b. Sustantivo
  2. Desarrolle medidas verificables, y si es posible cuantitativas para cada objetivo.
- B. Evalúe la ejecución de la política en términos de los objetivos establecidos.
1. Determine hasta dónde se están logrando (o se han logrado) los objetivos.
  2. Analice criterios específicos de ejecución
    - a. Efectividad
    - b. Eficiencia
    - c. Esfuerzo
  3. Descubra obstáculos para el logro de los objetivos
- C. Proponga cambios y establezca recomendaciones.
1. Revise, modifique o ajuste los objetivos existentes a la luz de condiciones y prioridades en constante cambio. (Las alternativas serán dictadas en gran medida por los problemas y obstáculos descubiertos.)
  2. Deseche objetivos inalcanzables.

---

Fuente: Ronald John Hy, "An Overview of Policy Analysis Concepts", William D. Coplin (ed), Teaching Policy Studies, Lexington Books, 1978 p. 13.

---

En la práctica, este procedimiento, al parecer simple, presenta importantes dificultades. El evaluador muy probablemente encontrará objetivos indefinidos, ambiguos, o conflictivos; desacuerdo en cuanto a lo que constituye criterios adecuados para evaluar el desempeño, y un panorama de variables pertinentes que exigen y a menudo oponen evaluaciones cualitativas. Las políticas tienen consecuencias y resultan de hechos que se dan en muchos dominios de la actividad humana. Por lo tanto, el trabajo de equipos interdisciplinarios se hace necesario.

Mi evaluación de la reforma bancaria no es exhaustiva ni concluyente en varios aspectos específicos. Me enfrenté a falta de información como con-

secuencia de lo novedoso de la medida. Los científicos sociales le han dedicado poca atención al tema, y los documentos y funcionarios gubernamentales proporcionan poca información (aunque útil) sobre este delicado tema. La investigación tampoco contó con la participación de un equipo de investigadores multidisciplinario. Varias cuestiones importantes no están incluidas en el análisis. Las más importantes son los casos de los bancos extranjeros, las asociaciones de ahorro y préstamo y el Banco Hipotecario, el cual no fue afectado por la nacionalización.<sup>3</sup> La evaluación examina las consecuencias de la reforma sobre la organización y políticas de los bancos comerciales, el Banco Central de Reserva y la autoridad monetaria oficial del país (la Junta Monetaria).

El análisis permite confirmar el poco avance de la coalición reformista, gobernante desde 1980, en la implantación de su agenda socioeconómica. Más específicamente, la evaluación muestra i) que si bien la reforma bancaria ha transformado la estructura administrativa de los bancos comerciales y el sistema financiero como un todo, dicha transformación no satisface los criterios establecidos por el decreto de nacionalización, y de hecho los contradice; y ii) que, siete años después de la nacionalización, los patrones tradicionales del crédito bancario no han sido alterados de manera perceptible. Mantengo que la causa fundamental de estos resultados yace en la persistencia de la guerra civil, y que las posibles medidas correctivas no tendrán efectos positivos, y probablemente no se logren ejecutar, mientras continúen las hostilidades.

---

3. El decreto de nacionalización estableció que los bancos extranjeros podían continuar operando en el país pero no podían recibir depósitos del público. Esta medida no ha sido ejecutada. Para una discusión reciente de esta cuestión, favoreciendo la eliminación de restricciones a los bancos extranjeros, ver: FUSADES, *Aspectos económicos, financieros y jurídicos que justifican una apertura a la Banca Comercial Extranjera*, San Salvador: FUSADES, s. f. Util información sobre las asociaciones de ahorro y préstamos se encuentra en Godofredo Antonio Ticas, "Estudio comparativo de la concentración en los sistemas bancarios y de ahorro y préstamo (1979-1982)", tesis UCA, San Salvador, septiembre de 1984. Las razones por las cuales el Banco Hipotecario no fue afectado son oscuras. Según su gerente general, el banco fue en parte "olvidado" porque mucha gente lo ve ya como una institución pública, lo cual no es. Los propietarios mayoritarios del banco son la Asociación de Cafetaleros y la Asociación de Ganaderos. También indicó que el anterior presidente del banco y presidente provisional de El Salvador, Alvaro Magaña, presionó para impedir la nacionalización del banco. Entrevista personal con Arturo Guzmán T., San Salvador, 14 de mayo de 1987.

## Objetivos generales de la reforma bancaria

Los objetivos generales de la reforma pueden ser identificados examinando documentos oficiales y trabajos académicos que señalan los problemas básicos que la nacionalización debe solucionar. En este sentido, el decreto del 7 de marzo de 1980 es una referencia básica.<sup>4</sup> El decreto expresa el compromiso de las fuerzas armadas de proporcionar al pueblo oportunidades sociales y económicas más amplias; enfatiza la importancia de los bancos para la sociedad y el hecho que éstos operan con fondos del público que deben ser protegidos por el estado; señala que "los criterios utilizados hasta ahora por los bancos y otras instituciones financieras han tenido como resultado la concentración del crédito en unos pocos usuarios", distorsionando las políticas sociales y financieras del estado. El crédito, se subraya, "debe orientarse a promover el bienestar general de la población", para lo cual "es necesario que el estado reorganice el sistema financiero".<sup>5</sup>

De acuerdo con el decreto, el estado asume la propiedad y control administrativo de todos los bancos privados

4. "Ley de Nacionalización".

5. "Ley de Nacionalización", preámbulo.

6. Con excepción del estado, ninguna persona natural o jurídica puede ser accionista en más de una institución financiera o adquirir más del 1% de las acciones de una institución. Las restricciones también se aplican a los familiares de los accionistas. Ver artículo 2 de la "Ley de Nacionalización".

7. Alberto Benítez Bonilla, "A tres años de banca nacionalizada", *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 6 (enero-junio 1984), p. 12.

por un período temporal no especificado, después del cual retendrá bajo su posesión el 51% de las acciones de capital. Veinte por ciento de las acciones deberá venderse a los empleados de los bancos -- para lo cual cada banco proporcionará crédito a sus empleados -- y el 29% restante deberá venderse al público en general, con algunas restricciones.<sup>6</sup> Una vez efectuadas estas ventas, las juntas directivas de los bancos deberán ser reestructuradas para acomodar a los representantes de los empleados, transformados en accionistas, y a los representantes de los otros accionistas privados.

Alberto Benítez, presidente del Banco Central hasta marzo de 1987, señala que el objetivo de los nuevos arreglos administrativos y de propiedad en los bancos, es el de crear un modelo democrático de administración bancaria. La nacionalización no busca simplemente expropiar a la oligarquía, sino crear una estructura administrativa en la cual las decisiones sean resultado de la interacción de tres partes: i) "los ejecutores del proceso técnico y administrativos de la institución, es decir, sus empleados", ii) los ahorrantes e inversionistas, y iii) el estado.<sup>7</sup>

Benítez agrega que durante el período de la posguerra, los gobiernos sólo dieron incentivos indirectos a los bancos privados, los que no tuvieron efectividad para lograr las metas de desarrollo establecidas. Las políticas gubernamentales no estimularon a las instituciones financieras privadas a apoyar la producción de bienes para la satisfacción de las necesidades básicas de la población, la diversificación de las exportaciones y la democratización del crédito. Benítez enfatiza

que la nacionalización debe corregir estos problemas.<sup>8</sup>

El Instituto de Estudios Económicos de la Universidad Centroamericana de El Salvador, dirigida por los jesuitas, ha publicado algunas consideraciones que son también útiles para aclarar las metas de la nacionalización.<sup>9</sup> El IEE subraya que la razón de ser de la reforma es la modificación de los patrones tradicionales de crédito. La nacionalización debe dirigirse a proporcionar más crédito para actividades productivas, limitando las enormes cantidades otorgadas tradicionalmente al comercio, y debe dar mayor apoyo a la agricultura de consumo interno. Para que la reforma tenga un impacto duradero en el desarrollo social y económico, se necesita hacer grandes esfuerzos para dar acceso al crédito a los pequeños productores y usuarios en general, y aumentar las facilidades de crédito a largo plazo para actividades que fortalecen el aparato productivo.<sup>10</sup>

A la luz de estas consideraciones, concluyo que la nacionalización tiene al menos tres objetivos fundamentales: i) crear un modelo democrático de administración bancaria, ii) democratizar el crédito, y iii) diversificar el destino sectorial del crédito, haciendo que el crédito apoye actividades productivas, y no tanto actividades puramente comerciales. Es en términos de estos objetivos generales que se conduce la presente evaluación.

8. Benítez, p. 10.

9. Instituto de Investigaciones Económicas, "Evaluación Económica de las Reformas", *Estudios Centroamericanos*, 403-404 (mayo-junio, 1982), pp. 507-539.

10. Instituto de Investigaciones Económicas, p. 523.

11. Benítez, pp. 7 y 26.

## La reforma en la práctica

### *¿Un modelo democrático de administración bancaria?*

Durante los primeros cinco meses de 1980 la sociedad salvadoreña sufrió uno de los períodos más violentos de su historia moderna. En enero, grupos guerrilleros y organizaciones democráticorevolucionarias comenzaron a unificarse, creando la "Coordinadora Revolucionaria de Masas", y poco después la alianza FDR-FMLN. Los derechistas escuadrones de la muerte profundizaron su campaña de terror, asesinando a miles de supuestos "comunistas" cuyos cuerpos mutilados se amontonaban en las calles. El 24 de marzo, el Arzobispo de San Salvador, Oscar Arnulfo Romero, fue asesinado mientras decía misa.

En la mañana del 7 de marzo los residentes de San Salvador descubrieron tanquetas militares frente a los bancos e instituciones financieras. Los medios de comunicación confirmaron que el sistema bancario había sido nacionalizado y que el gobierno había tomado posesión de él. La medida no causó pánico entre la mayoría de la población. De hecho, los depósitos bancarios, que habían disminuido enormemente en 1979, comenzaron a crecer en 1980.<sup>11</sup> Sin embargo, en los círculos oligárquicos la medida agravó la hostilidad en contra del gobierno reformista respaldado por los Estados Unidos, el cual, un día antes, había expropiado las fincas más grandes del país.

Dos consecuencias inmediatas de la nacionalización de la banca fue-

ron i) la expropiación de las acciones de capital, y ii) la destitución de los ejecutivos de alto nivel y de las juntas directivas. El gobierno acordó pagar las acciones expropiadas a precios más altos que su valor nominal, aparentemente para suavizar la oposición oligárquica.<sup>12</sup> No obstante, el examen de los libros de los bancos reveló irregularidades (por ejemplo, operaciones fantasmas) por medio de las cuales los oligarcas y sus asociados habían sacado dinero y otros valores de los bancos y del país. Los llamados préstamos irrecuperables fueron cargados a una cuenta especial y su valor fue deducido de la compensación.<sup>13</sup>

El gobierno reorganizó las estructuras administrativas de los bancos. Antes de la nacionalización, las posiciones directivas de alto nivel estaban ocupadas por miembros de la oligarquía o por grupos de asociados y empleados cercanos. La nacionalización removió a

estas personas y puso los bancos bajo la administración directa de profesionales jóvenes de clase media, quienes en general apoyaban el proyecto reformista del gobierno, patrocinado por los Estados Unidos. También se realizaron algunos cambios en los niveles administrativos más bajos; un número de administradores de nivel medio, quienes poseían largas carreras en los bancos, fueron destituidos por los nuevos presidentes y gerentes generales; también, algunos gerentes y jefes de departamento fueron promovidos a posiciones de más alto nivel.<sup>14</sup>

Muchos miembros de la élite profesional que ahora ocupa los puestos directivos y ejecutivos más altos en los bancos de El Salvador, carecían de experiencia bancaria práctica. Esta circunstancia ocasionó críticas de las organizaciones del sector privado, las que señalaron que la reforma puso los bancos en manos de personas sin experiencia, nombradas por razones políticas.<sup>15</sup> No obstante, hasta el momento no se ha estudiado sistemáticamente las consecuencias de los cambios en el personal gerencial de los bancos. En el contexto de este artículo, me interesa subrayar que tal cambio no ha creado, ni ha sido parte de la creación, de la estructura democrática de administración bancaria prescrita por el decreto de nacionalización. Al contrario, la toma de decisiones en el sistema financiero en su totalidad ha sido fuertemente centralizada por el poder ejecutivo.

Para 1984, los empleados de los bancos sólo habían adquirido el 10% de las acciones disponibles para ellos. Esta situación condujo a que funcionarios de gobierno mantuvieran que, dado el

---

12. Víctor Antonio Orellana, "Crisis and Structural Change", Occasional Papers Series, 13 de mayo de 1985, Latin American and Caribbean Center, Florida International University, tabla 5.

13. Entrevista personal con Pedro Abelardo Delgado, funcionario del BCR y del Banco Cuzcatlán, Washington D.C., febrero de 1986.

14. En el Banco Salvadoreño, el más viejo y uno de los bancos más grandes del país, todos los jefes de los principales departamentos fueron destituidos. Entrevista personal con Angela Biguer, presidente del Banco Salvadoreño, 13 de mayo de 1987. La composición de las juntas directivas de los bancos antes de la nacionalización, se encuentra en: Eduardo Colindres, Fundamentos Económicos de la Burguesía Salvadoreña, San Salvador: UCA, 1977, pp. 279-286.

15. Entrevistas personales con Mirna Liévano, jefe del departamento de estudios especiales de FUSADES, 13 de mayo de 1987; y con Roberto Ortiz Avalos, director ejecutivo de la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI), 15 de mayo de 1987.

nivel de salarios de los empleados bancarios, la proporción de acciones que se les otorgó fue demasiado alta, y, de hecho, demagógica.<sup>16</sup> Para el mismo año, sólo en tres de once bancos se había vendido la cantidad necesaria de acciones para modificar las juntas directivas.<sup>17</sup> Debido a esto, la gran mayoría de presidentes y ejecutivos de los bancos siguen siendo empleados del estado, directamente bajo la responsabilidad del Banco Central, el cual posee la mayoría de las acciones de los bancos, y propone a la Junta Monetaria los candidatos para las posiciones directivas en las instituciones financieras.

Desde la promulgación de la nacionalización, la Junta Monetaria y en especial el Banco Central, han proporcionado una guía puntual para la operación de todos los bancos - de hecho, han aprobado un gran número de

operaciones específicas. La autonomía de los bancos fue reducida al grado que para mediados de 1987, éstos tenían que someter al Banco Central muchos tipos de solicitudes de crédito para su aprobación. En particular, la autoridad monetaria restringió drásticamente los créditos personales.<sup>18</sup> Esta situación, que también afectó líneas de crédito con una considerable disponibilidad de recursos,<sup>19</sup> provocó atrasos y acusaciones de favoritismo político. "Antes [de la nacionalización] nuestro sistema bancario era eficiente," se quejó el presidente de la Asociación Cafetalera en 1986, "pero ahora sabemos quienes son los que gozan de los créditos, quienes son los privilegiados."<sup>20</sup>

Esta centralización sin precedentes de la toma de decisiones en el sistema financiero se inició formalmente con la aprobación de la "Ley del Régimen Monetario", el 25 de marzo de 1982.<sup>21</sup> Esta ley integró en una sola las leyes del Banco Central de Reserva, de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, y de la Junta Monetaria. La ley definió un amplio sector funcional de la economía compuesto de todas las entidades que ejecutan operaciones financieras, el cual es regulado por la Junta Monetaria (ver Gráfico 1).

El proceso de centralización administrativa ha sido acompañado por una creciente centralización en la utilización de los recursos financieros por el ejecutivo. La Ley del Régimen Monetario disminuyó aún más la autonomía del Banco Central de Reserva con respecto al ejecutivo y facilitó el acceso de éste a los recursos del Banco.<sup>22</sup> Esto permitió un rápido crecimiento de los créditos otorgados por el Banco Central a las instituciones estatales. Mientras que en

---

16. Orellana, p. 16; y entrevista personal con Pedro Abelardo Delgado.

17. Banco Central de Reserva, *Memoria 1984*, p. 83.

18. Para mediados de 1987, esto se había convertido en un problema importante para los sectores empresariales, gubernamentales y banqueros. Entrevistas personales con Angela Biguer, Mirna Liévano y Roberto Ortiz Avalos.

19. Este es el caso de operaciones en líneas específicas de crédito financiadas con recursos externos. La escasez de fondos no es problema en estos casos; sin embargo, los bancos no pueden decidir los créditos.

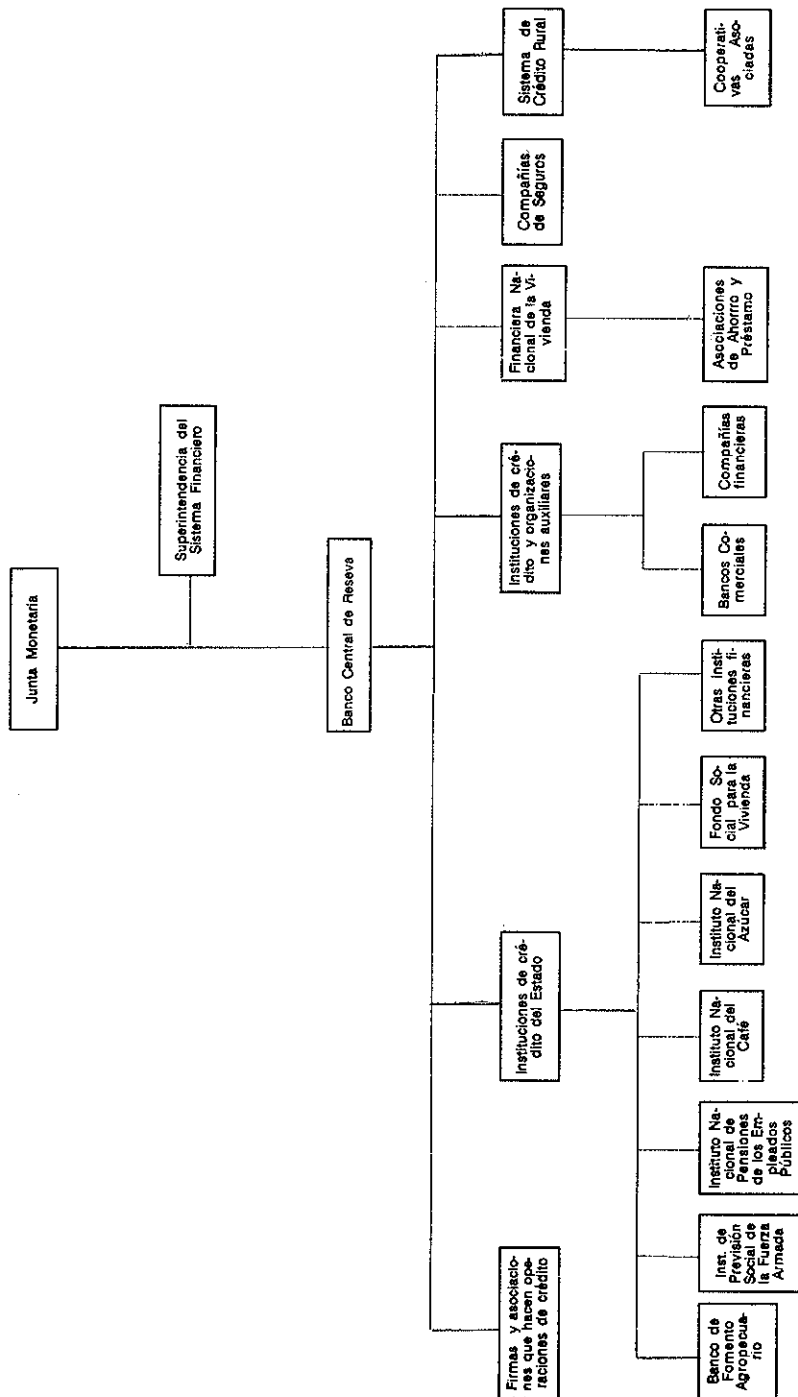
20. "Señalan Fracaso de la Banca Estatizada", *El Diario de Hoy*, 11 de agosto de 1986, p. 11.

21. "Ley de Régimen Monetario", *Diario Oficial*, Vol. 274, 25 de marzo de 1982, p. 9.

22. Guillermo Hidalgo Quehl y José L. Echeverría, "El papel del Banco Central de Reserva en el desarrollo económico de El Salvador", BCR (ed.), *El Banco Central de Reserva en el Desarrollo Económico de El Salvador*, San Salvador: BCR, 1985, p. 111. (Ver artículos 83 a la 85 de la "Ley del Régimen Monetario").

GRAFICO 1

EL SISTEMA FINANCIERO DE EL SALVADOR  
SEGUN LA LEY DEL REGIMEN MONETARIO





1979 los créditos para el sector público sumaron US\$21 millones, en 1980 llegaron hasta US\$480 millones.<sup>23</sup> En los años siguientes la tasa de crecimiento del crédito para el sector público fue más moderada (40.2 en 1981, 12.8 en 1982, 31.2 en 1983, y 17.4 en 1984); sin embargo, el sector público continuó ab-

sorbiendo grandes cantidades de recursos del sistema financiero.<sup>24</sup> Entre 1982 y 1985 el sector público fue receptor de más del 60% de todos los créditos del Banco Central de Reserva (ver Cuadro 2). Si se toma en cuenta que el sector bancario es parte del sector público durante este período, entonces

**CUADRO 2**  
**EL SALVADOR: PRESTAMOS DEL BANCO CENTRAL DE RESERVA**  
**1982-1985**  
**(en miles de dólares)**

	1982	1983	1984	1985
Total préstamos internos	1,493,034	1,480,184	1,711,455	1,954,631
Préstamos para el sector público	1,080,083	944,644	1,128,143	1,238,398
Préstamos para el sector bancario	255,241	315,189	270,807	354,363
Préstamos para el sector privado	70,637	67,162	95,126	85,604
Activos no-clasificados	107,073	153,169	217,169	276,266

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano, Boletín Estadístico, 1985, San José: CMCA, 1985, p. 68.

23. Eugenio Rivera Urrutia y Ana Sojo, "El perfil de la política económica en Centroamérica: la Década de los Ochenta", Eugenio Rivera U., Ana Sojo y José Roberto López (ed.), *Centroamérica: Política Económica y Crisis*, San José: DEI-ICADIS, 1986, p. 71.

24. Seminario Permanente sobre la Economía Nacional, "La Política Económica en El Salvador 1979-1985", *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, 6 (nov.-dic., 1985), pp. 384-385.

25. Roberto López, "Nota sobre la deuda externa y las políticas de estabilización en El Salvador", Seminario Permanente de Estudios de El Salvador (ed.), *La Deuda Externa Salvadoreña*, San Salvador: Editorial Universitaria, 1987, pp. 70-71.

los préstamos del Banco Central de Reserva a las instituciones públicas superan el 80%. De hecho, las enormes cantidades de préstamos para el sector público han sido un punto contencioso entre el gobierno salvadoreño y el Fondo Monetario Internacional, el cual ha exigido constantemente que se controle esta tendencia y se incremente el crédito para el sector privado.<sup>25</sup>

Hasta el momento, la evidencia disponible me permite concluir que la reforma bancaria no ha creado un sistema

de toma de decisiones que incorpora a los empleados de banco, los usuarios y ahorrantes privados, y los representantes del gobierno. Por el contrario, ella ha instalado en el sistema financiero como un todo una estructura centralizada que facilita incrementos notables en la utilización de recursos financieros por parte del ejecutivo.

### *¿Democratización del crédito?*

Un objetivo fundamental de la reforma bancaria es aumentar los créditos para medianos y especialmente pequeños productores y usuarios en general. Este objetivo, llamado democratización del crédito, es la justificación básica expuesta por el decreto de nacionalización. Varias iniciativas gubernamentales se han llevado a cabo en esta área desde 1980, y de hecho, se pueden apreciar algunos resultados positivos. Sin embargo, el compromiso del gobierno con esta meta es errático y los resultados se encuentran lejos de ser satisfactorios.

Un estudio realizado en 1981 por Chechi y Compañía para la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos indica lo siguiente:

El crédito del Banco Central de Reserva para el sistema bancario [ha mostrado poco dinamismo]... los préstamos no pagados se han dupli-

cado con respecto a 1978... [por esta razón] los bancos han adoptado algunas medidas para enfrentarse a la reducción del suministro de fondos. Entre otras cosas.. han hecho que los requisitos para ser elegibles para crédito sean más estrictos y se muestran reacios a aceptar nuevos clientes... esto refleja la práctica tradicional del sistema bancario salvadoreño, de acuerdo a la cual se otorgan créditos con base en el conocimiento personal..., y también con base en relaciones con clientelas tradicionales o ancestrales.<sup>26</sup>

Tal como lo plantea el IEE, la implicación del párrafo anterior es que, para 1981, aquellos que no recibían créditos bajo el sistema bancario oligárquico tampoco los están recibiendo bajo el nuevo modelo de banca estatal.<sup>27</sup> Varias fuentes nos permiten ver que los esfuerzos gubernamentales en los años subsiguientes lograron muy poco. De acuerdo con estadísticas oficiales citadas por José A. García, en 1981 las categorías de pequeños préstamos (hasta \$100,000) representaban el 85.5% del total de las operaciones de crédito, y sólo sumaban 15.21% del total de recursos prestados por el sistema bancario. En el otro extremo, los préstamos grandes por cantidades mayores a \$300,000 constituían 6.2% de las operaciones de crédito y representaban un 70% de todos los recursos prestados por los bancos (ver Cuadro 3). Dos años más tarde, de acuerdo con datos suministrados por la Asociación de Banqueros Salvadoreños, lo que se define como "pequeños usuarios" representaban el 87% de todas las operaciones de crédito y el 27% del total de recursos prestados. Los grandes usuarios, por su

enero-junio/1989

26. Chechi and Company, *Maintaining El Salvador's Private Sector: Industrial Recovery*, San Salvador: AID-SOD-PDC-C-0399, 1981, pp. 10-12. Citado por Instituto de Estudios..., p. 526.

27. Instituto de Investigaciones Económicas, p. 526.

### CUADRO 3

#### EL SALVADOR: CREDITO DE LOS BANCOS COMERCIALES NACIONALIZADOS SEGUN TAMAÑO DEL CREDITO (Junio 1981)

Tamaño del crédito	Número de préstamos	%	% Acumulado	Cantidades totales (Miles de colones)	%	% Acumulado
Hasta 50,000	5,985	76.77	76.77	69,741	8.76	8.76
50,001-100,000	680	8.72	85.49	51,389	6.45	15.21
100,001-150,000	267	3.42	88.91	34,289	4.31	19.52
150,001-200,000	171	2.19	91.10	30,948	3.89	23.41
200,001-300,000	206	2.64	93.74	52,453	6.59	30.00
300,001-500,000	205	2.63	96.37	86,153	10.82	40.82
Más de 500,000	282	3.63	100.00	471,196	59.18	100.00
TOTAL	7,788	100.00		796,167	100.00	

Fuente: José A. García, "El Crédito Bancario y la Satisfacción de Necesidades Básicas", Boletín de Ciencias Económicas y Sociales, 5 (Septiembre-Octubre 1983), p. 414.

parte, representaban el 9% de todas las operaciones de crédito obteniendo el 63% de todos los recursos prestados durante ese año (ver Cuadro 4).

Se podría asumir que las dos primeras categorías del Cuadro 3 (las categorías de "hasta 50,000" y "50,001-100,000") corresponden a la categoría de "pequeños usuarios" en el Cuadro 4. De la misma manera, las últimas dos categorías en el Cuadro 3 pueden aparearse a la categoría de "grandes usuarios" del Cuadro 4. Si esto fuera correcto, y aunque la tasa inflacionaria promedio para el período fue de 14%, se podría argumentar que se enero-junio/1989

logró una mejoría en cuanto a la democratización del crédito entre 1981 y 1983. En términos absolutos, los préstamos a los pequeños usuarios habrían aumentado en aproximadamente un 12%.

Sin embargo, de acuerdo con datos oficiales, es claro que después de 1983 el porcentaje de recursos otorgados a los usuarios pequeños disminuyó sustancialmente, mientras que los otorgados a los usuarios grandes aumentaron (ver Cuadro 5). El Cuadro 5 muestra que mientras en 1984 los pequeños usuarios obtuvieron 16.3% del total de créditos, en 1985 recibieron sólo el 15%.

#### CUADRO 4

### EL SALVADOR: PRESTAMOS DE LOS BANCOS COMERCIALES EN 1983 POR TAMAÑO DE USUARIO (en millones de colones)

Tamaño del usuario	Número de préstamos	% del total	Saldo a fin de año	% del total
Pequeño	47,271	87	508.3	27
Mediano	2,173	4	188.3	10
Grande	4,890	9	1,186.1	63
Total	54,334	100	1,882.7	100

Fuente: Asociación de Banqueros Salvadoreños, citado por: "Siete Años de Reformas Estructurales", Proceso, 278 (Marzo 1987), p. 10.

#### CUADRO 5

### EL SALVADOR: ESTRUCTURA DE LA CARTERA DE PRESTAMOS DE LOS BANCOS NACIONALIZADOS, POR TAMAÑO ECONOMICO DE LOS USUARIOS (en porcentajes)

Usuarios	1984	1985
Pequeño	16.3	15.0
Mediano	8.5	8.7
Grande	75.2	76.3
Total	100.0	100.0

Fuente: Banco Central de Reserva, Memoria, 1985 p. 18.

Por su parte, los usuarios grandes obtuvieron 75.2 del total de créditos en 1984, y en 1985 esa proporción aumentó a 76.3%.

El hecho que la nacionalización de la banca ha logrado mucho menos de lo esperado en cuanto a la democratización del crédito, es confirmado por altos ejecutivos de los bancos. Por ejemplo, durante una entrevista realizada por el autor en 1986, la Presidenta del Banco Salvadoreño señaló lo siguiente:

Mi cartera continúa concentrada en la gran empresa en 80%, para no decir 90%... La famosa democratización que fue la base filosófica de la nacionalización sigue siendo una declaración en papel, por diferentes razones; no porque no hemos querido [democratizar el crédito]; no

han habido condiciones objetivas; ¿a quién le vas a dar el dinero si al mismo tiempo se te exige ser [una institución rentable]?. Uno no va a ser rentable dándole crédito a 10,000 personas lo que multiplica los costos administrativos. Es más fácil darle un millón a una firma bien conocida.<sup>28</sup>

El Gerente General del Banco Hipotecario expresó una opinión similar:

En lo que respecta a la democratización del crédito yo pienso que se ha logrado muy poco. Los mismos usuarios de antes son los usuarios de hoy. Es por las mismas grandes empresas que los bancos se están peleando. Se ha desarrollado una competencia entre los bancos que aumenta el precio de los fondos del dueño, que es el Banco Central. Cada banco está tratando de inventarse que beneficios adicionales [puede darle a esos usuarios

tradicionales] con el fin de conseguir su dinero. Todos estamos peleando por un número reducido de cuentas.<sup>29</sup>

Algunos funcionarios gubernamentales, sin embargo, insisten en que ha habido democratización del crédito y que esto se refleja en los préstamos otorgados a las cooperativas establecidas por la reforma agraria en las fincas expropiadas. Tres años después de la nacionalización, Alberto Benítez mantenía lo siguiente:

Los bancos no han hecho más que continuar financiando a las mismas explotaciones agropecuarias que atendían antes de que se decretara la reforma agraria. La diferencia estriba en los propietarios de esas explotaciones. Antes se trataba de un solo propietario, como persona natural, o bien de una persona jurídica con pocos socios. Hoy se trata de una persona jurídica integrada por una cantidad considerable de socios, cuyo nivel de ingresos y posesión de riqueza los ubica incuestionablemente en los estratos más bajos de la población salvadoreña.<sup>30</sup>

Aparentemente este es un argumento sólido; sin embargo, debe ser calificado en varios sentidos. En primer lugar, el programa de la reforma agraria ha sido llevado a cabo en forma sumamente parcial.<sup>31</sup> Como resultado, los préstamos al sector reformado constituyen sólo un pequeño porcentaje de los créditos agrícolas (12.6% para 1985, ver Cuadro 6). Más aún, no todas las cooperativas y beneficiarios de la reforma agraria reciben crédito (ver Cuadros 7 y 8). Una razón importante de esto es

28. Entrevista personal con Angela Biguer.

29. Entrevista personal con Arturo Guzmán Trigueros, Gerente General del Banco Hipotecario, 14 de mayo de 1987.

30. Benítez, pp. 37-38.

31. La reforma agraria fue concebida originalmente en tres fases. La primera involucraba la expropiación de las fincas de más de 500 hectáreas. La segunda, cuya ejecución ha sido parada, expropiaría las propiedades de 100 a 500 hectáreas. La tercera fase fue el programa llamado "la tierra para quienes la trabajan", el cual "en teoría garantizaba la transferencia de propiedad de los terratenientes a los campesinos que trabajaban la tierra que antes sólo alquilaban". Esta fase fue suspendida en 1983. Ver Richard Alan White, *The Morass: United States Intervention in Central America*, New York: Harper & Row, 1984, p. 19; y "Parcelación o colectivización: dilema de la Reforma Agraria en El Salvador", editorial, *Realidad Económico-Social*, 5 (sept.-oct. 1988), pp. 363-368.

**CUADRO 6**

**EL SALVADOR: IMPORTANCIA RELATIVA  
DEL FINANCIAMIENTO AL SECTOR REFORMADO**  
(en miles de colones)

Año	Crédito agrícola Total	Crédito al sector reformador	% Del sector reformado
1980	974,442	165,649	17.0
1981	1,424,785	204,389	14.3
1982	873,487	218,601	25.0
1983	893,933	194,117	21.7
1984	1,749,642	224,475	12.8
1985	n.d.	n.d.	12.6

n.d.: No disponible.

Fuente: "Seis Años de Fracaso de la Reforma Agraria", Proceso, 228 (Marzo 10 1986), p. 15; "Siete Años de 'Reformas Estructurales'", Proceso, 278 (Marzo 11 1987), p.11.

**CUADRO 7**

**EL SALVADOR: UNIDADES PRODUCTIVAS  
DE LA PRIMERA FASE DE LA REFORMA AGRARIA,  
CON O SIN CREDITO**  
1984-1985

Región	Unidades productivas	Con crédito	Sin crédito
I	89	81	8
II	80	70	10
III	77	55	22
IV	92	52	40
Total	338	258	80

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería, citado por: "Siete Años de 'Reformas Estructurales'", Proceso, 11 (Marzo 1987), p. 10.

---

## CUADRO 8

### EL SALVADOR: BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA "LA TIERRA PARA EL QUE LA CULTIVA" CON O SIN CREDITO, 1984-1985

---

Obtuvo crédito	18,915
No obtuvo crédito	44,733
Total	63,648
% de Beneficiarios sin crédito	70.3

---

Fuente: Banco Central de Reserva, Memoria, 1985, p. 18.

---

que muchas de las tierras afectadas por la reforma están situadas en zonas de conflicto.<sup>32</sup> Sin embargo, la incompetencia y manipulación gubernamental también causan problemas financieros para los usuarios de la reforma agraria. Como lo señala Richard Alan White:

La Fase I, la expropiación de los latifundios de más de 500 hectáreas ha...sido sabotada. Aunque 326 propiedades de éstas han sido convertidas en cooperativas, su fracaso para prosperar ha sido debido a una severa falta de créditos y a la falta de

asistencia técnica. Bajo el gobierno provisional del Presidente Alvaro Magaña (1982-1984), el Ministerio de Agricultura fue dirigido por un miembro de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA)... Las cooperativas... han sido obligadas a aceptar nuevos "administradores", quienes han supeditado los créditos el apoyo a la derecha. Aún así, la mitad de las cooperativas no reciben crédito para semillas, fertilizantes y equipos, lo que hace que la cosecha de nuevos productos sea imposible.<sup>33</sup>

Los problemas financieros de las cooperativas, los cuales son mencionados en todos los estudios como una de las áreas más problemáticas de la reforma agraria,<sup>34</sup> no sólo surgen de la falta de crédito. La llamada "deuda agraria" es otra causa importante de dificultades. Esta deuda consiste en la cantidad que las cooperativas deben pagar al estado por la adjudicación de las propiedades agrícolas expropiadas, y equivale a la cantidad que el estado prometió pagar a los antiguos dueños, más los intereses (las cooperativas tienen un período de 30 años para pagar la deuda agraria).<sup>35</sup>

Varios estudios señalan que la deuda agraria ha sido sobreestimada debido a las siguientes razones. El valor de las tierras expropiadas fue determinado con base en declaraciones oficiales de los dueños anteriores (por ejemplo, para fines impositivos). No se hicieron deducciones por la descapitalización de las propiedades realizadas por los dueños antes de la reforma. Además, no se consideró que las fincas, ahora propiedad de las cooperativas, han su-

---

32. Instituto de Investigaciones Económicas, p. 515.

33. White, p. 25.

34. Ver por ejemplo: Interamerican Development Bank, *El Salvador Economic Report*, Washington: IDB, 1983, pp. 27-28.

35. Establecida originalmente en ₡ 885,8 millones, la deuda agraria llegó a ₡ 1,188.1 millones para mayo de 1985. Ver: Segundo Montes, "El Salvador: La Tierra, Epicentro de la Crisis", *Boletín de Ciencias Sociales*, 4 (julio-agosto 1986), p. 251.

frido depreciación y que su capacidad productiva ha sido reducida como resultado de la violencia imperante en las zonas rurales. El valor de los activos de las cooperativas y su productividad, sin embargo, fueron calculados con base en una situación normal. De acuerdo con estudios gubernamentales y privados, los pagos de esta sobreestimada deuda agraria hacen imposible que las cooperativas de la reforma agraria logren solvencia financiera.<sup>36</sup> Esta circunstancia, más el hecho histórico que la concentración de la tierra fue posible por el desalojo brutal de los campesinos, apoya la tesis de que la deuda agraria debe, al menos, ser reajustada.

Para asegurar la recuperación de los préstamos a las cooperativas y los pagos de la deuda agraria, el gobierno estableció un sistema de "cuentas restringidas". De acuerdo con este sistema, las instituciones gubernamentales que compran productos de las cooperativas deducen de los pagos correspondientes las cantidades debidas por las cooperativas a las instituciones financieras, así como los pagos de la deuda agraria.

Las cooperativas que trabajan bajo este sistema deben depositar el valor total de sus ventas en las cuentas restringidas y cualquier retiro de fondos debe contar con autorización de la institución gubernamental encargada de la reforma agraria.<sup>37</sup>

Este es un esquema administrativo que limita drásticamente la autonomía de las cooperativas y que les produce costos financieros y administrativos más altos. Esto es así porque las instituciones gubernamentales que adquieren los productos de las cooperativas con frecuencia atrasan la transferencia de los fondos a las instituciones financieras. Como resultado, éstas cargan intereses adicionales a las cooperativas.<sup>38</sup> Los retiros de las cuentas restringidas requieren de prolongados períodos, tanto que, como lo indica un informe, "muchas cooperativas han tenido que incurrir en préstamos bancarios [adicionales] o han tenido que utilizar otros sistemas de emergencia (como atraso en los pagos a sus cuentas) para financiar algunos de sus gastos de operación."<sup>39</sup>

Sin duda, la nacionalización de la banca fue instrumental para poner en marcha la reforma agraria. La propiedad oligárquica de los bancos hubiera sido un obstáculo para la reforma agraria ya que los propietarios de los bancos eran a la vez terratenientes expropiados. Sin embargo, la nacionalización bancaria no ha tenido un impacto significativo en la democratización del crédito a través del financiamiento de la reforma agraria. Como hemos visto, ésta ha sido llevada a cabo en forma muy parcial, y el crédito a la reforma es una pequeña proporción del total del crédito agrícola. No todos

---

36. Ver: Gerardo Olano y Mario Orellana, "Consideraciones sobre la situación financiera de las cooperativas de la Fase I de la Reforma Agraria", *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, 2 (marzo-abril 1985), pp. 77-94 y Juan José Solórzano, "Análisis e Interpretación de la Deuda Agraria y el Crédito al Sector Reformado", *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, 1 (enero-febrero 1986), pp. 51-58. Para un análisis gubernamental del problema ver: Ministerio de Agricultura y Ganadería, *OSPAPERA, Cuarta Evaluación del Proceso de Reforma Agraria*, San Salvador: MAG, 1984, p. 42.

37. Olano y Orellana, pp. 87-89.

38. Olano y Orellana, pp. 88.

39. Chechi and Company, *Agrarian Reform in El Salvador*, Washington, 1983, p. v-18. Citado por Olano y Orellana, p. 89.



los beneficiarios de la reforma reciben créditos y aquellos que lo reciben están fuertemente endeudados y enfrentan serias dificultades financieras en general.

*¿Diversificación del destino sectorial del crédito y crédito a largo plazo?*

Históricamente, el crédito bancario en El Salvador ha sido dirigido a unos pocos productos agrícolas para la exportación. Esto ha contribuido a mantener la vulnerabilidad de la economía a las frecuentes caídas en los precios internacionales, y ha limitado la disponibilidad de crédito para otros productos agrícolas, especialmente aquellos para el consumo interno. La "voraz" orientación comercial de los bancos excluyó el financiamiento de productos agrícolas para el consumo interno, concentrándose en los productos agrícolas de exportación, más rentables y confiables, y en créditos a corto plazo para actividades comerciales. Los bancos no favorecieron inversiones de importancia social que requieren de créditos a largo plazo.

También se espera que la nacionalización del sistema bancario tenga impacto en estos problemas. La reforma debe aumentar los créditos para la producción de productos agrícolas que satisfacen necesidades básicas de la población, proporcionar más créditos a largo plazo y limitar el crédito para actividades no productivas y el comercio. Una breve revisión de las estadísticas muestra que no se ha logrado casi nada en este campo. (Ver Cuadros 9 y 10).  
enero-junio/1989

**CUADRO 9**  
**EL SALVADOR: CREDITO BANCARIO SEGUN SECTOR DE DESTINO 1979 Y 1984 a/ (Porcentajes)**

Sector de destino	1979	1984
Agricultura	24.0	20.0
Manufactura	13.0	10.0
Construcción	6.0	3.0
Comercio	43.0	51.0
Servicios	4.0	2.0
Otras actividades	10.0	17.0

a/ Créditos pendientes al final del año.  
Fuente: Revista del Banco Central de Reserva.

**CUADRO 10**  
**EL SALVADOR: CREDITO BANCARIO AL SECTOR AGRICOLA 1979 Y 1984 (en miles de colones)**

Año	Agricultura y ganadería	Agricultura	Café	% Café
1979	563.5	540.1	288.8	51
1984	928.7	873.0	600.5	65

Fuente: Revista del Banco Central de Reserva.

Los Cuadro 9 y 10 muestran que la producción del café no sólo continúa recibiendo la mayor parte de créditos agrícolas, sino también que su parte aumentó entre 1979 y 1984. Los créditos para el comercio también aumentaron, mientras los créditos para manufactura y la construcción disminuyeron. Con respecto a los plazos del crédito, las estadísticas muestran que en los primeros años de la nacionalización los créditos a corto plazo aumentaron significativamente. En 1979, los préstamos de uno a dos años sumaron el 75.57% del total de créditos y en 1980, el 78.84%.<sup>40</sup> Luego comenzó una tendencia decreciente llegando a 76.89% en 1982, 60.2% en 1984 y 56.0% en 1985. Se puede observar un incremento de los créditos a largo plazo, pero éste es minúsculo (ver Cuadro 11).

### ¿Por qué tan poco progreso?

Hemos visto que la reforma bancaria ha logrado muy poco con respecto a sus objetivos fundamentales. La nacionalización eliminó la propiedad y administración directa de la oligarquía sobre el sistema bancario. Este es un hecho potencialmente positivo que podría hacer que las instituciones financieras contribuyan al cambio político y a un crecimiento económico equitativo. Sin embargo, la nacionalización no estableció una estructura administrativa y de toma de decisiones democrática en cada banco, ni en la conducción del sis-

40. Instituto de Investigaciones Económicas, p. 526.

## CUADRO 11

### EL SALVADOR: CREDITO DE LOS BANCOS NACIONALIZADOS, SEGUN PLAZO DE VENCIMIENTO, 1984 Y 1985 (en porcentajes)

Período	1984	1985
Hasta 1 año	47.9	45.7
Más de 1 año hasta 2 años	12.3	10.3
Más de 2 años hasta 3 años	9.4	11.7
Más de 3 años hasta 5 años	21.1	22.4
Más de 5 años hasta 10 años	7.3	7.5
Más de 10 años	2.0	2.4
Total	100.0	100.0

Fuente: Banco Central de Reserva, Memoria, 1985, p. 18.

tema financiero en su totalidad. En vez de eso, lo que hizo fue llevar el sistema a altos niveles de centralización administrativa y a la utilización creciente de fondos por parte del gobierno central. También hemos visto que la reforma no imprimió patrones más democráticos en la distribución del crédito y que la ya pequeña proporción del crédito recibida por los usuarios pequeños se ha deteriorado en años recientes. El crédito continúa siendo en su mayor parte a corto plazo y concentrado en actividades de agroexportación -- especialmente café -- y en el comercio. ¿Por qué la nacionalización ha producido resultados tan pobres?

En cuanto a los patrones de crédito, uno podría pensar que "estamos pidiendo demasiado"; es decir, que el tiempo que ha transcurrido desde el decreto de la reforma es muy corto para permitir que se logren cambios dramáticos, aún si el gobierno se hubiera comprometido a ello. Este tipo de argumento es planteado con frecuencia por funcionarios del gobierno. Como lo señala un antiguo Ministro de Planificación:

La intención original era que el crédito se distribuyera más entre pequeños empresarios, pero pronto nos dimos cuenta de que no es posible formar a un empresario de un día para otro; y por esta razón los créditos siguen siendo aprovechados por los mismos empresarios de siempre.<sup>41</sup>

Esta perspectiva debe ser manejada con cuidado. Para empezar, ella puede mantenerse sólo hasta cierto punto, y debe recordarse que ya casi pasó una década desde que se decretó la reforma. Más aún, la presente evaluación no busca cambios radicales sino indicaciones de un esfuerzo consistente hacia el cambio. Las estadísticas y las opiniones de observadores del sistema financiero de El Salvador, incluyendo administradores de los bancos, no confirman la existencia de tal esfuerzo.

Existe también una justificación "fatalista" de la falta de éxito de la nacionalización. Por ejemplo, algunos

argumentan que la persistente concentración del crédito bancario en productos de exportación tradicionales simplemente refleja las necesidades históricas de la economía salvadoreña. Como lo dice un funcionario del Banco Central de Reserva:

Es cierto que las cifras [del crédito] muestran, y continuarán mostrando, números mayores en términos absolutos para los grandes productos tradicionales, porque por los próximos 10 o 20 años, no se cuanto más, el país seguirá dependiendo de nuestras exportaciones de productos primarios, es decir café, algodón y azúcar; si agrega la carne y los camarones usted tiene el 85% de nuestras exportaciones. Este 85% sigue demandando crédito, sin que importe quién controle los bancos. Si el país no da ese crédito la economía se quiebra.<sup>42</sup>

No cabe duda de que la economía salvadoreña continuará dependiendo de actividades de agroexportación en el futuro previsible. Sin embargo, esta circunstancia no justifica la falta de movimiento hacia la diversificación de los créditos. Ciertamente, sería ingenuo esperar un cambio dramático en los patrones de crédito en menos de una década. Sin embargo, esta evaluación demuestra que no hay señales de diversificación del crédito. Como lo muestran claramente los Cuadros 9 y 10, el crédito para la producción del café y para el comercio creció consistentemente en los años recientes.

Las explicaciones anteriores de los limitados resultados de la nacionalización por lo tanto no son aceptables. En mi opinión, aunque ellas enfatizan cues-

41. Citado por Christopher Dickey, "Debilita al gobierno salvadoreño la apatía de la clase pudiente", *El Tiempo*, San Salvador, 4 de noviembre de 1983, p. 3.

42. Entrevista personal con Pedro Abelardo Dalgado.

tiones importantes, esencialmente representan esfuerzos por eludir el problema principal. Muchas personas en círculos gubernamentales y empresariales, en un esfuerzo irresponsable por hacer creer que la "normalidad" está regresando a la sociedad salvadoreña -- que la guerrilla está siendo derrotada -- se niegan a reconocer el factor básico que subyace a los obstáculos de las reformas en general: la persistente guerra civil.

El impacto de la guerra civil sobre la puesta en marcha de la reforma bancaria se puede apreciar desde varios ángulos. Para empezar, la guerra explica la tendencia general hacia la centralización en la toma de decisiones y el uso de los recursos. Los estudiosos del fenómeno administrativo mantienen que cualquier organización humana que opere en un ambiente que amena-

za su existencia, tiende a centralizar la toma de decisiones. Un ejército en guerra, por ejemplo, no puede permitirse una toma de decisiones participativa.<sup>43</sup>

El gobierno salvadoreño enfrenta un ambiente muy hostil. Tiene grandes necesidades financieras para conducir la guerra y estimular la economía, y a la vez enfrenta una creciente escasez. Sus políticas y su monopolio sobre los medios de coerción son constantemente desafiados por las fuerzas de izquierda y por la oposición prooligárquica. En tales condiciones, es poco probable que las instituciones financieras o cualquier otro subsistema de la administración pública, obtenga autonomía operativa o desarrolle mecanismos democráticos de consulta y toma de decisiones.<sup>44</sup>

La confrontación armada es responsable de la caída precipitada del Producto Interno Bruto experimentada desde 1979 (ver Cuadro 12). Para compensar la aguda caída en las actividades productivas, el gobierno rápidamente aumentó el gasto público, echando mano de todos los recursos disponibles. Este masivo estímulo gubernamental de la demanda es lo que explica la mejoría en el PIB en años recientes.<sup>45</sup> Sin embargo, la expansión del gasto público creó un enorme déficit fiscal, una inflación considerable y exigió la emisión inorgánica de moneda así como un proceso acelerado de endeudamiento externo.

Una fuerte deuda externa es un fenómeno reciente en El Salvador, cuya causa inmediata está en la guerra. En 1979, la deuda externa del país representaba el 11.7% del PIB, y el servicio de la deuda sólo representaba el 2.3% del valor de las exportaciones. Estos por-

43. Para una elaboración de este argumento ver: Henry Mintzberg, *The Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1979, pp. 281-282.

44. Es importante calificar este argumento señalando que cierto grado de autonomía institucional con respecto al gobierno central puede ocurrir como resultado de luchas políticas que permitan a grupos opuestos al gobierno obtener el control de ciertas instituciones. Esto sucedió en El Salvador con algunos ministerios y dependencias durante el gobierno provisional de Alvaro Magaña. Un proceso similar de centralización administrativa se produjo en Nicaragua a raíz de la revolución y la agresión militar de los Estados Unidos contra este país. Ver: Andrés Pérez, "Institutionalization of Political Change and the Instrumentalization of the State Apparatus. The Cases of Honduras and Costa Rica". Diss., Carleton University, 1986, pp. 2-3.

45. Ver: Seminario Permanente sobre..., pp. 385-386; y Luis Argueta Antillón, "la Economía de El Salvador en 1984: Algunos elementos de análisis", *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, 1 (enero-febrero 1985), pp. 7-29.

**CUADRO 12**  
**EL SALVADOR: TASAS**  
**DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO**  
**INTERNO BRUTO**  
**1976 - 1984**

	BID	BID Per cápita
1976	3,4	0,4
1977	5,2	2,1
1978	6,4	3,2
1979	-1,7	-4,8
1980	-8,7	-10,6
1981	-8,3	-9,8
1982	-5,6	-6,5
1983	-0,7	-1,3
1984 a/	1,5	0,8

a/ Cifras preliminares

Fuente: José Roberto López, "Los Orígenes Económicos de la Crisis en Centroamérica", Eugenio Rivera U., Ana Sojo, José Roberto López (ed.), Centroamérica. Política Económica y Crisis, San José: DEI, 1986, pp. 122 y 123.

centajes eran de los más bajos no sólo en Centroamérica sino también en América Latina en general.<sup>46</sup> Para 1986, sin embargo, la deuda externa representaba el 55.4% del PIB y el servicio de la deuda constituía el 48% del valor de las exportaciones.<sup>47</sup> Concomitante a la expansión del gasto público,

46. López, p. 69.

47. Ver: "Acuciante deuda externa", *Proceso*, 293 (1 de julio de 1987), pp. 11-12.

48. Roberto López, "Los orígenes económicos de la crisis en Centroamérica", Eugenio Rivera, Ana Sojo, Roberto López (ed.), p. 161.

49. Seminario Permanente sobre la Economía Nacional, p. 387.

se ha dado un rápido crecimiento del déficit fiscal. En 1980 el déficit del gobierno central era de ¢91 millones; en 1984 llegó a los ¢950 millones.<sup>48</sup> El efecto inflacionario del gasto gubernamental también ha sido importante, aunque se ha mantenido a un nivel relativamente bajo debido al control de precios. Entre 1981 y 1985 la tasa promedio de inflación fue de 14%.<sup>49</sup>

La guerra demanda al gobierno gastos militares gigantescos, resultando en cortes a los presupuestos de otras carteras. En 1987, el presupuesto militar reportado oficialmente absorbió más del 25% del total de asignaciones (ver Cuadro 13). Las necesidades financie-

**CUADRO 13**  
**EL SALVADOR: ALGUNAS**  
**ASIGNACIONES**  
**PRESUPUESTARIAS**  
**PARA 1986 Y 1987**  
**(en millones de colones)**

	1986	%	1987	%
Seguridad y Defensa	833.8	24.8	894.0	25.5
Educación	461.0	13.9	501.7	14.3
Salud	232.6	6.9	287.1	8.2
Agricultura y Ganadería	223.3	6.6	173.0	4.9
Obras públicas	308.8	9.0	286.4	8.2

%; Porcentaje del presupuesto total.

Fuente: "Alternativas Fiscales para Financiar La Guerra", *Proceso*, 25 (Febrero 1987), p. 10.

ras creadas por la guerra han llegado a tal gravedad que a principios de 1987 el gobierno intentó introducir lo que llamó un "impuesto de guerra". Según el Presidente Duarte, este impuesto iba a recolectar ¢120 millones, cubriendo el 10% de los costos de la guerra durante 1986, y distribuiría más equitativamente tales costos entre la población. La oposición firme de la derecha evitó que se pusiera en marcha la medida.<sup>50</sup>

La destrucción de la economía y la incertidumbre creadas por la guerra determinan el poco avance en la venta de las acciones de los bancos. Las frágiles condiciones en que ellos operan desde 1979 no los convierten en prospectos atractivos. En el presente, los bancos no son inversiones seguras porque, entre otros factores, muchos de sus clientes no pagan sus préstamos. Esto se refleja en el rápido crecimiento de las cantidades dedicadas al refinanciamiento (ver Cuadro 14). A principios de los años 80 el coeficiente de liquidez de los bancos y en especial de las asociaciones de ahorro y préstamo, (este coeficiente mide la eficiencia en la asignación de recursos y la avenencia con requerimientos legales que protegen a los ahorrantes) mostraron una disminución alarmante.<sup>51</sup> Aunque durante los años subsiguientes se lograron mejoras, los observadores están de acuerdo con que estas instituciones enfrentan una situación sumamente delicada.

---

50. "Fallo contra el Impuesto de Guerra", *Proceso*, 276 (25 de febrero de 1987), p. 7.

51. Instituto de Investigaciones Económicas, tabla 14.

52. Entrevista personal con Angela Biguer.

53. Ver también Argueta Antillón, p. 8.

Dada la persistencia de la guerra, la crisis económica y los problemas financieros de los bancos, es poco probable que el gobierno haga esfuerzos significativos para alcanzar los objetivos de la reforma bancaria. Al gobierno le preocupa estimular la economía y mejorar el desempeño económico de los bancos. Por lo tanto, los estimula a continuar otorgando crédito según lineamientos tradicionales, es decir, para actividades y clientes confiables y bien conocidos. En el corto plazo, y siendo la situación crítica como es, éstos son los únicos que pueden generar divisas y dinamismo económico.

El gobierno, sin embargo, no ha sido capaz de generar una recuperación económica y financiera. Los bancos continúan con problemas serios, y aunque algunos muestran ganancias los mismos banqueros señalan que tales ganancias son ilusorias.<sup>52</sup> Los niveles reales de producción en la economía continúan deteriorándose, la mejoría moderada observada en el PIB es resultado del rápido crecimiento del gasto público, que a la vez ha agravado otros problemas - el déficit fiscal, la inflación, la deuda externa.<sup>53</sup>

## Conclusión

No es razonable esperar que se lleve a cabo cambios radicales en los patrones tradicionales de la actividad económica y financiera en menos de una década. Sin embargo, lo que este análisis mantiene es que la guerra impide el logro de los objetivos de la nacionalización. La importancia de la guerra fue reconocida finalmente por Alberto enero-junio/1989

**CUADRO 14**  
**EL SALVADOR: REFINANCIAMIENTO**  
**POR LOS BANCOS COMERCIALES**  
**INCLUYENDO EL BANCO HIPOTECARIO 1979-1983**  
**(en millones de colones y porcentajes del crédito total)**

	1979		1981		1983	
	¢	%	¢	%	¢	%
Total	321,811	15.1	618,234	27.7	1,009,597	35.8
Café	40,943	1.9	110,561	4.9	288,985	10.2
Algodón	25,503	1.2	37,380	1.6	107,027	3.7
Cereales	8,783	0.3	9,946	0.4	16,232	0.5
Caña de Azúcar	3,978	0.1	7,732	0.3	7,275	0.2
Otros agrícolas	13,547	0.6	30,012	1.3	44,007	1.5
Industria	50,665	2.4	95,961	4.3	134,155	4.7
Construcción	34,827	1.6	56,341	2.5	65,252	2.2
Transporte, almacenaje y comunicaciones	2,025	0.09	4,013	0.1	3,452	0.1
No clasificados	143,540	8.7	266,388	11.9	343,212	12.1

Fuente: Revista del Banco Central de Reserva.

Benítez, quien en marzo de 1987 renunció de su cargo como presidente del Banco Central de Reserva. Sus declaraciones a la prensa cuando abandonaba el país para asumir un cargo en el Banco Interamericano de Desarrollo, fueron reveladoras en cuanto al estado actual de la economía y las reformas.<sup>54</sup>

Indicó Benítez que la crisis económica de El Salvador ha llegado a tal gravedad que "en cualquier mo-

mento el gobierno se puede quedar sin dinero para pagar los salarios de los miles de empleados públicos". Señaló que el déficit fiscal llegaría a US\$200 millones en 1987 y que no había financiamiento para al menos US\$86 millones. Dijo que podría llegar el momento cuando la única alternativa para cubrir la planilla estatal será "presionar al Banco Central para que la financie, pero esto sería una ilusión monetaria ya que la inflación escalaría a 40%, dañando al pueblo, que vería reducirse el valor de su salario."<sup>55</sup> El factor determinante de la crisis, enfatizó

54. "La crisis asfixia a El Salvador", *La República* (San José), 16 de mayo de 1987, p. 28.

55. "Crisis asfixia...".

Benítez, es la guerra, y en su opinión no se puede hacer mucho para mejorar la economía mientras ésta continúe. La guerra, concluyó:

No deja implementar modelos económicos... la única alternativa es elaborar programas a corto plazo en espera de que se solucione el conflicto bélico... ¿Quién va a invertir en El Salvador, si no se sabe cuál

va a hacer el desenlace de esta guerra? Nadie sabe quien va a ganar.<sup>56</sup>

Benítez está en lo correcto. Mientras haya guerra civil, no es posible reactivar la economía, y mucho menos ejecutar nuevos modelos económicos o reformas. La continuación de este conflicto militar sólo asegura más destrucción y sufrimiento para todo el pueblo salvadoreño